Impactos de la dimensión cultural en el desarrollo

IMPACTOS DE LA DIMENSIÓN CULTURAL EN EL DESARROLLO

Alfons Martinell
(coord.)

Raúl Abeledo Sanchis
Alberto Abello Vives
Beatriz Barreiro Carril
Dina Candela
Gemma Carbó Ribugent
Manuel Chaparro
Alba Colombo
Urgell Funollet Obiols
Victoria Gabilondo
Alfons Martinell Sempere
Silvia Olmedo
Pau Rausell Köster

Documenta Universitaria
www.documentauniversitaria.com

Datos CIP recomendados por la Biblioteca de la Universitat de Girona

Impactos de la dimensión cultural al desarrollo / Alfons
Martinell (coord.) ; Alba Colombo ... [et al.]. -- Girona :
Cátedra UNESCO de Políticas Culturales y Cooperación
de la Universitat de Girona : Documenta Universitaria, 2013.
-- 220 p. ; 23,5 cm
ISBN 978-84-9984-226-4

I. Martinell, Alfons, coord. II. Colombo, Alba III. Universitat de Girona. Càtedra UNESCO de Polítiques Culturals i Cooperació
1. Desenvolupament econòmic 2. Drets humans 3. Cultura
4. Cooperació cultural

CIP 374.9 IMP

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70/93 272 04 47).

Esta publicación es un resultado del proyecto "Investigación sobre las características específicas de los impactos que la dimensión cultural aporta al desarrollo" financiado por el Programa de Investigación y Estudios sobre el Desarrollo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en la convocatoria de las Convocatoria Abierta y Permanente de 2011

© del diseño de la cubierta: Documenta Universitaria

© de la fotografía de la cubierta: *Vertical ladder* de Miguel Saavedra

© de los textos originales: los autores

© de la edición: Cátedra UNESCO de Políticas Culturales y Cooperación de la Universitat de Girona

© de esta edición: Documenta Universitaria®

ISBN: 978-84-9984-226-4
Depósito Legal: GI-1.801-2013

Impreso en Catalunya (Spain)

Girona, diciembre de 2013

Índice

Introducción 9
Referencias bibliográficas 15

Derechos culturales y desarrollo: una propuesta de análisis de sus impactos 17
Alfons Martinell Sempere, Urgell Funollet Obiols
Los derechos culturales en el contexto actual 17
Derechos culturales y desarrollo 25
Protocolo para la incorporación de los derechos culturales en la planificación, ejecución y seguimiento de las acciones para el desarrollo 34
Referencias Bibliográficas 43
Annexo. Propuesta de listado de impactos de acceso, participación y contribución a la vida cultural según la Observación nº 21 44

La cultura en la superación de la pobreza 53
Alberto Abello Vives, Dina Candela
Abstract 53
Introducción 53
Repensar la pobreza a partir de los pobres 55
Alternativas a teorizaciones «culturalistas» 61
Multidimensionalidad de la pobreza 68
Capacidades culturales: valorar y relativizar 73
Elementos para repensar la lucha contra la pobreza a partir de los pobres 83
Referencias bibliográficas 94

La cultura, la innovación y la creatividad como retos y oportunidades para el futuro de Europa 101
Pau Rausell Köster, Raúl Abeledo Sanchis
Introducción 101
La crisis y la cultura en el desarrollo regional 103
Las políticas públicas relacionadas con la cultura 105
Hipótesis de causalidad 107
Estrategias de Especialización Inteligente (RIS3), nuevas formas de innovación e impactos sobre las dinámicas económicas y sociales 116
Las limitaciones y las carencias como punto de partida 119
Servicios de las organizaciones culturales 122
Impactos 122
A modo de conclusiones 123
Referencias bibliográficas 124

Aportaciones de la cultura a la educación y al desarrollo 127
Gemma Carbó Ribugent, Urgell Funollet Obiols

Presentación general 127
Recopilación de avances conceptuales. Estado de la investigación 130
Aportes de la cultura a la educación y el desarrollo. Avances por tipologías de impactos .. 143
Enfoque cultural para el desarrollo. Nuevas tipologías de impactos 152
Recursos web por orden de aparición 154
Referencias bibliográficas 157
Annexo. Investigación sobre la aportación de la cultura a la educación y al desarrollo .. 159

Los impactos en Comunicación-Cultura de las radios públicas locales en Andalucía. El índice de Rentabilidad Social 163
Manuel Chaparro , Silvia Olmedo , Victoria Gabilondo

Objetivos del Laboratorio de Comunicación y Cultura 163
El contexto andaluz y los objetivos de la investigación 165
El mapa de las radios 168
Medios ciudadanos, comunitarios o asociativos 176
IRSCOM: Índice de Rentabilidad Social 177
Conclusiones 182
Referencias bibliográficas 184
Anexo 185

Consideraciones sobre indicadores y desarrollos jurídicos para una mayor garantía de la diversidad cultural 187
Beatriz Barreiro Carril

Introducción 187
Los problemas conceptuales y de medición de la diversidad cultural 188
La vaguedad de la «obligación de los Estados de promover el desarrollo a través de una producción y comercialización de los productos culturales equitativas y respetuosas de la diversidad cultural» (o la ausencia de claras obligaciones procedimentales) 193
Referencias bibliográficas 199

Efectos, impactos y *outcomes:* variantes tipológicas *versus* metodologías de análisis .. 201
Alba Colombo

Preámbulo 201
Impactos o outcomes: ¿la misma cara de la moneda? 202
Tipologías, dimensiones y formas de los efectos 204
Modelos de análisis, ejemplos des de la práctica 207
Algunas reflexiones finales 212
Referencias bibliográficas 214

Autores 217

Introducción

Las reflexiones sobre la importancia de la cultura en el desarrollo han evolucionado mucho y se han incorporado, progresivamente, en diferentes políticas a nivel nacional e internacional, en la elaboración de estrategias específicas de las agencias y los actores de desarrollo, y en los debates de diversos foros internacionales.

Estos procesos han ido configurando un cuerpo teórico y conceptual sobre cómo la cultura puede fomentar, fundamentar o sustentar los procesos de desarrollo que han encaminado iniciativas y acciones muy significativas. Uno de los retos, para consolidar estos avances, reside en analizar la acción cultural para el desarrollo y estudiar sus impactos, lo cual suscita unas primeras cuestiones: ¿Cómo las políticas culturales pueden fomentar la vida cultural de un país? ¿Cómo los proyectos culturales fomentan el desarrollo local?, o ¿Cómo la cultura puede incidir en sistemas como el educativo o el sanitario, entre otros?

Para responder estas cuestiones, es necesario estudiar cómo el sistema cultural incide en el desarrollo humano, que es la gran preocupación central de muchos actores de proyectos de cultura y desarrollo, los cuales encuentran dificultades en presentar y **hacer visibles los impactos** de sus proyectos en el desarrollo. Esta problemática viene determinada, entre otros factores, por la especificidad de trabajar con elementos intangibles (valores, formas de vida, memoria histórica, etc.) y, en algunas ocasiones, difíciles de justificar en contextos de crisis o ante el pragmatismo tecnocrático de algunos organismos. Sin embargo, evidenciar los impactos de la cultura en el desarrollo es una aportación útil para la incorporación efectiva de la dimensión cultural en las políticas y las estrategias de desarrollo. El análisis

de los impactos de la cultura en el desarrollo permite, además, diferenciar con esta finalidad los proyectos (proyectos que enfocan el desarrollo desde su dimensión cultural) de otras acciones de cooperación cultural, como es el caso de la diplomacia cultural o las relaciones culturales internacionales.

A partir de estas reflexiones iniciales, este proyecto de investigación pretende reunir diferentes aprendizajes, basados en experiencias de diversas líneas de investigación, para su aplicación en la acción para el desarrollo y en la mejora de su ejecución, sus resultados e impactos, así como su aporte en la formulación de políticas públicas que tengan en cuenta el desarrollo humano. Desde diferentes enfoques y disciplinas, los participantes en el proyecto —que da como resultado la presente publicación—, han trabajado sobre unos determinados ejes temáticos para el tratamiento de los aportes de la cultura al desarrollo en: la reducción de la pobreza, la economía, la educación, los derechos culturales, y la gobernanza y la comunicación.

El referente inicial de los diferentes ejes abordados en esta investigación se basa en el concepto de desarrollo humano, entendido como el proceso por el cual se amplían las oportunidades de los individuos, siendo su objetivo básico «crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa»[1]. Para ello, es fundamental el llamado desarrollo cultural, como cita Amartya Sen.[2]

Un referente imprescindible ha sido, así mismo, el *Informe sobre el Desarrollo Humano* del PNUD (2004),[3] que reconoce la importancia de la libertad cultural en el desarrollo. Para ello, resalta la importancia de la participación en la vida cultural y la elección de la propia identidad cultural, sea única o múltiple, como elemento fundamental.

En este marco, para la expansión de las libertades culturales se necesita plantear la problemática de la exclusión cultural, usando como herramienta el reconocimiento de las diferencias en las sociedades actuales y la promoción de políticas multiculturales, que garanticen que los grupos dominantes respeten las minorías o los grupos marginados. La libertad cultural resulta, entonces, fundamental para aumentar las libertades y las opciones culturales, y afecta los ámbitos social, político y económico. Desde esta perspectiva, la noción de pobreza se entiende no solo como la falta de recursos económicos,

1 Informe Desarrollo Humano. 1990

2 Informe Mundial sobre la Cultura. UNESCO.1998

3 Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. *Informe del Desarrollo Humano: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy.* [*S. l.*]: PNUD, 2004. Disponible en línea: http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2004/.

sino como el conjunto de dificultades para insertarse en la vida social y cultural, en cuanto poder participar en la vida cultural garantiza la eficiencia social al permitir ejercer la ciudadanía cultural. Significa, además, apropiarse del propio desarrollo y transformar la noción de beneficiario a la de protagonista, desde el propio sistema cultural.

En este sentido, consideramos la cultura como uno de los ingredientes básicos para el desarrollo humano, porque puede facilitar el proceso de participación y apropiación, individual y colectivo, así como fomentar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo y su eficacia a través de su incidencia en contextos plurales donde existen diferencias culturales, económicas, sociales y políticas. Sin embargo, a partir de estas formulaciones, es importante avanzar hacia una mayor concreción de sus enunciados, desde la perspectiva de valorar la aportación de la cultura al desarrollo.

Dentro de los diferentes ejes abordados, esta publicación se ha orientado hacia el estudio de los impactos de la cultura en el desarrollo como una herramienta para la concreción y la aplicación práctica de las reflexiones que se han venido construyendo en esta materia. Se parte de la noción de impactos entendidos como los efectos positivos y negativos que vienen producidos, directa o indirectamente, por las intervenciones para el desarrollo, intencionalmente o no.

Así mismo, los diferentes capítulos tienen como base la constatación de que, para la apreciación de los impactos, es primordial la identificación de las metas (materiales y sociales en un contexto determinado), que dependerán de los valores que cada sociedad establece como prioritarios. Para ello, es fundamental la **participación activa** de los protagonistas del desarrollo, tal como reconoce la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* de 1986, que determina que el ser humano no es solo el objetivo, sino «el sujeto central del desarrollo, y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo».[4]

El principal obstáculo en la apreciación de los impactos radica en la dificultad de consenso para el análisis. Como recomienda el Índice de Desarrollo Humano (1990),[5] se debe realizar un esfuerzo para elaborar una medida cuantitativa simple que capte los diversos aspectos de la libertad humana, entre ella la cultural. La medición de los impactos de la cultura en

4 Organización de las Naciones Unidas. *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. [*S. l.*]: ONU, 1986, art. 21. Disponible en línea: http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm.

5 Índice de Desarrollo Humano: http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/.

el desarrollo, y en general de los impactos cualitativos, comporta en muchos casos dificultades de construcción metodológica, conceptual, delimitación del hecho cultural, etc., debido a la falta de investigación aplicada a este campo. Muestra de ello es su escasa presencia en parte importante de los proyectos de cooperación para el desarrollo.

Uno de los principales problemas que se presentan es la dificultad de crear indicadores, sencillos y fiables, para medir los logros o los cambios vinculados con una intervención, ya que en muchos casos no hay una relación causa-efecto en los complejos procesos culturales.

Cabe citar una serie de avances para su medición, como pueden ser el Proyecto de Medición Internacional de la Cultura (2006/2007), de la OCDE (un análisis de la aportación socioeconómica de la cultura),[6] el Índice de Creatividad de Honk Kong, que incluye medidas del capital social del World Values Survey, cálculos del bienestar basados en medio ambiente o salud, calidad de vida, sostenibilidad y felicidad o satisfacción (Prescott-Allen, Marks, Bhutan, Shenzen), capital social y riqueza de la red social como base de la identidad y el apoyo de la comunidad (Bhutan, Honk Kong y Shenzen) y diversidad cultural (Bhutan, UNESCO), entre otros.

La importancia de analizar los impactos de la cultura en el desarrollo resulta fundamental para la justificación de su importancia. En su análisis, es posible identificar diferentes enfoques que se centran en cómo la cultura tiene efectos en el desarrollo (económico, social, etc.), o en los impactos del desarrollo en la cultura, es decir, la el modo como las acciones para el desarrollo pueden afectar, positiva o negativamente, en la vida cultural. Este último enfoque parte de la experiencia en el sector medioambiental, que ha servido como instrumento para la toma de decisiones en las intervenciones para el desarrollo, determinando el impacto medioambiental de diferentes alternativas, recomendaciones, etc., y permitiendo el seguimiento del impacto del proyecto o la intervención.

En el caso concreto de la cultura, es necesario tener en cuenta diversas variables. Entre ellas se encuentran los posibles impactos, positivos y negativos, de programas y proyectos en el ámbito cultural, las medidas de mitigación de los impactos negativos, el conocimiento de los actores del desarrollo de posibles impactos negativos o las áreas que no son culturalmente sostenibles, entre otros.

6 Project on the International Measurement of Culture, de la OCDE (2006): http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en_2649_34245_37151785_1_1_1_1,00.html.

Así mismo, es fundamental encontrar los efectos de la intervención en cultura, analizando la situación *ex ante* o **situación de partida**, algo sobre lo que no siempre es habitual disponer de una completa información o de diagnósticos previos. Es destacable también que, en cultura, al igual que en el trabajo con otros intangibles que pueden tener efectos en el desarrollo, la lógica de las relaciones causa-efecto puede tener una consecuencia indirecta, inducida, intencionada, etc., y, por lo tanto, existe una dificultad para analizar esta diversidad de impactos. Dicha complejidad aumenta con el hecho de que la cultura incida, de forma transversal, en diferentes dimensiones del desarrollo humano, lo que resulta en la dificultad de aislar los elementos culturales y determinar sus relaciones causa-efecto.

Otra de las dificultades relevantes en la identificación y la mediación de los impactos, es la determinación del impacto activo frente al pasivo, para determinar cómo se puede fomentar el desarrollo. El elemento activo propiciador de procesos de desarrollo está determinado por la **intencionalidad,** tal como recoge un análisis de la UNESCO de 2006,[7] que diferencia el elemento activo de participación: «el sujeto que participa tiene el objetivo de aumentar su propio bagaje de información y cultura».

Por otro lado, es preciso partir del reconocimiento y la relevancia de los diferentes retos, valores y directrices que han venido planteando los diferentes agentes internacionales del ámbito del desarrollo, como pueden ser la eficacia de la ayuda al desarrollo,[8] la promoción del desarrollo endógeno (*Agenda 21*) o la gestión del conocimiento. Estos constituyen un marco de referencia de gran relevancia en la definición de unos factores de incidencia de la cultura en el desarrollo, en la medida en que estos factores habrán de corresponderse con este marco de consenso internacional. A partir de los diferentes escenarios de este marco de consenso general, la primera aproximación a la cuestión de los impactos de la cultura en el desarrollo podrá abordarse desde el planteamiento sobre el rol de la cultura respecto a diferentes retos, valores, directrices, etc.

Un elemento más a considerar es la preocupación sobre la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), que busca maximizar el impacto de la cooperación internacional al desarrollo, con el objeto de facilitar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este escenario, se puede plantear el papel de la

7 Morrone, A.. *Guidelines for measuring cultural participation*. Montreal: UNESCO, 2006. Disponible en línea: http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/culture/Cultural_Industries/HK_Open_Forum/Closing_Remarks-Simon_Ellis.pdf.

8 *4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda*. Busan, 2011.

cultura en el aumento de la eficacia y la **calidad de la ayuda** en los procesos de desarrollo. Los últimos trabajos y experiencias apuntan a que el enfoque cultural permite una mejor aproximación a los procesos, diversos y complejos, del contexto cultural, lo cual supone un marco favorable para el planteamiento y la profundización de reflexiones sobre la forma en cómo, la intervención en cultura y desarrollo, puede fomentar la creatividad, aportar nuevas soluciones, perspectivas alternativas, fomentar la investigación interdisciplinar, mejorar la responsabilidad colectiva y la convivencia, entre otros. Algunos resultados demuestran que la perspectiva cultural ofrece ventajas comparativas en el proceso de contextualización, y tiene la capacidad de poder transferir esta experiencia a otros sectores del desarrollo.

En este marco, la participación en la definición y la acción de los procesos de desarrollo es la base para una apropiación efectiva de los procesos de **desarrollo endógeno**. Si la definición de los procesos de desarrollo debe surgir desde los mismos protagonistas, es pertinente el análisis sobre si el enfoque en cultura y desarrollo propicia la apropiación y la participación social en el desarrollo, y un modelo de desarrollo, que parta de los valores culturales de la propia comunidad.

En un posible marco general como el descrito, es posible avanzar en la aproximación hacia la cuestión de los factores a partir de las recomendaciones recogidas en el **Índice del Desarrollo Humano.** Estas han establecido una serie de factores para el fomento del desarrollo: progreso social (acceso a la educación, la salud, el progreso social), crecimiento económico sostenible, acceso a los recursos y reducción de la pobreza, participación social y gobernanza, sostenibilidad y seguridad humana. Se debe tener en cuenta la falta de unos factores universales de desarrollo, ya que estos pueden venir determinados por los diferentes contextos, pueden variar con el tiempo, etc. A través de los factores establecidos por el IDH, puede surgir una serie de preguntas entorno a la incidencia del sistema cultural para la promoción del desarrollo.

Los trabajos que presenta esta publicación son un resultado del proyecto"Investigación sobre las características específicas de los impactos que la dimensión cultural aporta al desarrollo" financiado por el Programa de Investigación y Estudios sobre el Desarrollo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y un reflejo de la gran diversidad de abordajes del tema y la necesidad de seguir investigando en las diferentes formas de evidenciar los impactos de la dimensión cultural, adaptándolos a contextos diferentes.

Alfons Martinell Sempere

Referencias bibliográficas

Morrone, A.. *Guidelines for measuring cultural participation*. Montreal: UNESCO, 2006.

Organización de las Naciones Unidas. *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. [*S. l.*]: ONU, 1986, art. 21. Disponible en línea: http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm.

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. *Informe del Desarrollo Humano: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. [*S. l.*]: PNUD, 2004. Disponible en línea: http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2004/.

Derechos culturales y desarrollo: una propuesta de análisis de sus impactos

Alfons Martinell Sempere
Urgell Funollet Obiols

Los derechos culturales en el contexto actual

Una introducción a los derechos culturales y a su definición

La consideración de los derechos culturales tiene un largo recorrido en diferentes orientaciones en relación con el individuo, pero preferentemente en la referencia a los pueblos con minorías culturales fruto de la exclusión social o en situación de vulnerabilidad. Su tratamiento mayoritariamente se ha dirigido a la defensa de los derechos sociales y políticos de grupos sociales muy concretos.

Las políticas culturales de los estados-nación, en el pasado siglo, no incorporaron con precisión los derechos culturales de la ciudadanía en el proceso de la construcción simbólica de culturas integradoras de la configuración de una cultura nacional.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos expresó con claridad la diferencia entre los procesos de construcción de las culturas nacionales y los derechos culturales de la ciudadanía, pero esta consideración no se profundizó en las políticas gubernamentales concretas.

En este sentido, los conceptos y las políticas sobre el desarrollo y los derechos culturales también proceden de una relación muy distintiva, que va desde algunas posiciones que consideran ciertas formas culturales como un freno a un tipo de desarrollo, a otras que entienden que la dimensión cultural es imprescindible para un desarrollo humano y sostenible.

Aunque existen múltiples definiciones, en este trabajo consideramos derechos culturales los que garantizan la dignidad humana a través de la participación

en la vida cultural de un individuo, una comunidad cultural o una sociedad, y el reconocimiento de sus formas y expresiones culturales de acuerdo con:

— El derecho «a participar en la vida cultural», del artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.[1]

— El contenido del artículo 15 del Pacto Internacional, relativo a los derechos económicos, sociales y culturales.[2]

— El análisis realizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación nº 21 (2009),[3] que recomienda: «Su promoción y respeto cabales son esenciales para mantener la dignidad humana y para la interacción social positiva de individuos y comunidades en un mundo caracterizado por la diversidad y la pluralidad cultura». Su promoción y respeto cabales son esenciales para mantener la dignidad humana y para la interacción social positiva de individuos. y comunidades en un mundo caracterizado por la diversidad y la pluralidad cultural». Y diferentes trabajos de otros organismos internacionales como estudios sobre la concreción de los derechos humanos en la cultura.

— Las aportaciones del especialista en el tema P. Meyer-Bisch:[4] «los derechos culturales son los derechos, las libertades y las responsabilidades de una persona, sola o en común, con y para el otro, de elegir y expresar su identidad; esto implica las capacidades de acceder tanto a las referencias culturales, como a tantos recursos que sean necesarios para su proceso de identificación». Las referencias culturales, que expone, las entiende como «portadoras de sentido» al constituir la raíz de la identificación individual y/o comunitaria. Según esta orientación, los derechos culturales son los «conductores de sentido», convirtiéndose en unos derechos imprescindibles en relación a la indivisibilidad de los derechos humanos a partir del elemento común en todos ellos: la dignidad humana. Los derechos culturales

1 Artículo 27: «Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes, y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten». Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos.* París, 1948. Disponible en línea: http://www.un.org/es/documents/udhr.

2 Artículo 15, 1.a: «el derecho de toda persona a participar en la vida cultural». Organización de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC),* 1966. Disponible en línea: http://www2.ohchr.org/french/law/cescr.htm.

3 «Derecho de toda persona a participar en la vida cultural». Cf. organización de las Naciones Unidas. *Observación General nº 21.* Ginebra: Comité CDESC, 2009.

4 Meyer-Bisch, P. «Analyse des droits culturels». *Revue Droits Fondamentaux*, n. 7 (enero de 2008 - diciembre de 2009). Disponible en línea: http://www.droits-fondamentaux.org/spip.php?article149.

> «son parte integrante de los derechos humanos y, al igual que los demás, son universales, indivisibles e interdependientes».

El carácter de los derechos culturales trasciende su especificidad sobre la vida cultural del individuo y la comunidad para constituir un elemento conector con los otros derechos humanos, y en particular con el de la educación[5] y la comunicación; el derecho de los pueblos a su libre determinación;[6] el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;[7] el derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de las que sea autora;[8] y el derecho a la indispensable libertad para la investigación científica y la actividad creadora.[9]

Los derechos culturales son reconocidos en otros instrumentos interacionales en materia de género, pueblos indígenas y/o minorías y la diversidad de expresiones culturales. El derecho a participar a la vida cultural en igualdad de oportunidades aparece en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,[10] en los que se citan los derechos colectivos de los pueblos indígenas a poseer sus propias instituciones culturales, tierras ancestrales, recursos naturales y conocimientos tradicionales, así como a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. De la misma forma se reconocen estos derechos en la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005).

Para que los derechos culturales sean efectivos es necesario que el estado asuma sus responsabilidades, con un rol activo para facilitar el acceso a la vida cultural y los bienes culturales a todos los individuos y los grupos sin discriminación, a la vez que toma medidas para asegurar que toda la

5 Organización de las Naciones Unidas. *Op. cit.*, 1966, artículos 13 y 14.

6 *Ibídem,* artículo 1.

7 *Ibídem,* artículo 15, párrafo 1b.

8 *Ibídem,* artículo 15, párrafo 1c.

9 *Ibídem,* artículo 15, párrafo 3.

10 «En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma». Organización de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Ginebra: ONU, 1976, artículo 27. Disponible en línea: http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm.

ciudadanía contribuya y participe en la vida cultural del territorio, según su elección individual y colectiva.

La práctica de las relaciones entre cultura y desarrollo desde la perspectiva de los derechos culturales

La incorporación de las reflexiones sobre la importancia de garantizar los derechos humanos en los procesos de desarrollo supuso un cambio de paradigma en los años 90 del siglo xx. Gracias a las aportaciones de Amartya Sen y al concepto de desarrollo humano, se plantea la necesidad de situar al individuo en el centro del desarrollo, como sujeto de derecho y como agente activo para la transformación de su contexto.

La incorporación de la dimensión ética del desarrollo y de los derechos humanos ha transformado y ampliado la perspectiva del desarrollo: desde un concepto que centra la actuación en sufragar necesidades, a una visión centrada en la defensa de los derechos de las personas. Las nuevas percepciones sobre el desarrollo han promovido que la cultura deje de ser un elemento secundario en la escala de prioridades de las necesidades básicas, y pase a ser un elemento imprescindible para situar al sujeto como actor de los procesos de transformación a partir de sus recursos culturales disponibles. Esta visión holística permite entender la vida cultural de una sociedad como el entorno donde cada individuo o comunidad entiende su existencia cultural, la cual se encuentra vinculada a otras dimensiones como la económica, la social y la política. El enfoque centrado en los derechos humanos trasciende la lógica disciplinar y, en el caso de los derechos culturales, sitúa a los actores de la vida política, social y económica como agentes que deben garantizar los derechos culturales más allá de los agentes del sector cultural.[11]

Diferentes informes y declaraciones internacionales resaltan la importancia de garantizar los derechos culturales en las políticas y las acciones para el desarrollo:

— La Agenda 21 de la Cultura,[12] señala la relación de los derechos culturales con el desarrollo sostenible.

11 Relacionado con este tema, la Cátedra UNESCO de Políticas Culturales y Cooperación de la Universidad de Girona ha desarrollado un protocolo para incorporar la transversalidad del enfoque cultural a las acciones del desarrollo. Disponible en línea: www.apl-cultural.com.

12 Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. *Agenda 21 de la Cultura*. Barcelona: CGLU, 2004. Disponible en línea: http://www.agenda21culture.net.

— La resolución en cultura y desarrollo aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2010[13] reconoce la contribución de la cultura en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

— La Declaración de Friburgo[14] sobre derechos culturales: «la diversidad cultural no puede protegerse sin una puesta práctica eficaz de los derechos culturales».

— La declaración de un grupo de expertos de las Naciones Unidas (2010),[15] en la que se cita: «Esta [la diversidad cultural] solo puede protegerse y promoverse si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales […], la capacidad de las personas de elegir sus expresiones culturales y el derecho a participar o no en la vida cultural de determinadas comunidades. Del mismo modo, los entornos favorecedores de la diversidad cultural contribuyen notablemente al pleno respeto de los derechos humanos».

A pesar de la solidez de los anteriores argumentos, la relevancia de los derechos culturales para el desarrollo y el fomento de la diversidad cultural, en la actualidad no encuentra una consideración con acuerdo a su importancia, con un reconocimiento al mismo nivel que otras categorías de derechos humanos: civiles, económicos, sociales y políticos,[16] lo que representa un cierto desequilibrio.

Los derechos culturales han sido objeto de controversias y discusiones, por su propia naturaleza, que han dificultado los procesos para garantizar su

13 Asamblea General de las Naciones Unidas. «Resolución 65/1». *A/RES/65/1,* 19 de octubre de 2010. Disponible en línea: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Cumbre%20de%202010%20sobre%20los%20ODM_Documento%20final.pdf.

14 Grupo de Friburgo. Los Derechos Culturales: *Declaración de Friburgo*. Friburgo: Observatorio de la Diversidad y los Derechos Culturales / Organización Internacional de la Francofonía / UNESCO, 2007. Disponible en línea: http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals240.pdf.

15 Declaración de un grupo de expertos de las Naciones Unidas sobre el Día Mundial de la Diversidad Cultural para el Diálogo y el Desarrollo: *Los derechos humanos son herramientas esenciales para un diálogo intercultural efectivo*, 2010. Disponible en línea: http://www2.ohchr.org/english/issues/cultural_rights/docs/statements/Statement_cultural_diversity21052010_sp.pdf.

16 Tanto Januzs Symonides como el llamado grupo de Friburgo han señalado el olvido de los derechos culturales como una categoría descuidada o subdesarrollada de los derechos humanos. Para más información, cf. Symonides, J. «Derechos culturales, una categoría descuidada de derechos humanos». *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, n. 74 (julio-agosto de 2005). Disponible en línea: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/74/dtr/dtr17.pdf.

defensa y efectividad. Un primer debate surgió a raíz de si estos debían centrarse únicamente en el reconocimiento de la vida cultural de las minorías, o si se debía defender su carácter universal. Esta discusión ponía de relieve la sensibilidad de los estados-nación hacia las posibles reivindicaciones identitarias de grupos culturales específicos, que eran vistas como un peligro para la unidad nacional. Finalmente, el PIDESC[17] reconoció el derecho universal a participar en la vida cultural, y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos[18] reconocía que, a las personas pertenecientes a etnias, lenguas o religiones minoritarias «no se les negará el derecho a gozar, en comunidad con otros miembros de su grupo, de su cultura ni a profesar y practicar su religión ni a utilizar su propia lengua».

Más allá de este debate, algunos factores como la propia naturaleza de la cultura han dificultado el reconocimiento de estos derechos. Existe una dificultad a la hora de trazar los límites de una cultura determinada: los propios contornos no son claros y dependen en gran medida de la subjetividad de sus participantes, a la vez que el carácter cultural está en permanente transformación. Las visiones monolíticas, folcloristas o inmovilistas de la cultura pueden conllevar posturas de «relativismo cultural», defendiendo prácticas contrarias a los derechos humanos bajo la bandera de la libertad cultural. Sin embargo, como hemos visto, la defensa de los derechos humanos pone en primer plano la dignidad humana, reconociendo el papel de la cultura para su alcance, tal como cita el Informe sobre Desarrollo Humano de 2004: «[…] los derechos culturales son una parte indivisible de los derechos humanos, aunque cada costumbre o práctica no constituya un derecho».[19] Junto a estas dificultades, encontramos posiciones que defienden la jerarquía de unos derechos humanos por encima de otros y relegan la importancia de los derechos culturales a un segundo plano solo en aquellos contextos en los que los demás derechos están garantizados, como si unos no influenciaran sobre otros, y sin aceptar sus interdependencias.

17 Organización de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),* 1966.

18 Organización de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Ginebra: ONU, 1976, artículo 27. Disponible en línea: http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm.

19 Organización de las Naciones Unidas. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.* [*S. l.*]: ONU, 1966, p. 28.

En este contexto, las políticas de desarrollo se pueden encontrar ante situaciones complejas para la incorporación de los derechos culturales en su agenda. Las acciones de desarrollo se enfrentan a diferentes problemáticas, ya que la transformación y los cambios simbólicos impactan en diferentes dimensiones de la vida individual y colectiva. Existe una dificultad para delimitar y precisar los contenidos de los derechos culturales para su observación y análisis, debido a su baja concreción y regulación. Del mismo modo, el rol y las responsabilidades de los que deben garantizar la efectividad de los derechos culturales (titulares de deberes) pueden ser más confusos que en otros ámbitos de la vida colectiva, al establecerse diferentes funcionalidades entre participantes y actores de la vida cultural a escala local, nacional e internacional. A la vez, a estas dificultades particulares se le une la falta de referentes prácticos que permitan crear estrategias y fórmulas para asegurar la garantía efectiva de los derechos culturales y sus impactos, que es uno de los problemas actuales.

— Las políticas de desarrollo deberán tener en cuenta estas situaciones para fomentar los procesos de transformación hacia sociedades culturalmente democráticas, en las que la población tenga acceso a la cultura y al conocimiento, y se pueda, por tanto, ejercitar el rol activo de ciudadanía cultural.

Últimos aportes a nivel internacional sobre los derechos culturales

La concreción de los derechos culturales se enfrenta al reto de concebir un marco jurídico internacional que concrete sus bases alrededor de los principios de la libertad cultural, a la vez que intenta debatir con las diferentes percepciones y nociones de cultura. Estas cuestiones, junto con el contexto citado anteriormente, han llevado a un cierto retraso en la formulación de medidas concretas de actuación para la defensa y la promoción de los derechos culturales.

Sin embargo, desde hace unos años la situación parece que ha evolucionado significativamente, principalmente en la concreción del instrumento más significativo en materia de derechos culturales: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el que los estados-parte tienen la obligación de reconocer «el derecho de toda persona a participar en la vida cultural».[20]

20 Organización de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),* 1966, artículo 15, 1.a.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, creado en 1985, ha sido el encargado de realizar el seguimiento de la aplicación del PIDESC, pero hasta el año 2009 no se han creado dos herramientas indispensables para la defensa de los derechos culturales:

— En primer lugar, la creación de la figura de Experta Independiente en la esfera de los derechos culturales,[21] en las Naciones Unidas, para «examinar los medios para superar los obstáculos actuales en la promoción y la protección de los derechos culturales»,[22] un aspecto fundamental para poder realizar las acciones pertinentes que permitan conocer el estado de la cuestión. La Experta Independiente, Farida Shaheed, ha centrado su trabajo en el acceso al patrimonio cultural (2011), el derecho a beneficiarse del progreso científico y sus diversas aplicaciones (2012), el derecho a la libertad artística (2013), y actualmente trabaja en el campo de la memoria cultural.

— Por otro lado, la aprobación de la Observación General nº 21 (2009) referente al artículo 15, 1.a del PIDESC, en el que se citan los derechos de acceso, participación y contribución a la vida cultural como derecho individual y colectivo, y alerta de las problemáticas de la falta de acceso a estos derechos. Una de las novedades que presenta esta Observación es el carácter individual y colectivo de los derechos culturales. La Observación concreta cómo los gobiernos y las administraciones deben actuar para que sea efectivo este derecho, con la intención de que se implemente el PIDESC en las legislaciones nacionales.

— Los avances precedentes se han visto consolidados por la entrada en vigor, en 2013, del Protocolo Facultativo del PIDESC,[23] una herramienta clave para defender los principios del Pacto, y crear mecanismos de control y seguimiento del grado de implementación del Pacto.

Junto a los acuerdos en organismos internacionales, hay que señalar iniciativas relevantes de la sociedad civil como la Declaración de Friburgo

21 Actualmente denominada Relatora Especial en la esfera de los Derechos Culturales: http://www.ohchr.org/SP/Issues/derechosculturales/Paginas/SRCulturalRightsIndex.aspx

22 Consejo de Derechos Humanos. *Resolution 10/23. Independent expert in the field of cultural rights* . [*S. l.*]: ONU, 2009. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_23.pdf.

23 Asamblea General de las Naciones Unidas. «Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales». *A/RES/63/117,* 10 de diciembre de 2008.

sobre Derechos Culturales de 2007. Impulsada por el Observatorio de la Diversidad y los Derechos Culturales de la Universidad de Friburgo (Suiza), la Organización Internacional de la Francofonía, la UNESCO y el apoyo de expertos y de una plataforma internacional de ONG. Esta declaración pone de relieve la importancia de los derechos culturales, así como la dimensión cultural de los demás derechos humanos, con el fin de enriquecer la universalidad a través de la diversidad cultural.[24] La implicación de la sociedad civil en la defensa de los derechos culturales es de gran relevancia, teniendo en cuenta que esta categoría de los derechos humanos no ha contado con el mismo apoyo que otras, como los derechos políticos, económicos, etc., y por lo tanto, históricamente ha existido una posición débil de presión social para denunciar, reivindicar y promover situaciones de vulneración de la libertad cultural de individuos y/o comunidades.

Derechos culturales y desarrollo

Justificación de la importancia de garantizar el acceso a la vida cultural

— El nuevo marco de reflexión que aportan las resoluciones, las convenciones y las declaraciones internacionales evidencia la importancia que se le reconoce a la cultura como componente imprescindible del desarrollo, y como aporte al bienestar y la mejora de la calidad de vida. Pero se ha observado que esta interdependencia no encuentra articulaciones efectivas con facilidad y es necesario un amplio despliegue de argumentaciones para fundamentar su complementariedad. En estos procesos, la amplitud de percepciones de lo que puede considerarse cultura, unida a sus múltiples interpretaciones, encuentran grandes dificultades de concreción en la aplicación práctica y se diluyen, sus efectos e impactos, en el desarrollo.

Tradicionalmente, la justificación de las políticas culturales, o la acción cultural, se ha argumentado en base a:

— En primer lugar, las lecturas teóricas y disciplinares sobre la cultura, la búsqueda de los conceptos y las definiciones que resolvieran el problema intelectual de definir una cultura que lo integrara todo. En este sentido, la multiplicidad de definiciones que se han construido

24 Grupo de Friburgo. Los Derechos Culturales: *Declaración de Friburgo*. Friburgo: Observatorio de la Diversidad y los Derechos Culturales / Organización Internacional de la Francofonía / UNESCO, 2007.

desde posiciones diferentes intentan configurar un sentido muy abierto que genere un amplio consenso.

— La definición de la Conferencia Mundiacult (Mexico, 1982) de la UNESCO se impone como una de las más utilizadas en los trabajos de políticas culturales. «Conjunto de prácticas sociales, conscientes y deliberadas, de intervenciones o ausencias de intervenciones que tienen como objeto satisfacer ciertas necesidades culturales mediante el empleo óptimo de todos los recursos materiales y humanos de que dispone una sociedad en este momento».

— Conjunto de intervenciones realizadas por el estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, de satisfacer necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social (N. García Canclini).[25]

— La cultura es «el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias».[26]

— «El concepto de cultura no debe entenderse como una serie de expresiones aisladas o compartimientos estancos, sino como un proceso interactivo a través del cual los individuos y las comunidades, manteniendo sus particularidades y sus fines, dan expresión a la cultura de la humanidad. Ese concepto tiene en cuenta la individualidad y la alteridad de la cultura como creación y producto social [...]».[27]

Como podemos observar, estas definiciones responden a la integración de un enfoque que incorpora las dimensiones antropológica, sociológica y política, entre otras. Pero no podemos olvidar que esta definición es fruto de un acuerdo de un organismo multilateral, con representaciones de los estados-miembro, y no responde a otras posibles participaciones o acuerdos con la ciudadanía.

---

25 García Canclini, N. *Políticas culturales en América Latina*. México D.F.: Grijalbo, 1987.

26 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural*. [*S. l.*]: UNESCO, 2001, preámbulo, párrafo 4.

27 Organización de las Naciones Unidas. *Observación General nº 21*. Ginebra: Comité CDESC, 2009.

La mayoría de las definiciones de cultura hacen referencia a:

— Conjunto de formas de vida y valores compartidos mayoritariamente por una comunidad o sociedad.
— Comunidades o pueblos, pocas veces a los derechos individuales o a la ciudadanía.
— Grupos étnicos identificables, cuando existen.
— Construcción política del estado-nación.
— Presentan una supuesta realidad homogénea y no multicultural.
— Tiende a describir una unidad basada en una identidad unitaria, tradicional o moderna.
— Tendencia a generar muchas definiciones de cultura.
    • Se realizan desde diferentes posiciones disciplinares.
    • Tienen a buscar una definición que incorpore el todo.
— Ciertas concepciones de cultura tienen dificultades por el predominio en ellas de una visión política, una imposición desde el poder o por la dificultad de articularse, el concepto, con la realidad cultural de su contexto.
— Tendencia a considerar la cultura como un todo, o la consideración de que todo es cultura, de difícil incorporación en los estudios sobre gestión y políticas culturales o políticas de desarrollo.

Por otro lado, la incorporación de la cultura en los proyectos de los estados-nación de los últimos siglos construye un concepto de cultura que busca la representación social de una nueva estructura política. La cultura nacional se plantea como el fruto de la unión entre algunas concepciones de cultura y las necesidades de las nuevas estructuras gubernamentales, que han de crear unión entre sus componentes.

— Las políticas culturales del estado-nación no siempre responden a la realidad de su territorio o contexto, y muchas veces no reconocen o relegan las culturas ya existentes a la categoría de culturas tradicionales o culturas populares. Se impone una nueva representación simbólica de la cultura nacional, que responde a las necesidades de las nuevas formas políticas que surgen de las monarquías absolutistas, las independencias o los procesos de descolonización. «La idea moderna de nación, que surgió en el siglo XVIII, engloba dos aspectos: por un lado, el poder se atribuye no a un monarca de derecho divino, sino al conjunto de los ciudadanos; por el otro, se supone que el estado coincide con un grupo humano que habla la misma lengua y tiene las mismas tradiciones […], lo que algunas veces llamamos etnia. Esta conjunción produce

el estado-nación. En realidad, la segunda condición no se cumple del todo. Las poblaciones humanas se han mezclado y desplazado en muchas ocasiones, por lo que establecer tantos estados como etnias es materialmente imposible. Además, la propia identidad de la etnia es a menudo problemática».[28]

— En estas formas de ir construyendo las políticas culturales se transita desde posiciones totalitarias (no podemos olvidar el uso de la política cultural por los fascismos y las dictaduras del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX), a la incorporación paulatina de la cultura como una política pública dentro de las responsabilidades y las garantías de un estado democrático y de derecho en la segunda mitad del siglo XX.

— La paulatina incorporación de la cultura como política de estado, o como proceso democrático, se realiza de forma muy diferente que en otros ámbitos de la vida social. Si la educación para todos o la salud eran derechos que ya habían proclamado las revoluciones ilustradas, la cultura se diluye como un ámbito diferente que transita desde las posiciones ilustradas al folclore, del arte a las formas culturales ancestrales. Es decir, a nuestro parecer no incorporan con claridad o contundencia el derecho a la cultura, o a desarrollar las culturas existentes.

Por estos motivos, en este trabajo nos cuestionamos sobre las razones por las cuales las políticas culturales no se han fundamentado suficientemente en los derechos humanos y culturales.

Conceptos clave del ejercicio de los derechos culturales

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948), además de los derechos a la libertad de expresión y a la educación, define:

> Artículo 27
>
> Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Esta primera declaración se concretó con el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados en 1966 y vigentes desde 1976, con más de 161 ratificaciones.

28 Todorov, T. *El miedo a los bárbaros*. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2008, p. 103.

> Artículo 15
>
> 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:
>
> a) Participar en la vida cultural.
>
> b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones.
>
> c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
>
> 2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.
>
> 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.
>
> 4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

Como se ha tratado en el capítulo precedente, la Observación General Nº 21 de las Naciones Unidas (2009) sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural profundiza en estos articulados. Este documento de la Relatora Especial en la esfera de los derechos culturales de NNUU presenta un análisis en profundidad y nos aporta nuevas vías de reflexión para las fundamentaciones de las políticas culturales o de la dimensión en las políticas de desarrollo. Además de elementos importantes para una intervención basada en derechos en el campo de las relaciones entre cultura y desarrollo.

Estas aportaciones incorporan nuevos conceptos a los ya tradicionales de las políticas culturales y las políticas de desarrollo:

- Concepto de vida cultural.
- Concepto de participación en la vida social y cultural.
- Concepto de beneficio colectivo de la creatividad, y producción cultural y científica.
- Concepto de protección cultural de la obra o de los bienes.
- Concepto de ejercer el derecho cultural que ya cita la declaración de Friburgo.
- Concepto de libertad cultural que incorpora el informe PNUD 2004 como elemento fundamental del desarrollo humano.

Cuando analizamos estos conceptos con las prácticas habituales en las políticas culturales y en las acciones de las políticas de desarrollo, podemos

llegar a una primera conclusión que mayoritariamente sus acciones no incorporan de forma explícita el derecho a participar en la vida cultural. En estas reflexiones se encuentran los factores fundamentales de los procesos sobre un Enfoque Cultural para el Desarrollo.

Las concepciones clásicas de las políticas culturales han utilizado las construcciones simbólicas de la cultura nacional para consolidar los nuevos estados, y han dificultado u obviado otras aproximaciones, como ya hemos expresado anteriormente. Es legítima la utilización de la cultura como la expresión política de una nación, pero también lo es el reconocimiento de la vida cultural de sus contextos, desde procesos ancestrales que todavía se mantienen hasta las nuevas prácticas contemporáneas que se introducen como ejercicio del dinamismo de la cultura en nuestras sociedades.

Entendemos la vida cultural como el primer nivel de funcionamiento social de una comunidad, una sociedad o un estado donde el individuo comparte con sus semejantes cualquier tipo de expresión, fenómeno creativo, memoria compartida o formas de vida.

La vida cultural puede entenderse como el resultado de una interacción entre individuos, grupos sociales e instituciones para satisfacer sus necesidades culturales.[29] La libertad y la autonomía para satisfacer, decidir u optar por sus necesidades culturales es un primer nivel de desarrollo de una comunidad o una sociedad.[30]

La expresión «vida cultural» hace referencia explícita al carácter de la cultura como un proceso vital, histórico, dinámico y evolutivo, que tiene un pasado, un presente y un futuro.[31] La vida cultural es la representación de la expresión de un grupo social, una comunidad o una sociedad que transcurre entre la tradición y la memoria colectiva con la actualidad y la contemporaneidad de un momento determinado en un contexto dado.

La vida cultural se manifiesta bajo diferentes formas, acciones, lenguajes, organizaciones, empresas, industrias, sistemas... y se caracteriza por su propia diversidad interna. La vida cultural fluye entre personas, comunidades e interacciones sociales de los procesos de convivencia como un proceso humano que satisface las necesidades culturales, de pertenencia

29 Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. *Nuestra Diversidad Creativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo.* París: UNESCO, 1996.

30 Sen, PNUD, etc.

31 «Derecho de toda persona a participar en la vida cultural». Organización de las Naciones Unidas. *Observación General nº 21.* Ginebra: Comité CDESC, 2009.

y las necesidades de compartir con los demás la memoria y el patrimonio comunes, la creatividad y la expresión como otras formas de vida.

La vida cultural se desenvuelve de diferentes formas y a distintos niveles, que se interrelacionan permanentemente:

— A nivel individual, grupal o colectivo.
— En el espacio privado como en el espacio público.
— De forma activa o pasiva, como actor o como público.
— En diferentes actividades y formas de vida.
— En procesos de expresión, interpretación y creación.
— Transita desde la memoria colectiva, la tradición y la contemporaneidad.
— Como participación social y política.
— Como actividad económica y el mercado.

No debemos confundir la vida cultural con la cultura de una comunidad, un pueblo, una sociedad o un estado, aunque existan muchas relaciones e interdependencias entre sí. La vida cultural se sitúa en diferentes contextos que pueden ser muy heterogéneos y pluriculturales, como sucede en las grandes concentraciones urbanas y, en algunos casos, pueden ser homogéneos (y por lo tanto «monoculturales»).

Dependiendo del diálogo entre vida cultural y contexto, se puede construir un marco más amplio para la configuración de políticas culturales, de las condiciones para definirlos como impactos de la cultura sobre el desarrollo. El estado-nación (con su definición de cultura nacional) y la vida cultural pueden coincidir o discrepar, algo que ha sido el motivo de grandes conflictos y de pérdida de diversidad cultural en muchos países durante la modernidad.

La configuración de los estados-nación modernos propició la construcción de una cultura nacional, con más o menos respeto hacia la vida cultural de sus sociedades y como una necesidad para un nuevo proyecto político concreto. Muchas veces, se alteró la vida cultural o se vio perseguida para imponer un modelo de cultura, con más o menos respeto hacia las culturas existentes. Los autoritarismos se caracterizan por querer definir y dirigir la vida cultural, a pesar de los ciudadanos, imponiendo un modelo de cultura que se construye desde el poder, y desvalorizan la vida cultural a nivel social, expresivo-creativo, tradicional, etc. La historia ha demostrado que los estados autoritarios imponen una cultura nacional, única y controlada, pero no pueden controlar todas las dinámicas de la vida cultural; por esta razón, la represión sobre la expresión de la libertad cultural es tan significativa en estos periodos históricos.

Una vida cultural puede tener niveles de libertad distintos (exógenos o endógenos), que es necesario identificar como factores de desarrollo y ejercicio de los derechos fundamentales.

En este marco ,entran en diálogo algunos aspectos que han dominado en gran medida el debate de las políticas culturales:

— Las definiciones disciplinares de cultura que intentan buscar una visión que incorpore todos los elementos de su propia diversidad.
— La construcción de una cultura nacional de los estados-nación *versus* las culturas existentes.
— La vida cultural real, que convive con personas procedentes de otras culturas.Estos aspectos a considerar no siempre dialogan e interactúan entre ellos; en algunos casos, se imponen unos a otros, o muchas veces se analiza la cultura desde solo una de estas perspectivas.

Podemos afirmar, como dice *Nuestra Diversidad Creativa*,[32] que una política puede incidir, fomentar, facilitar… la vida cultural de una sociedad o una comunidad pero no puede dirigirla, ni orientarla ya que la misma dinámica de la vida cultural no lo permite.

Cuando la cultura nacional respeta y se construye sobre los saberes de las distintas vidas culturales de su contexto, puede orientarse al respeto y la defensa de los derechos humanos y culturales.

Incidencia de la vida cultural en un enfoque de desarrollo basado en derechos culturales

En primer lugar, participar en la vida cultural es un derecho fundamental imprescindible para el pleno ejercicio de los derechos y las libertades. Como el espacio-tiempo que incide en la creación de las condiciones básicas de desarrollo.

El ejercicio del derecho a participar en la vida cultural requiere, y permite adquirir, autonomía, capacidades y libertad individual y colectiva para asumir su propio destino como elemento fundamental para un desarrollo humano sostenible.

La vida cultural es el espacio o la realidad donde se pueden originar procesos que incidan positivamente en impactos en el desarrollo, como:

32 Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. *Nuestra Diversidad Creativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo.* París: UNESCO, 1996.

— Adquisición y generación de capacidades individuales, colectivas e institucionales.
— Apropiación del propio concepto de desarrollo y sus impactos.
— Autonomía para actuar individual y colectivamente, a partir del hecho de disponer de los recursos para asumir sus responsabilidades.
— Aprendizaje de derechos en entornos educativos respetuosos.
— Satisfacción de necesidades básicas que se relacionen con las propias necesidades culturales.
— Conseguir seguridad e integridad personal, y respeto hacia las expresiones culturales y las formas de vida cultural.— Etcétera.
— La vida cultural aporta una potencialidad real a la mejora de las condiciones de vida a partir de los impactos que pueda tener en diferentes dimensiones:
— Por la vía de potenciar el sector cultural; creación de empleo, aportación a la economía, etc.
— Incide a otros sectores de la vida social (educación, salud, gobierno).
— Fomenta y facilita procesos ascendentes de participación social, política y cultural.
— Favorece aprendizajes para una mejor estructuración y cohesión social.
— Es un lugar de encuentro entre las posibles propuestas y tendencias de las políticas culturales con la realidad de la ciudadanía.

Facilitar y fomentar la organización y la estructuración de la vida cultural puede ser un objetivo fundamental de las políticas culturales democráticas con enfoque en el desarrollo. La participación en la vida cultural puede incidir en otros niveles de participación social, tanto por el fomento de esta capacidad como por los aprendizajes para participar en la vida social y política.

Las políticas en el marco del Enfoque Cultural para el Desarrollo pueden ejercer nuevas funciones, muy importantes para aprovechar el potencial de la vida cultural como proceso de desarrollo. Entre ellas, podemos destacar:

— Fomentado regulaciones y consensos:
  - Sensibles a la diversidad de la vida cultural.
  - Facilitando dinámicas, amplias y plurales de las vidas culturales.
  - Creando normativas y legislaciones respetuosas.
  - Aportando elementos que permitan resolver los problemas de funcionamiento de la vida cultural.
— Apreciando y regulando la realidad de las diferentes vidas culturales del contexto amplio.

— Tomando decisiones u opciones que permitan:
  - Compensación entre situaciones diferentes o grupos sociales vulnerables.
  - Protección de derechos para todos.
  - Defender el interés general.
  - Estimular la participación.
  - Recuperar la memoria colectiva.
  - Contratendencia o equilibrio entre el individuo (derechos) y el mercado.
— Garantizando altos niveles de libertad cultural.
— Generando capacidades básicas y culturales.
— Fomentando la construcción de capacidades institucionales sensibles al desarrollo.

La pobreza, el hambre y la insuficiencia alimentaria son problemas que no se resuelven con menos cultura, sino que la vida cultural convive con estas situaciones y es un factor importante para su resolución. La pobreza económica no es pobreza cultural. La lucha contra la pobreza no se resuelve al margen, sino articulándose con el mantenimiento de la vida cultural y el autoestima cultural de las personas.

La cultura no puede considerarse un lujo, sino la necesidad de cualquier persona de compartir con su comunidad una parte de su vida: la vida cultural. La cultura es una inversión que favorece a las personas, las comunidades, las ciudades y los gobiernos. Cuando se considera la cultura únicamente como un gasto prescindible se desvaloriza un potencial importante. La cultura es vida y se mueve (en el tiempo y en los contextos). Los movimientos culturales son las formas de expresión del dinamismo de una sociedad.

Protocolo para la incorporación de los derechos culturales en la planificación, ejecución y seguimiento de las acciones para el desarrollo

Metodología de la investigación: el análisis de la práctica

El objetivo de esta investigación se centra en estudiar los factores que permiten una mayor visibilidad de los resultados y los efectos de los proyectos de cultura y desarrollo. Parar este fin, incorporamos el concepto de impacto que, en campos como el de las ciencias ambientales y políticas, permite analizar sistemáticamente las transformaciones resultantes de las

políticas, los programas, los proyectos o las intervenciones en un contexto determinado. Aunque no existe una metodología específica[33] para el análisis de los impactos sociales y culturales, esta investigación parte de las experiencias en otros campos disciplinares para desarrollar una aplicación práctica en el marco de la investigación de los derechos culturales.

A partir de la definición de los derechos culturales que hemos presentado con anterioridad, se han establecido dos tipos de relaciones entre derechos y sus posibles impactos en el desarrollo: en primer lugar, impactos positivos para el desarrollo y el bienestar individual y colectivo, cuando se garantiza la efectividad de estos derechos; y, en segundo lugar, impactos negativos cuando no se reconocen estos derechos y se niega la libertad cultural de personas y colectivos. Confrontar los aspectos positivos y negativos nos debe permitir poder integrar una finalidad práctica a la hora de planificar acciones para el desarrollo.

La compilación de los impactos parte, en una primera fase, de una investigación documental sobre los principales documentos de análisis de derechos culturales, y la información de los resultados de diferentes proyectos analizados por la Cátedra UNESCO de Políticas Culturales y Cooperación. Destaca el de investigación aplicada —Applied Practical Learnings—[34] de análisis de los Programas Conjuntos de la Ventana de Cultura y Desarrollo del Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio. En un segundo estadio, se ha aplicado una metodología específica que incorpora la realización de talleres, con el formato *focus group* incluyendo gestores de proyecto, en os que se han extraído los principales aprendizajes que el propio proceso de justificación y evaluación del proyecto no había apreciado suficientemente. El análisis de los impactos permite ir más allá de la apreciación de la eficacia de los resultados del proyecto, para determinar cómo se ha modificado el entorno de la intervención.

Las experiencias de los proyectos de cultura y desarrollo han permitido observar cómo las situaciones de garantía o falta de libertad cultural determinan los impactos de desarrollo. El análisis de estas prácticas nos permite concretar una propuesta de listado que pone en relación los derechos culturales con los impactos para el desarrollo. Esta relación es una propuesta que no tiene carácter exhaustivo ni tiene la la finalidad de incluir todos los impactos finales; no obstante, sí tiene la voluntad de poner de relieve la necesidad de concreción

33 Como cita A. Colombo, los *event studies* han avanzado en la concreción de los impactos generados por eventos culturales, festivales, etc. Colombo, A. *Cultural Impact Perception: A model proposal for Intangible Impact Assessment.* Tesis doctoral. Girona: Universitat de Girona, 2012.

34 Más información en: www.apl-cultural.com.

de los principios jurídicos internacionales para una praxis del desarrollo en el terreno, confrontándonos a la vida cultural de un contexto determinado.

Impactos en proyectos de cultura y desarrollo

Consideramos como impactos aquellos indicios y cambios causados por una intervención o una acción, individual o colectiva, en un contexto determinado, un evento o una acción. En el campo de las ciencias medioambientales, donde se cuenta con una larga tradición, se ha usado para analizar cómo el entorno natural se puede ver afectado por la acción humana o por algún fenómeno natural. En el campo de las ciencias políticas, el análisis se ha centrado en los impactos que una acción o un programa político genera sobre un grupo específico de personas,[35] o en la resolución de problemáticas que ha permitido realizar evaluaciones de políticas culturales, por ejemplo. Los llamados *event studies* también han compilados aquellos impactos que surgen de los eventos culturales.

En el marco de esta investigación, definimos los impactos en cultura y desarrollo como los efectos de las intervenciones en favor de la garantía de los derechos culturales, que repercuten en el grado de libertad y desarrollo de los individuos o de una población e inciden en un aumento del bienestar. Concretamente, se trata de considerar los efectos positivos y negativos derivados de la garantía, o el incumplimiento de los derechos culturales en el bienestar y el desarrollo humano sostenible.

La diferencia entre impactos y resultados de una intervención radica en el contexto de análisis y observación: los resultados son los efectos que un programa o una intervención tiene sobre sus beneficiarios, sobre los sujetos a los que se destina la actuación, al final de un periodo determinado, y los impactos son los cambios que se han producido en el conjunto de la población,[36] tanto a medio y largo plazo como a nivel de sostenibilidad. Sin embargo, tal como distingue Apodaca,[37] los cambios ocurridos durante o después de un programa no solo dependen de las intervenciones: existen múltiples factores que pueden determinar las transformaciones de un

35 Subirats, J. [*et al.*] *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008. Citada en Colombo, A. *Op. cit.*

36 Alvira, F. *Metodología de la evaluación de programas.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991. Citada en Apodaca, P. Evaluación de los resultados e impactos. *Revista de Investigación Educativa,* vol. 17, n. 2 (1999), p. 363-377.

37 Apodaca, P. *Op. cit*.

contexto determinado. Los impactos engloban los *efectos brutos* y los *efectos netos*, que delimitan los efectos reales de la intervención.

En el campo de la cooperación para el desarrollo,[38] el análisis de impacto se considera uno de los criterios clave para la evaluación,[39] para el estudio de aquellos efectos que van más allá de los objetivos concretos de políticas, programas y/o proyectos. La dificultad de este análisis estriba en la amplitud del concepto que incluye tanto los efectos positivos y negativos, previstos o imprevistos, etc., y en la variable temporal de cuando se realiza la evaluación y la apreciación de impactos temporalmente mucho más tardíos.

En las acciones de desarrollo entendemos los impactos culturales como aquellos efectos que se han producido en el contexto a nivel económico, técnico, social, político, etc., y a los que se les atribuye una cierta contribución en la dimensión cultural. Desde otra perspectiva, los impactos que, fruto de las acciones para el desarrollo afectan, positiva o negativamente, en la vida cultural de un territorio.

Todo esto responde a los esfuerzos para evidenciar los resultados de las políticas de desarrollo a nivel local y nacional, y para aumentar la eficacia de la AOD en la cooperación internacional, unos esfuerzos que han abierto un debate sobre si los simples resultados de las acciones evaluables son suficientes para medir su eficacia real. Como describen varios trabajos de la UNESCO,[40] durante décadas los planteamientos sobre la necesidad de una acción eficaz para el desarrollo y la reducción de la pobreza han evidenciado ciertos fracasos de las políticas de desarrollo tradicionales, que no han dado los frutos esperados por falta de incorporar la dimensión cultural.

Tipologías y niveles de impacto

Las aportaciones sobre los impactos de otros sectores, y su incorporación a las relaciones entre cultura y desarrollo, requieren de un proceso de adaptación y definición más profundo. Las mismas definiciones de impacto pueden ser tan amplias como el propio campo lo considere oportuno, y mucho más en sectores

38 Según la NORAD, el Comité de Ayuda del Desarrollo y numerosos organismos internacionales. Cf. González, L. «La evaluación ex-post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo». *Cuadernos de trabajo de Hegoa,* n. 29 (septiembre de 2000), p. 37. Disponible en: http://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/118.

39 Junto con los otros cuatro criterios considerados clave: la eficacia, la eficiencia, la pertinencia y la sostenibilidad.

40 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Dimensión cultural del desarrollo, hacia un enfoque práctico*. París: UNESCO, 1995.

como la cultura y el desarrollo, donde sus propios límites son muy difusos. A pesar de estas consideraciones, es importante realizar el esfuerzo hacia una mayor concreción para dar respuesta a la necesidad de poder evidenciar los impactos de la cultura en el desarrollo. No podemos olvidar que el desarrollo puede entenderse, o analizarse, desde posiciones más economicistas o tecnocráticas, hasta otras que valoren más los impactos sobre el desarrollo humano y la mejora de las condiciones de vida de las personas. Por lo cual, un tipo de impactos se inspirarán más en los datos que inciden sobre un tipo de desarrollo, mientras que otros aportarán información sobre otros aspectos del desarrollo humano. Desde el crecimiento de la renta *per capita* hasta la mejora de las capacidades humanas para la participación política, existe una amplia gradación de posibilidades para definir los impactos sobre el desarrollo

Del mismo modo, los impactos de la cultura dependen de las opciones que se hayan decidido incorporar, como contenidos culturales, a una intervención concreta. Pero también dependen del tipo de resultados o efectos que podemos observar, como son los impactos que irán desde aspectos más concretos hasta elementos con un alto nivel de subjetividad.

Por estas dificultades, no existen muchos trabajos sobres los impactos en cultura y desarrollo, ya que estos implican un cierto atrevimiento a realizar una propuesta que siempre podrá tener otras perspectivas.

En este sentido, existe la necesidad de intentar ordenar y definir, con más claridad, los impactos a todos su niveles para poderlos incorporar a la visibilidad de los efectos de las acciones para el desarrollo. A continuación, describimos una primera tipología de acuerdo con las propias características del impacto y sus efectos, actores o destinatarios:

— Tipología de acuerdo con su resultado o proceso:
  - Impactos directos: se entienden los que se pueden lograr por medio de una intervención y un proceso que se han definido previamente a partir de un objetivo concreto.
  - Impactos indirectos: son los que se consiguen de acuerdo con una mediación de otras intervenciones, o la incidencia en sectores no incorporados en el objetivo concreto; pueden estar o no estar previstos en la programación de la acción.
  - Impactos inducidos: son el resultado de diferentes intervenciones que persiguen otros objetivos, pero que finalmente ocasionan un impacto no previsto, aunque es producto de diferentes acciones.

— Tipología de impactos por su incidencia a nivel de población:
  - Impactos individuales: tienen un resultado en personas concretas o en el individuo como unidad del cuerpo social.

- Impactos colectivos o comunitarios: tienen incidencia en grupos sociales concretos o en comunidades (barrios, pueblos, etc.), definidos previamente como grupos sociales destinatarios.
- Impactos en la estructura social y en la institucionalidad:

— Tipología de impactos generales:
- Impactos en la gobernabilidad.
- Impactos en las garantías democráticas y de derechos.
- Impactos económicos.
- Impactos educativos.
- Impactos en el bienestar social.
- Impactos ambientales.
- Impactos sobre el conocimiento y la innovación.

— Tipología de impactos de acuerdo con la planificación y la formulación de proyectos:
- Impactos previstos y diseñados en la definición de la acción.
- Impactos incorporados a partir de la observación de un resultado no previsto.
- Impactos incorporados de otras acciones.

Límites y alcances para la medición de los impactos de cultura y desarrollo

— El concepto de impacto conlleva la observación de un efecto, de un cambio producido por un agente externo o interno. Sin embargo, como hemos visto, la **dificultad para su análisis** reside en que no siempre hay una relación causa-efecto entre la acción y su resultado y, por ello, es necesario analizar los múltiples elementos interrelacionados. Además, los impactos sociales y culturales son, en muchos casos, intangibles, por lo que su análisis conlleva dificultades añadidas.

— Cuando hablamos de **impactos en derechos humanos,** nos enfrentamos a nuevos retos de medición. El enfoque basado en Derechos Humanos incide en la importancia de garantizar los derechos humanos en cualquier intervención para el desarrollo. Es importante resaltar algunas iniciativas, como las *declaraciones de impacto sobre los derechos humanos* o como la creación de Indicadores de Desempeño en Derechos humanos,[41] de la Organización Internacional del Trabajo, para garantizar que las acciones con objetivos de desarrollo no sean contraproducentes para los derechos humanos. Tal como apunta el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990: p.

41 La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha trabajado en los Indicadores de Desempeño en Derechos Humanos.

92-93), órgano que controla la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, «no se puede concluir automáticamente que cualquier actividad de cooperación para el desarrollo vaya a contribuir a fomentar el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales. Muchas actividades iniciadas en nombre del desarrollo han sido reconocidas posteriormente como actividades que estaban mal concebidas, o que eran incluso contraproducentes desde el punto de vista de los derechos humanos». Es decir, han generado impactos negativos de acuerdo con la intencionalidad inicial.

- Las declaraciones internacionales en materia de derechos culturales especifican que estos no pueden negar el **cumplimiento de los otros derechos humanos**, e insta a posicionarse en contra del relativismo cultural que puede generar ambigüedad respecto a este punto. Es decir, un impacto en derechos humanos ha de contemplar su impacto cultural, y viceversa.
- La práctica de la cooperación internacional para el desarrollo, y en las políticas nacionales y locales de desarrollo nos muestra el interés en **avanzar en la visibilización de resultados** de sus acciones, para poder hacer un seguimiento adecuado, evaluar y mostrar los impactos que las políticas, los programas y los proyectos de cooperación tienen sobre la población y el territorio donde se desarrolla la acción. Con este fin, se han desarrollado nuevas metodologías como la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD),[42] que contribuyen a realizar una planificación, un seguimiento y una evaluación de los resultados reales del proyecto que a diferencia, por ejemplo, del Marco Lógico, centra su foco en el alcance de los resultados estimados en el programa o proyecto.
- Percibimos un cambio hacia los análisis de impacto, que inicialmente se realizaban para evitar riesgos antes de la intervención (por ejemplo, en casos medioambientales), tendientes a situar estos análisis como base del diseño (ex/ante) de la actuación.[43] En este caso, la **formulación** parte de la **estimación de impactos** a alcanzar con la intervención, que incluye tanto las alternativas existentes para mitigar los impactos negativos de la intervención, como fomentar los positivos y poder consensuar con los actores clave la intervención en función de estos impactos.

42 Más información sobre la GpRD en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/18831/original/Segundo_encuentro_de_las_ongs_de_desarrollo.pdf?1331296589.

43 Propuesta realizada por Pau Rosell, del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia, en el seminario *Impactos Culturales,* realizado en septiembre de 2013 en la Universidad de Girona.

- La estimación de impactos en la formulación del proyecto adquiere especial **relevancia en el campo de la cultura**, donde las diferentes visiones y teorizaciones, así como su naturaleza cambiante, en permanente transformación y con interrelación con los otros ámbitos del desarrollo, conlleva una dificultad sistemática para definir impactos concretos. Es necesario realizar esfuerzos para aterrizar en aplicaciones prácticas que garanticen la garantía de los derechos culturales y su incidencia en los otros derechos humanos, la dignidad y el bienestar.
- Nuestra propuesta quiere **contribuir a la concreción de los impactos** sobre el desarrollo a través de la garantía de los derechos culturales, de forma que estos puedan constituir la base de los procesos de definición de una acción con formulaciones y planificaciones que concreten impactos, de tal manera que se puedan hacer análisis de la compleja realidad de la situación sin perder de vista el foco de nuestra acción.

Principios para aplicar un enfoque centrado en impactos en proyectos de cultura y desarrollo

— Los avances de una acción en materia de **derechos humanos** pueden generar dificultades para concretarse en impactos concretos. En el caso de los derechos culturales, existe la dificultad de medir aspectos intangibles como el fomento de la diversidad cultural, las relaciones interculturales o la creatividad. Para la consideración de estos impactos, se debería contar con listados de impactos de referencia, o crearlos a partir de la observación en un contexto determinado. Si se consiguen concretar estos impactos también se incidirá en el fomento de capacidades del equipo del proyecto o el programa para observar, evidenciar y/o destacar aquellos impactos más pertinentes, etc.

— Para concretar los impactos de la acción, es importante **revisar metodologías** como la Gestión por Resultados al Desarrollo (GpRD) o el análisis de impactos existentes (medioambientales, económicos, etc.). Aunque no siempre se pueden crear nuevas metodologías o fórmulas de compilación de impactos por parte de los gestores de los proyectos, algunas de estas propuestas podrían ser incorporadas en momentos clave, por ejemplo, en la formulación del proyecto o en la definición de tareas con los evaluadores, o en el trabajo con expertos y consultores en el análisis de resultados.

— Debemos considerar que los **impactos no se pueden analizar aislados**, porque la relación entre la acción y los impactos generados no siempre es causa-efecto, sino que intervienen otros condicionantes que pueden incidir en los impactos resultantes. Para analizar los

impactos se deben ver las diferentes acciones que pueden producir los impactos, su interrelación con otro tipo de impactos, los cambios y las transformaciones que dependen de cada contexto, etc.

— Es importante considerar las **diferentes conexiones** existentes entre distintos impactos. Por ejemplo, considerar los impactos culturales en los diferentes ámbitos de las políticas públicas puede enriquecer considerablemente el análisis sobre el alcance de las políticas culturales, teniendo en cuenta que la cultura genera impactos más allá del campo sectorial o de políticas sectoriales específicas.[44] Este punto es especialmente relevante si tenemos en cuenta las teorías que defienden que, los derechos culturales, son «portadores de sentido entre los derechos».[45]

— Una intervención puede generar impactos **positivos y negativos**. Los objetivos de los análisis de impacto previos, por ejemplo, a la intervención, serían evaluar estrategias para reducir los impactos negativos y aumentar los positivos para los grupos-objetivos de la intervención para el desarrollo.

— En las acciones para el desarrollo, es importante tener en cuenta los **grupos-objetivos** a los que se dirige la acción, principalmente porque en cualquier intervención en la que se generen impactos positivos para algunos grupos, otros pueden salir perjudicados con ella, generándose así impactos negativos.

— Los impactos se generan en **diferentes tiempos** (corto, medio y largo plazo) y en diferentes **espacios** (local, regional, virtual, etc.). La compilación de impactos, sea cual sea su fin, debería contemplar estas variables y tener en cuenta las transformaciones, las relaciones entre positivos y negativos, etc. Por ejemplo, es evidente que hay muchos impactos positivos a corto plazo que pueden convertirse en negativos a largo plazo, o en diferentes niveles.

— Finalmente, hay que tener en cuenta la **intensidad** con la que impactamos, es decir, se deberían contemplar los grados de intensidad de los impactos con nuestra intervención.

La evolución de estas reflexiones y procesos sobre los derechos culturales no se corresponde con la atención de sus planteamientos en las políticas culturales y las políticas de desarrollo a diferentes niveles. Ante esta situación, identificamos que existe la necesidad de una mayor concreción, y de poner en valor los resultados y los impactos de un modo más explícito y ordenado, tal como se presenta en el próximo apartado de este capítulo.

---

44 Subirats, J. [*et al.*] *El retorn social de les polítiques culturals: Com mesurar el valor públic de la cultura?* Barcelona: IGOP / UAB, 2011.

45 Patrice Meyer-Bisch.

Referencias Bibliográficas

Apodaca, P. Evaluación de los resultados e impactos. *Revista de Investigación Educativa,* vol. 17, n. 2 (1999)

Alvira, F. *Metodología de la evaluación de programas.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991.

Colombo, A. *Cultural Impact Perception: A model proposal for Intangible Impact Assessment.* Tesis doctoral. Girona: Universitat de Girona, 2012.

COMISIÓN MUNDIAL DE CULTURA Y DESARROLLO. *Nuestra Diversidad Creativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo.* París: UNESCO, 1996.

García Canclini, N. *Políticas culturales en América Latina.* México D.F.: Grijalbo, 1987.

Grupo de Friburgo. Los Derechos Culturales: *Declaración de Friburgo*. Observatorio de la Diversidad y los Derechos Culturales Organización Internacional de la Francofonía, 2007.

Meyer-Bisch, P. «Analyse des droits culturels». *Revue Droits Fondamentaux*, n. 7, 2009.

Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos.* París, 1948.

Organización de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),* 1966

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Ginebra, 1976

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. *Dimensión cultural del desarrollo, hacia un enfoque práctico*. París: UNESCO, 1995.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. *Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural*. UNESCO, 2001

Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. *Agenda 21 de la Cultura*. Barcelona: CGLU, 2004

Subirats, J. [*et al.*] *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008

Subirats, J. [*et al.*] *El retorn social de les polítiques culturals: Com mesurar el valor públic de la cultura.* Barcelona: IGOP / UAB, 2011.

Todorov, T. *El miedo a los bárbaros*. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2008,

Annexo
Propuesta de listado de impactos de acceso, participación y contribución a la vida cultural según la Observación nº 21

Participación en la vida cultural

DERECHOS[1]	POSIBLES IMPACTOS	DESCRIPCIÓN DE LOS IMPACTOS
Derecho a actuar libremente	Posibilidad de elegir el propio modo de vida a nivel individual y/o colectivo.	Libertad para poder escoger y disfrutar el tipo de vida de elección sin coacción por parte del estado, u otros grupos y/o comunidades.
	Refuerzo de la autoestima y la dignidad a través de una elección de vida consciente y el conocimiento de la propia cultura.	Disponibilidad de los elementos necesarios para conocer, valorar la propia cultura y vivirla con dignidad para el crecimiento personal y colectivo.
	Autonomía cultural de los grupos sociales y de las comunidades, con especial atención a las poblaciones más vulnerables.	Soberanía de los grupos sociales, principalmente los más vulnerables, sin estar sometidos a los intereses políticos y/o económicos que reduzcan sus derechos, sobre todo en las decisiones que atañen a los recursos naturales en la tierra en la que viven.
	Mejora de la convivencia y reducción de conflictos entre la población gracias al reconocimiento de las diferentes comunidades culturales.	Procesos de reconocimiento y legitimación de pueblos tradicionalmente discriminados para fomentar un clima de paz.
	Disponibilidad de un clima de libertad cultural favorable a la realización personal de los individuos de una comunidad o sociedad.	Los individuos ven reconocidos sus derechos y su legado en la vida cultural, política, económica del país.
Derecho a escoger su propia identidad	Fomento del sentido de pertenencia y autoestima colectiva por parte del individuo que valora su propia cultura.	Compartir los valores, las prácticas y los principios culturales que fomenten el desarrollo donde el individuo se siente parte de la comunidad.
	Fomento del respeto y reconocimiento de los valores y los estilos de vida de los grupos culturales.	Existencia de capacidades para saber descubrir la riqueza de conocimientos de una cultura, y actitudes de escucha, consideración y respeto hacia prácticas culturales y modos de vivir ajenos a los propios.
	Inclusión y aumento de consideración de grupos históricamente excluidos en el ámbito político, legislativo, educativo, etc.	Los grupos históricamente excluidos se benefician de medidas y/o programas específicos que fomentan la inclusión y la participación de sus miembros en la colectividad, a la vez que se contribuye a un cambio de percepciones sobre estos.
Derecho a escoger su propia identidad	Libertad efectiva para escoger su identidad cultural, o identidades múltiples y/o espiritualidades y vivir acuerdo con ella/s.	Elección de aquellos elementos individuales y/o colectivos que constituyen la referencia de una persona, sin que resulte perjudicada por ello.

1 El título de los derechos han sido recogidos según su transcripción literal en: organización de las Naciones Unidas. Observación General nº 21. Ginebra: Comité CDESC, 2009.

DERECHOS[1]	POSIBLES IMPACTOS	DESCRIPCIÓN DE LOS IMPACTOS
Derecho a escoger su propia identidad	Mejora del conocimiento de la historia y la memoria colectivas que refuerce los vínculos emocionales del individuo con la comunidad.	Los individuos tienen a su disposición la información sobre la historia y los hechos clave acaecidos en su comunidad, que les permite conocer y entender aquellos actos significativos a nivel colectivo.
	Percepción positiva sobre la participación en la vida cultural por parte de todos los individuos y/o grupos culturales	Los sujetos de la vida cultural sienten que pueden participar en esta de forma activa y participativa, contribuyendo con sus aportaciones.
	Aumento del reconocimiento efectivo de las minorías lingüísticas, étnicas y/o culturales.	Las minorías ven reconocidos sus derechos y su legado en la vida cultural, política y económica del país.
Derecho a identificarse o no con una o con varias comunidades, o a cambiar de idea	Mayor reconocimiento de las identidades múltiples en un contexto determinado.	Existencia de un contexto social en el que se garantiza la libertad para la elección de una o múltiples identidades, las posibilidades de transformación y/o su redefinición.
	Libertad efectiva para poder cambiar o compartir su identidad cultural, sin verse reducidas sus posibilidades de realización ni ser discriminado/a.	El individuo puede elegir aquellos elementos que constituyen la base para su identidad y cambiar su elección sin sufrir consecuencias negativas por ello.
	Existencia de un clima en el que se garantiza que ningún individuo sufre marginación según la vida cultural que ha elegido	El individuo puede acceder y participar en la vida cultural de preferencia sin estar sometido a ningún tipo de discriminación en la comunidad en la que vive.
Derecho a participar en la vida política de la sociedad	Existencia de una gobernanza efectiva que garantiza la participación y la libertad de expresión y opinión de los diferentes grupos y comunidades culturales	Los diferentes grupos y comunidades culturales pueden ejercer su derecho a expresarse libremente y participar en la política de forma activa.
	Clima social favorable a las relaciones entre diferentes comunidades, grupos culturales y entre generaciones.	Los habitantes de un territorio determinado establecen relaciones entre personas de distintas culturas y procedencias, edades, etc.
	Mayor valorización del espacio público e implicación de los ciudadanos en las problemáticas que les atañen: derechos a una vivienda digna, urbanismo adecuado a las necesidades de la población, etc.	Las personas otorgan importancia a mantener los espacios públicos para el beneficio de todos, y a implicarse en las cuestiones y problemáticas derivadas de su uso por parte de la comunidad.
	Inclusión política de grupos culturales históricamente excluidos a partir del aumento de representación parlamentaria y la participación en diferentes órganos públicos.	Los distintos grupos culturales participan activamente en la vida política del territorio y/o país, y se sienten incluidos en su desarrollo.

DERECHOS[1]	POSIBLES IMPACTOS	DESCRIPCIÓN DE LOS IMPACTOS
Derecho a participar en la vida política de la sociedad	Aumento de gobernanza y participación política a raíz de la percepción positiva de los ciudadanos de la efectividad de su derecho a formar parte de la vida cultural y política del país.	Los ciudadanos se implican más activamente, participan y desarrollan mecanismos de control y supervisión política al tener una percepción positiva de su rol en las cuestiones políticas.
	Libertad efectiva de movimiento, organización, expresión y creación, etc., que crea un clima de confianza en los ciudadanos sobre su incidencia en la transformación social.	Los ciudadanos sienten que pueden participar en la sociedad expresándose, manifestándose, organizándose y de esta forma, incidir en las transformaciones que tienen lugar en ella.
	Existencia de un sistema legal que no discrimina las normas e instituciones judiciales de las diferentes comunidades culturales	Se respetan y se toman en cuenta los principios jurídicos de otras comunidades culturales, siempre que estos respeten la legislación vigente y los derechos humanos.
	Mayor sentido de pertenencia comunitaria en los contextos en que todas las culturas y/o comunidades son respetadas e incluidas como parte del proyecto de construcción de un estado plural.	El reconocimiento del pluralismo cultural (existencia de estructuras y/o entidades culturalmente plurales, respeto por las lenguas y culturas del contexto, etc.), fomenta la valoración de las diferentes culturas existentes en un país en detrimento de una visión única de la cultura estatal.
	Inclusión efectiva de grupos minoritarios a partir de la reparación y compensación de injusticias históricas, y desequilibrios económicos y políticos.	Fomento de políticas inclusivas para grupos tradicionalmente excluidos y de mecanismos de reparación de esta marginación en todos los campos políticos, sociales, económicos… a la vez que se promueve una nueva forma de visibilizarlos.
Derecho a ejercer sus propias prácticas culturales	Aumento de las capacidades de la comunidad a través del desarrollo del conocimiento, lenguas y expresiones culturales.	La riqueza de la diversidad cultural tiene un impacto positivo en los recursos individuales y colectivos disponibles aumentando el capital humano y social de la comunidad.
	Mayor cohesión social en contextos en los que se garantiza la participación efectiva de personas en manifestaciones culturales, espirituales e intelectuales de la comunidad.	La persona y/o grupo se siente parte de la comunidad al ser invitado a participar en manifestaciones de la vida colectiva: festivales, tradiciones, representaciones culturales, fiestas del pueblo, fiestas nacionales, etc.
	Incremento en la participación en el territorio garantizando el uso de los espacios públicos (calle, centros culturales, etc.).	Las personas se implican con aquellos eventos o actos que sienten como propios en el espacio público.
	Mantenimiento de la memoria colectiva, y de las raíces históricas y espirituales, y respeto a los símbolos tradicionales y/o religiosos de las diferentes culturas.	Los individuos y/o grupos participan de forma libre en aquellos eventos y actos que tienen un valor intrínseco para ellos, sintiéndose parte de una colectividad, religión, etc.

DERECHOS[1]	POSIBLES IMPACTOS	DESCRIPCIÓN DE LOS IMPACTOS
Derecho a expresarse en la lengua de su elección	Mayor retención del conocimiento y cosmovisión cultural, cuando se garantiza el mantenimiento y la supervivencia de la lengua.	Los hablantes de una lengua pueden vehicular conocimientos ancestrales y formas de ver el mundo que son de utilidad para la vida individual y colectiva.
	Aumento de la calidad de la educación garantizando el acceso a la propia lengua.	La educación en lenguas locales se adapta mejor al contexto, y ayuda a valorar la importancia de la propia cultura y lengua.
	Fomento de la diversidad cultural por parte de los medios de comunicación a través de la incorporación de las lenguas locales.	Los medios de comunicación incluyen las diferentes lenguas del país y se convierten en herramientas para la promoción de la diversidad cultural cambiando la percepción sobre culturas históricamente relegadas.
Derecho a expresarse en la lengua de su elección	Mayor acceso al ámbito jurídico, servicios públicos, etc., garantizando el uso de lenguas locales.	Se consideran que las lenguas locales se deben incorporar en los servicios estatales (jurídico, servicios públicos, etc.), y de esta forma se facilita el acceso a los hablantes de las diferentes lenguas.
Derecho a buscar, desarrollar y compartir con otros sus conocimientos y expresiones culturales	Mayor reconocimiento y valorización del trabajo de artistas, creadores, transmisores e intérpretes de la cultura.	Se reconoce a los actores culturales como agentes importantes para el desarrollo de los individuos y/o comunidades, y se promueve su intervención en cuestiones de interés público.
	Existencia de un clima adecuado para la creación, innovación e intercambio de conocimientos y expresiones creativas.	Se genera un entorno adecuado para la interacción cultural, y se destinan recursos para fomentar un contexto de innovación e intercambio, tanto a nivel local y regional como nacional.
	Contextos más favorables para el fomento de la diversidad cultural en el que se comparten valores entre diferentes individuos, a la vez que se tienen actitudes positivas respecto a las otras culturas y sus expresiones creativas.	Se valora positivamente la riqueza de las otras culturas con las que se convive en un contexto determinado, hecho que incide en el aprecio de sus expresiones culturales.
	Mayor protección y valoración tanto del patrimonio cultural como de las prácticas culturales contemporáneas.	Reconocimiento de la importancia de objetos o prácticas que forman parte de la vida cultural y la cosmovisión de individuos y/o comunidades.
	Percepción positiva por parte de los diferentes grupos y/o comunidades sobre su participación en la vida cultural colectiva.	Los grupos y/o comunidades sienten que pueden participar en la vida cultural de su elección y a formar parte de eventos significativos para la colectividad: carnavales, fiestas populares, etc.
	Entorno favorable al intercambio cultural a partir de la existencia de circuitos de comunicación y difusión plurales, y de interacción entre culturas diferentes.	Los medios y canales de comunicación promueven el conocimiento, el diálogo y el contacto entre diferentes culturas.
	Clima de promoción y aceptación de nuevas expresiones culturales surgidas del contacto intercultural, o de diferentes realidades culturales creativas.	Existencia de políticas pluralistas que fomentan la interacción y el contacto entre individuos poseedores de diferentes identidades generadoras de nuevas dinámicas creativas interculturales.

DERECHOS[1]	POSIBLES IMPACTOS	DESCRIPCIÓN DE LOS IMPACTOS
Derecho a actuar con creatividad y tomar parte en actividades creativas	Disponibilidad y accesibilidad al patrimonio, y a una oferta cultural variada y plural sin discriminación por motivos de identidad, género, procedencia, etc.	Cualquier individuo y/o colectivo puede acceder al patrimonio, a diferentes recursos y actividades culturales en los que existen diferentes opciones acorde con las distintas vidas culturales existentes en un territorio.
	Aumento de capacidades del individuo garantizando su acceso a la creación y a la producción artística.	Se facilita que cualquier individuo pueda ser sujeto activo en las actividades creativas.
	Mayores oportunidades de empleo y generación de renta en los contextos en los que se promueve la profesionalización del sector cultural y la autoemprenduría.	Se facilita que cualquier individuo pueda dedicarse profesionalmente al sector cultural, o desarrollar su propia empresa recibiendo una educación adecuada y adaptada a las necesidades.
Derecho a actuar con creatividad y tomar parte en actividades creativas	Existencia de un clima en el que se garantiza la libertad de expresión y se fomentan las capacidades creativas en el ámbito profesional, educativo, público-privado, etc.	Los contextos en los que se garantiza la libertad de expresión y creación, y en los que se fomenta la práctica de la creatividad surgen idas innovadoras, nuevas formas de actuar, nuevas expresiones artísticas, etc.
	Mayor calidad e inclusión de los alumnos en una educación que fomenta la creatividad a partir de sus necesidades.	La educación valora la creatividad y fomenta su incorporación en la enseñanza para facilitar estos valores entre todo tipo de alumnado: se promueve la curiosidad, la búsqueda de nuevas respuestas, etc.

ACCESO A LA VIDA CULTURAL

DERECHOS[2]	POSIBLES IMPACTOS	DESCRIPCIÓN DE LOS IMPACTOS
Derecho a conocer y comprender su propia cultura y la de otros, a través de la educación y la información	Mayor conocimiento sobre la propia cultura y la de los otros grupos culturales a través de la educación.	El individuo dispone de la información y conocimiento de la propia cultura y sus aspectos distintivos (lengua, literatura, memoria histórica…), así como de las otras culturas en el marco general del reconocimiento de la diversidad cultural en la educación.
	Inclusión efectiva de los valores y contenidos culturales en las políticas y acciones educativas.	Transmisión de los valores culturales como aspectos positivos para la formación del individuo y/o comunidad: respeto por el medioambiente, historia, relaciones entre generaciones, etc.
	Mayor conocimiento y uso de las lenguas locales al incluirlas en la educación y en los medios de comunicación.	Las políticas fomentan el uso de las lenguas maternas en el ámbito educativo y comunicativo.

2 El título de los derechos han sido recogidos según su transcripción literal en la Observación nº 21, op. cit.

DERECHOS[2]	POSIBLES IMPACTOS	DESCRIPCIÓN DE LOS IMPACTOS
Derecho a recibir educación y capacitación de calidad con pleno respeto a su identidad cultural	Fomento de los principios de la diversidad cultural en el ámbito educativo y formativo.	Se facilita la comprensión de la diversidad cultural en el aprendizaje de las personas.
	Mejora de la capacitación y la formación en cuestiones clave para el desarrollo individual y comunitario: transmisión de conocimientos sobre cultivo, tradición, salud, crianza, etc.	Se reconoce la importancia de mantener y transmitir los conocimientos culturales como base para el aprendizaje y la capacitación necesarios para la vida de los individuos y/o la comunidad.
	Garantía efectiva de una educación creativa para todos y a lo largo de la vida.	Cualquier individuo puede recibir educación y/o formación de forma permanente según su realidad cultural, a la vez que promoviendo la innovación y la creatividad.
Derecho a conocer formas de expresión y difusión por cualquier medio tecnológico de información y comunicación	Garantía del derecho de expresión y opinión, y el acceso a la información y la comunicación para participar plenamente en la actual sociedad de la información.	Libertad de cada individuo para expresar libremente sus ideas y opiniones, y transmitirlas sin restricciones, al igual que su acceso a recibir información sin discriminación por cuestiones económicas, políticas, etc.
	Mayor acceso para todos/as a las tecnologías de la información.	Los individuos pueden acceder a los avances de las nuevas tecnologías evitando la brecha digital entre las poblaciones más vulnerables.
	Incremento en el acceso y la participación en medios de comunicación e información por parte de todos los grupos culturales.	Los medios de comunicación garantizan la participación y la visibilidad de las diferentes comunidades culturales y expresividades existentes en el territorio o el país.
	Fomento del acceso a las expresiones culturales, incluyendo aquellas más innovadoras, para todas las personas.	Cualquier individuo puede conocer y participar en el desarrollo de las expresiones culturales de su comunidad, sin discriminación por su origen, condición social, cultural, etc.
Derecho a seguir un estilo de vida asociado al uso de bienes culturales y de recursos como la tierra, el agua, la biodiversidad, el lenguaje o instituciones específicas	Mayor valorización y preservación de los conocimientos culturales que inciden en el desarrollo individual y/o comunitario.	Los individuos de una comunidad cultural valoran y transmiten aquellos conocimientos culturales necesarios para la redistribución, la relación con los recursos naturales, etc.
	Mejora de la seguridad humana y la paz en un clima de justicia que considera la dimensión cultural en la resolución de conflictos	Mantenimiento de los principios de prevención y resolución de conflictos a través de la incorporación de sistemas de justicia tradicional, valoración de las normas de respeto y equidad tradicionales, mecanismos de reconciliación culturales, etc.
	Garantía efectiva para todos los individuos de acceso a los recursos culturales que inciden en su desarrollo individual y/o comunitario: mejora de la salud, bienestar, cohesión social y convivencia pacífica.	El individuo dispone y utiliza adecuadamente los recursos culturales necesarios para su bienestar individual (salud, alimentación, actividades productivas…) y colectivo (paz, cohesión social, convivencia…).

DERECHOS[2]	POSIBLES IMPACTOS	DESCRIPCIÓN DE LOS IMPACTOS
Derecho a seguir un estilo de vida asociado al uso de bienes culturales y de recursos como la tierra, el agua, la biodiversidad, el lenguaje o instituciones específicas	Incremento de soberanía de los grupos indígenas y autóctonos para tomar decisiones que afectan su territorio, sus recursos naturales (tierras, bosques y recursos pesqueros), sus lenguas e instituciones.	Reconocimiento de los derechos de los grupos autóctonos para decidir sobre el futuro del territorio en el que han vivido (cultivo de la tierra, gestión del bosque, etc.), y que constituye la base para su supervivencia, así como los elementos clave de su vida cultural (lengua, cosmovisión, tradiciones, instituciones, etc.).
	Mayor reconocimiento de la elección de vida de los grupos minoritarios y/o autóctonos, sin discriminación por sus formas y valores, lengua, educación, etc.	Se percibe positivamente la elección del estilo de vida, independientemente del valor que se otorgue al uso de la tierra y/o recursos naturales, los principios culturales, desvinculación del sistema monetario y/o tecnológico, etc.
	Existencia de un clima de igualdad de oportunidades sociales y económicas, sin distinción del grupo cultural ni de la elección del tipo de vida.	Cualquier persona, independientemente del grupo cultural al que pertenece o el estilo de vida de elección, tiene igualdad de oportunidades para participar en la vida social y económica de su comunidad.
Derecho a beneficiarse del patrimonio cultural y de las creaciones de otros individuos y comunidades	Garantía efectiva de acceso al patrimonio material e inmaterial por parte de todos los individuos y/o los grupos.	Cualquier individuo tiene oportunidades para acceder al patrimonio, sin encontrar barreras de tipo físico, psíquico, económico, educativo, etc.
	Mejor conocimiento, protección y desarrollo de las potencialidades sociales del patrimonio, la memoria colectiva y los sistemas de conocimiento tradicional.	Difusión y transmisión de los conocimientos heredados, la memoria y el patrimonio para su valor, uso y disfrute en las sociedades contemporáneas, reconociendo aquellos elementos clave que los conectan y son útiles en nuestro presente.
	Fomento de un contexto que facilite la transmisión del modo de vida, idioma, religión y conocimientos a las futuras generaciones.	Existen las condiciones adecuadas para la transmisión de los diferentes elementos de la vida cultural y para que las nuevas generaciones puedan decidir, en el futuro, si quieren participar en ella.
	Mayor creatividad y generación de nuevos conocimientos como resultado de las interacciones culturales entre diferentes individuos y/o comunidades culturales.	Se desarrollan contactos e intercambios permanentes entre las diferentes culturas, que estimulan nuevas formas de pensar, crear, relacionarse, etc.
	Mejora del clima de cohesión y respeto a las diferencias culturales	Se reconocen y valoran positivamente las diferentes culturas, incluyendo las minorías del país.
	Mayor consideración y valoración del conocimiento cultural y la creatividad, que incide en una mayor renovación artística y de innovación.	Existencia de un clima favorable para la creación y el desarrollo cultural, al considerarse como un beneficio para la comunidad.

3 El título de los derechos han sido recogidos según su transcripción literal en la Observación nº 21, op. cit.

CONTRIBUCIÓN A LA VIDA CULTURAL

DERECHOS[3]	POSIBLES IMPACTOS	DESCRIPCIÓN DE LOS IMPACTOS
Derecho a contribuir a la creación de las manifestaciones espirituales, materiales, intelectuales y emocionales de la comunidad	Mayor cohesión social y autoestima colectiva en un contexto de garantía de acceso a la vida cultural, de elección y reconocimiento de la diversidad cultural.	Clima positivo en el que se garantiza la libertad para elegir la vida cultural deseada por parte del individuo y las diferentes comunidades que habitan en el territorio, de modo que se fomenta el sentimiento de inclusión y pertenencia de todos los grupos.
	Mejores capacidades colectivas para valorar, reconocer y promocionar las manifestaciones de interés para las comunidades	Se garantiza el respeto por las diferentes manifestaciones de las culturas del territorio, y se crean los mecanismos para su pervivencia y su desarrollo.
	Mayor consideración de los elementos simbólicos y las manifestaciones de las diferentes culturas, e inclusión en las fiestas, lugares de referencia, homenajes… del estado.	Los eventos estatales incorporan las diferentes culturas que cohabitan en el territorio.
	Aumento de la ciudadanía activa y comprometida a partir de la participación de los individuos en la vida cultural del territorio.	Los individuos gozan de libertad cultural, desarrollan su actividad cultural y se implican activamente en las cuestiones políticas y sociales de su entorno: educación, bienestar, seguridad, etc.
Derecho a participar en el desarrollo de la comunidad a la que pertenece, así como en la definición, la formulación y la aplicación de políticas y decisiones que incidan en el ejercicio de sus derechos culturales	Fortalecimiento institucional fruto de la definición, la formulación y la aplicación de políticas y decisiones culturales.	Aumento de la eficacia y adaptabilidad de las instituciones al implementar políticas que inciden en la vida cultural de la comunidad y su relación con otros sectores: económico, social, educativo, etc.
	Aumento del capital social a través del reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos culturales del territorio.	La riqueza cultural del territorio y su percepción positiva inciden en un mayor dinamismo, y en la mejora de relaciones de cooperación y colaboración entre los miembros de una sociedad.
	Fomento del desarrollo sostenible, ecológico, económico y social en un contexto en el que se favorece la transmisión de conocimientos ancestrales entre generaciones.	Las nuevas generaciones disponen de los conocimientos tradicionales para fomentar el desarrollo sostenible y, a su vez, para promover la innovación y la actualización de dichos conocimientos.
	Refuerzo de los procesos de construcción de ciudadanía, gobernanza y confianza institucional cuando los diferentes grupos culturales gozan de reconocimiento.	El reconocimiento de los diferentes grupos culturales incide en su implicación activa en las decisiones políticas o en la confianza surgida hacia las instituciones públicas.
	Existencia de políticas inclusivas con las diferentes culturas y conocimientos locales, fomentando la participación de grupos históricamente excluidos.	Las políticas públicas incluyen los conocimientos y aportes significativos de las diferentes culturas.
	Mayor adaptabilidad de las estrategias de desarrollo humano, que incluyen enfoques multiculturales.	Se tienen en cuenta las diferentes estrategias de desarrollo de las comunidades culturales de un territorio en sus planes estratégicos.

IMPACTOS NEGATIVOS

POSIBLES IMPACTOS	INCIDENCIA NEGATIVA DE LOS IMPACTOS
Refuerzo de la autoestima y la dignidad a través de una elección de vida consciente, y del conocimiento de la propia cultura.	Una alta percepción de la propia cultura puede generar una actitud de superioridad cultura,l o fomentar la creencia de que la cultura de origen posee elementos excepcionales, generando una cierta «miopía cultural».
Fomento del sentido de pertenencia y autoestima colectivas por parte del individuo que valora su propia cultura.	La excesiva valoración de la propia cultura puede crear situaciones de poca empatía con las otras comunidades y/o realidades culturales, rechazo y/o discriminación, o reducción de la visión cosmopolita de las personas que se sienten identificadas únicamente con su realidad cultural.
Existencia de un sistema legal que no discrimina las normas e instituciones judiciales de las diferentes comunidades culturales.	La consideración de la justicia tradicional puede crear situaciones en las que se pongan en duda los límites del sistema jurídico estatal.
Fomento del respeto, y reconocimiento de los valores y los estilos de vida de los grupos culturales.	La concepción de que las prácticas enraizadas culturalmente tienen que mantenerse puede generar una actitud de relativismo cultural que perpetúe desigualdades y situaciones de abusos de poder.
Garantía efectiva para todos los individuos de acceso a los recursos culturales que inciden en su desarrollo individual y/o comunitario: mejora de la salud, bienestar, cohesión social y convivencia pacífica.	Las creencias sobre la eficacia de los conocimientos y prácticas tradicionales pueden dificultar el uso de métodos científicos o tecnológicos, o la generación de nuevos conocimientos que pueden mejorar la salud y/o el bienestar de la comunidad.

La cultura en la superación de la pobreza

Alberto Abello Vives
Dina Candela

Abstract

El pensamiento económico dominante y el criterio de maximización del beneficio explicativo de las acciones humanas «económicamente relevantes», mostraron una clara inclinación por las «preferencias individuales». En el campo de la cultura, la consecuencia fue la consideración de esta como prescindible y su exclusión de las estrategias para la superación de la pobreza.

A partir de la revisión teórica de los planteamientos provenientes de diferentes áreas del conocimiento, este artículo contiene una reflexión sobre la importancia de la cultura en la comprensión y la superación de la pobreza. Propone repensar la lucha contra la pobreza a partir de las nuevas concepciones sobre esta y desde la mirada de los pobres, recalcando la importancia de la adecuada comprensión de los contextos y las culturas.

Introducción

A partir del estudio de los planteamientos teóricos propuestos por diferentes áreas del conocimiento, tales como la antropología, la economía, las ciencias políticas y los estudios culturales, entre otras ciencias sociales, y en base a un trabajo de investigación realizado en comunidades del Caribe colombiano, el presente artículo propone una reflexión sobre la importancia de la inclusión de un enfoque cultural para la comprensión de la pobreza. Desde la exploración de las teorías examinadas, una aproximación epistemológica desde *lo cultural* y la sistematización de los aprendizajes de la práctica, el artículo incluye una propuesta para la reconceptualización del estado de marginación del ser humano que guíe las acciones encaminadas a la erradicación del fenómeno de la pobreza.

En este orden de ideas, el estudio de la inequidad, propia de los contextos de pobreza, se plantea a partir de la cultura en su dimensión relacional,[1] lo que conlleva a analizar la influencia de los factores culturales sobre el comportamiento económico de los sujetos.[2] El fenómeno de la pobreza es repensado desde abajo, tal como nos indican los economistas Banerjee y Duflo, para proponer una comprensión real de la manera en que la gente toma decisiones, de acuerdo a sus experiencias, opciones y creencias,[3] sin indebidas asimilaciones con sus entornos[4] y con especial atención a eventuales «falsificaciones de preferencias» inducidas por las normas socioculturales.[5]

En esta aproximación al estudio de la relación entre cultura y pobreza y, en particular, a las contribuciones del enfoque cultural a los procesos de lucha contra ella, se identifican cuatro grandes tópicos que contribuyen a «complejizar» un fenómeno —la pobreza— que durante mucho tiempo había sido reducido a mera privación material y arrojan bases conceptuales que obligan a repensar las políticas para superarla (ver gráfico 1). Este artículo, para facilitar su lectura, se ha ordenado de tal manera que los cuatro grandes tópicos anteceden la sección dedicada a la lucha para la superación de la pobreza, así:

1. Argumentos para repensar la pobreza a partir de los pobres.
2. Alternativas a los análisis culturalistas sobre las causas de la pobreza.
3. Las capacidades culturales en la superación de la pobreza.
4. La multidimensionalidad de la pobreza.
5. Elementos para repensar la lucha contra la pobreza a partir de los pobres.

---

1 Appadurai, A. «The capacity to aspire: Culture and the terms of recognition». En: Rao, V.; Walton, M. (ed.) *Culture and public action: A cross-disciplinary dialogue in development policy*. Standford: Standford University Press, 2004.

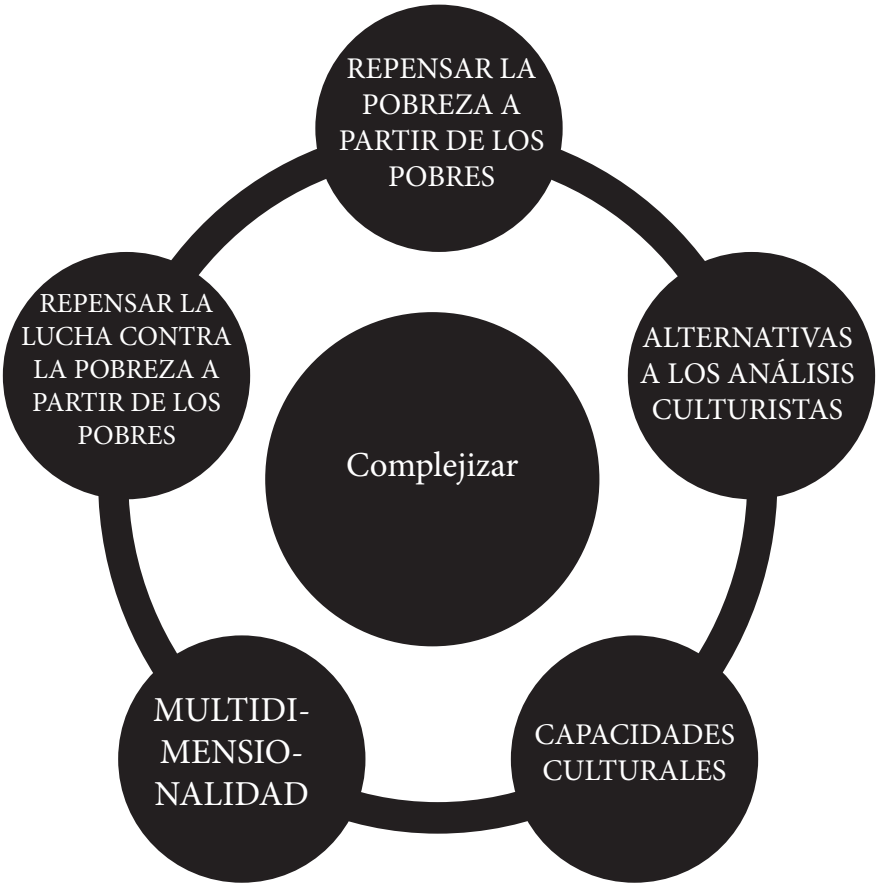
2 Sen, A. K. *Freedom, Rationality, and Social Choice: The Arrow Lectures and Other essays.* Oxford: Oxford University Press, 2000.

3 Rao, W.; Walton, M. (ed.) *Culture and public action: a cross-disciplinary dialogue in development policy.* Standford: Standford University Press, 2004; Guiso, L.; Sapienza, P.; Zingales, L. «Does Culture Affect Economic Outcomes?». *Journal of Economic Perspectives,* vol. 20, n. 2 (2006), p. 23-48.

4 Hannerz, U. *Soulside: Inquires into Ghetto Culture and Community.* Nueva York: Columbia University Press, 1969; Small, M. L. *Villa Victoria: The transformation of social capital in a Boston barrio.* Chicago: University of Chicago Press, 2004; Wilson, W. J. «Why Both Social Structure and Culture Matter in a Holistic Analysis of Inner-City Poverty». *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* n. 629 (2010), p. 200-219.

5 Kuran, T. *Private Truths, Public Lies: The Social Consequences of Preference Falsification.* Harvard: Harvard University Press, 1995.

Gráfico 1. Ciclo en la lucha contra la pobreza



Diseño: los autores.

Repensar la pobreza a partir de los pobres

El primer aspecto que se identifica en el estudio de la relación entre cultura y pobreza está basado en la premisa fundamental según la cual la cultura, si bien no considerada como una característica totalizante, representa en sus dos vertientes, antropológica y holística, el sentido medular del ser en relación con el Otro, del «individuo-en-contexto», de la identidad frente a lo colectivo, por ende elemento esencial para el estudio del fenómeno de la pobreza centrado en las personas.

El enfoque cultural dirige la mirada hacia lo minúsculo, balanceando las que, a menudo, se imponen con fuerza como «macroaspiraciones» perseguidas por las teorías económicas «ortodoxas», anteriores a los planteamientos propuestos por la más moderna Economía del Desarrollo. A la vez, acerca a la dimensión de la libertad personal, en su acepción cultural, definida como aquella libertad que «nos permite satisfacer una de las necesidades más básicas: la de definir nuestras necesidades culturales»,[6] lo que, en términos de capacidades, corresponde a la facultad de auto-comprensión del ser y a la aspiración a la plenitud de su existencia; «poder elegir la identidad propia —lo que uno es— sin perder el respeto por los demás o verse excluido de otras alternativas».[7]

Es a partir de la introducción del enfoque de capacidades de Sen cuando la pobreza se desliga del ingreso económico como factor determinante de ella y se otorga relevancia a otros aspectos esenciales de la vida de las personas. La conceptualización del desarrollo humano, formulada por el economista indio, introduce una nueva idea de pobreza, concebida como la falta de libertad para construir una vida de acuerdo a los deseos de las personas, y no solamente con base a sus necesidades. En este marco conceptual, como afirma el mismo Sen,[8] la cultura envuelve la vida de las personas, sus frustraciones, sus ambiciones y las libertades que busca; lo que obliga a considerar, por lo tanto, a la hora de analizar las situaciones en las que dichas libertades se ven limitadas, los factores culturales en su comprensión y en los procesos de superación de las privaciones del ser humano.

La introducción de la cultura en el estudio de la pobreza proporciona las bases para un análisis más orgánico de los comportamientos humanos, las actitudes de los sujetos hacia el consumo, sus diferentes maneras de enfrentarse a las privaciones y, sobre todo, la comprensión de las razones que fundamentan la toma de decisiones que influirán en su calidad de vida, tal como ellos mismos la conciben.

Comprender las acciones de los pobres

Repensar la pobreza a partir de los pobres plantea una conceptualización amplia del fenómeno, que incluye las construcciones psicológicas que

6 Pérez, J. (dir.) *Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo.* México: UNESCO, 1997.

7 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Mundial de Desarrollo Humano: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy.* [*S. l.*]: PNUD, 2004, p. 1-2.

8 Sen, A. K. «Elements of a Theory of Human Rights». *Philosophy & Public Affairs,* vol. 32, n. 4 (octubre de 2004), p. 314-356.

abarcan las realidades y las vivencias de los pobres: experiencias de privación de voz y poder, sentimientos de vulnerabilidad y visiones subjetivas de malestar y bienestar. Es el reconocimiento que las estrategias de superación de pobreza no incluyen solamente el mejoramiento del acceso a recursos materiales, sino el fomento de capacidades psicológicas para aprovechar estos recursos, y las habilidades para manejar el sistema sociocultural de manera que sustente y reafirme tales esfuerzos.[9]

Explorar más a fondo cómo las poblaciones de bajos recursos entienden su condición y sus opciones, y centrar la atención en los individuos que hacen parte de un contexto son acciones esenciales para encontrar explicaciones más sólidas sobre las experiencias de la privación. Ocuparse de la cultura en la investigación sobre el fenómeno de la pobreza permite entender cómo la gente responde a la pobreza, cómo sobreviven y cómo se liberan de la misma.[10]

Algunos resultados de estudios en los que se han realizado entrevistas directas a pobres han sido fundamentales para reconstruir el concepto mismo de pobreza, al tener en cuenta tanto elementos tangibles, como comida y salud, como intangibles: seguridad, dignidad, autoestima, felicidad, armonía, espiritualidad, incapacidad de educar a los niños y serenidad mental.[11]

La variedad de los estudios que han abordado el tema de cultura y pobreza desde la perspectiva de las personas invita a su profundización y a un más amplio diálogo interdisciplinario. En años recientes, numerosos han sido los economistas que han prestado una atención especial a los conceptos culturales para entender de dónde vienen las creencias y las preferencias

9 Chakravarti, D. «Voices Unheard: The Psychology of Consumption in Poverty and Development». *Journal of Consumer Psychology*, vol. 16, n. 4 (2006), p. 363-376.

10 Harding, D.; Lamont, M.; Small, M. L. *Reconsidering Culture and Poverty.* The Annals of American Academy of Political and Social Science, n. 629 (mayo de 2010), p. 6-27.

11 Numerosos han sido, en las últimas dos décadas, los estudios realizados desde la metodologías etnográficas, entre las cuales recordamos la EPPA: evaluación de la pobreza con la participación de los afectados, usada en el trabajo que dio lugar a *La voz de los pobres*, documento publicado por el Banco Mundial en 2001, basado en 81 informes que abarcan datos recopilados en 50 países del mundo. El objetivo perseguido por estudios de tal naturaleza ha sido entender cómo se cae en la pobreza, por qué persiste y cómo puede aliviarse a partir de una labor de escucha a las personas que viven y experimentan diariamente situaciones de pobreza. Cf. Narayan, D. [*et al.*] *Voices of the poor: Crying out for change*. Nueva York: Banco Mundial / Oxford University Press, 2001.

individuales.[12] Si, por un lado, Guiso, Sapienza y Zingales[13] desarrollan un modelo en el que las creencias y las normas de grupo afectan las creencias y las preferencias individuales, que a su vez afectan los resultados económicos y la toma de decisiones económicas, por el otro, Akerlof y Kranton[14] recurren al concepto de identidad para desarrollar un modelo en el que los individuos tienen preferencias por el comportamiento que es acorde con sus identidades de grupo, sacando provecho de dicha conducta.[15] Asimismo, la literatura sobre cómo la gente responde a las privaciones ha identificado numerosas estrategias: el uso de las relaciones familiares, el intercambio de bienes con la red de amigos, la búsqueda de ayudas del estado, de organizaciones privadas, el traslado de lugar, entre otras.[16]

Se ha notado que la gente difiere sustancialmente en sus decisiones y estrategias de supervivencia, y parte de esta heterogeneidad, probablemente, es el resultado de factores culturales.[17] Hay una diferencia significativa en el comportamiento, la toma de decisiones y sus efectos entre personas que viven en condiciones estructurales prácticamente idénticas, como han notado muchos investigadores.[18] El hecho de que gente pobre, que vive en los mismos barrios afectados por la extrema pobreza, tome decisiones sustancialmente diferentes en relación al embarazo, el estudio, la venta de drogas, la participación ciudadana, la delincuencia... ha sido documentado en varios trabajos realizados por etnógrafos,[19] lo que en ocasiones ha generado teorizaciones, de clara marca culturalista, acerca de supuestas culturas «erróneas» y no compatibles con el progreso.

---

12 Rao, W.; Walton, M. (ed.) *Culture and public action: a cross-disciplinary dialogue in development policy.* Standford: Standford University Press, 2004.

13 Guiso, L.; Sapienza, P.; Zingales, L. *Op. cit.*

14 Akerlof, G. A.; Kranton, R. E. «Economics and Identity». *The Quarterly Journal of Economics, MIT Press*, vol. 115, n. 3 (agosto de 2000), p. 715-753; Akerlof, G. A.; Kranton, R. E. «Identity and Schooling: Some Lessons for the Economics of Education». *Journal of Economic Literature,* vol. 40, n. 4 (diciembre de 2002), p. 1167-1201.

15 Bénabou, R.; Tirole, J. «Incentives and Prosocial Behavior». *American Economic Review*, vol. 96, n. 5 (diciembre de 2006), p. 1652-1678.

16 Edin, K.; Lein, L. *Making Ends Meet: How Single Mothers Survive Welfare and Low-wage Work*, Russell Sage Foundation, 1997; Newman, K. S.; Massengill, R. P. «The Texture of Hardship: Qualitative Sociology of Poverty». *Annual Review of Sociology*, n. 32 (agosto de 2006), p. 423-446.

17 Harding, D.; Lamont, M.; Small, M. L. *Op. cit.*

18 Hannerz, U. *Op. Cit.*; Newman, K. S. *No Shame in My Game: The Working Poor in the Inner City*. Nueva York: Vintage and Russell Sage, 1999; Small, M. L. *Op. cit.*

19 Newman, K. S.; Massengill, R. P. *Op. cit.*

Crítica a la «infantilización» de los pobres

Los estudios realizados «desde abajo» han demostrado que existen factores comunes que impiden la eficacia de las estrategias de superación de la pobreza usadas por los individuos, y que pueden ser identificados solo a través de un análisis atento de los contextos en los que se desarrolla la vida de los pobres. Dos economistas del Massachussets Institute of Technology, Abhijit V. Banerjee y Esther Duflo, en un reciente trabajo, proponen «un giro radical» en la comprensión del fenómeno de la pobreza, con el fin de erradicar las estigmatizaciones indebidas que se han atribuido a los pobres al prescindir de una información directa acerca de las dinámicas reales experimentadas por ellos en contextos específicos. Numerosas son, en este sentido, las evidencias que los autores proponen para no caer en juicios infundados sobre las actitudes y los comportamientos asumidos por los pobres, en ocasiones interpretados como «irracionales» y, sin embargo, comprensibles si se tienen en cuenta las condiciones en las que sus acciones se instauran.[20]

En el estudio realizado por Jensen y Miller, el análisis de una intervención en materia de alimentación dio resultados inesperados que fueron atribuidos, inicialmente, a una supuesta tendencia de los pobres a tomar decisiones perjudiciales por su correcto desarrollo. En el caso en cuestión se ofreció, a los hogares pobres, una subvención para comprar los dos alimentos más usados: fideos de trigo y arroz. Para sorpresa de los promotores de la iniciativa, los que recibieron la ayuda no incrementaron la compra de dichos productos sino que compraron carne. Lo que a primera vista podría confirmar la tesis de Banerjee y Duflo,[21] según la cual «los pobres saben lo que hacen».

---

20 Uno de los ejemplos es representado por la salud: en Delhi, los pobres y los ricos gastan lo mismo en enfermedades puntuales que no presentan altos niveles de gravedad; sin embargo, diferencias evidentes se presentan a la hora de analizar el comportamiento de la población en casos de padecer enfermedades crónicas que ponen en riesgo la vida, llamadas «de *bhopa*». Frente a estas, la población pobre, a diferencia de los estratos medios y altos, en la mayoría de los casos suele recurrir a curanderos. Los autores afirman que, para que las personas puedan adoptar una perspectiva «de largo plazo», se necesita una sensación de estabilidad y los elementos que impiden la correcta toma de decisiones no siempre son atribuibles a la «incorrecta» perspectiva de los pobres, que a menudo ha conllevado a una manifiesta «infantilización» de los mismos en el debate económico y culturalista, sino a una correcta consideración de las posibilidades que se presentan a las personas.

21 Banerjee, V.; Duflo, E. *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Madrid: Ed. Taurus, 2011.

Diferentes conclusiones se derivan de estos análisis: si, por un lado, la falta de claridad sobre el futuro puede nublar la conceptualización, como el bienestar que se piensa distante, y la promesa concreta de una subvención inmediata puede producir acciones de consumo impacientes e imprudentes en el presente,[22] por el otro es posible afirmar la legitimidad de otros factores esenciales en la vida real de las personas, tales como la necesidad humana básica de tener una vida agradable, que puede explicarnos actitudes en ocasiones incomprendidas. En este sentido, la reducción del gasto en alimentación en la India o la preferencia en el consumo de bienes «de lujo» frente a los «de primera necesidad», según argumentan los economistas, son «placeres» que no representan «compras impulsivas por parte de gente que no piensa seriamente lo que hace» sino que, por el contrario, son «decisiones tomadas cuidadosamente y muestran exigencias importantes, provocadas tanto por impulsos internos como por exigencias externas»,[23] entre las cuales se destaca la idea, corroborada por los testimonios, que consumir alimentos sabrosos equivale a sentirse más ricos.

En definitiva, se trata de proponer otra visión que, a partir del enfoque de capacidades y desde un enfoque que tenga en cuenta la cultura como dimensión esencial para la aproximación al fenómeno de la pobreza, permita entender la manera en que la gente considera lo que es válido para vivir dignamente.[24]

Los pobres no son un grupo homogéneo, por lo que resulta fundamental estudiar con precisión y teniendo en cuenta las diferencias, las características de los individuos, los grupos y las comunidades afectados por la marginación. Conceptos como el de vida cultural, explicativo de las libertades del individuo en un contexto determinado, se convierte en una fuente de información imprescindible a la hora de analizar los comportamientos, entre ellos los económicos, de una sociedad.

22 Trope, Y.; Liberman, N. «Temporal construal and time-dependent changes in preference». *Journal of Personality and Social Psychology,* n. 79 (2000), p. 876-889.

23 Banerjee, V.; Duflo, E. *Op. cit.,* p. 75.

24 Riddell, R. C. «Navegando entre los extremos: Los académicos ayudando a erradicar la pobreza mundial». *Ethics & International Affairs*, vol. 26, n. 2 (2012), p. 217-243.

Alternativas a teorizaciones «culturalistas»

Numerosas han sido las tergiversaciones en la categorización de manifestaciones socioculturales que, lejos de ser interpretadas por su voluntad de resistir a modelos de desarrollo externos, han sido reducidas a prácticas «incorrectas», en relación a las visiones mayoritarias de progreso económico, provocando a menudo la estigmatización de ciertos grupos sociales.

A la luz de lo expuesto, es pertinente anotar que el enfoque cultural que sustenta las reflexiones del presente trabajo, y sirve como marco conceptual de aproximación imprescindible para un estudio integral del fenómeno de la pobreza, se refiere en primera instancia a la exigencia de visibilizar las prácticas socioculturales de las personas, en relación con su contexto y desde las múltiples dimensiones de «vida cultural», entendida esta como el conjunto de prácticas en las que las acciones encuentran voluntades y los sujetos expresan memorias, sentires y secretos de los pueblos. En segunda instancia, se ha tenido en cuenta precisamente la crítica a teorizaciones culturalistas frente a la privación y la desigualdad.

En particular, lo que se propone es la reflexión a partir del concepto de cultura en su acepción histórica, contextual, contingente;[25] su perspectiva multidimensional, constituida por una íntima conexión con el contexto, la vivencia de la desigualdad, el carácter central dado a lo cultural y su replanteamiento del sujeto, permite observar las articulaciones complejas de la relación entre cultura y pobreza de una forma dinámica y problematizada: una aproximación a lo concreto que resulta ser de extrema actualidad a la hora de interrelacionar cultura, inequidad y poder en los distintos contextos sociales.

Se trata de sustituir los conceptos esencialistas de cultura por aquellos propios de los análisis culturales más modernos, en línea con la teoría de las prácticas de Bourdieu.[26] Así entendido, y distanciándose de un sujeto abstracto y universal, el enfoque cultural propone comprender la población como sujetos políticos que coexisten en contextos socioculturales particulares, sin caer

25 Hall, S. «La importancia de Gramsci para el estudio de la raza y la etnicidad». En: Restrepo, E.; Walsh, C.; Vich, V. (ed.) *Sin garantías: trayectorias en estudios culturales*. Bogotá / Quito / Lima: Instituto de estudios sociales y culturales Pensar / Universidad Javeriana Instituto de Estudios Peruanos / Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador) / Envión Editores, 2010.

26 Bourdieu, P. *The logic of practice*. Stanford: Stanford University Press, 1990; Bourdieu, P. *Practical Reason*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

en conceptualizaciones culturalistas tales como el «familismo amoral»,[27] la «cultura de la pobreza»[28] y las «culturas tóxicas» como obstáculos al «desarrollo».[29]

Desacreditar los «mitos» sobre los pobres

Una de las contribuciones que el enfoque cultural puede ofrecer a la visión contemporánea de la pobreza es la formulación de una crítica al modelo que dominó el debate durante muchos años, que afirmaba la existencia de una subcultura «desviada» propia de los barrios segregados y pobres, con normas sociales y valores uniformes que llevan a la deserción escolar de los jóvenes, el desempleo, la participación en la economía informal, la promiscuidad sexual y la paternidad fuera del matrimonio.

La argumentación utilizada por la «cultura de la pobreza», introducida por primera vez por el historiador Oscar Lewis, se basaba en la supuesta existencia de patrones de comportamiento desarrollados para hacer frente a los bajos estatus por parte de las poblaciones que fueron marginadas social y económicamente en una sociedad capitalista. Este comportamiento, que Lewis observó entre las familias en México y Puerto Rico, fue caracterizado por bajas aspiraciones, apatía política, impotencia, desorganización, provincialismo y el menosprecio de los llamados valores de clase media. Una vez que dicha cultura se afirma, según argumenta Lewis, los sujetos desarrollan mecanismos que tienden a perpetuarla, incluso si las condiciones estructurales cambian.

Siguiendo la línea de la categorización de culturas «de segunda categoría», otros estudios han planteado que la diversidad cultural puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo y la autoeficacia de los individuos y las comunidades, tal como argumentó expresamente Edward Banfield. Este afirmó que las tradiciones culturales, en muchas partes del mundo, han socavado la posibilidad de un desarrollo político y económico debido a lo que él llama un «familismo amoral». En sociedades tales como las de las regiones del sur de Italia, donde el autor realizó sus investigaciones, la situación de pobreza actual se debería al fuerte patrocinio por parte del grupo familiar de

27 Banfield, E. *The moral basis of a backward society.* New York: Free Press, 1958.

28 Lewis, O. «The culture of poverty». En: Moynihan, D. P. (ed.) *On understanding poverty: Perspectives from the Social Sciences.* Nueva York: Basic Books, 1969.

29 Harrison, L. E.; Hungtington, S. P. (ed.) *Culture matters: How values shape human progress*. Nueva York: Basic Books, 2000.

pertenencia que, en contraste a la asignación de recursos por méritos propios, jugó un papel esencial para poner frenos al desarrollo.

Como posible reafirmación de las conjeturas de Tocqueville sobre la cultura estadounidense, como naturalmente «afín» a la democracia, o de la teoría de las raíces culturales y religiosas del crecimiento del capitalismo elaborada por Weber, otros estudiosos han aportado al debate argumentos similares sobre el desarrollo económico en América Latina y el desarrollo político en Oriente Medio.[30] Según Lawrence Harrison y Samuel Huntington, compiladores de *La cultura es lo que importa*, las sociedades modernas estarían caracterizadas por ciertas «culturas tóxicas», cuyos valores culturales específicos e instituciones informales impedirían el desarrollo económico y la democratización política. La cultura es utilizada, en los trabajos recopilados por los dos autores, como una variable independiente, explicativa y un elemento que determina el éxito o el fracaso de una sociedad.

A la luz de dichas reflexiones no sorprenden, por otro lado, las interpretaciones de la pobreza como fenómeno de naturaleza individual, atribuible a características propias de las personas. En este orden de ideas, las personas pobres serían susceptibles de ser catalogadas como «perezosas» e «incapaces» de salir de un estado prolongado de privación.

La crítica a estos trabajos, además de la que se hace por sus numerosas inconsistencias y falta de soporte empírico, en el caso de Oscar Lewis[31] ha sido ampliamente sustentada por análisis culturales más modernos y visiones económicas innovadoras que, si por un lado han contribuido a desmontar la idea de «cultura» como elemento totalizante, por el otro, en línea con la primera sección de este artículo, han construido su contrapropuesta a partir de la observación directa a las poblaciones afectadas por la pobreza.

Desde la economía, las respuestas han llegado tomando diferentes ejemplos de estigmatizaciones comunes atribuidas a los pobres; una de ellas es la que define la dificultad de ahorro como «estructural impaciencia de los

30 Harrison, L. E. *Undevelopment is a State of Mind: The Latin American Case*. Lanham: University Press of America, 1985; Harrison, L. E.; Hungtington, S. P. (ed.) *Op. cit.*; Grondona, M. *Las condiciones culturales del desarrollo económico*. Buenos Aires: Ed. Planeta, 2000.

31 Valentine, C. *Culture and Poverty: Critique and Counter-proposals*. Chicago: University of Chicago Press, 1968; Lamont, M.; Small, M. L. «Cultural Diversity and Anti-Poverty Policy». *International Social Science Journal*, vol. 61, n. 199 (2010), p. 169-80.

pobres».[32] Economistas y expertos en psicología del consumo[33] han aclarado que las actitudes comunes encontradas en las personas que padecen altos niveles de privaciones no se deben a características ínsitas en su naturaleza, sino a estrategias que están expuestas a riesgos mayores respecto al resto de la población. El comportamiento ahorrador analizado en los pobres[34] responde a actitudes comunes en los seres humanos: «el cerebro humano procesa el presente y el futuro de formas muy diferentes: gastar en el presente, a la vez que se planifica ahorrar en el futuro, responde a la creencia según la cual el "yo futuro" es capaz de tener más paciencia que el "yo actual"».[35] Si a esto se le añade que los pobres carecen de una situación de estabilidad y de un bajo nivel de estrés, ambos factores determinantes en el éxito del ahorro, se pueden fácilmente entender las razones de las dificultades para superar el estado de pobreza en sujetos cuyas libertades para imaginarse en el futuro están fuertemente limitadas.

Un aspecto importante en el análisis de los modos de vivir de los pobres, que puede ser útil para comprender sus comportamientos, es la falta de información que, en ocasiones, determina la toma de decisiones. Un ejemplo se nos ofrece con la irrelevancia que las personas que viven en situaciones de marginación pueden atribuir a la educación: no obstante, a veces, dicha falta de información parece asumir más los rasgos de una falta de experiencia, que sustente las voluntades de los pobres hacia unas u otras direcciones. El desconocimiento de los efectos de ciertas acciones y sus repercusiones en la vida futura, pueden generar desconfianza y favorecer que las personas tomen decisiones perjudiciales para si mismas. Reconocer estos aspectos y estudiarlos con detenimiento pueden ayudarnos a comprender afirmaciones tales como la de un hombre de Uganda, según el cual: «conseguir trabajo no tiene nada que ver con lo que se aprende en la escuela».[36]

La economista Sabina Alkire, creadora del nuevo índice de pobreza multidimensional, aclara por otro lado la urgencia de considerar la pobreza como un fenómeno influenciado por varias fuerzas-guía, entre las cuales están las aspiraciones culturales. Las personas no tienen marcos culturales totalmente homogéneos, sus decisiones son también individuales, y eso se debe a que «la cultura no es un dominio decisivo de la vida cuya relación con

32 Para un análisis más detallado del tema, cf. Banerjee, V.; Duflo, E. *Op. cit.*

33 Banerjee, V.; Duflo, E. *Op. cit.*; Rutherford, S. *The Poor and Their Money*. Nueva Delhi: Oxford University Press, 2000; Chakravarti, D. *Op. cit.*

34 Rutherford, S. *Op. cit.*

35 Banerjee, V.; Duflo, E. *Op. cit.*

36 Narayan, D. [*et al.*] *Op. cit.,* p. 119.

la reducción de la pobreza puede ser entendida de manera aislada respecto a otras influencias». La cultura es «un conjunto dinámico, permeable, heterogéneo, incompleto y resistente de estructuras sociales, prácticas, activos y creencias interrelacionadas».[37]

Reconocer la heterogeneidad cultural en contextos de pobreza

Los análisis culturales actuales, distanciados de las conceptualizaciones culturalistas, han generado nuevas hipótesis en el debate contemporáneo. Según el antropólogo Arjun Appadurai, dos han sido los aportes más significativos: en primer lugar, la coherencia de un sujeto con su «cultura de pertenencia» no es un asunto de un conjunto de elementos individuales sino de sus relaciones, y los elementos de un sistema cultural tienen sentido solo en relación con los de otro sistema cultural. Por otro lado, una cultura compartida no es garantía de consentimiento completo, más que una plataforma compartida de las reglas de juego.[38]

Por estas razones, a la hora de aplicar un enfoque cultural al análisis de la pobreza y la desigualdad es preferible hablar de «mapa cultural»: la configuración de aspiraciones personales que describen la vida digna en relación al «amplio mapa de ideas y creencias locales» sobre el matrimonio, el trabajo, la diversión, la comodidad, la respetabilidad, la amistad, la salud, la virtud.[39] Hablar de un enfoque cultural que integre el más amplio enfoque de capacidades de Sen, en relación al estudio de la pobreza, implica reconocer que las personas desarrollan y evalúan positivamente sus acciones, no simplemente por las sociedades a las que pertenecen, sino también de acuerdo a sus propios intereses y predilecciones, que pueden no estar conformes a los «sistemas culturales» en los que están inscritos.

Dicha reflexión, aplicada a contextos cuyos rasgos culturales asumen una relevancia peculiar, debido a sus procesos de construcción de identidades y normas sociales ligados a hechos históricos de subordinación de clara matriz colonial, ha tenido como resultado la creación de un interés especial por el

37 Traducción de los autores. Alkire, S. «Culture, poverty, and external intervention». En: Rao, V.; Walton, M. (ed.) *Culture and public action: A cross-disciplinary dialogue in development policy*. Standford: Standford University Press, 2004, p. 186.

38 Appadurai, A. *Modernity at large: the cultural dimensions of globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996; Appadurai, A. *Op. cit*., 2004.

39 Appadurai, A. *Op. cit*., 2004, p. 68.

estudio de la relación entre la diversidad cultural y las situaciones de pobreza que caracterizan a las comunidades afroamericanas.[40]

Durante muchos años la cultura fue considerada la «tercera vía» de la investigación sobre la pobreza, en parte debido a una orientación teórica que estableció que invocar la cultura en el estudio del fenómeno llevaría rápidamente a las acusaciones de *blaming the victim*, «culpar a la víctima».[41] Los avances en la afirmación de la multidimensionalidad de la pobreza, a la luz de las consideraciones arriba expuestas y en base a una perspectiva cultural, cuyo objetivo sea decodificar las acciones y comportamientos de las personas en estado de pobreza, por el contrario, llevan a avalar la tesis de la interdependencia de la cultura con la estructura socioeconómica e institucional, desdibujándose la rígida línea divisoria entre ellas.

Bajo esta óptica, las normas culturales son analizadas, en parte, como consecuencias de las experiencias de posiciones estructurales y, por otro lado, como reacciones a las restricciones estructurales. La toma de decisiones de las personas no depende de una variable unívoca, sino de una serie de factores que tienen que ver además con las voluntades personales y las restricciones de oportunidades a las que están expuestos los pobres, y que restringen sus capacidades y limitan su libertad.

---

40 En un estudio realizado con jóvenes habitantes de barrios marginados de Boston, Harding propone una descripción más fiel del contexto cultural de los contextos de pobreza, que enfatiza la heterogeneidad que los caracteriza. Según el sociólogo norteamericano, si por un lado las experiencias y las perspectivas de los pobres se pueden definir como «ciertamente estructuradas», debido a las limitaciones de la posición social y a la identidad social, por otro es imperativo remarcar que los jóvenes son seres activos, cuyas tomas de decisiones son elaboradas voluntariamente a partir de procesos familiares y de los naturales estados de la adolescencia. Los cambios a los que se enfrentan son, por lo tanto, el resultado de su voluntad en relación con sus entornos, sus identidades raciales y sus barrios, «cuando una persona mayor cruza la calle para evitarlos o un profesor afirma que son buenos atletas mas no buenos estudiantes, ellos saben que han sido encasillados». Cf. Harding, D.; Lamont, M.; Small, M. L. *Reconsidering Culture and Poverty.* The Annals of American Academy of Political and Social Science, n. 629 (mayo de 2010), p. 6-27.

Otro estudio realizado por Drèze sobre el Informe Público de Enseñanza Básica en la India a finales de los 90, citado por Banerjee y Duflo (*Op. cit*.) como testimonio de rasgos internos de prejuicios culturales, ha mostrado cómo las notas de los exámenes que indicaban la procedencia de casta de los niños fueron notablemente inferiores a las que no contenían dicha información. En las entrevistas dirigidas a los profesores, que en ocasiones presentaban actitudes de ausentismo en la docencia, sus palabras, refiriéndose a los niños fueron: «se comportan como monos», «es imposible comunicarse con hijos de padres rústicos».

41 Harding, D.; Lamont, M.; Small, M. L. *Op. cit.*

Los estudios etnográficos realizados desde un enfoque cultural indican que una de las tareas del estudio de la pobreza es entender cómo las condiciones estructurales pueden conllevar a procesos sociales que son perjudiciales para los pobres. Una de las propuestas es ofrecida por una amplia corriente contemporánea de la sociología y los estudios culturales, según la cual hay que criticar la normas culturales «específicas de gueto» o de «oposición», debido a que, tal como muestran estudios recientes, los barrios marginales no están caracterizados por una uniformidad de referencia, en ellos coexisten ambos modelos: el «dominante» y el «alternativo», presentes y legitimados socialmente.

Las normas culturales interactúan con las voluntades de los sujetos que, a su vez, están relacionadas con las estructuras de sus contextos. No es posible reducir cualquiera de estos elementos a variable independiente en la determinación de los procesos de comprensión y superación de la pobreza. Se está frente a un fenómeno complejo, cuyas dinámicas internas no siguen lógicas lineales y no son consecuencias directas de elementos aislados. En este escenario, el análisis cultural, integrado al enfoque de capacidades y aplicado a contextos de marginación, permite decodificar actitudes y conductas que, directa o indirectamente, pueden ayudar a repensar la pobreza a partir de una heterogeneidad ineludible.

Para este propósito es necesario integrar aquella visión de la cultura como concepto únicamente relacionado a «hábito, costumbre, patrimonio, tradición», (frente a los «planes, deseos, objetivos y metas» propios del desarrollo), con otra de sus dimensiones clave: la orientación al futuro.[42] Lo que, en otros términos, equivale por un lado a superar la dicotomía entre el actor cultural como una persona de y desde el pasado, y el actor económico como una persona del futuro; y, por el otro, a concebir el enfoque cultural como una aproximación epistemológica desde lo móvil, escurridizo, híbrido, que pueda acercar la objetividad de los análisis económicos a las realidades de pobreza tal como son experimentadas por las personas.

Que un individuo goce plenamente de su libertad cultural implica que el mismo tenga la oportunidad de autodefinirse en un contexto propicio que no lo encierre en categorizaciones definitivas, lo que significa enfrentarse a seres humanos críticos, autoconscientes y libres, seres que se interrogan[43] para apropiarse (o reapropiarse) de sí mismos. En este orden de ideas, la capacidad de autocomprensión no se reduce a mera construcción de identidad, sino

42 Appadurai, A. *Op. cit.*, 2004, p. 60.

43 Fanon, F. *Piel negra, máscaras blancas*. La Habana: Editorial Instituto del Libro, 1968.

también a la deconstrucción de subidentidades, indebidamente atribuidas a los individuos en cuanto miembros de grupos predefinidos. La capacidad de suavizar las aberraciones en la caracterización de las culturas, típicas de los enfoques «culturalistas» y sus tendencias «antropológico-homogeneizadoras» a la hora de atribuir códigos de comportamiento «endémicamente» propios de ciertas sociedades.[44]

Multidimensionalidad de la pobreza

La mención al aporte de la perspectiva cultural en la evolución de las conceptualizaciones de la pobreza ha estado ausente en la literatura dominante, con el resultado de dificultar el reconocimiento de la cultura como elemento clave para la comprensión del fenómeno. No obstante, la falta de una explícita referencia no ha sido sinónimo de irrelevancia; por el contrario, el análisis de las diferentes visiones que se han presentado en las últimas dos décadas, muestra claramente la presencia constante de la dimensión cultural en la definición de pobreza, propia de las más modernas teorizaciones. La influencia ejercida, aún de forma indirecta, por la atención a los factores culturales ha conllevado a la formulación de mediciones menos sesgadas, que contribuyen a construir paulatinamente un entendimiento más orgánico de una condición de la población que no se identifica con la mera privación material.

En este orden de ideas, en los años 70 se destrona el PIB como indicador universal del desarrollo y se extiende a otras conquistas tales como la superación de la pobreza, la desigualdad y el desempleo en el contexto de una economía de crecimiento. Su carácter de medida de producción, realizada por el sistema económico, impide que el PIB pueda ofrecer una visión completa del progreso de una sociedad y exige la integración de otros indicadores de los fenómenos que influencian la condición de las personas.[45]

En los años 80 se introduce otro indicador que, no limitándose a una estimación monetaria de la pobreza, fundamenta la medición de la misma en las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Con respecto a esta otra técnica, aparentemente más completa y exhaustiva, le han sido formuladas

44 Véanse las definiciones «cultura mafiosa», «de la pobreza», «de la violencia», entre otras.

45 Giovannini, E. «La misura del benessere e il ruolo della cultura». En: Grossi, R. *Rapporto annuale Federculture 2012. Cultura e sviluppo. La scelta per salvare l'Italia*. Milán: 24Ore Cultura SRL, 2012.

algunas críticas, debido a la excesiva sensibilidad a una sola carencia y a la sobrevaloración de las características físicas en la vida de las personas (hacinamiento, materiales de construcción de la vivienda inadecuados, ausencia de servicios sanitarios adecuados, inasistencia escolar de niños entre 6 y 12 años, alta dependencia de ingresos del jefe de hogar).

A partir de los años 90 empieza a ponerse en duda la utilidad del crecimiento, en la medida en que no necesariamente se convierte en calidad de vida de la gente.[46] La privación material ya no permite leer las dinámicas propias de los contextos de marginación y debe ser integrada por el estudio de las capacidades que las personas tienen para adquirir los bienes o realizar sus funcionamientos, y las razones que tienen para valorar.[47] El análisis de la pobreza termina dirigiendo la atención al espinoso problema de la subjetividad en el bienestar: bajo esta óptica, las capacidades dependen de las circunstancias sociales y de lo que las personas desean que, a su vez, depende de las circunstancias culturales.[48]

En 1997, el PNUD con base en los avances conceptuales introducidos por la visión del desarrollo humano, publica los primeros datos de pobreza medidos de acuerdo al nuevo Índice de Pobreza Humana (IPH), definido como «un complemento útil de las mediciones de la pobreza de acuerdo con el ingreso […], un fuerte recordatorio de que la erradicación de la pobreza requerirá siempre más que el aumento del ingreso de los más pobres».[49]

El Índice, tal como el mismo PNUD anotó, reflejaba la población que carecía de capacidad humana básica o mínimamente aceptable en los países «en vías de desarrollo», de acuerdo a la estrecha relación entre contexto y pobreza. De manera simétrica al desarrollo humano, que representaba el progreso de una comunidad en su conjunto, la pobreza humana ofrecía la posibilidad de analizar la situación y el progreso de los habitantes de la comunidad que sufren mayores privaciones.

---

46 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Op. cit.*, 1995; Todaro, M.; Smith, S. *Economic Development*. Boston: Addison Wesley, 2003.

47 Sen, A. K. *Commodities and Capabilities.* Nueva York: Elsevier Science, 1985; Sen, A. K. *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Editorial Planeta, 1999.

48 Harding, D.; Lamont, M.; Small, M. L. *Op. cit.*; Lamont, M.; Small, M. L. *Op. cit.*

49 El IPH evidenciaba las carencias agregadas en supervivencia, educación y nivel de vida digno, más específicamente el acceso a los medios económicos en general (para los países de altos ingresos OCDE previó, además, la exclusión social), utilizando medias nacionales basadas respectivamente en las muertes anteriores al cumplimiento de 40 años de edad, el porcentaje de sujetos mayores de 15 años analfabetos, el acceso a la salud, el agua potable y el porcentaje de niños desnutridos inferiores a 5 años de edad. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Op. cit.,* 1997).

Pese a su fuerte carga innovadora, como medición fundamentada en el enfoque de capacidades, el IPH estuvo expuesto a críticas debido a limitaciones encontradas en su metodología; en particular, al hecho de no contemplar la libertad política y la garantía de derechos humanos, la justicia y la participación ciudadana, aspectos clave según las afirmaciones de la gente y recopiladas en estudios de tipo etnográfico. Asimismo, el índice usaba promedios nacionales para reflejar las privaciones agregadas en salud, educación y nivel de vida, y no permitía identificar individuos y hogares específicos, o grupos más amplios de personas que experimentaban las mismas privaciones.

En el debate internacional empieza, por lo tanto, a delinearse la convicción según la cual, para lograr una visión integral del desarrollo humano, es necesario ir más allá de las mismas dimensiones del IDH, y que las «diferentes caras de la pobreza»[50] imponen la reconceptualización de la misma a partir de las interconexiones entre factores aparentemente desligados, tal como en el caso de la relación entre privaciones políticas y vulnerabilidad económica, al que se refiere Sen reportando el ejemplo de las hambrunas.

En años recientes, numerosas han sido las iniciativas encaminadas a determinar un cambio efectivo en la relativización del concepto de crecimiento económico como elemento monopolizador en la definición de desarrollo. En esta línea: el primer Foro Mundial sobre Estadística, Conocimiento y Política, organizado en Palermo en 2004 por la OCDE; el segundo Foro, Midiendo y Promoviendo el Progreso de las Sociedades, realizado en Estambul y que dio como resultado la *Declaración de Estambul* de 2007, firmada por la OCDE, Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Comisión Europea, el PNUD y la Organización de la Conferencia Islámica; y la conferencia de la Comisión Europea Más allá del PIB, de 2007, que dos años después consolidó la intención de crear un nuevo enfoque a través de la Comisión Más allá del PIB: Evaluación del Progreso en un Mundo Cambiante, basada en las conclusiones del *Informe sobre la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social*, elaborado por Stiglitz, Sen y Fitoussi en 2008, por citar algunas.

La cultura, ausente en el discurso,[51] parece estar contribuyendo de manera determinante a los cambios en el contenido de las definiciones

50 Sen, A. K., Op. cit., 2000.

51 Con respecto a los últimos avances de las estrategias internacionales adoptadas en materia de definición de bienestar y desarrollo, cabe aclarar que, si por un lado el *framework* para medir el progreso, propuesto por la OCDE, hace referencia explícita a la cultura como «objetivo intermedio» (junto a la economía y la *governance*),

de bienestar y desarrollo, impulsando al mismo tiempo la exigencia de modificar las mediciones que, por otro lado, reflejan las privaciones de los sujetos. El análisis de la evolución de las mediciones de pobreza indica que la atención al elemento cultural desde 1985 (año en que el Banco Mundial fija la línea internacional de pobreza) hasta hoy, ha inducido a los organismos internacionales a replantear sus estrategias de medición uniformadas, aplicables a la comunidad global, a favor de otros indicadores, más sensibles a la incidencia de factores diferentes al ingreso *per capita*.[52]

En definitiva, en la producción de pensamiento de los últimos años se advierte la exigencia de reflejar, en las mediciones, el carácter multidimensional de la pobreza de acuerdo a análisis interdisciplinares que revelan la complejidad del fenómeno, una exigencia que se concreta en 2010 con la Iniciativa de Oxford sobre la pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI), y la creación, por parte

considerado determinante para el logro del bienestar equitativo y sostenible, por el otro, en el Informe de la Comisión Stiglitz no se hace mención alguna al elemento cultural (en el texto aparece únicamente la calidad del tiempo libre). No obstante, pese a dicha ausencia, la cultura parece caracterizar gran parte de la reflexión contenida en el documento, dirigida a valorar aspectos tales como el contexto, el capital social y humano.

Asimismo, el informe subraya la imposibilidad de postular una única medición que de cuenta de todas las dimensiones del bienestar y la ineficiencia de indicadores compuestos. La recomendación propuesta por la Comisión Stiglitz se centra en la importancia de las dimensiones relevantes para el bienestar de los individuos, entre las cuales llaman la atención, por su estrecha relación con el universo cultural, «el conocimiento y la capacidad de comprender el mundo en el que vivimos», las «relaciones interpersonales» y la «participación en la vida de la sociedad». Otra de las recomendaciones consiste en medir el bienestar de la sociedad involucrando a los representantes de las partes sociales y la sociedad civil en la individuación y la selección de los indicadores estadísticos (ejemplos, en este sentido, son las estrategias adoptadas por países tales como Francia, Italia, Alemania, Reino Unido, EEUU, Australia, Irlanda, México, Suiza y Holanda).

52 En este sentido, clarificadoras resultan las críticas dirigidas a la línea de pobreza extrema, reajustada en 2008 por el Banco Mundial a 1,25 dólares por día y utilizada en la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: la arbitrariedad en la elección del valor, las variaciones según el país, la ausencia de estimaciones relativas a las condiciones de vida y a los activos, son algunos de los ejemplos que indican cómo la cultura afecta a la definición de pobreza y a la formulación de estrategias de superación de la misma. Dicha medición establece a priori que a todas las diferentes manifestaciones de pobreza, inclusive las que generan de la afirmación de la gente de vivir una vida humana decente, se les pueda asignar (sin demasiada dificultad) un valor monetario que pueda fácilmente ser medido (Riddell, R. C. *Op. cit.*).

de los economistas Alkire y Foster, del nuevo Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).[53]

El método usado en la formulación de dicha medición permite distinguir la situación de pobreza según hogares, regiones del mundo y grupos determinados, y demuestra que la intensidad varía considerablemente entre regiones, grupos y pueblos indígenas.[54] Sin embargo, el IPM resulta todavía insuficiente para reflejar, de manera fiel a la realidad, la experiencia del estado de marginación y privación de acuerdo a las percepciones y las vivencias de las personas, tal como lo confirmaría la falta de indicadores relativos al empoderamiento en su cálculo.

Sigue siendo complicado medir en cifras el aporte del enfoque cultural a la superación de la pobreza; sin embargo, los progresos que se reflejan en la concepción de nuevas formas de medición representan de por sí avances en la relevancia de la cultura en temas anteriormente cerrados a visiones de origen estrictamente económico. La multidimensionalidad de la pobreza se enmarca en esta reflexión, el ingreso deja de ser el único indicador capaz de detectar el malestar del individuo y de una sociedad, induciendo a analizar elementos «otros», cuya relevancia para medir el bienestar resulta ser imprescindible.

Desde una perspectiva cultural, podría concretarse la invitación a reconsiderar la magnitud de la pobreza, evaluando de manera crítica la oportunidad de elaborar mediciones estandarizadas, cuyos efectos pueden llevar a aplastar y homogeneizar un fenómeno multidimensional.[55] Dicha invitación, a su vez, podría inducir a considerar el riesgo, implícito en los enfoques unidimensionales, de clasificar la gente según su habilidad o, por el contrario,

53 Dicho índice se basa en tres indicadores y diez variables: salud (nutrición y mortalidad infantil), educación (años de escolaridad y niños matriculados), niveles de vida (combustible para cocinar, saneamiento, agua, electricidad, piso, bienes). Su novedad reside en el hecho de reflejar dos dimensiones diferentes de la pobreza: la «incidencia», o índice de recuento de pobreza, que indica el porcentaje de personas que tienen carencias simultáneamente en un mínimo del 33% de los indicadores, y la «intensidad», es decir, a cuántas carencias se enfrentan de media.

54 Los últimos datos disponibles, publicados en el *Informe de Desarrollo Humano* de 2011, revelan que, de los 5.500 millones de personas encuestadas de 109 países del mundo (equivalente al 79% de la población mundial total), 1.700 millones han sufrido pobreza multidimensional durante el periodo 2000-2010; de ellas, más del 50% vive en el Asia meridional, aunque los índices más elevados se encuentran en el África subsahariana (ver mapa).

55 La diferencia en la metodología de las mediciones produce, además, diferencias notables en las cifras relativas a la pobreza de la misma población analizada, de tal manera que, por ejemplo, el índice de desarrollo humano (IDH), ajustado a la desigualdad, produce una pérdida media del 24%, provocando el descenso del promedio mundial de la categoría de IDH alto a medio (de 0,68 en 2010, a 0,52).

incapacidad de «huir» de la pobreza obteniendo recursos económicos.[56] En otras palabras, la multidimensionalidad contribuye a desmontar aquellas teorías individualistas de la pobreza que, según una amplia literatura y en base a consideraciones sociales todavía difusas, reducen el fenómeno a la inhabilidad de los pobres de superar situaciones de privación y miseria.

Capacidades culturales: valorar y relativizar

Plantear nuevas visiones que sustenten la lucha contra la pobreza significa realizar un trabajo previo de análisis acerca de la vida de los pobres, a partir de la afirmación según la cual el capital cultural de un individuo y de un grupo forma parte de su «*set* de capacidades».[57] De acuerdo con el enfoque de capacidades, la perspectiva cultural parte de la insuficiencia estructural de la definición de pobreza como falta de ingresos y comparte con dicho enfoque tres aspectos básicos postulados por Sen: la sustitución de las privaciones instrumentalmente importantes por aquellas privaciones intrínsecamente importantes; la existencia de factores que generan capacidades, diferentes a la falta de renta; y la variación, según las diferentes comunidades, familias e individuos, de la relación instrumental entre falta de renta y falta de capacidades.[58]

Traducidos en términos culturales, estos tres aspectos pueden ofrecer indicaciones útiles para plasmar nuevas propuestas en la lucha contra la pobreza: trasladar la atención principal de los medios a los fines que los individuos tienen razones para perseguir implica comprender actitudes y comportamientos propios de sujetos inscritos en contextos determinados, a la luz de sus relaciones con voluntades y entornos específicos. La cultura y las prácticas de la vida cultural pueden representar fuentes esenciales para la creación y el empoderamiento de personas en situación de marginación y privación. Y, por último, el estudio de la diversidad cultural es un aspecto esencial para el entendimiento de las lógicas propias de los contextos de pobreza, y su promoción constituye un elemento dinamizador del desarrollo humano.

Promoción de la diversidad cultural y la creatividad

Las políticas y, más en general, las acciones que promueven programas de inclusión social, a menudo aspiran a la creación de una identidad colectiva entre los miembros de los grupos en situación de marginación.

56 Riddell, R. C. *Op. cit*

57 Bourdieu, P. *Op. cit*., 1990; Bourdieu, P. *Op. cit*., 1998; Sen, A. K. *Op. cit*., 2004.

58 Sen, A. K. *Op. cit*., 1999.

En este sentido se ha argumentado que, para favorecer la integración de minorías inmigrantes en contextos ajenos, la formula más adecuada es la adopción de la cultura y el lenguaje de las nuevas sociedades receptoras. No obstante, diferentes han sido las respuestas de investigaciones conducidas desde los estudios culturales y sociológicos, que han demostrado cómo el mantenimiento de la distinción cultural puede, por el contrario, proporcionar ventajas importantes en la consecución de mejores niveles de progresos en determinadas comunidades.[59]

En un estudio conducido, en ocasión de la presente investigación, en comunidades indígenas de la Guajira, en el Caribe Colombiano, se pudo observar que los proyectos de superación de la pobreza que integraron nuevos cultivos y técnicas más modernas en la agricultura, manteniendo los cultivos ancestrales propios de las culturas de la población beneficiada, produjeron resultados muy positivos en términos de asistencia activa a los programas, participación y confianza; y aumentaron, a la vez, los niveles de productividad de los terrenos, garantizando estándares más altos de seguridad alimentaria.

Una forma diferente de pensar la diversidad es, tal vez, pensar en su impacto en la innovación y la creatividad.[60] Algunos han argumentado que se puede aumentar el nivel de autodeterminación en sujetos de bajos ingresos y grupos minoritarios mediante el reconocimiento o la celebración de su patrimonio cultural distintivo.[61] El fomento de la libre determinación mediante la promoción del carácter distintivo de un grupo

59 En un importante estudio sobre el bilingüismo, realizado con inmigrantes en EEUU, los resultados reflejaron que los hijos de inmigrantes que fueron bilingües obtuvieron mejores resultados en las pruebas de matemáticas y otros test de éxito académico, que los que habían aprendido inglés sin conservar su lengua de origen (Portes, A; Schauffler, R. «Language and the second generation: Bilingualism yesterday and today». *International Migration Review,* vol. 28, n. 4 (1994), p. 640-661). Por otro lado, otros investigadores comprobaron que los niños en la escuela responden de manera más asertiva a aquellos materiales que contienen múltiples perspectivas culturales, en lugar de una.

60 Lamont, M.; Small, M. L. *Op. cit.*

61 Si bien es cierto que la lucha contra la pobreza requiere la redistribución del ingreso y, al mismo tiempo, exige igualar el acceso a derechos, instituciones y otros recursos, la misma, desde una perspectiva que tenga en cuenta el enfoque cultural, puede requerir de intervenciones que den a esos grupos un papel más importante en la esfera pública, afirmando su importancia como miembros de la comunidad política y cultural, y otorgándoles poder, reconocimiento social y político (Martinell, A. (coord.) *Cultura y desarrollo. Un compromiso para la libertad y el bienestar.* Madrid: Fundación Carolina, 2010).

cultural y del diálogo entre culturas puede, en algunos casos, resultar crucial a la hora de empoderar sujetos que sean más conscientes de sus propias aspiraciones y de un sentir colectivo promotor de un desarrollo sostenible.[62]

Como nos recuerda el *Informe de la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo* de 1996, «frecuentemente se olvida que la creatividad es una fuerza social», es decir, una facultad relacionada al individuo en el seno de una colectividad, y determinante con respecto a sus transformaciones. La visión del bienestar, tal como es concebida por el enfoque de capacidades, hace referencia a una vida larga, digna y *creativa*.

En relación a estudios que se han enfocado en la dimensión de la cultura como sector, común ha sido la afirmación según la cual la misma tenga la capacidad de poner las bases para un desarrollo sano y sostenible.[63] Según el Better Life Index elaborado por la OECD, en los próximos veinte años los sectores dominantes de la economía no serán los automóviles o el acero, sino la industria del bienestar, en la que la cultura y la creatividad representan un factor determinante. Asimismo, estimaciones recientes remarcan que las Industrias Culturales y Creativas en Europa contribuyen en mayor medida al PIB respecto a la industria química o al mercado inmobiliario, y resultan menos vulnerables a las crisis económicas.

Según el Plan Nacional de Cultura de Brasil de 2011, estructurado de acuerdo a tres dimensiones complementarias de la cultura como expresión simbólica, derecho de ciudadanía y potencial para el desarrollo económico ecosostenible, las actividades culturales permiten saltar la etapas clásicas del crecimiento económico para lograr de manera más rápida una producción de alto valor agregado. Razón esta por la cual deberían ser consideradas elementos clave en la superación de la pobreza, la creación de empleo y la generación de recursos.[64]

Hablar de cultura en contextos de pobreza significa también comprenderla como «un lugar de resistencia e imaginación de la dignidad humana»,[65] un factor de dinamización de la vida social que aboga indiscutiblemente por la

62 Appadurai, A. *Fear of Small Numbers: An Essay on the Geography of Anger*. Durham: Duke University Press, 2006.

63 Giovannini, E. *Op. cit.*

64 De Hollanda, A. «Cultura, Diversità ed Economia Creativa in Brasile». En: Grossi, R. *Rapporto annuale Federculture 2012. Cultura e sviluppo. La scelta per salvare l'Italia*. Milán: 24Ore Cultura SRL, 2012.

65 Rey, G. *Creación, Industrias y Políticas de la Cultura.* Bogotá: Centro Ático, 2011.

capacidad creativa de los individuos, entendida en un sentido amplio que no se limita al sector artístico, «sino más bien como la capacidad para resolver los problemas de forma innovadora».[66] Se trata, en definitiva, de aquella capacidad de inventar(se) y reinventar(se) para no dejarse absorber por lo totalizante; de la facultad de proyección hacia subjetividades empoderadas y dinámicas, según la lógica de la libertad positiva que plantea Sen. Una capacidad que, aterrizada en acciones concretas, reivindica una formación de excelencia que permita a la persona construirse (hacia sí misma) y afirmarse (hacia la colectividad). Lo que, por otro lado, implica causalmente la ampliación de oportunidades para la consecución de un crecimiento real en términos económicos, y una «respuesta creativa a las contingencias de la fragilidad».[67] En este orden de ideas, la creatividad contribuye a fortalecer la autoconfianza, citada por Sen entre una de las dimensiones más afectadas por la pobreza. Ejemplos clarificadores son las experiencias positivas registradas en los proyectos de emprendimiento artesanal de las comunidades wayuu de la Guajira, a raíz de los cuales mujeres y jóvenes fortalecieron su posición de liderazgo dentro del hogar, reflejando altos niveles de seguridad y autoestima en sus actitudes sociales y profesionales.

Sin embargo, de acuerdo con las premisas que introdujeron el tema de las capacidades culturales en relación al estudio y la superación de la pobreza, resulta imperativo hacer algunas aclaraciones que respondan al espíritu crítico propio de la aproximación desde lo cultural. Con este propósito cabe resaltar que la creatividad, entendida como capacidad promotora del desarrollo individual y social de contextos de privación puede, en algunos casos, requerir un esfuerzo de relativización para no terminar justificando la ausencia de otras acciones estructurales de respuesta al fenómeno de la pobreza. En muchos casos, el carácter indudablemente original de las labores de los pobres y su alta rentabilidad marginal no coinciden con un mejoramiento efectivo de sus estados de bienestar y, de acuerdo con los testimonios, responden únicamente a una medida de supervivencia frente a la ausencia de oportunidades.[68]

66 Cf. Pérez, J. *Op. cit.*; Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo. *Políticas Culturales: Documento de Estocolmo*. Estocolmo: UNESCO, 1998..

67 Rey, G. «La insistencia de la metáfora. Experiencias locales de cultura y desarrollo en Colombia». En: Martinell, A. *Op. cit.*, p. 183.

68 Nos referimos, por ejemplo, a algunos estudios realizados por Duflo y Banerjee, que tuvieron por objeto experiencias «creativas» promovidas por los pobres, cuyas repercusiones en sus vidas resultaron ineficaces para la superación de estados de marginación.

Relativizar la creatividad con relación a algunas acciones emprendidas por los pobres ayuda a delimitar los efectos, a primera vista «revolucionarios»,[69] de acciones caracterizadas por beneficios contingentes: un ejemplo es el microcrédito, cuya alta rentabilidad marginal del primer momento, debida a una inversión inicial pequeña, podría ocultar fallos en la sostenibilidad, sometiendo a las personas a posibles riesgos futuros y, en general, a un estado de inseguridad.

A esto se le añade que el impulso al microcrédito para los pobres se convierte, a menudo, en una imposición indebida al conducir un tipo de vida poco (o nada) compatible con las inclinaciones y las habilidades de las personas. Las aspiraciones de los sujetos interesados se ven sustituidas por exigencias exógenas, de tal manera que «las empresas de los pobres a menudo se parecen más a una forma de comprar un empleo, ante la falta de oportunidades para conseguir otros más convencionales, que al reflejo de un impulso emprendedor específico».[70]

Atenuar las consecuencias psicológicas de la pobreza

Análisis etnográficos revelan que los pobres muestran niveles de aspiración inferiores, y que sus objetivos se concentran generalmente en la inmediatez de la subsistencia. Muchos reportan sentimientos de infelicidad, falta de eficacia personal y un sentido de falta de poder que pueden influenciar sus orientaciones hacia el crecimiento, el progreso material y las oportunidades económicas.[71]

---

69 Banerjee, V.; Duflo, E. *Op. cit.,* 2011.

70 *Ibídem*, p. 227.

71 Célebre es la afirmación de Smith acerca de «la capacidad para mezclarse con otros sin avergonzarse de aparecer en público», en el texto *The theory of moral sentiments* de 1759, que nos remite a la importancia de inscribir la comprensión de la vida de los pobres en el análisis de las valoraciones sociales y sus estados psicológicos. Asimismo Sen, al definir los efectos trascendentales de la pobreza, nombra junto a la pérdida de motivación en el trabajo y la autoconfianza, los «daños psicológicos» que derivan de experiencias prolongadas de marginación y privación (Sen, A. K. *Op. cit.*, 1999; Sen, A. K. *Op. cit.*, 2004); y Banerjee, por otro lado, comprueba bajos niveles de cortisol y una inferior capacidad en la toma de decisiones económicas (Banerjee, V.; Duflo, E. *Op. cit.*, 2011).

Algunos autores han hecho énfasis en la eliminación del estigma, padecido por personas y grupos de bajos recursos, como mecanismo de mitigación de la pobreza (Lamont, M.; Small, M. L. *Op. cit.,* 2010) y, en ocasiones, ha sido resaltada la acción de la cultura y su forma de responder a la estigmatización con la valoración y el reconocimiento de lo propio (Rey, G. *Op. cit.,* 2011). La discriminación, por razones socioeconómicas a menudo relacionadas con factores raciales, en contextos donde los grupos étnicos

La privación tiene efectos sicológicos que inhiben la libertad en la sociedad civil.[72] A la luz de las investigaciones recientes, conducidas en materia de pobreza desde un enfoque cultural, es imperativo interrelacionar las diferentes dimensiones de la pobreza y evaluar sus impactos en las capacidades humanas, entre ellas las capacidades del consumo[73] y los estados mentales tales como las aspiraciones, las acciones y las conductas del consumo. Dichas capacidades, según el economista indio, reflejan las verdaderas características de las personas, lo que ellas pueden o no pueden hacer y lo que ellas pueden o no pueden ser. Estudios de expertos en la materia,[74] han demostrado que el tejido de la cicatriz psicológica que se desarrolla en circunstancias de pobreza puede seguir inhibiendo la capacidad del consumo, inclusive después de que las pérdidas materiales y psicológicas se hayan recuperado.

Es necesario reconocer que la pobreza reduce la capacidad humana, y que factores tales como la inequidad y la explotación sobreviven en el tiempo, cooptando los pobres. La adaptación a estados de privación prolongada puede alterar las valoraciones de las personas hasta crear, en casos extremos, conceptualizaciones de aceptación de existencias miserables.[75]

Para Chakravarti, los estados mentales y las conductas de los pobres han sido a veces caracterizadas como resultados de un sistema racional que se adapta a su entorno («ecología») y persigue deliberadamente sus objetivos de una forma no

---

reflejan las tasas más altas de privaciones, afecta a la salud mental y el bienestar de los pobres (Lamont, M. «Destigmatization strategies and their impact on health and boundaries: Social inclusion as a dimension of successful societies». En: Hall, P. H.; Lamont, M. (ed.) *Successful Societies: How Institutions and Cultural Repertories Affect Health and Capabilities.* Nueva York: Cambridge University Press, 2009, p. 151-168). La interiorización de la exclusión y del estigma en miembros de grupos subordinados pueden en algunos casos alterar las dinámicas jerárquicas y de poder, impulsando aspiraciones a formas de ascenso social que pueden provocar altos niveles de estrés (James, S. «John Henryism and the health of African-Americans». *Culture, Medicine and Psychiatry,* n. 18 (1994), p. 163-182). También, cf. (Appadurai, A. *Op. cit*., 2004; Rao, W.; Walton, M. *Op. cit.*, 2004; Chakravarti, D. *Op. cit*., 2006; Banerjee, V.; Duflo, E. *Op. cit*., 2011).

72 Sen, A. K. *Op. cit,* 1999.

73 Sen, A. K. *Op. cit.,* 2002.

74 Narayan, D. [*et al.*] *Op. cit.,* 2001; Sen, A. K. *Op. cit.,* 2002; Chakravarti, D. *Op. cit.,* 2006.

75 «La realidad psicológica se manifiesta en las decisiones al margen de la ley, en las preferencias contraproducentes, en las contradicciones confusas que obstaculizan los caminos a la autosuperación. En ocasiones la situación degenera, con impactos devastadores, terminando en ira y repentinos intentos destructivos», Chakravarti, D. *Op. cit.,* 2006, p. 367.

diferente a la de los más ricos.[76] Otros autores, como atrás se explica, interpretaron ciertas actitudes de la población clasificándolas como manifestaciones de una «cultura de la pobreza», motivacionalmente desviada o débil en la autoeficacia que requieren intervenciones externas para su corrección.[77]

Otra hipótesis alternativa es la que plantea la posibilidad de una alteración cualitativa de las formas de enfrentarse a la vida e interpretar el entorno, causada por la exposición prolongada a la pobreza.[78] No lejos de dicha postura, la perspectiva ecocultural[79] sobre las constantes interacciones con el contexto, resalta la importancia del mismo en la medida en que la privación obliga a los pobres a lidiar, en primer lugar, con un consumo limitado en valor absoluto y variedad.

En un estudio conducido por la Fundación Cerrejón en comunidades indígenas Wayuu de la Guajira, en Colombia, los datos han revelado que los recientes cambios económicos y sociales provocados por la irrupción de la modernización y los macroproyectos de empresas multinacionales, han dado lugar a problemas de orden psicosocial, aumentando las tasas de suicidios, alcoholismo y drogadicción. Asimismo, por lo que afecta a la dimensión económica, muchos de los beneficiarios de programas agrícolas, si bien han mejorado los estándares de autoconsumo gracias a los incrementos de la producción, han registrado pérdidas económicas notables debido a prácticas discriminatorias en razón de su origen étnico, de las que han sido víctimas a la hora de vender sus productos en los mercados. Los precios ofrecidos por los comerciantes no alcanzaban ni la décima parte del precio justo correspondiente a la cantidad vendida, causando daños irremediables para su estabilidad económica considerando, además, el estado de vulnerabilidad a la que se encuentran expuestos por la estacionalidad de la productividad.

La participación en eventos culturales, de acuerdo con las prácticas propias de determinados grupos y comunidades, crean vínculos sociales e impulsan sentimientos de orgullo que merecen esfuerzos económicos, a

76 Mead, L. M. *The new politics of poverty: the non-working poor in America*. Nueva York: Basic Books, 1992.

77 Cf. O'Connor, A. *Poverty knowledge: Social science, social policy, and the poor in 20th Century U.S. History*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

78 Kahneman, D. «A Psychological Perspective on Economics». *American Economic Review*, vol. 93, n. 2 (2003), p. 162-168.

79 Cf. Berry, J. W. «Noble thoughts come from all directions: An appreciation of the scholarship of professor Durganand Sinha». *Psychology and Developing Societies*, n. 18 (2006), p. 1-14; Cf. Sinha, D.; Tripathi, R. C.; Misra, G. *Deprivation: its social roots and psychological consequences.* Nueva Delhi: Concept Publishing Company, 1982.

veces infravalorados o clasificados como malas prácticas por programas de desarrollo que prescinden de los contextos. Los testimonios recopilados en estudios etnográficos han mostrado tendencias y actitudes comunes en la población pobre de diferente procedencia cultural, en las que la valoración de la solidaridad, y la seguridad emocional y física brindadas por la participación en rituales, celebraciones y festejos, pueden justificar decisiones de orden económico que afecten a la gestión de recursos personales y familiares.[80]

Los gastos para fines de participación cultural resultan ser, a la luz de estas consideraciones, inversiones orientadas a incrementar los activos sociales y reducir la vulnerabilidad. Desde una perspectiva cultural, las investigaciones y las acciones en materia de pobreza permiten comprender la racionalidad de comportamientos, a primera vista «erróneos» y objeto de «correcciones» por parte de intervenciones animadas por »buenas intenciones», y contribuyen a evitar fracasos en el desarrollo de programas específicos.

El análisis de estas prácticas, conducido desde una perspectiva cultural, impone un replanteamiento en la formulación de intervenciones, a la luz de consideraciones que respondan a priorizaciones de aspectos que, si bien resultan ser poco relevantes —de acuerdo con mediciones materiales de la privación—, por el contrario asumen un rol determinante para el logro de un bienestar que tenga en cuenta los factores subjetivos. Lo que la cultura nos propone es concentrar la atención y la acción en la falta de voz y de

80 Numerosos estudios demuestran que los mayores gastos de los hogares, después de la atención a las necesidades más básicas, como alimentación y vivienda, suelen coincidir con las ceremonias tradicionales. Estudios realizados en Togo, por ejemplo, han demostrado que «el suministro de sumas generosas para estos fines sociales (hasta el punto de alcanzar un nivel de consumo suntuario) constituye una forma de obtener prestigio y afianzar los vínculos con la comunidad, lo que a su vez permite obtener ayuda más fácilmente en caso de necesidad» (Narayan, D. [*et al.*] *Op. cit.*, p. 44). El mantener las tradiciones sociales, la hospitalidad, la reciprocidad, los rituales y los festivales es un aspecto central en la vida de los pobres, de acuerdo a su definición de bienestar y en respuesta a realidades económicas y ambientales deshumanizantes, «sin estas señales humanas sencillas de solidaridad, nuestra vida sería intolerable», afirma una mujer pobre de Ucrania en el estudio publicado por el Banco Mundial en 2000 (*Ibídem*, p. 267).
Por el contrario, la imposibilidad de participar en acontecimientos comunitarios de tipo cultural puede tener repercusiones graves en el estado psicosocial, provocando sentimientos de humillación, deshonra y angustia sicológica, hasta conllevar, en algunos casos, a la marginación social y la exclusión de importantes redes existentes en la sociedad. No sorprende, por lo tanto, que encuestas dirigidas a poblaciones pobres hayan revelado definiciones de pobreza que coinciden con el quebranto de las normas sociales. Por ejemplo, en las zonas rurales de Madagascar, se considera que ser pobre equivale a no poder «observar las costumbres y normas locales», mientras que se define como rico «a quien está en condiciones de vivir conforme a esas normas» (*Ibídem*, p. 45).

poder[81] como elementos que caracterizan la pobreza, repensada desde el malestar de los significados sociales y culturales propios de las personas.

Fortalecer el capital social

El enfoque cultural, en la acepción planteada en este artículo, moldea el desarrollo haciendo del mismo un proceso incluyente, no estático ni exclusivo, múltiple, que se replantea y se reinventa, sin nunca alejarse de lo que se propone buscar: la libertad de agencia del ser humano. El desarrollo se convierte en creación de identidades respetuosas y no competitivas, como las que suelen ofrecer otros enfoques de tipo económico, político, religioso e inclusive social.

Múltiples experiencias de desarrollo local, historias de cambios impulsados por visiones no simplistas del bienestar, demuestran claramente la fuerza de lo social en comunidades específicas y llevan a afirmar que, en contextos fragmentados y expuestos a conflictos, donde se detectan más altos niveles de marginación, «la cultura aparece como una de las dimensiones más importantes para participar en los programas de prevención de aquellos comportamientos que la sociedad considera disfuncionales o perturbadores de las relaciones sociales», generando «organización, cohesión social y compromisos compartidos».[82]

Un estudio conducido por Smith,[83] realizado con un grupo de afroamericanos buscadores de empleo en Michigan resaltó que aquellas personas que estaban menos dispuestas a ayudar a otros a encontrar trabajo vivían en barrios con altos niveles de pobreza. Las conclusiones de la investigación llevaron a postular que la experiencia de la pobreza reduce la confianza en las redes sociales, y tiene repercusiones en la manera de responder a oportunidades futuras.

Datos recientes relativos a los programas, ya citados, de seguridad alimentaria que incluyen medidas de intervención social, con comunidades indígenas de la Guajira, en Colombia, muestran que los índices de niños que se encuentran en buen estado de salud, en un contexto donde se registran altas tasas de desnutrición severa infantil, corresponden a aquellas comunidades en las que los lazos familiares de consanguinidad y/o de afinidad son más sólidos, de acuerdo

81 Sen, A. K., *El Derecho a no tener hambre* [traducción de E. Lamprea]. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia, 2002; Chakravarti, D. *Op. cit.*

82 Rey, G. «La insistencia de la metáfora. Experiencias locales de cultura y desarrollo en Colombia». En: Martinell, A. *Op. cit.*, p. 189.

83 Smith, S. *Lone Pursuit.* Nueva York: Russell Sage, 2007.

con las normas sociales y el sistema de valores propios de la cultura wayuu. Sin embargo, los mismo programas revelan que la irrupción de nuevas lógicas empresariales y económicas en el territorio, están causando traumáticos procesos de resignificación social y un incremento de conflictos intra e interétnicos. La venta de los productos, anteriormente inexistente en las dinámicas propias de la cultura wayuu, cuya estrategia de subsistencia consistía en el intercambio, junto a la más general transformación en las relaciones interpersonales, han deteriorado los niveles de confianza mutua entre las personas, teniendo a menudo repercusiones en su nivel de bienestar material e inmaterial.

No obstante, con el intento de realizar un análisis que responda a la visión epistemológica de las reflexiones culturales, cabe resaltar que los efectos del capital social no siempre resultan favorecedores de la superación de situaciones de pobreza. Por el contrario, habida cuenta de las presiones a las que se ven sujetas las personas para sobrevivir y a su alto grado de dependencia, las redes de las personas pobres, a menudo, se suelen atomizar, y cumplen una función social y de supervivencia en lugar de una función política o transformadora. Existen relativamente pocas organizaciones de personas pobres que tengan el poder de negociación para tratar con las élites locales, y para participar en la gestión de los asuntos públicos y las decisiones a nivel local, nacional o mundial. La diferencia con el capital social de los ricos se manifiesta a través de la inconsistencia de acciones de asociatividad que, por el contrario, en ambientes de bienestar, se convierten en estrategias de crecimiento económico y acumulación de poder para sus miembros. Las redes de las personas ricas tienen trascendencia, van más allá de las fronteras del poblado e inciden en los efectos de actividades sociales, económicas y políticas. Por el contrario, las redes de los pobres no suelen lograr una cohesión efectiva, en muchas partes del mundo no trascienden el circunscrito contexto de la comunidad de referencia y casi nunca se adentran en el sector político.[84]

Por otro lado, pretender que los pobres adopten medidas de colaboración y se asocien de acuerdo con métodos, a veces poco acordes a sus motivaciones personales y a las actitudes propias de su personalidad, representa en sí una imposición que no tiene en cuenta características y voluntades individuales. Con esto se corre el riesgo de postular estrategias eugenésicas que pretendan establecer fórmulas racionales, empero sustentadas por consideraciones jerárquicas de la sociedad.

La propuesta, desde un enfoque cultural que responda al imperativo de brindar oportunidades a las personas en estado de pobreza, podría

84 Narayan, D. [*et al.*] *Op. cit.*

encaminarse hacia el fortalecimiento de iniciativas autóctonas de asociatividad, que no respondan a programas externos de respuesta a calamidades sino que reflejen procesos de empoderamiento de grupos en condición de pobreza, y que refuercen su capacidad de incidencia en el ejercicio de una participación social efectiva.

Elementos para repensar la lucha contra la pobreza a partir de los pobres

Definir el concepto de pobreza determina la forma de concebir la acción dirigida a la lucha contra la misma y establece paradigmas que influyen en la manera de concebir las relaciones entre distintos países del mundo; fija estándares de clasificación y dinámicas de poder que terminan siendo incluidas en el sentido común de las normas que rigen las políticas internacionales y de relaciones exteriores de las naciones. Por otro lado, desde una perspectiva micro, se delinean lecturas de las actitudes individuales y grupales sustentadas por cánones que responden a análisis del comportamiento, que a menudo han coincidido con el prototipo racional de las teorías económicas clásicas.

Las reflexiones expuestas en las secciones anteriores, partiendo del análisis del debate contemporáneo, ofrecen un marco conceptual para construir una propuesta alternativa a la conceptualización de la pobreza, que se caracteriza por la elección del enfoque cultural como método de aproximación cognitiva para un entendimiento del fenómeno que se acerque más a la realidad. La perspectiva cultural permite comprender el universo de las acciones humanas en contextos de marginación y privación, al otorgar las herramientas necesarias para una lectura que, al rechazar tendencias homogeneizadoras, se esfuerza por «complejizar» las dinámicas y las articulaciones entre el individuo, los distintos niveles sociales y el estado de pobreza, a la luz de una heterogeneidad considerada irreducible.

El análisis contenido en las páginas anteriores constituye el marco epistemológico que sustenta esta siguiente y última sección, enfocada en las acciones de respuesta a la pobreza. A partir del estudio de diferentes corrientes de pensamiento, relativas a las estrategias de cooperación con el desarrollo planteadas a nivel internacional, se formulan unas reflexiones que, inspiradas en las ideas anteriores, tendrán el objetivo de contribuir a la formulación de nuevas metodologías de intervención para la superación de la pobreza, cuyo núcleo central consista en acercar la mirada a las aspiraciones de las personas.

Una mirada crítica al análisis de las estrategias de la ayuda al desarrollo

El análisis comparado de los indicadores de desarrollo del Banco Mundial, basados en los datos sobre el Índice Nacional Bruto *per capita* (INB), convertido en dólares por el método Atlas, muestra resultados desconcertantes, que sirven como punto de partida para la justificación de un estudio crítico sobre la lucha contra la pobreza llevada a cabo durante las últimas tres décadas. Según los indicadores, si en el año 1980 la diferencia entre el país más rico y el más pobre era de 165 veces (Liechtenstein contaba con un INB/pc de 23.210 dólares, frente a los 140 dólares de Nepal), en 2011 la misma ha superado las 450 veces, con Noruega ostentando el récord de un INB/pc de 88.890 dólares y la República Democrática de Congo, cuyo valor llega apenas a los 140 dólares.

Numerosas son las reflexiones que surgen de este escenario en cifras, pero sin duda una de las más pertinentes es la dificultad de comprender las razones que fundamentan la casi invariabilidad de los niveles de pobreza, frente a la magnitud de un crecimiento económico sorprendente y a la luz de las innumerables acciones, estrategias, planes y programas de cooperación para el desarrollo, llevados a cabo por organismos internacionales, entidades nacionales públicas y privadas; y el proliferar de ONG y entidades independientes de ayuda a los países «en vías de desarrollo».[85]

Hoy, el número total de pobres en el mundo tiene una variación superior al 20% según se calcule en base a la línea de pobreza, fijada por el Banco Mundial en 1,25 dólares diarios, y el más reciente IPM: alrededor de 300 millones de personas, consideradas pobres por la nueva medición, no entrarían en este recuento en base a la fórmula unidimensional.

A partir de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional fija la obligación política de promover el desarrollo de las colonias y las excolonias; con esta decisión fija un hito cuyas consecuencias se reflejan hasta hoy en la comprensión del fenómeno objeto de esta reflexión: se extiende «la» idea de pobreza a otras regiones del mundo. Este acontecimiento genera cuestionamientos que resultan de absoluta relevancia en la adopción de estrategias e intervenciones, y que pueden ser resumidas, en palabras de la economista Alkire, en: ¿cómo generalizarlas y en base a qué?

85 La evolución de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) en el periodo 1980-2011 ha crecido de manera exponencial, de acuerdo a los datos recopilados por el Banco Mundial.

La crítica del mismo Sen a los especialistas del desarrollo, «más preocupados por alimentar a los hambrientos y por eliminar la pobreza», e irritables «ante un interés por la cultura que les parece prematuro en un mundo donde las privaciones materiales son todavía numerosas»,[86] revela un problema estructural en el modelo de desarrollo y, por ende, en las acciones de cooperación internacional.

Una de las críticas más comunes a las intervenciones externas, impulsadas por organismos internacionales y que prescinden de un enfoque cultural, ha sido la imposición de valores.[87] Y si bien en 2008 la Comisión Spence sobre crecimiento y desarrollo (apoyada por el Banco Mundial y varios gobiernos de países desarrollados) declaró que para el crecimiento sostenido no existe una fórmula genérica, ya que «cada país tiene características específicas y experiencias históricas que deben verse reflejadas en sus estrategias de crecimiento», a día de hoy resulta todavía insuficiente la introducción de una efectiva primacía del contexto en el estudio que precede la formulación de proyectos contra la pobreza. De no ser así, el debate sobre los enfoques que guían los proyectos de cooperación al desarrollo no dirigiría tantas críticas a los resultados de las intervenciones.

Expertos en desarrollo, procedentes de diferentes disciplinas científicas, que han fundamentado sus planteamientos en la importancia del contexto y la multidimensionalidad de la pobreza, incluyendo en sus procesos investigativos, (además de los factores económicos), el examen de factores sociales, culturales y estructurales, han hablado de limitaciones intrínsecas de la ayuda externa para la erradicación de la pobreza, acusándola de dirigirse meramente a «salvar vidas» (*saving life*).[88]

---

86 Citado en Alonso, J. A. «Cultura y Desarrollo: bases de un encuentro obligado». *Revista de Occidente*. Madrid, n. 35 (2009), p. 24.

87 Alkire, S. *Op. cit.*; Appadurai, A. *Op. cit.*, 1996; Kymlicka, W. *Multicultural citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995; Nussbaum, M. «Public philosophy and international feminism». *Ethics,* n. 108 (1998), p. 762-96; Nussbaum, M. *Women and human development: The capabilities approach.* Cambridge: Cambridge University Press, 2000; Drèze, J.; Sen, A. *India: Economic development and social opportunity*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

88 «Proveer alimentos a los hambrientos, salud y agua potable a los enfermos, mosquiteras a los que viven en áreas de malaria, sin duda salvará vidas. Sin embargo las intervenciones enfocadas únicamente en el "modelo-bienestar" (*welfarist-type*) dejan la gran parte de los que asisten viviendo en pobreza y no en control de sus mismas vidas, tanto individualmente como colectivamente. No solamente ellos siguen vulnerables a las enfermedades y muertes prematuras, comunes en la pobreza extrema, sino que la mayoría de las dimensiones centrales de la pobreza incluidas en el Desarrollo Humano y en los "enfoques de capacidades" siguen invariadas». Riddell, R. C. *Op. cit.,* p. 221.

Según esta visión, la ausencia de acciones efectivas dirigidas a la reducción de la desigualdad que caracteriza los países pobres conlleva la imposibilidad de erradicar la pobreza, y los resultados de la ayuda internacional lo demuestran. El desarrollo de los países hoy más ricos no ha sido soportada completamente por la ayuda de otros países, y el mejoramiento de los países en vías de desarrollo que en la actualidad se cuentan entre los más prósperos, están avanzando con escasos o nulos fondos de ayuda. La conclusión, en palabras de Riddell, se resumiría básicamente así: «la cuestión a resolver no es tanto si la ayuda sea necesaria para que haya desarrollo (está claro que no), sino si la ayuda tenga algún "valor agregado" y, en este caso, cuál sería».[89]

Una de las hipótesis planteadas consistiría en el aporte de la ayuda para contribuir a modificar el proceso de desarrollo, de tal manera que la creación de riqueza y la toma de decisiones sean más inclusivas para las personas pobres. Según estudios recientes, si antes la gran mayoría de los pobres que vivían en situación de pobreza extrema solía proceder de algunos de los países con más bajos ingresos, como Burkina Faso y Etiopía, hoy la presencia de esta población se concentra en países de ingresos medios, como Pakistán, Indonesia, India y Nigeria. A esto se le añade que cada vez más personas pobres viven en los denominados «estados frágiles», es decir, en países con instituciones débiles, sobre todo los que carecen de legitimidad y vulnerabilidad ante las crisis, algunos de los cuales se han visto envueltos en conflictos, como Haití y la República Democrática del Congo.

La presencia de altos niveles de pobreza extrema en países de ingresos medios podría ser debida a las opciones de las finanzas públicas y el gasto, adoptadas por sus gobiernos, y la priorización, a veces exclusiva, de las estrategias de crecimiento de sus economías. Considerando que, con Sen, existen diferencias epistemológico-culturales en el manejo de la política económica, que se reflejan directamente en la vida de las personas, la política asume un papel relevante en la perpetuación de la pobreza extrema, y la mera ayuda, dirigida a los países que no se enfocan en la reducción de la exclusión social, podría no tener efectos sobre el cambio institucional y la previsión de estrategias nacionales de reducción de la pobreza; por el contrario, estaría alentando dichas prácticas. En este orden de ideas, el «valor agregado» de la ayuda podría plantearse en términos de acción de incidencia en las prioridades económicas nacionales, siempre y cuando la misma sea acompañada por intervenciones dirigidas al fortalecimiento de la sociedad civil y los procesos democráticos, cuyo fin se centre en dar más voz a las

89 Riddell, R. C. *Op. cit.,* p. 224.

personas desventajadas y, a la vez, en reducir la concentración de poder en las clases dominantes.

Algunos autores, por otro lado, sustentan una visión extrema que pone en duda la misma buena fe de las intervenciones de cooperación, hasta afirmar que la misma ayuda es enemiga del desarrollo, y que en lugar de contribuir a reducir la pobreza extrema se convierte en una fuerza «dañina».[90] Según sus autores, las ideas que se enmarcan en esta línea política difieren sustancialmente de un país a otro y representan una parte importante del universo de alternativas que prevén las élites políticas;[91] determinan los parámetros bajo los cuales los debates políticos ocurren y las decisiones políticas son tomadas.[92]

La apropiación de los procesos de transformación sociopolítica requiere la movilización desde adentro y esta es la principal razón por la cual, desde la academia, se ha postulado la imposibilidad de erradicar la pobreza por la intervención de los *outsiders.93* Autores como Easterly, que han alimentado el debate abierto con la corriente que, por el contrario considera la ayuda

90 En este sentido, la tesis de la perversión (Somers, M. R.; Block, F. «From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions over 200 Years of Welfare Debate». *American Sociological Review*, vol. 70, n. 2 (2005), p. 260-287; Bullock, H. E. «Justifying Inequality: A Social Psychological Analysis of Beliefs about Poverty and Inequality». En: Lin, A. C.; Harris, D. R. (ed.) *The Colors of Poverty.* Nueva York: Russell Sage Foundation, 2008), según la cual en diferentes momentos de la historia (entre los cuales las reformas de Malthus para las Leyes de Pobreza en Inglaterra en los 1830s y las reformas del *welfare* de los últimos 1990s), el análisis de las políticas en favor de los pobres mostraría un incremento de la pobreza que crea dependencia. Otros autores, entre los cuales Thomas Pogge, han agregado que las actuales políticas y programas de ayuda ignoran o fortalecen la perpetuación de aquellos factores externos que constituyen la causa principal de la pobreza extrema. Sin cambios de gran alcance, la pobreza extrema no será eliminada y los niveles de contribuciones de por sí no representan una solución. Según Pogge, lo que se requiere es el uso directo de la ayuda para atacar los problemas centrales del sistema mundial imperante, junto con la introducción de medidas de transferencia de recursos de los ricos a los pobres para atacar las deficiencias estructurales.

91 Harding, D.; Lamont, M.; Small, M. L. *Op. cit.*

92 Steensland, B. *The Failed Welfare Revolution: America's Struggle over Guaranteed Income Policy.* Princeton: Princeton University Press, 2007; O'Connor, A. *Op. cit.*

93 Según el economista del NYU's Development Research Institute, autor del critico texto *La carga del hombre blanco*, la ayuda al desarrollo sería atribuible a burócratas («planificadores/colonialistas») cuya pretensión de poseer el justo conocimiento acerca del mejor futuro para los pobres obstaculizaría, en realidad, el desarrollo de los países cuyos índices de crecimientos indican una tendencia opuesta al suministro de ayuda externa.

externa un factor determinante en la lucha contra la pobreza,[94] han avanzado críticas que abogan a visiones hegemónicas que asumen los tintes de un supuesto neocolonialismo.

Desde el MIT y la Universidad de Harvard, con Acemoglu y Robinson respectivamente, la explicación parece ser más compleja y plantea una interacción entre política y economía, en la cual los factores culturales retoman un rol central.[95]

Las inconsistencias de las políticas que ejercen poder y control sobre la población en situación de marginación requieren respuestas que asuman la cultura como fuerza que moldea la manera en la que las élites toman decisiones, y las opciones llegan de la sociología y los estudios culturales, así como de visiones alternativas de la economía interesada en el desarrollo.[96] La invitación común es la de cambiar la perspectiva, pasando de las **instituciones** con letras mayúsculas a las instituciones, con minúsculas, es decir, a una perspectiva desde abajo para poder comprender de verdad el efecto que tienen sobre la vida de los pobres; y uno de los ejemplos, ofrecido por los economistas Banerjee y Duflo, es el de Brasil, donde la creación de un sistema de elecciones electrónicas antianalfabetas llevó a políticas más efectivas para los pobres.[97]

En línea con esta última corriente intermedia, que no plantea la ausencia de buenas intenciones en la ayuda para el desarrollo, pero que al mismo tiempo no entrega la erradicación de la pobreza a estrategias de cooperación, otorgando a las personas y las normas socioculturales que inspiran sus acciones una importancia central, se propone una visión alternativa, de acuerdo con las ideas reiteradas a lo largo del presente documento.

Estudios realizados por economistas, antropólogos e investigadores en ciencias sociales han revelado que, prescindir del estudio de comportamientos «culturalmente no neutrales»,[98] tiene efectos considerables en la eficacia de intervenciones de erradicación de pobreza. Ignorar la cultura puede llevar a

94 Sachs, J. *El fin de la pobreza*. Bogotá: Ramdom House Mondadori, 2006.

95 «Las instituciones económicas moldean los incentivos económicos, los incentivos para estudiar, para ahorrar e invertir, para innovar y adoptar nuevas tecnologías, etc. Las instituciones políticas determinan la capacidad de los ciudadanos para controlar a los políticos». Acemoglu, D.; Robinson, J. A. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.* Nueva York: Crown Business, 2011.

96 Harding, D.; Lamont, M.; Small, M. L. *Op. cit.*; Banerjee, V.; Duflo, E. *Op. cit.*

97 Banerjee, V.; Duflo, E. *Op. cit.*

98 Martinell, A. *Op. cit.*

malas políticas.[99] Las relaciones de género, el poder decisorio en el interior de los hogares y la confianza en un grupo determinado son factores que, como testimonian muchos casos, pueden determinar el éxito o el fracaso de una intervención.[100]

Lo que se propone es sustituir la «rigidez» de los postulados que entregan, a la lógica del mercado, el éxito de los procesos de desarrollo, por el «movimiento» de una cultura histórica, contextual, contingente, en la que los individuos, los grupos, las periferias cobran sentido en cuanto «contrapoderes de abajo»[101] para la reivindicación de libertades de agencia, en un entorno de oportunidades que no siga la lógica de la estratificación sino la de las voluntades de las personas.

Banerjee y Duflo,[102] en un texto que recoge estudios realizados en diferentes países del mundo, tienden a precisar que las previsiones avanzadas por programas de reducción de pobreza carecen, a menudo, de un conocimiento profundo de las realidades intervenidas y tienen la tendencia a formular sus estrategias de acuerdo con preconceptos erróneos acerca de cómo actuarán las personas.[103]

Construir una política de lucha contra la pobreza con base a determinados factores, elementos, circunstancias y variables de causalidad que no se limiten a la esfera económica o moral, tiene consecuencias positivas que trascienden la especulación académica e inciden en los resultados de las acciones. Escuchar a los pobres permite identificar las mejores fórmulas para ofrecer respuestas eficaces a la superación de la pobreza pero, para que eso sea posible, se requiere un trabajo previo que desacredite creencias infundadas

99 Harding, D.; Lamont, M.; Small, M. L. *Op. cit.*

100 Varios ejemplos son ofrecidos por las acciones encaminadas a reducir la natalidad, considerada un factor determinante para la reducción de la pobreza: en Zambia, las consultas privadas gratuitas realizadas por enfermeras de planificación familiar dieron resultados notablemente diferentes en los hogares donde las mujeres habían recibido el vale en presencia de sus maridos, respecto a las que lo habían recibido personalmente y en ausencia de ellos. Por otro lado, datos relativos al estudio de un caso parecido, comprobaron que el éxito del programa fue determinado por la asunción de enfermeras locales, debido al alto nivel de aceptación por parte de la comunidad (Banerjee, V.; Duflo, E. *Op. cit.*).

101 Zibechi, R. *Territorios en Resistencia. Cartografía Política de las periferias urbanas latinoamericanas*. Buenos Aires: La Vaca, 2008.

102 Banerjee, V.; Duflo, E. *Op. cit.*

103 En China, por ejemplo, en las zonas donde se permitió a las familias tener un segundo hijo en el caso en que el primero fuera una niña, se notó con sorpresa que las niñas recibieron un gasto mayor y no menor, como se suponía, para su educación.

sobre las personas y que, por el contrario, reconozca la posibilidad de que «los pobres saben lo que hacen».[104]

En los círculos de investigación sobre el desarrollo, algunos estudiosos han argumentado que se debe dar mayor importancia a los conocimientos locales, incluidas la comprensión y las prácticas de las comunidades indígenas y otros grupos marginados.[105] Esto, en un plan de acción, podría traducirse en la previsión de intervenciones que se adapten más a las dinámicas de vida de los pobres que a modelos racionales (de éxito económico) e institucionales (de comunidades más «modernas»).[106]

El imaginario social, las órdenes morales que prevalecen en diversas comunidades locales, estableciendo las obligaciones de colaboración entre

---

En Kenia, por otro lado, los economistas se fijaron en dos «originalesx políticas contra el VIH: la «ABCD», cuyo eslogan se resumía en «Abstente, mantén una Buena relación de fidelidad, usa Condón o de otro modo Desaparecerás», y la «Sugar Daddies» (Viejos Adinerados), que advertía a las jóvenes sobre la mayor probabilidad de infección en las relaciones sexuales con adultos. El experimento que se realizó consistió en comparar la aplicación de dichas estrategias, en diferentes grupos de jóvenes de escuelas locales, con otra que, además de capacitaciones y sesiones de sensibilización acerca del VIH, ofrecía gratuitamente a las jóvenes uniformes escolares. Los resultados mostraron que, mientras en el primer caso no se presentó una disminución de embarazos, en el segundo hubo una reducción de embarazos con adultos y un aumento del uso de protección con jóvenes, y la estrategia de los uniformes escolares registró los más bajos niveles de embarazos.

La «infantilización» de las adolescentes y el haber ignorado la posibilidad del rol relevante de sus voluntades en la toma de decisiones, había inducido a las instituciones a formular programas que privilegiaban la producción del miedo y los valores morales como estrategias de freno para sujetos cuyas capacidades decisionales respecto a sus vidas futuras habían sido descartadas. El estudio realizado por los economistas, por el contrario, había detectado que la falta de oportunidades de las jóvenes para seguir asistiendo a las clases, frente al embarazo como única manera de garantizar su sustentamiento (ante las dificultades de sus propias familias para mantenerlas hasta el final de su educación), eran las dos razones principales que favorecían la deserción escolar, el aumento de las infecciones y el número creciente de embarazos tempranos.

104 Banerjee, V.; Duflo, E. *Op. cit.*

105 Scott, J. *Seeing Like the State.* New Haven: Yale University Press, 1999.

106 En un estudio sobre los esfuerzos para reducir la infección por el VIH en Uganda y Botswana (Swidler, A. «Responding to HIV/AIDS in Sub-Saharan Africa: Culture, Institutions, and Health». En: Hall, P. H.; Lamont, M. (ed.) *Successful Societies: How Institutions and Cultural Repertoires Affect Health and Capabilities.* Nueva York: Cambridge University Press, 2009, p. 128-150) se encontró que las acciones de gobiernos y organizaciones no gubernamentales, fueron efectivas solo cuando se movilizaron los sistemas de significado y las solidaridades sociales de la comunidad local. En Uganda, las estructuras prominentes del clan, incluso siendo menos democráticas que el gobierno local en Botswana, resultaron ser vehículos más eficaces para llegar a las comunidades locales que las organizaciones nacionales o transnacionales de voluntariado.

los miembros de la comunidad, así como los modelos de comportamiento socialmente valorados, son todos elementos a considerar en la elaboración de programas de apoyo a la población en situación de pobreza. Prescindir de sus contribuciones no solamente conlleva imposiciones indebidas de valores, sino que aumenta las probabilidades de fracaso de las intervenciones.

Si a esto se le añade la desconfianza y la estigmatización que suelen ser aplicadas a las poblaciones en situación de pobreza, a veces por parte de los mismos funcionarios y la élite política, cuyas creencias difusas atribuyen a menudo a las personas pobres las características de «perezosas, estúpidas, indignas y consentidas»,[107] las posibilidades de conducir una lucha contra la pobreza que dé resultados positivos se reducen notablemente. Suponer que las personas pobres no tienen la capacidad de tomar decisiones acertadas en materia de gasto, reducirá la probabilidad de incluir a los pobres como asociados en sus propios programas de desarrollo.

Si, de acuerdo con las conclusiones unánimes de los estudios etnográficos realizados en poblaciones en situación de pobreza, las personas no se limitan a nombrar la falta de alimentos y los bajos ingresos como elementos que constituyen su privación, resulta evidente que la atención a los aspectos culturales debe convertirse en un compromiso obligatorio para las políticas, los programas, los planes y las acciones encaminados a la erradicación de la pobreza.

La inclusión de una perspectiva cultural en la planificación de proyectos que fomenten el desarrollo humano impone el enfatizar acciones que brinden oportunidades efectivas a las personas, con el fin de ponerlas en condición de elegir quién ser, fortaleciendo la capacidad de gestionar su vida de acuerdo con sus inclinaciones y sus sentidos de pertenencia. Se trata, en definitiva, de la facultad de autocuestionarse y de cuestionar el entorno, con el fin de determinar los proyectos de vida de una forma consciente, como efecto de una reflexión compleja acerca de las dinámicas que se instauran en un contexto que influye en la personalidad de cada miembro de una comunidad.

Las reflexiones acerca de conceptos tales como autocomprensión, creatividad, interacción con la diversidad, cooperación y capital social, en el marco de un posible planteamiento de acciones que promuevan el desarrollo en clave cultural, nos remiten a un concepto de cambio que propone sustituir intervenciones higienistas y eugenésicas por estrategias

107 Narayan, D. [*et al.*] *Op. cit.,* p. 279.

endógenas. Una visión que valore el empoderamiento como instrumento de libertad positiva y que introduzca las valoraciones de los individuos en el discurso social.

Políticas de superación de la pobreza bajo un enfoque cultural

Repensar las políticas para la superación de la pobreza a partir de los pobres, y bajo este enfoque exige, entonces:

6. Retornar a la valoración de los contextos específicos y la diversidad social para producir estrategias diferenciales de la política general de lucha contra la pobreza.
7. Oír a los pobres y garantizar su participación en el ciclo de los programas contra la pobreza.
8. Adentrarse en el conocimiento de la gente, en sus visiones sobre la pobreza y el bienestar, en las formas de resolver sus problemas y superar la adversidad y en sus estrategias de supervivencia, trabajo e ingresos, entre otras.
9. Observar la vida cultural de la población y construir mapas culturales que contribuyan a identificar activos y valores para la transformación social.
10. Incorporar, entre las estrategias para la superación de la pobreza, el potencial del patrimonio cultural (tangible e intangible) tanto para su articulación con una economía creativa como para garantizar su éxito.
11. Identificar aquellas capacidades de las personas (incluidas las culturales) con potencial para contrarrestar la adversidad, superar la pobreza y lograr el desarrollo humano.
12. Promover la expansión de la interdisciplinariedad, tanto para el estudio y el análisis como para la comprensión del contexto y el diseño, con la población, de las estrategias de superación de la pobreza.
13. Avanzar en una nueva institucionalidad (reglas de juego) basada en una nueva ética que comprenda la heterogeneidad de la población y la multidimensionalidad de la pobreza, que escuche y comprenda a los pobres, aprenda de ellos y descarte visiones culturalistas.
14. Apostar por la intersectorialidad de las organizaciones que trabajan en la lucha contra la pobreza, y en favor de mejorías en la calidad de vida y el bienestar social.
15. Articular políticas y programas entre instancias comunitarias y gobiernos locales, regionales y nacionales.

Las políticas de lucha contra la pobreza, por el carácter multidimensional de esta, no pueden solo concretarse en programas particulares separados

del resto de funcionamiento de los gobiernos y las economías, manteniendo *caeteris paribus* las otras variables y dimensiones del desarrollo. Requieren los mayores y mejores recursos financieros, técnicos, orgánicos y sectoriales de la economía y la sociedad. ¿Cómo incorporar a las fuerzas del mercado en una estrategia multidimensional de lucha contra la pobreza? He ahí uno de los más grandes retos.

Impactos esperados de los programas contra la pobreza

Si la propuesta es pensar la pobreza a partir de los pobres, descartando aquellas visiones culturalistas en las que ciertas culturas se constituyen en barreras para el progreso, identificando precisamente capacidades culturales con potencial para la transformación social, y comprendiendo la multidimensionalidad de la pobreza surgen, a partir de aquí, muchas preguntas sobre la medición de los impactos y la construcción de indicadores de seguimiento de los avances de la política en favor de la superación de la pobreza.

Una política de lucha contra la pobreza, bajo este marco conceptual, trae consigo nuevos retos. Si bien la construcción de nuevos índices multidimensionales de pobreza orientan las acciones y permiten la consolidación de programas de acuerdo con las particularidades locales, estarían por pensarse las nuevas propuestas metodológicas para el trabajo colegiado y concertado, con la población como eje y, desde la misma población, poder hacer un seguimiento a ciertos indicadores por construir a partir de allí.

Si el propósito de todas las acciones es avanzar en el desarrollo humano a partir de la generación de capacidades, se requerirían con urgencia aquellas capacidades humanas para la comprensión de la pobreza desde su propia perspectiva y cultura, para la identificación de las dimensiones de su propia pobreza —que difieren de la de otros contextos— y para tener la posibilidad de hacer un seguimiento a ciertos indicadores de logro.

Con la población, desde este enfoque cultural, habría que garantizar:

— Participación en el ciclo de la política.
— Aportes comunitarios y sociales a la definición de pobreza y a la identificación de expectativas de futuro.
— Intervención en la toma de decisiones.

La disminución de la pobreza, desde este enfoque, tendría que garantizar, a su vez:

— Las formas de vida sobre las que las personas tienen consciencia y razones para ello.
— Los valores culturales propios de los grupos sociales y comunitarios.
— La participación en la vida cultural de su comunidad y localidad.

La complejidad que adquiere la lucha contra la pobreza, desde un enfoque cultural, exige innovar acerca de los impactos y los posibles escenarios y, por lo tanto, en materia de indicadores de seguimiento. Aquí están los retos de las aportaciones de la cultura a la superación de la pobreza.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D.; Robinson, J. A. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.* Nueva York: Crown Business, 2011.

Akerlof, G. A.; Kranton, R. E. «Economics and Identity». *The Quarterly Journal of Economics, MIT Press*, vol. 115, n. 3 (agosto de 2000), p. 715-753.

«Identity and Schooling: Some Lessons for the Economics of Education». *Journal of Economic Literature*, vol. 40, n. 4 (diciembre de 2002), p. 1167-1201.

Alkire, S. «Culture, poverty, and external intervention». En: Rao, V.; Walton, M. (ed.) *Culture and public action: A cross-disciplinary dialogue in development policy*. Standford: Standford University Press, 2004.

Alonso, J. A. «Cultura y Desarrollo: bases de un encuentro obligado». *Revista de Occidente*. Madrid, n. 35 (2009).

Appadurai, A. *Modernity at large: the cultural dimensions of globalization.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

«The capacity to aspire: Culture and the terms of recognition». En: Rao, V.; Walton, M. (ed.) *Culture and public action: A cross-disciplinary dialogue in development policy*. Standford: Standford University Press, 2004.

Fear of Small Numbers: An Essay on the Geography of Anger. Durham: Duke University Press, 2006.

Axelrod, R. *La Evolución de la Cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza Editorial, 1986.

Banfield, E. *The moral basis of a backward society.* New York: Free Press, 1958.

Banerjee, V.; Duflo, E. «The Economic Lives of the Poor». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, n. 1 (2007), p. 141-167.

Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global. Madrid: Ed. Taurus, 2011.

Bénabou, R.; Tirole, J. «Incentives and Prosocial Behavior». *American Economic Review*, vol. 96, n. 5 (diciembre de 2006), p. 1652-1678.

Bertrand, M.; Mullainathan, S.; Shafir, E. «A Behavioral Economics View of Poverty». *American Economic Review*, vol. 94, n. 2 (2004), p. 419-423.

Berry, J. W. «Noble thoughts come from all directions: An appreciation of the scholarship of professor Durganand Sinha». *Psychology and Developing Societies*, n. 18 (2006), p. 1-14.

Bourdieu, P. *The logic of practice*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

Practical Reason. Stanford: Stanford University Press, 1998.

Bullock, H. E. «Justifying Inequality: A Social Psychological Analysis of Beliefs about Poverty and Inequality». En: Lin, A. C.; Harris, D. R. (ed.) *The Colors of Poverty.* Nueva York: Russell Sage Foundation, 2008.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *La Hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.

Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo. *Políticas Culturales: Documento de Estocolmo*. Estocolmo: UNESCO, 1998.

Chakravarti, D. «Voices Unheard: The Psychology of Consumption in Poverty and Development». *Journal of Consumer Psychology*, vol. 16, n. 4 (2006), p. 363-376.

Consejo de Europa. *Sueños e identidades. Una aportación al debate sobre cultura y desarrollo en Europa.* Barcelona: InterArts / Península, 1999, p. 29.

Drèze, J.; Sen, A. *India: Economic development and social opportunity*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Easterly, W. *The White Man's Buerden.* Oxford: Oxford University Press, 2006.

Edin, K.; Lein, L. *Making Ends Meet: How Single Mothers Survive Welfare and Low-wage Work*, Russell Sage Foundation, 1997.

Fanon, F. *Piel negra, máscaras blancas*. La Habana: Editorial Instituto del Libro, 1968.

Gallicchio, E. [*et al.*] *Desarrollo local y descentralización en América latina.* Montevideo: Claeh, 2005.

García, N. *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad.* Barcelona: Gedisa Editorial, 2004.

Giovannini, E. «La misura del benessere e il ruolo della cultura». En: Grossi, R. *Rapporto annuale Federculture 2012. Cultura e sviluppo. La scelta per salvare l'Italia*. Milán: 24Ore Cultura SRL, 2012.

González, J. «Centralidades y convergencias regionales. El caso de Montes de María». *Controversia*, n. 192 (2009), p. 213-245.

Grondona, M. *Las condiciones culturales del desarrollo económico*. Buenos Aires: Ed. Planeta, 2000.

Guiso, L.; Sapienza, P.; Zingales, L. «Does Culture Affect Economic Outcomes?». *Journal of Economic Perspectives,* vol. 20, n. 2 (2006), p. 23-48.

Hall, S. «La importancia de Gramsci para el estudio de la raza y la etnicidad». En: Restrepo, E.; Walsh, C.; Vich, V. (ed.) *Sin garantías: trayectorias en estudios culturales.* Bogotá / Quito / Lima: Instituto de estudios sociales y culturales Pensar / Universidad Javeriana Instituto de Estudios Peruanos / Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador) / Envión Editores, 2010.

Hannerz, U. *Soulside: Inquires into Ghetto Culture and Community.* Nueva York: Columbia University Press, 1969.

Cultural complexity: Studies in the social organization of meaning. Nueva York: Columbia University Press, 1992.

Harding, D.; Lamont, M.; Small, M. L. *Reconsidering Culture and Poverty.* The Annals of American Academy of Political and Social Science, n. 629 (mayo de 2010), p. 6-27.

Harrison, L. E. *Undevelopment is a State of Mind: The Latin American Case.* Lanham: University Press of America, 1985.

Harrison, L. E.; Hungtington, S. P. (ed.) *Culture matters: How values shape human progress*. Nueva York: Basic Books, 2000.

De Hollanda, A. «Cultura, Diversità ed Economia Creativa in Brasile». En: Grossi, R. *Rapporto annuale Federculture 2012. Cultura e sviluppo. La scelta per salvare l'Italia*. Milán: 24Ore Cultura SRL, 2012.

James, S. «John Henryism and the health of African-Americans». *Culture, Medicine and Psychiatry,* n. 18 (1994), p. 163-182.

Kahneman, D. «A Psychological Perspective on Economics». *American Economic Review*, vol. 93, n. 2 (2003), p. 162-168.

Kliksberg, B.; Tomassini, L. (comp.) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo.* Buenos Aires: BID / Universidad de Maryland / Fundación Felipe Herrera / FCE, 2000.

Kuran, T. *Private Truths, Public Lies: The Social Consequences of Preference Falsification.* Harvard: Harvard University Press, 1995.

Kymlicka, W. *Multicultural citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

Lamont, M. *The Dignity of Working Men: Morality and the Boundaries of Race, Class and Immigrations.* Nueva York: Russell Sage Foundation / Cambridge: Harvard University Press, 2000.

«Destigmatization strategies and their impact on health and boundaries: Social inclusion as a dimension of successful societies». En: Hall, P. H.; Lamont, M. (ed.) *Successful Societies: How Institutions and Cultural Repertories Affect Health and Capabilities.* Nueva York: Cambridge University Press, 2009, p. 151-168.

Lamont, M.; Small, M. L. «Cultural Diversity and Anti-Poverty Policy». *International Social Science Journal*, n. 61 (1999), p. 169-80.

Lewis, O. *Five families: Mexican case studies in the culture of poverty*. Nueva York: Basic Books, 1959.

«The culture of poverty». En: Moynihan, D. P. (ed.) *On understanding poverty: Perspectives from the Social Sciences.* Nueva York: Basic Books, 1969.

Martinell, A. (coord.) *Cultura y desarrollo. Un compromiso para la libertad y el bienestar.* Madrid: Fundación Carolina, 2010.

Mead, L. M. *The new politics of poverty: the non-working poor in America*. Nueva York: Basic Books, 1992.

Narayan, D. [*et al.*] *Voices of the poor: Crying out for change*. Nueva York: Banco Mundial / Oxford University Press, 2001.

Newman, K. S. *No Shame in My Game: The Working Poor in the Inner City*. Nueva York: Vintage and Russell Sage, 1999.

Newman, K. S.; Massengill, R. P. «The Texture of Hardship: Qualitative Sociology of Poverty». *Annual Review of Sociology*, n. 32 (agosto de 2006), p. 423-446.

Nussbaum, M. «Public philosophy and international feminism». *Ethics,* n. 108 (1998), p. 762-96.

Women and human development: The capabilities approach. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

Nussbaum, M.; Sen, A. (ed.) *The quality of life.* Oxford: Clarendon Press, 1993.

O'Connor, A. *Poverty knowledge: Social science, social policy, and the poor in 20th Century U.S. History*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

Social Science for what? Philantropy and the Social Question in a World Turned Rightside Up. Nueva York: Russell Sage Foundation Books, 2007.

Pérez, J. (dir.) *Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo.* México: UNESCO, 1997.

Portes, A; Schauffler, R. «Language and the second generation: Bilingualism yesterday and today». *International Migration Review,* vol. 28, n. 4 (1994), p. 640-661.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Mundial de Desarrollo Humano.* [*S. l.*]: PNUD, 1995.

Informe Mundial de Desarrollo Humano. [*S. l.*]: PNUD, 1997.

Informe Mundial de Desarrollo Humano. [*S. l.*]: PNUD, 2000.

Informe Mundial de Desarrollo Humano. [*S. l.*]: PNUD, 2004.

Informe Mundial de Desarrollo Humano. [*S. l.*]: PNUD, 2005.

Cátedras del Milenio. Bogotá: Fondo para el Logro de los ODM (MDGIF), 2010.

Colombia rural 2011. Razones para la esperanza. Bogotá: Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011.

Pogge, T. *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsabilities and Reforms.* Cambridge: Polity Press, 2002 (publicado en español: *La pobreza en el mundo y los derechos humanos* [traducción de E. Weikert]. Barcelona: Paidós, 2005).

Rao, W.; Walton, M. (ed.) *Culture and public action: a cross-disciplinary dialogue in development policy.* Standford: Standford University Press, 2004.

Rey, G. *Industrias Culturales, Creatividad y Desarrollo.* Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo / Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009.

Creación, Industrias y Políticas de la Cultura. Bogotá: Centro Ático, 2011.

Riddell, R. C. «Navegando entre los extremos: Los académicos ayudando a erradicar la pobreza mundial». *Ethics & International Affairs*, vol. 26, n. 2 (2012), p. 217-243.

Rutherford, S. *The Poor and Their Money*. Nueva Delhi: Oxford University Press, 2000.

Sachs, J. *El fin de la pobreza*. Bogotá: Ramdom House Mondadori, 2006.

Scott, J. *Seeing Like the State.* New Haven: Yale University Press, 1999.

Sen, A. K. *Poverty and Famines: An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press, 1981.

Commodities and Capabilities. Nueva York: Elsevier Science, 1985.

The Concept of Development. Vol. I: *Handbook of Development Economics.* North Holland: North Holland Publ., 1988.

La desigualdad económica. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

Desarrollo y Libertad. Bogotá: Editorial Planeta, 1999.

Freedom, Rationality, and Social Choice: The Arrow Lectures and Other essays. Oxford: Oxford University Press, 2000.

El Derecho a no tener hambre [traducción de E. Lamprea]. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia, 2002.

«Elements of a Theory of Human Rights». *Philosophy & Public Affairs,* vol. 32, n. 4 (octubre de 2004), p. 314-356.

Identidad y violencia: la ilusión del destino. Buenos Aires: Katz Editores, 2009, cap. 2 y 8.

La idea de la justicia. Madrid: Taurus, 2010.

Sinha, D.; Tripathi, R. C.; Misra, G. *Deprivation: its social roots and psychological consequences.* Nueva Delhi: Concept Publishing Company, 1982.

Small, M. L. *Villa Victoria: The transformation of social capital in a Boston barrio.* Chicago: University of Chicago Press, 2004.

Smith, S. *Lone Pursuit.* Nueva York: Russell Sage, 2007.

Somers, M. R.; Block, F. «From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions over 200 Years of Welfare Debate». *American Sociological Review*, vol. 70, n. 2 (2005), p. 260-287.

Steensland, B. *The Failed Welfare Revolution: America's Struggle over Guaranteed Income Policy.* Princeton: Princeton University Press, 2007.

Swidler, A. «Responding to HIV/AIDS in Sub-Saharan Africa: Culture, Institutions, and Health». En: Hall, P. H.; Lamont, M. (ed.) *Successful Societies: How Institutions and Cultural Repertoires Affect Health and Capabilities.* Nueva York: Cambridge University Press, 2009, p. 128-150.

Todaro, M.; Smith, S. *Economic Development*. Boston: Addison Wesley, 2003.

Trope, Y.; Liberman, N. «Temporal construal and time-dependent changes in preference». *Journal of Personality and Social Psychology,* n. 79 (2000), p. 876-889.

Valentine, C. *Culture and Poverty: Critique and Counter-proposals.* Chicago: University of Chicago Press, 1968.

Wilson, W. J. *More than Just Race: Being Black and Poor in the Inner City*. Nueva York: W. W. Norton & Company Inc., 2009.

«Why Both Social Structure and Culture Matter in a Holistic Analysis of Inner-City Poverty». *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* n. 629 (2010), p. 200-219.

Zibechi, R. *Territorios en Resistencia. Cartografía Política de las periferias urbanas latinoamericanas*. Buenos Aires: La Vaca, 2008.

La cultura, la innovación y la creatividad como retos y oportunidades para el futuro de Europa

Pau Rausell Köster
Raúl Abeledo Sanchis

Introducción

Como bien señalan recientes documentos de la Comisión Europea,[1] en el corazón de nuestro tejido social la cultura da forma a nuestras identidades, aspiraciones y relaciones con los demás y el mundo. También da forma a los lugares y los paisajes en los que vivimos, los estilos de vida que desarrollamos.

El patrimonio, las artes visuales y escénicas, el cine, la música, la edición, el diseño de moda se manifiestan con fuerza en la vida cotidiana, pero la contribución que los sectores culturales y creativos pueden aportar al desarrollo social y económico de la UE aún no está plenamente reconocida. El primer reconocimiento explícito que se desarrolla en el ámbito europeo se da en el Libro Verde, *Unlocking the potential of cultural and creative industries,*[2] publicado a finales de abril de 2010 con el objetivo de recoger opiniones y puntos de vista sobre los asuntos que afectan a las industrias culturales y creativas europeas. La consulta lanzada por el Libro Verde subrayaba la idea de que las industrias culturales y creativas poseen un gran potencial sin explotar para crear riqueza y empleo, y que mediante sus efectos indirectos es posible ofrecer una vía hacia un futuro más imaginativo, cohesionado, ecológico y próspero.

1 Comisión Europea. *Promoting cultural and creative sectors for growth and Jobs in the EU*. Bruselas: Comisión Europea, 2012, COM 537 Final.

2 Comisión Europea. Final *Green Paper: Unlocking the potential of cultural and creative industries*. Bruselas: Comisión Europea, 2010, COM 183.

En este contexto, enormes desafíos emergen en el escenario de la globalización, y de la profunda transformación tecnológica que nos hace transitar hacia un entorno digital. Hemos de avanzar en las adaptaciones necesarias para permitir que la creatividad y la cultura alcancen su máximo potencial, y que sean perfectamente identificados y valorizados como elementos centrales para consolidar ventajas comparativas, a largo plazo, en el escenario mundial.

De acuerdo con estos mismos documentos, los sectores culturales y creativos son catalizadores de innovación, ya sea por sus conexiones con las TIC, el turismo o el efecto directo de la creatividad como vector de innovación económica, social e institucional.

En colaboración con el sector de la educación y la formación profesional, los sectores culturales y creativos pueden contribuir al desarrollo de la combinación de habilidades alrededor de la creatividad, el espíritu emprendedor, el pensamiento crítico, la asunción de riesgos y la participación y el compromiso, que son atributos necesarios para la competitividad de la UE en la sociedad del conocimiento.

Otros espacios y territorios ya invierten mucho en el sector cultural y creativo. Los EEUU han estado invirtiendo en ellos desde hace décadas, tanto como sectores estratégicos de la economía como herramientas para afirmar su presencia a nivel mundial. Otros, como China, Corea del Sur o la India, también están haciendo grandes inversiones para aumentar su potencial económico y el *soft power*. Como señalan algunos autores,[3] estamos ante una verdadera competición para atraer y retener talentos creativos. Por ejemplo, en China, la inversión pública en cultura ha crecido un 23% anual desde 2007, y según el plan quinquenal 2011-2015, tienen la intención de elevar el PIB de los sectores del 2,5% al 5,6% en 2015.

Más aún, la reciente convocatoria de la Unión Europea para que las regiones definan sus estrategias de especialización inteligente (RIS3), subrayan específicamente la cultura y la creatividad como sectores especialmente interesantes para sustentar estas estrategias, ya que contienen el potencial para aumentar la calidad de vida en las zonas urbanas y rurales, y para hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar.

En concreto, como señalan los documentos que orientan estas estrategias de especialización regional, los sectores culturales y creativos pueden:

3 Florida, R. *The rise of creative class.* Nueva York: Basic Books, 2002.

— contribuir a la integración social de los grupos marginados de la población y tienen amplios impactos sociales, en particular en términos de regeneración social y la cohesión social,
— son catalizadores del cambio estructural y la diversificación en muchas zonas industriales, y en zonas rurales con potencial para rejuvenecer economías, estimular la innovación y contribuir al crecimiento,
— constituyen un poderoso imán para el turismo, generar entornos creativos, atraer talento y contribuir a cambiar la imagen pública de las regiones y las ciudades,
— tienen el potencial de generar demanda y atención social sobre actividades en sectores de rápido crecimiento, como los relativos a la energía, el reciclaje y la biotecnología, el envejecimiento y la salud.

Todos estos atributos, además, se plantean en actividades intensivas en trabajo que están compuestas por trabajadores/as jóvenes con elevados niveles de formación, por lo que suponen un sector especialmente interesante desde la perspectiva del empleo en contextos con elevados niveles de paro juvenil.

La crisis y la cultura en el desarrollo regional

Las regiones europeas, se encuentran en una encrucijada sin precedentes desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En 1989, con la caída del muro de Berlín, en Europa surgió el espacio político y económico más exitoso del mundo occidental, con un proceso de convergencia económica y de integración política que, sin temor a exagerar, se podría considerar como un milagro en términos históricos. «El sueño europeo», fue llamado por el pensador norteamericano Jeremy Rifkin en 2004. Veinte años después, en 2009, el impacto de la crisis financiera de los EEUU llegó a las economías europeas, provocando caídas del PIB del 6% en países tan sólidos como Alemania, el Reino Unido e Italia. Desde entonces, han habido una serie de intentos para tratar de superar una crisis que estuvo a punto de colapsar el sistema monetario, forzando a la mayoría de los países, como consecuencia de las políticas económicas implementadas, a una reducción sustancial del nivel de «estado del bienestar» y un retroceso en los derechos sociales, que habían caracterizado diferencialmente el modelo socioeconómico europeo.

En este contexto, distintas propuestas tratan de buscar un nuevo modelo económico, compatible con elevados niveles de bienestar, sostenible y que garantice la competitividad de Europa a medio y largo plazo. Uno de los caminos propuestos es el fortalecimiento de las industrias creativas. El sector de las actividades culturales y creativas (ACC) se refiere a un concepto

relativamente reciente que, como señala Potts y Cunningham,[4] es más interesante debido a su importancia en términos dinámicos —debido a su capacidad para catalizar el crecimiento económico y el desarrollo—, que en términos de significado estático, aunque también es cada vez más importante y constituye un sector económico cuyo tamaño supera, en términos de valor añadido bruto y en muchos países occidentales, al sector primario.

A pesar de una cierta discusión sobre la definición de las industrias creativas y los diferentes comportamientos de cada uno de sus subsectores, la literatura científica ha puesto de relieve con cierto detalle la relación entre cultura y desarrollo. Como podemos ver en la recopilación de Marrocu y Paci,[5] ya contamos con una gran y creciente cantidad de estudios econométricos que muestran la vinculación de la creatividad, especialmente entre la dimensión de los ocupados en las ACC (Actividades Culturales y Creativas) y el crecimiento regional. En general, como señalamos en otros textos, se va conformando un cierto consenso alrededor del hecho de que la dimensión simbólica de un territorio, y cómo se desenvuelven en él las actividades culturales y creativas, afectan a la estructura socioeconómica del mismo y su competitividad, mucho más allá de los aspectos ornamentales de la actividad cultural. Sin embargo, las formulaciones finalmente vienen a ser excesivamente vagas, y la cultura aparece como una variable contextual que lo envuelve todo, pero en la que es difícil precisar la causalidad de las relaciones.[6] Incluso hay autores que ponen muy en duda la relación entre economía creativa y desarrollo.[7]

Solo muy recientemente se está desarrollando un corpus teórico que trata de aproximarse, con más precisión,[8] a la «caja negra» que conecta las actividades

4 Potts, J.; Cunningham, S. «Four Models of the Creative Industries». *Revue d'Économie Politique,* vol. 120, n. 1 (2010), p. 163-180.

5 Marrocu, E.; Paci, R. «Regional Development and Creativity». *Working Papers 2. Crenos*. Cagliari / Sassari: Università de Cagliari / Università de Sassari, 2012.

6 Rausell, P. [*et al.*] *Cultura: Estrategia para el desarrollo local.* Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional, 2007.

7 Reese, L. A.; Sand, G. «Creative Class and Economic Prosperity: Old Nostrums, Better Packaging?». *Economic Development Quarterly*, vol. 22, n. 3 (2008), p 3-7.

8 Sacco, P. L.; Segre, G. «Creativity, Cultural Investment and Local Development: A New theoretical Framework for Endogeneus Growth». En: Fratessi, U.; Senn, L. *Growth and innovation in Competitive Regions: The Role of Internal and External Connections*. Berlín: Springer Verlag, 2009; Florida, R. *Op. cit*.; Hervas-Oliver, J. L. [*et al.*] «The Importance of Creative Industry Agglomerations in Explaining the Wealth of European Regions». *DRUID 2011: Innovation, Strategy and Structure. Organizations, Institutions, Systems and Regions.* Copenhagen: Copenhagen Business School, 2011. Disponible en línea: http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf.

culturales y creativas con la competitividad y el resultado económico de un territorio. Las últimas aportaciones concentran el interés en el papel que las industrias creativas y culturales cumplen en el nivel de renta de las regiones,[9] llegando a la conclusión de que las industrias creativas son el factor explicativo más relevante para dar razón de la riqueza de una región. También otros autores enfatizan sobre el amplio rango de efectos de la presencia de los sectores creativos.[10] Aun constatando que se va construyendo con rapidez una línea argumental que conecta creatividad y riqueza, aún quedan muchas aristas por limar.

Por lo tanto, tenemos la necesidad de profundizar en esta relación si queremos utilizar los sectores cultural y creativo como política para el desarrollo. Debemos profundizar en un análisis más riguroso de la relación entre el individuo y la realidad cultural, y comprender las complejas relaciones entre cultura y desarrollo.

Las políticas públicas relacionadas con la cultura

En el mundo occidental desarrollado, la relación con la cultura está fundamentalmente vinculada, más que cualquier otra dimensión, con la capacidad de práctica, consumir, producir o preservar la cultura para mejorar el bienestar, la utilidad o la felicidad. En términos de análisis de políticas, optamos por utilizar la expresión «actividades culturales y creativas» para subrayar que no solo estamos interesados en las actividades desarrolladas en los espacios de mercado mediadas, sino también en todas aquellas actividades en las que los seres humanos, movidos por motivaciones que van más allá de la mera ocupación del tiempo libre, e impulsados por sus necesidades expresivas, comunicativas y emocionales, interactúan creativamente o pasivamente con los flujos de información simbólica en búsqueda de un cierto impacto estético, expresivo, cognitivo, emocional o espiritual en sí mismos o en otros.

Estas interacciones se pueden materializar bajo la forma de acciones individuales y reflexivas, o en espacios sociales, y pueden ser canalizadas a través de los sistemas de intercambio regulados y formales (empresas, organizaciones o instituciones), o mediante sistemas informales, sistemas no estructurados que aparecen como una consecuencia natural de la interacción

9 Hervas-Oliver, J. L. *Op. cit.*

10 Baum, S.; O'Connor, K.; Yigitcanlar, T. «The implications of creative industries for regional outcomes». *International Journal of Foresight and Innovation Policy*, vol. 5, n. 1-3 (2009), p. 44-64.

social. Por lo tanto, si la lógica de la acción colectiva es la implementación de iniciativas que nos permitan ampliar las fronteras de las posibilidades de nuestro bienestar, las intervenciones que se proponen están plenamente justificadas. Este valor no se deriva del «arte por el arte» o el valor artístico de la obra creada, sino de la capacidad de la creatividad, el arte y la cultura para afectarnos cognitiva, estética, o espiritualmente y transformar nuestro entorno social, nuestra dimensión cívica, económica y política, influyendo en nuestro sentido de pertenencia e identidad, construyendo nuestro capital social, alimentando el conocimiento que nos da la libertad, la formación de la sensibilidad y la capacidad de obtener utilidad a partir del goce estético, y la ampliación de nuestras capacidades expresivas y comunicativas.

Este es el desarrollo en el sentido de la orientación de Amartya Sen,[11] es decir, son los avances en los que mejoramos el control individual y social de nuestro universo simbólico —la cultura—, e incrementamos nuestras capacidades y ampliamos nuestra capacidad de elegir entre acciones alternativas. Este es el verdadero origen ético de la necesidad de organizar, facilitar y establecer la relación entre los individuos y la cultura a través de las políticas públicas. Significa el reconocimiento de los derechos que, poco a poco, se consideran como parte integrante y esencial de los derechos humanos. La justificación primordial de las políticas culturales, por lo tanto, se basa en el valor intrínseco de la cultura con el fin de maximizar nuestro bienestar.

Esta justificación conceptual de la política cultural como un elemento central en el desarrollo de las comunidades no significa que las políticas culturales actuales, específicas de los países europeos, estén legitimadas, sino todo lo contrario. Precisamente desde esta perspectiva, el análisis basado en la economía revela, con bastante exactitud, que la políticas culturales reales son, en la mayoría de los casos, muy poco eficaces (es decir, no alcanzan el objetivo que declaran perseguir), extremadamente ineficientes (es decir, cuando alcanzan sus objetivos, lo podrían haber hecho mediante un mejor uso de los recursos productivos), y tremendamente injustas (ya que son los ciudadanos con menores ingresos y educación los que asumen los costes, y los que se benefician son los ciudadanos con mayores ingresos y educación). En los mejores casos, las políticas culturales actuales que tienen el mérito de existir afectan escasamente a la expansión del grado de libertad de los individuos y, en algunos casos, en realidad la reducen.

En estos momentos, el análisis del estado de la cuestión nos indica que existe una relación causal entre la cultura y el desarrollo, o, con un enfoque más

11 Sen, A. K. *Development as Freedom.* Oxford: Oxford University Press, 1999.

aplicado, entre los ocupados en las ACC y la riqueza regional. Es obvio, que *ceteris paribus*, la riqueza medida en términos de PIB *per capita* podría ser una herramienta útil para ampliar las posibilidades de las fronteras y las decisiones de la comunidad. Desde un punto de vista analítico, queremos saber por qué las ACC afectan a los niveles de riqueza y viceversa, y cuáles son los caminos y las direcciones de causalidad. Tal como hemos señalado anteriormente, esta no es una cuestión banal. Lo que tratamos es dibujar un mapa completo de las relaciones plausibles, que naturalmente se manifestarán con mayor intensidad en unos territorios que en otros, y con temporalidades distintas.

Hipótesis de causalidad

Hipótesis sobre el efecto de las ACC en la capacidad de atracción de las regiones

Esta relación es quizás la más obvia y utilizada en la justificación de las políticas culturales regionales. La direccionalidad de esta causalidad es bastante clara. El elemento central de este proceso es que la atracción de talento, visitantes e inversión extranjera directa se explica, no solo en términos de las estructuras de producción y de accesibilidad sino, cada vez más, por la calidad de los lugares, que descansa sobre características ajenas al mercado, tales como los niveles de inclusión social, el dinamismo cultural, la calidad urbana y la provisión de los servicios públicos, e instituciones eficaces. Las regiones con mayor cantidad de ACC son capaces de atraer más inversión, mayores flujos de visitantes y una mayor cantidad de trabajadores creativos e innovadores, reforzando así el mejor desempeño económico de la región. Las ACC constituyen un atributo del territorio, que se convierte en un argumento fundamental en contra de otras regiones que no las contienen al concentrar sus esfuerzos en otros factores de producción. En Europa, esta hipótesis queda muy clara en el caso del turismo. El «contenido cultural» de las regiones es un factor muy importante para explicar el flujo de turistas y, sobre todo, el flujo de turistas urbanos y culturales. Efectivamente, estos incrementos derivados del aumento en el nivel de la demanda aumenta la frontera de posibilidades de producción de una región, a través de la exportación de bienes y servicios.

Otro aspecto interesante de esta perspectiva es determinar el papel que podrían desempeñar las dotaciones culturales, especialmente aquellas relacionadas con el patrimonio. Algunos intentos se hicieron en el proyecto

SOSTENUTO,[12] y otros en mayor profundidad y con mayores dispositivos conceptuales y empíricos en ESPON.[13] La disposición del patrimonio cultural hace que las diferencias en la definición de la línea de frontera de producción del potencial de crecimiento regional nos lleven a la interesante reflexión acerca de la capacidad endógena de las políticas regionales para mejorar el patrimonio, y sobre las estrategias abordadas por algunas regiones (por lo general bastante caras) para «producir un nuevo patrimonio».

En términos de atracción de mano de obra, esta hipótesis es compatible con la teoría de la «clase creativa», de Richard Florida (hablamos, vinculando este aspecto a las teorías del capital humano, de forma detallada más adelante), si encontramos algunas correlaciones entre las 3T y la dimensión de las ACC. La formulación genérica podría afirmar que las regiones con el mayor número de trabajadores en sectores ACC tendrían una mayor capacidad de atraer al factor creativo, no solo para las ACC sino, también, para el resto de los sectores económicos. Sin embargo, la confirmación de esta hipótesis requiere una clase creativa altamente volátil, y estudios recientes sobre la movilidad de la clase creativa en Europa, sin embargo, muestran un resultado menos concluyente que las propuestas iniciales de la Florida, especialmente señalado para el caso americano. Musterd y Gritesi indicaron, desde el Proyecto ACRE, que sus conclusiones ponían en cuestión la idea de Richard Florida de que hacer ciudades atractivas para la clase creativa puede ser considerada una estrategia rápida y efectivas para obtener éxito económico. Según estos autores, hablar de la «clase creativa» como una sola categoría homogénea no es del todo útil. Por lo tanto, los esfuerzos para utilizar la teoría de la Florida como una clave universal para el éxito en el ámbito de las políticas regionales y urbanas es una equivocación. La construcción genérica de ciudades atractivas para la «clase creativa» no tiene sentido, porque los diferentes segmentos de la llamada clase creativa preferirían claramente otro tipo distinto de ciudades, y muchas veces ni siquiera las más atractivas. El concepto más divulgado de «ciudad creativa», sin una elaboración más

12 Rausell, P. (dir.) *Culture as a Factor for Economic and Social Innovation*. Valencia: Economics Research Unit (Econcult) / Universitat de València, 2012, vol. 1. Disponible en línea: http://www.uv.es/econcult/pdf/Sostenuto_Volume1_EN.pdf.

13 European Observation Network for Territorial Development and Cohesion. *The Role and Spatial Effects of Cultural Heritage and Identity (2004-2006). Final Report*. [*S. l.*]: ESPON, 2006. Disponible en línea: http://goo.gl/2zE4O.

profunda de las necesidades y las posibilidades locales, también puede dar lugar a un gran fiasco.[14]

En cuanto a los flujos de capital, aunque no tenemos aún pruebas de contraste, no sería muy difícil construir un modelo de localización de la IED teniendo en cuenta la densidad creativa y cultural de la zona, y probar esta hipótesis empíricamente. Por último, desde este punto de vista, también sería interesante determinar los efectos de desbordamiento territoriales[15] para explicar la capacidad de atracción de las regiones desde la cultura, que podrían guiar acciones de cooperación y coordinación transterritorial.

Hipótesis relacionadas con la interacción entre la especialización regional y las ACC

Esta hipótesis puede ser formulada a partir de la constatación de que, las actividades culturales y creativas, tienen un mayor efecto sobre el desarrollo de las regiones que tienen una especialización regional y una estructura sectorial determinadas.

Esta es, básicamente, la labor llevada a cabo recientemente por un grupo de investigadores españoles,[16] que encontraron que las variables que se destacan como relevantes para explicar la riqueza de una región son su estructura industrial, y no tanto las relacionados con los *cluster* industriales. De hecho, la variable que tiene una mayor importancia explicativa en el ingreso por habitante de las regiones europeas es el porcentaje de trabajadores en las

14 «Yet, it was striking to find that issues like tolerance, openness and diversity were not regarded to be the key factors in the decision making process to settle for a time or to stay longer in a specific city. The fact that some cities have an image that meets these criteria may not harm them, but it does not imply that these are necessary conditions for future economic development and they are certainly not a sufficient one». Musterd, S.; Gritsai, O. *Conditions for «Creative Knowledge Cities»: Findings from a comparison between 13 European metropolises. «Going creative», an option for all European cities*? Amsterdam: Amsterdam Institute for Social Science Research / University of Amsterdam, 2010.

15 Kerimoglu, E.; Karahasan, B. C. «Locations Patterns of Creative Capital and Regional Disparities in Spain». *Working Paper. IREA*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2012.

16 De Miguel, B. [*et al.*] «The importance of creative industry agglomerations in explaining the wealth of European regions». *European Planning Studies*, vol. 20, n. 8 (2012).

ACC.[17] Y , de acuerdo con el sentido común, este trabajo destaca la relación entre las ACC con la producción de alta tecnología y los servicios intensivos en conocimientos (KIS —Knowledge Intensive Services).

Básicamente, lo que suponemos en este enfoque es que una cierta combinación en la estructura sectorial económica de una región mejora su comportamiento económico mediante el logro de una mayor productividad. La evidencia sugiere que, en este recibo ideal de la estructura sectorial, la presencia de CCI es esencial, y también muestra las interacciones complejas con la producción de la fabricación de alta tecnología y los servicios intensivos en conocimiento. Lo que requiere una mayor investigación es identificar cuáles son los caminos y las vías específicas de la conexión entre el CCI y la fabricación de alta tecnología y KIS (Knowledge Intensive Services). Para corroborar la hipótesis, por lo tanto, resultaría necesario un análisis detallado de las relaciones insumo-producto, pero necesitamos también investigar la intensidad de los flujos de personas y la información entre estos 3 sectores.

Hipótesis relacionadas con la demanda

Una aproximación a la literatura, que no ha recibido mucha atención, es el papel que puede desempeñar la demanda. Regiones que poseen muchos de los trabajadores en las ACC, por ejemplo: estos no solo deben ser considerados como «factores de producción», sino también como demanda solvente de productos innovadores y servicios creativos. Por lo tanto, las regiones que poseen muchos trabajadores creativos también poseen los mercados más sensibles, y con mayor propensión a la creatividad y la innovación. Los trabajadores creativos muestran una mayor sensibilidad para demandar bienes y servicios que contienen creatividad e innovación. Esto no se debe a un efecto ingreso (en el caso de los trabajadores de las ACC contaran con un mayor nivel de renta disponible), sino que la «clase creativa» se manifiesta también a través de un «estilo de vida» singular, que implica un mayor nivel de consumo de productos y servicios más innovadores, con mayores contenidos creativos. Esto significa que las regiones con mayor proporción de trabajadores ACC tienen un factor endógeno que permite, a la producción y la distribución local, reducir el grado de incertidumbre en el momento de ofertar propuestas innovadoras y arriesgadas, y por lo tanto son más

17 También afirman que cada aumento de un 1% en la participación de las ACC en el empleo regional se correlaciona con un aumento del 0,45% en el PIB *per capita*, es decir, un aumento promedio de 1.424€.

capaces de generar un mayor valor añadido; en consecuencia, se posibilita un mayor nivel de renta *per capita*. Este argumento puede extenderse aún si tenemos en cuenta la clase creativa no solo como consumidores económicos, sino también como actores sociales y políticos que catalizan los procesos de innovación social y política, que en última instancia afectan a las condiciones contextuales (a través de la realización de las demandas de reformas sociales, institucionales y políticas) en las que se desarrollan los procesos económicos, alcanzando mayores niveles de eficiencia institucional y organizacional.

En pocas palabras, una comunidad con una mayor proporción de trabajadores de la cultura y la creatividad es también una comunidad con mayores niveles de requerimientos institucionales, y con una mayor propensión a presentar propuestas para la transformación y el cambio, que mejorará la eficiencia general de las lógicas económicas y las políticas sociales.[18]

Desde el punto de vista de los patrones de consumo de la aproximación empírica, reside en la observación de los presupuestos de los hogares el comprobar si en las regiones con una mayor cantidad de trabajadores de la CCI se manifiesta una mayor propensión a consumir bienes y servicios con mayores niveles de innovación. Bajo esta perspectiva, sin embargo, tenemos la dificultad que presentan los datos de los presupuestos familiares, los cuales no tienen el suficiente nivel de desagregación en todas las regiones.

Hipótesis sobre las conexiones entre las teorías del capital humano y la teorías de la clases creativa

Los estudios sobre el crecimiento endógeno, iniciados por Romer y Lucas en los últimos años ochenta, introdujeron una nueva perspectiva que reconoce explícitamente el papel del capital humano, compuesto por la educación, el conocimiento y las habilidades contenidas en los trabajadores. Como constatan estudios recientes, la evidencia empírica muestra que la relación entre capital humano, (sobre todo en forma de altos niveles de educación) y resultados económicos resulta una constante muy estable, que resiste a una amplia serie de contextos diferentes (regiones, períodos de tiempo, metodologías, el papel de las covariables...). Aún así, el debate sobre la eficacia económica específica de la creatividad está todavía muy abierto, con un número cada vez mayor de investigaciones que proporcionan resultados distintos, incluso contradictorios.[19]

18 Rausell, P. (dir.) *Op. cit.*, 2012.

19 Marrocu, E.; Paci, R. *Op. cit.*

Por el contrario, Richard Florida defiende aproximaciones que van un poco más allá que las teorías tradicionales de capital humano. De hecho, defiende que la teoría de la clase creativa es mejor que la teoría del capital humano para predecir el desarrollo económico urbano, y que existe una fuerte interacción entre clase creativa y capital humano, que resulta explícita a través de las universidades:

> Generally speaking, our findings indicate that the university plays the most important role across the board, being significant in many versions of the model. […] The university plays a significant. This suggests that the university is a central hub institution of the talent-driven creative economy, and crucial to talent, technology, and regional development.[20]

Y, de acuerdo con sus resultados, no es solo por el papel de la universidad como espacio para la formación de capital humano, sino como espacio que favorece la formación de capital cultural y aumenta la propensión a consumir cultura, para la producción creativa y que, en última instancia, también impulsa la innovación (económica, social, política) y el espíritu empresarial.

Más aún, el papel de las universidades es amplificado por los recientes resultados de Maruccu y Pacci, que encuentran que el determinante fundamental del crecimiento resulta ser la dotación de los *graduados creativos*, es decir, que comprende tanto los aspectos educativos (capital humano) como los rasgos de la creatividad del capital cultural.

Es evidente que la labor de la Florida y otros han profundizado significativamente en este tema. Lo que queda ahora es extender la evidencia empírica en Europa, y un mayor estudio de los territorios y de los casos.

Hipótesis relacionadas con la flexibilidad de las ACC

La idea principal es que la existencia de las ACC mejora el desempeño general de la economía regional, ya que su estructura, más flexible, permite reducir los costes del ajuste ante los cambios bruscos y las tensiones económicas.

Las ACC, con modelos de «trabajo por proyecto», escasa estandarización de los procesos de producción, bajas barreras de entrada, necesidad menor de inversiones de capital físico y financiero, y variedad de relaciones de trabajo, muestran una estructura mucho más flexible que la mayoría del resto de

20 Mellander, C.; Florida, R. «Creativity, Talent and Regional Wages in Sweden», *Annals of Regional Science,* vol. 46, n. 3 (2009), p. 637-660.

las actividades económicas. A partir de estas características, las ACC se convierten en un sector que puede tener algún efecto amortiguador de las variaciones y las tensiones en los agregados macroeconómicos y el mercado de trabajo. En consecuencia, las regiones que cuentan con un sector cultural y creativo más grande muestran niveles más altos de resiliencia a las crisis de oferta o demanda.

Frente a *shocks* positivos de aceleramiento del crecimiento impulsados por causas externas, las ACC constituyen el «ejército de reserva» de los trabajadores, que están dispuestos a ofrecer un trabajo temporal para exigir la reducción de los picos de la presión sobre los costes laborales. También la reducción de la demanda, teniendo en cuenta las bajas barreras de entrada en algunos ACC, permite que los trabajadores desplazados puedan ser colocados en el sector de las ACC. Aunque quizá esta dimensión de la relación entre el CCI y el comportamiento económico puede que no sea la más relevante, algunos indicios indirectos muestran la verosimilitud de estas hipótesis. Como muestran las estadísticas europeas, los trabajadores de las ACC tienen una mayor propensión a tener más de una ocupación y también tienen una mayor proporción de empleos a tiempo parcial. También hay algunos indicios de comportamiento contracíclico por parte de algunas de las actividades culturales y creativas durante la crisis actual.

Hipótesis relacionadas con la conexión entre capital cultural y capital social

Genéricamente, la cultura conforma espacios amables y ocasiones no conflictivas que promueven las relaciones humanas (*vernissages*, estrenos, presentaciones…). Estas ocasiones propician, en algunos casos, que lleguen a materializarse en contactos, redes y proyectos conjuntos. Además, el campo transversal de la cultura posibilita la interacción entre agentes y actores de características muy diversas tales como artistas, activistas culturales, *policy makers*, empresarios, representantes del sistema financiero, fundaciones, etc.

Desde esta versión más simple, podemos plantear también versiones más sofisticadas, como los modelos propuestos por Sacco y Segre.[21] Para estos autores, la adquisición de competencias es el factor clave que regula los procesos de crecimiento y, en particular, es responsable de su aparición. En su esencia, funciona de la siguiente manera: supongamos que el nivel de competencia y la capacidad de los consumidores es lo suficientemente grande

21 Sacco, P. L.; Segre, G. O*p. cit.*

como para garantizar que estén dispuestos a pagar por el componente creativo de una mercancía de determinada calidad. Si una parte de esta base de consumidores sofisticados se compone de los creadores, las empresas que los contratan se aprovechan de estas habilidades para crear productos y servicios más creativos, y tendrán un incentivo más para invertir en el aumento de sus activos creativos. En consecuencia, es previsible un retorno relativamente alto de la inversión sobre la base de la habilidad diferencial de los trabajadores y de la disponibilidad de los consumidores a pagar por la calidad.

Esto provocará un aumento en el menú de opciones culturales, representado por el incremento del *stock* de capital cultural, simbólico y de identidad, que es solo parcialmente apropiable por la empresa. El consiguiente aumento de la calidad y la dimensión de la oferta cultural local, fomentarán una mayor demanda cultural de los trabajadores creativos que pertenecen al núcleo principal (efecto de oportunidad). Si el tamaño del *stock* de capital social también es lo suficientemente grande, la mayor exposición a experiencias creativas de este último aumentará la adquisición de competencias de los trabajadores creativos secundarios, a través de la sensibilización y la presión sociales (efecto sociabilidad). Por lo tanto, aumentarán su inversión personal en competencias y capacidades.

Siempre que exista suficiente complementariedad entre la experiencia creativa y sus tareas de trabajo, se animará la motivación intrínseca, estimulando la capacidad de innovación y el rendimiento de las estructuras institucionales y organizativas. En este punto, si una parte de la plusvalía generada de esta manera se dedica a la financiación de las actividades creativas nucleares, tanto si son iniciativas de las propias empresas creativas como del sector público, se logrará la creación de un círculo virtuoso.

Es en este ámbito se incorpora, de nuevo, la importancia de las estructuras de urbanización de los territorios, ya que estas determinan el umbral mínimo requerido y es en ellas donde efectivamente se producen estos círculos virtuosos. Emerge, por tanto, el papel especial de las ciudades y los grupos de actividades que se plantean, como ha reconocido el reciente recrudecimiento de la nueva literatura sobre los problemas de las ciudades creativas y el desarrollo cultural local participativo. La creación, la producción y la distribución de las ACC es una cultura social que requiere de umbrales mínimos para que se puedan desplegar, sobre todo en las zonas urbanas. Por eso, el papel de las ciudades se convierte en un elemento importante en el análisis de la relación entre las ACC y el desarrollo regional. El modelo de ciudad que favorece los vínculos entre las ACC y la riqueza regional: se convierte en una cuestión clave.

Cultura y creatividad como fondo sistémico de la innovación

La investigación que vincula las industrias creativas y la innovación, tanto entendida en el sentido más restringido como en el más amplio, se encuentra todavía en una fase inmadura. Hay dos líneas principales de investigación: una se centra en la innovación de las industrias creativas y sus impactos sobre el resto de la economía. Es evidente que los *spillovers* intersectoriales no solo se dan para las industrias creativas, pero es plausible que en las ACC estos efectos sean más relevantes. Las ACC generan innovaciones en cascada en los sectores de servicios y manufacturas, y es a través de estas fertilizaciones cruzadas que la creatividad afecta indirectamente a la economía de la innovación en general, contribuyendo al crecimiento económico. Muchas industrias creativas producen innovaciones que llegan a los mercados bajo la forma de propiedad intelectual. Las formas más comunes de la propiedad intelectual, relacionadas con las industrias creativas son las patentes, los diseños, las marcas comerciales y los derechos de autor. Esto incluye desde la creación artística, bastante común en las ACC, hasta la creatividad científica, por lo general asociada a las actividades de I+D.

Müller, Rammer y Trüby[22] indican que, desde una perspectiva micro, «las industrias creativas son uno de los sectores más innovadores de la economía». Afirman que las industrias creativas introducen innovaciones, tanto de forma directa como indirecta, a través de los eslabones de la cadena de suministro. El análisis de las innovaciones directas forma parte del primer grupo de estudios sobre la innovación en las industrias creativas. La innovación indirecta ocurre cuando las industrias creativas apoyan a la innovación, en otros sectores, a través de aportaciones creativas e intercambio de conocimientos, que pueden darse con efectos de arrastre o encadenamiento.

Pero quizás sea más relevante otro canal a través del cual la ACC impacta en la capacidad de crecimiento: su papel en la evolución de las instituciones a través de la creación, la adopción y el mantenimiento de nuevas «tecnologías sociales» o reglas de coordinación. Las ACC contribuyen a la innovación institucional, motivo por el cual son tan importantes para el desarrollo económico. Según Jason Potts, esto sugiere tres diferentes niveles de enfoque analítico para la contribución dinámica de las industrias creativas.

En primer lugar, las industrias creativas tienen efectos microdinámicos. Esto implica el reconocimiento de que, el proceso de la evolución económica, implica a agentes de las ACC que reaccionan a la novedad y el cambio. Se trata

22 Müller, K.; Rammer, C.; Trüby, J. «The Role Of Creative Industries In Industrial Innovation». *Innovation Management, Policy & Practice*, vol. 11, n. 2 (2009), p. 148-168.

de una actitud emprendedora que percibe nuevas oportunidades económicas dentro de las limitaciones de las instituciones. Las ACC industrias creativas desempeñan un papel clave en esta microdinámica: diversos estudios corroboran que las organizaciones culturales aprovechan más la nuevas oportunidades, que sus trabajadores tienen mayores capacidades relacionadas con la innovación y que utilizan las TIC con mayor intensidad. En segundo lugar, las industrias creativas tienen efectos mesodinámicos. Se trata de la contribución de las industrias creativas al proceso global de innovación. En la economía evolutiva, una trayectoria de innovación (o mesotrayectoria) sigue un proceso de tres fases: el origen, la adopción y la retención. Las industrias creativas están instrumentalmente implicadas en las tres fases, tanto desde la perspectiva de la demanda como de la oferta, lo que las convierte en parte constitutiva del sistema de innovación. En tercer lugar, las industrias creativas tienen efectos macrodinámicos. Estas son las dinámicas productivas e institucionales en el contexto del crecimiento económico y el desarrollo. Una vez más, las industrias creativas contribuyen a la dinámica institucional (y, por lo tanto, al desarrollo económico) a través de su papel en la coevolución de los sistemas culturales, políticos y socioeconómicos.[23]

Estrategias de Especialización Inteligente (RIS3), nuevas formas de innovación e impactos sobre las dinámicas económicas y sociales

Como venimos señalando, desde principios del presente siglo las estrategias de crecimiento y empleo de la Unión Europea otorgan un papel determinante a la innovación como factor de crecimiento y competitividad. De acuerdo con la Estrategia Europa 2020, para recuperarse de la crisis económica, la Unión Europea (UE) demanda un crecimiento inteligente, ambientalmente sostenible e inclusivo socialmente. Esto requiere una estrategia exhaustiva de innovación europea, tal como se estableció en el documento *Unión por la Innovación* (2010). El objetivo de las Estrategias de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente (RIS3, 2013) es invertir en investigación, innovación e iniciativa empresarial en las regiones de la UE. Especialización inteligente significa identificar las características y los activos «exclusivos» de cada país y región, subrayar sus ventajas competitivas, y reunir a los participantes y los recursos regionales en torno a una visión

23 Potts, J. «Creative industries and innovation in a knowledge economy». En: Rooney, D.; Hearn, G.; Kastelle, T. (ed.) *Handbook on the Knowledge Economy.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012, vol. 2.

sostenible e inclusiva de su futuro, que tienda a la excelencia. Cabe destacar que tales estrategias van a ser una condición previa para el uso del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el período 2014-2020.

De este modo, RIS3 requiere alternativas estratégicas inteligentes y la formulación de políticas basadas en indicadores, estadísticas y datos cuantitativos que sustenten las evidencias empíricas.

En el contexto de la inteligencia estratégica, las prioridades se establecen sobre los siguientes aspectos:— Los activos disponibles en una región: entre estos se incluyen los *cluster*, las universidades, los institutos de investigación, ciencia y tecnología, el medio ambiente, las condiciones de acceso al mercado, los sistemas de gobernanza y las conexiones entre regiones…— Sus retos de futuro: envejecimiento de la población, desajustes del mercado laboral, ubicación remota y aspectos medioambientales.— Las ventajas competitivas de la región. — Su potencial de excelencia: integra el análisis de previsiones y tendencias, los puntos fuertes, los débiles, las oportunidades y las amenazas; la asignación de tecnología, análisis de *cluster*, conocimiento emprendedor de mercados...

Por otra parte, entre las trayectorias para la innovación y el desarrollo regional, se incluyen cuestiones tan relevantes como:— El rejuvenecimiento de los sectores tradicionales a través de actividades de mayor valor añadido y nuevos nichos de mercado.— La modernización mediante la adopción y la divulgación de nuevas tecnologías.— La diversificación tecnológica a partir de las especializaciones existentes en los campos relacionados.— El desarrollo de nuevas actividades económicas a través del cambio tecnológico radical y las innovaciones de vanguardia.— Finalmente, el aprovechamiento de nuevas formas de innovación, como la innovación abierta y guiada por los usuarios, la innovación social y la innovación de servicios.

El caso de las estrategias RIS3 resulta de utilidad práctica para reflexionar sobre el papel de la cultura en el marco de las políticas de desarrollo e innovación regional, y confrontar los modelos teóricos con la realidad.

La tendencia histórica es clara e irrefutable: la producción de innovaciones se caracteriza por evolucionar, desde un modelo tradicional de producción individual y aislada en origen (representado en la figura del emprendedor ideada por Schumpeter en 1934), a otro contemporáneo de producción socializada, territorial y sistematizada, en el que el capital social, el conocimiento, la creatividad de masas y la cultura juegan un papel transcendental. Esta dinámica se materializa en la creciente importancia de la innovación no tecnológica vinculada al sector servicios y la progresiva socialización de las fuentes de producción de innovaciones. Es en este

contexto en el que aparecen nuevos conceptos, como los de *Innovación Oculta*,[24] *Innovación Guiada por los Consumidores*[25] o *Innovación Social*.[26]

El concepto de innovación oculta se refiere a todas aquellas formas de innovación que acontecen dentro de lo social, pero que no pueden ser captadas por los indicadores tradicionales de innovación debido a su carácter micro y a su multiplicidad. Por esta razón, requieren de un enfoque de evaluación de abajo a arriba y técnicas de gestión de datos como Big Data.

Por otra parte, y de acuerdo con Phills, Deiglmeier and Miller,[27] la innovación social constituye «una nueva solución a un conflicto social que resulta más efectiva, eficiente, sostenible o justa que las soluciones existentes y cuyo valor le corresponde ante todo a la sociedad en su conjunto en lugar de a los individuos. Una innovación social puede ser un producto, un proceso productivo o una tecnología (al igual que la innovación en general), pero también puede ser un principio, una idea, una regulación, un movimiento social, una intervención o alguna combinación de estos».

Según señala la Declaración de Viena sobre Innovación Social del año 2011,[28] la innovación social ganará en importancia no solo en lo que respecta a la integración social y a la igualdad de oportunidades, sino también en lo que tiene que ver con la conservación y el aumento de la capacidad de innovación de las empresas, y de la sociedad en su conjunto. En este sentido, Potts y Morrison[29] proponen que si la innovación está cambiando, el sector creativo reúne las capacidades para facilitar la adaptación de las empresas, corrigiendo «fallas de comportamiento» económico, como «la aversión al riesgo, la resistencia al cambio y la miopía». Los servicios de las industrias creativas pueden ayudar a las PYME a acoplarse a los procesos complejos y cada vez más rápidos que caracterizan a la innovación, «creando conexiones cercanas con los consumidores a través de comunidades e identidades mediatizadas, haciendo uso de las dinámicas de las redes sociales y, en general, guiando la falta de imaginación».

---

24 NESTA. *Hidden Innovation.* Londres: NESTA Research Report, 2007.

25 Edler, J.; Georghiou, L. «Public procurement and innovation: Resurrecting the demand side». *Research Policy,* vol. 36, n. 7 (2007), p. 949-963.

26 Mulgan, G. [*et al*.] *In and Out of Sync.* Londres: NESTA Research Report, 2007.

27 Phills, J. A.; Deiglmeier, K.; Miller, T. «Rediscovering Social Innovation». *Stanford Social Innovation Review,* vol. 6, n. 4 (2008).

28 International Conference on Indicators and Concepts of Innovation. *Viena Declaration.* Viena: ICICI / NET4SOCIETY / Challenge Social Innovation (CSI), 2011. Disponible en línea: http://www.socialinnovation2011.eu/vienna-declaration-2011.

29 Potts, J.; Morrison, K. *Nudging Innovation*. Londres: NESTA, 2009.

Lo que queda absolutamente claro es la extensión del concepto de innovación, que deja de referirse exclusivamente a procesos que generan valor económico partiendo de la creatividad, para ampliarse a la generación de otro tipo de valores (social, estético, cognitivo, político…) que pueden ser apropiados no solo para unidades económicas sino también para comunidades sociales. Es preciso promover un tratamiento de la creatividad no solo como motor económico, sino también como motor de innovación social.

Las limitaciones y las carencias como punto de partida

No obstante, frente al reconocimiento teórico e histórico del papel de las actividades y las organizaciones culturales como motor de producción de innovaciones socio-económicas, una primera diferencia entre el dicho y el hecho lo encontramos a la hora de su translación, desde el discurso, al ámbito presupuestario. En efecto, si bien se han producido ciertos avances en este sentido en los últimos años, el reconocimiento en términos presupuestarios de la centralidad de la cultura para el desarrollo territorial aún dista mucho del nivel deseado, si analizamos las políticas comunitarias (Fondo Social Europeo, FEDER, etc.).

De acuerdo con el *Estudio sobre la Contribución de la Cultura al Desarrollo Local y Regional: Evidencias desde los Fondos Estructurales*,[30] el Programa Cultura y MEDIA de la UE ha supuesto un presupuesto total de 1,18 mil millones de euros, alcanzando los fondos estructurales un total 347.000 millones de euros, de los cuales el 1,7% fueron destinados al sector cultural (6.000 millones de euros). Este valor se duplica si consideramos otros programas adicionales con participación cultural de carácter indirecto. En el caso de España, los fondos estructurales (FEDER) invertidos en cultura suponen tan solo un 1% de la cantidad total: 346,6 millones de euros. Esta cifra es claramente inferior a la media europea indicada (1,7%). La distribución de estos 346,6 millones de euros en cultura fue la siguiente: 78,16% en patrimonio; 20,87% en infraestructuras y solo el 0,97% en servicios. Complementariamente, existen otras líneas adicionales (indirectas) de invertir en cultura a través de aspectos como: empresa e innovación; servicios a los ciudadanos; patrimonio natural; turismo; renovación urbana, etc.

30 Centre for Strategy and Evaluation Services; European Institute for Comparative Cultural Research. *Study on the Contribution of Culture to Local and Regional Development: Evidence from the Structural Funds.* [*S. l.*]: CSES / ERICARTS, 2010. Disponible en línea: http://ec.europa.eu/culture/documents/final_report_sf_en.pdf.

En segundo lugar, el propio proceso de diseño de las estrategias RIS3 también presenta carencias importantes. A partir de nuestra experiencia de investigación en el proyecto europeo CREATIVEMED, observamos la dificultad de encajar el potencial para el desarrollo regional de las actividades culturales en marcos de planificación caracterizados por una visión reduccionista (tecnológica) del concepto de innovación, así como la ortodoxia técnica (burocrática) en el proceso de elaboración y redacción de las estrategias. Constatamos, así, la dificultad de incorporar el espíritu de innovación y experimentación al propio diseño técnico de las estrategias RIS3, generando una visión del desarrollo sostenible, inclusivo e inteligente para el futuro de las regiones escasamente imaginativa y creativa. Del mismo modo, la propia gobernanza carece de una participación efectiva de los beneficiarios e implicados en el proceso de ejecución de las estrategias. La limitada capacidad de innovación y modernización de la propia Administración Pública supone así, de entrada, ya una primera barrera a la innovación, generándose documentos de mayor o menor sofisticación técnica pero de reducida creatividad, en los que resulta difícil incorporar la centralidad de la cultura para el desarrollo. Sirva como referencia, en este sentido, el hecho de que una región como la Toscana italiana no incorpore la cultura en su estrategia RIS3.

En tercer lugar, una de las cuestiones que más nos preocupan es la distancia que separa el análisis, según lo abordemos desde una perspectiva macro o microeconómica.[31] Frente a las incontables potencialidades apuntadas por los documentos oficiales a nivel internacional y europeo, la realidad diaria de las actividades culturales y creativas se caracteriza por la precariedad y fragilidad de sus emprendedores,[32] cuestión que no debe dejar de considerarse si se pretende impulsar su centralidad para las políticas de desarrollo. Aspectos como una estructura sectorial caracterizada por la bipolaridad (con diagnósticos bien distintos, según consideremos como variables de análisis el volumen de empleo generado o la facturación); un mercado laboral donde la precariedad y la discontinuidad no son precisamente excepcionales, o el voluntariado cultural como motor de las iniciativas dibujan un escenario en el que cabe un escaso margen para el optimismo.

Asimismo, el actual contexto socioeconómico español y europeo, caracterizado por la crisis del estado del bienestar, las políticas de austeridad y

31 Rausell, P. (dir.) *Op. cit.*, 2012.

32 Rowan, J. *Emprendizajes en cultura: Sus discursos, alteraciones y contradicciones en el Estado español.* Barcelona: Traficantes de Sueños, 2009. Disponible en línea: http://www.bissap.es/com/pdf_doc.php?id=35.

el progresivo retroceso en materia de libertades y derechos (véase el borrador de la Ley de Seguridad Ciudadana), tampoco favorecen la financiación ni la inversión pública en el sector (la alternativa privada es aún una incógnita, tal es el caso de la Ley de Mecenazgo), ni el fomento de la actividad cultural como generadora de una conciencia ciudadana crítica. Los derroteros neoliberales por los que nos conduce, en la actualidad, la anunciada *refundación* del capitalismo tampoco parecen deparar nada bueno.

La tradicional discrecionalidad política y la escasa cultura de la planificación en el sector, debido a la visión *buonista* dominante, tampoco suponen un punto de partida favorable para la teórica centralidad de la cultura para el desarrollo. En este sentido, el riesgo de banalización de la cultura al servicio de las políticas de desarrollo se incrementa considerablemente. La historia nos muestra interesantes lecciones sobre la relación entre poder y creación.

Si consideramos la propuesta de trabajo planteada por el documento del grupo de trabajo de la UE *Expert Working Group on maximising the potential of Cultural and Creative Industries, in particular that of SMEs,*[33] puede observarse la importancia vital de las condiciones de partida y las estrategias de fortalecimiento del tejido cultural (incluyendo tanto las actividades de mercado como las ajenas a él, dadas las sinergias vitales entre ambas).

Tabla 1. Esquema de políticas de promoción ICC.[34]

Objetivo	Acciones			
Creación de Precondiciones	Estrategias, políticas y medidas.	Concienciación. Servicios de Información.	Alianzas estratégicas. Marco institucional.	Mapeo y estudios
Fortalecimiento de las organizaciones culturales y creativas	Redes y *cluster.*	Acceso a la financiación. Incubadoras de negocios creativos.	Infraestructuras físicas.	*Capacity Building*
Efectos ***spill-over***	Innovación y productividad.	Educación y aprendizaje permanente.	Innovación social y bienestar.	
	Turismo y *branding.*	Desarrollo regional.	Sostenibilidad ambiental.	

33 http://ec.europa.eu/culture/documents/eu_omc_wg_cci_final_report_june_2010.pdf.

34 Fuente: Comisión Europea, *Op. cit.*, 2010.

Las nuevas fuentes de producción de innovaciones se encuentran asociadas al ámbito de la ciudadanía y la comunidad. Los valores culturales, la construcción de identidades y su impacto sobre los estilos de vida (y, por extensión, sobre los modelos de consumo y de producción) presentan un valor estratégico para afrontar el reto de transformar el actual modelo de desarrollo socioeconómico hacia sendas más humanas y ambientalmente sostenibles. Los siguientes listados resumen los servicios generados por las organizaciones culturales y los impactos que su actividad genera en este sentido.

Servicios de las organizaciones culturales

— Espacios de creación. Talleres y metodologías de trabajo creativo.
— Actividades de (meta)investigación cultural, reflexión y experimentación. Análisis crítico de la realidad.
— Promoción de espacios de pensamiento divergente. Planteamiento de alternativas. Servicios educativos y de sensibilización.
— Contenidos y comunicación creativa. Estrategias de comunicación social e institucional.
— Animación sociocultural y movilización ciudadana (participación y espacios públicos).
— Proyección, internacionalización y participación en redes (p.e., servicios de residencias artísticas y aspectos vinculados a la movilidad).

Impactos

— Satisfacción de demandas culturales y contribución a los derechos culturales.
— Entretenimiento, educación y desarrollo de capital cultural.
— Impactos cognitivos, valores estéticos, desarrollo de significados, impacto emocional y espiritual.
— Cohesión social (sentido de pertenencia a una comunidad).
— Promoción de valores y estilos de vida.
— Identidad territorial (memoria histórica).

En definitiva, desde nuestro análisis destacamos la paradoja de la importancia que el sustrato cultural tiene para un modelo de desarrollo humano ambientalmente sostenible, a la par que su fragilidad. Cuestiones como la generación de empleo, el diseño y el fomento de estilos de vida (modelos de consumo y producción) acordes con los principios de la sostenibilidad (solidaridad, equidad, justicia social, respeto a la naturaleza, etc.), se encuentran en la base de su importancia.

A modo de conclusiones

Es obvio que el substrato discursivo de las políticas europeas muestra un grado de interiorización cada vez mayor del papel de la cultura y la creatividad en los procesos de desarrollo. Como señala el estudio encargado por la Comisión sobre los Efectos de la Cultura en el Desarrollo Regional, a medida que la economía europea se esfuerza en salir de la crisis financiera y en reanudar una trayectoria constante de progreso sostenible, no se puede permitir el lujo de descuidar las fuentes importantes de crecimiento y dinamismo, el potencial que se encuentra en su rica herencia cultural y el talento creativo. La visión de Europa 2020, basada en un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y sus iniciativas relacionadas con el proyecto de una Europa global confían en hacer un uso efectivo de sus fuerzas y recursos, y del empleo de la creatividad para el desarrollo de una economía que, desde la dimensión simbólica, sea competitiva a nivel mundial.

El sector cultural y creativo europeo es una importante fuente de dinamismo para la economía europea. Se trata de un sector que ha crecido más rápidamente que la mayoría, y que tiene el potencial necesario para generar creatividad, innovación y propiciar el emprendimiento a través de una amplia gama de actividades. Tal como señalamos en otros textos, resulta imperativa la necesidad de redefinir las políticas culturales convirtiéndolas en el eje central de las acciones para salir de la crisis, a través de una transformación de los referentes que guían las políticas y sus implicaciones sobre los modelos de desarrollo.

La justificación primigenia de las políticas culturales se sustenta —como ocurre con cualquier otra política pública— en el valor intrínseco de la cultura para maximizar nuestro bienestar. La cultura tiene la capacidad de transformar nuestra dimensión individual, social, ciudadana, económica o política, influyendo en nuestro sentido de pertenencia, de identidad, construyendo nuestro capital social, alimentado el conocimiento que nos dota de autonomía, conformando nuestra sensibilidad, y ampliando nuestras capacidades expresivas y comunicativas. Y todo esto tiene menos que ver con bibliotecas nacionales, museos, grandes ciclos de teatro, ópera o cuotas de pantalla, y mucho más que ver con participación, actitudes, acceso a Internet, usos de los espacios públicos, clases de prácticas artísticas, formación creativa, alfabetización digital, circuitos de proximidad…

Las políticas culturales tradicionales son ineficaces, ineficientes, insuficientes e injustas. A pesar de ello, la política cultural es ahora más necesaria que nunca. El tamaño de los sectores culturales es la variable más determinante para explicar las diferencias de renta *per capita* de las regiones Europeas.

Aunque el objetivo intrínseco de la política cultural sea la satisfacción de los derechos culturales de los ciudadanos, en muchos casos ni siquiera estos se cumplen. Se deben proponer unas políticas culturales de nueva planta que persigan dichos derechos, pero que también sean capaces de dirigir la transformación del modelo productivo y la persecución de otros objetivos sociales. La dimensión de los sectores culturales tiene efectos causales sobre la riqueza de las regiones europeas. Esta nueva política deberá reconocer de una nueva manera los derechos de propiedad intelectual y sus derechos económicos asociados, facilitar el emprendimiento cultural, democratizar el uso de los equipamientos y los espacios públicos, y tratar de conocer en mayor profundidad la relación entre el individuo y el hecho cultural.

Aun constatando la existencia de carencias y limitaciones de partida, lo que hoy ya sabemos de manera cierta es que la concentración de actividades culturales y creativas en un determinado territorio cambia la lógica y el funcionamiento de sus dinámicas económicas, de una forma más profunda y compleja de lo que habíamos supuesto hasta ahora, a través de la propensión a la innovación. Y sabemos, también, que el «campo cultural» exporta, hacia el resto de los campos socioeconómicos, un conjunto de valores que implican un replanteamiento ético y que encajan mejor con el concepto de desarrollo sostenible. El activismo cultural, la investigación, la extensión de los usos avanzados de las tecnologías, la innovación social y política, y el éxito económico están profundamente entrelazados. Lo que resulta evidente es que el contenido simbólico y creativo de una comunidad, especialmente en Europa, ya no representa exclusivamente su dimensión cosmética sino que, de alguna manera, contiene los pilares centrales de la frontera de posibilidades de su competitividad socioeconómica y condiciona su grado de desarrollo.

Referencias bibliográficas

Baum, S.; O'Connor, K.; Yigitcanlar, T. «The implications of creative industries for regional outcomes». *International Journal of Foresight and Innovation Policy*, vol. 5, n. 1-3 (2009), p. 44-64.

Centre for Strategy and Evaluation Services; European Institute for Comparative Cultural Research. *Study on the Contribution of Culture to Local and Regional Development: Evidence from the Structural Funds*. [*S. l.*]: CSES / ERICARTS, 2010. Disponible en línea: http://ec.europa.eu/culture/documents/final_report_sf_en.pdf.

Comisión Europea. Final *Green Paper: Unlocking the potential of cultural and creative industries*. Bruselas: Comisión Europea, 2010, COM 183.

Promoting cultural and creative sectors for growth and Jobs in the EU. Bruselas: Comisión Europea, 2012, COM 537 Final.

De Miguel, B. [*et al.*] «The importance of creative industry agglomerations in explaining the wealth of European regions». *European Planning Studies*, vol. 20, n. 8 (2012).

Edler, J.; Georghiou, L. «Public procurement and innovation: Resurrecting the demand side». *Research Policy,* vol. 36, n. 7 (2007), p. 949-963.

European Observation Network for Territorial Development and Cohesion. *The Role and Spatial Effects of Cultural Heritage and Identity (2004-2006). Final Report*. [*S. l.*]: ESPON, 2006. Disponible en línea: http://goo.gl/2zE4O.

Florida, R. *The rise of creative class.* Nueva York: Basic Books, 2002.

Hervas-Oliver, J. L. [*et al.*] «The Importance of Creative Industry Agglomerations in Explaining the Wealth of European Regions». *DRUID 2011: Innovation, Strategy and Structure. Organizations, Institutions, Systems and Regions.* Copenhagen: Copenhagen Business School, 2011. Disponible en línea: http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf.

International Conference on Indicators and Concepts of Innovation. *Viena Declaration.* Viena: ICICI / NET4SOCIETY / Challenge Social Innovation (CSI), 2011. Disponible en línea: http://www.socialinnovation2011.eu/vienna-declaration-2011.

Kerimoglu, E.; Karahasan, B. C. «Locations Patterns of Creative Capital and Regional Disparities in Spain». *Working Paper. IREA*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2012.

Marrocu, E.; Paci, R. «Regional Development and Creativity». *Working Papers 2. Crenos*. Cagliari / Sassari: Universidad de Cagliari / Universidad de Sassari, 2012.

Mellander, C.; Florida, R. «Creativity, Talent and Regional Wages in Sweden», *Annals of Regional Science,* vol. 46, n. 3 (2009), p. 637-660.

Mulgan, G. [*et al.*] *In and Out of Sync.* Londres: NESTA Research Report, 2007.

Müller, K.; Rammer, C.; Trüby, J. «The Role Of Creative Industries In Industrial Innovation». *Innovation Management, Policy & Practice*, vol. 11, n. 2 (2009), p. 148-168.

Musterd, S.; Gritsai, O. *Conditions for «Creative Knowledge Cities»: Findings from a comparison between 13 European metropolises. «Going creative», an option for all European cities*? Amsterdam: Amsterdam Institute for Social Science Research / University of Amsterdam, 2010.

NESTA. *Hidden Innovation.* Londres: NESTA Research Report, 2007.

Open Method of Coordination-Expert Working Group. *Expert Working Group on maximising the potential of Cultural and Creative Industries, in particular that of SMEs*. [*S. l.*]: OMC, 2010. Disponible en línea:

http://ec.europa.eu/culture/documents/eu_omc_wg_cci_final_report_june_2010.pdf.

Iniciativa emblemática de Europa 2020: Unión por la Innovación. [*S. l.*]: OMC, 2010, n. 546 Final. Disponible en línea: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0546:FIN:es:PDF.

Guide to Social Innovation. [*S. l.*]: OMC, 2013.

Phills, J. A.; Deiglmeier, K.; Miller, T. «Rediscovering Social Innovation». *Stanford Social Innovation Review,* vol. 6, n. 4 (2008).

Potts, J. «Creative industries and innovation in a knowledge economy». En: Rooney, D.; Hearn, G.; Kastelle, T. (ed.) *Handbook on the Knowledge Economy.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012, vol. 2.

Potts, J.; Cunningham, S. «Four Models of the Creative Industries». *Revue d'Économie Politique,* vol. 120, n. 1 (2010), p. 163-180.

Potts, J.; Morrison, K. *Nudging Innovation*. Londres: NESTA, 2009.

Rausell, P. (dir.) *Culture as a Factor for Economic and Social Innovation.* Valencia: Economics Research Unit (Econcult) / Universitat de València, 2012, vol. 1. Disponible en línea: http://www.uv.es/econcult/pdf/Sostenuto_Volume1_EN.pdf.

Rausell, P. [*et al.*] *Cultura: Estrategia para el desarrollo local.* Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional, 2007.

Rausell, P.; Estrems, J. A. «Una aproximación económica a las Sociedades Musicales». *Ciriec. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa,* n. 31 (2009), p. 149-188.

Rausell, P.; Marco-Serrano, F. «El sector de la cultura como sector estratégico en el cambio del modelo productivo. Análisis de la productividad». En: Hernández, E. (dir.) *Empleo en la cultura*. Sevilla: Instituto Andaluz de las Artes y las Letras, 2011.

Reese, L. A.; Sand, G. «Creative Class and Economic Prosperity: Old Nostrums, Better Packaging?». *Economic Development Quarterly*, vol. 22, n. 3 (2008), p 3-7.

Rifkin, J. *El Sueño Europeo.* Barcelona: Paidós, 2004.

Rowan, J. *Emprendizajes en cultura: Sus discursos, alteraciones y contradicciones en el Estado español.* Barcelona: Traficantes de Sueños, 2009. Disponible en línea: http://www.bissap.es/com/pdf_doc.php?id=35.

Sacco, P. L.; Segre, G. «Creativity, Cultural Investment and Local Development: A New theoretical Framework for Endogeneus Growth». En: Fratessi, U.; Senn, L. *Growth and innovation in Competitive Regions: The Role of Internal and External Connections*. Berlín: Springer Verlag, 2009.

Sen, A. K. *Development as Freedom.* Oxford: Oxford University Press, 1999.

Aportaciones de la cultura a la educación y al desarrollo

Gemma Carbó Ribugent
Urgell Funollet Obiols

Presentación general

Este artículo presenta una síntesis del trabajo realizado sobre los impactos de la cultura en la educación y el desarrollo. Esta investigación se enmarca en el proyecto interuniversitario «Investigación sobre las características específicas de los impactos que la dimensión cultural aporta al desarrollo», financiado por la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) y que se desarrolla desde octubre de 2011 hasta septiembre de 2013.

Marco de referencia. Los aportes de la cultura a la educación y el desarrollo.

La investigación desarrollada desde el año 2000 hasta hoy por la cátedra UNESCO de Políticas Culturales y Cooperación, y el L+iD ha permitido algunos avances desde algunos enfoques contemporáneos a las políticas culturales y el desarrollo. Estos avances se resumen en dos grandes enfoques:

— El enfoque en derechos humanos, que plantea la garantía efectiva de los derechos a la educación y los derechos culturales para fomentar los procesos de desarrollo humano.
— El enfoque en capacidades, según el cual la educación está presente en todos los campos del desarrollo a lo largo de la vida de una persona o una comunidad. Permite poner en el centro a los actores como propietarios de saberes y aumentar sus capacidades para una «vida activa y la convivencia democrática». Tal como apunta Sen,[1] la

1 Sen, A. *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta Ed., 2000.

dimensión cultural en la labor educativa es esencial para garantizar los derechos de acceso, participación y contribución a la cultura y el conocimiento. Así mismo, la cultura posibilita el desarrollo educativo desde las capacidades de las persones y/o las comunidades.

Esta perspectiva ha influido notablemente en el estudio de las relaciones de complementariedad entre educación y cultura para el desarrollo. Entendemos que esta complementariedad propicia el abordaje de algunos retos importantes en la sociedad contemporánea, entre los cuales destacamos:

- ✓ **Promoción de la innovación y la creatividad**, y adaptación a los contextos plurales y diversos de las sociedades contemporáneas.
- ✓ Fomento del conocimiento y la promoción del **acceso a la información, comunicación y expresión cultural**, sobre todo en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- ✓ Incremento de la **accesibilidad y la adaptabilidad de la educación** a los contextos culturales como base para un desarrollo sostenible.
- ✓ Promoción del **diálogo intercultural y la diversidad cultural** para la construcción de una ciudadanía global.

Objetivo general

Este trabajo se propone analizar los avances realizados hasta hoy en la evaluación, la identificación y la medición de impactos que la intervención cultural y educativa tienen en el desarrollo humano, para realizar un análisis crítico y proponer, si es pertinente, nuevos parámetros de acuerdo a un enfoque cultural para el desarrollo que está más acorde con las demandas y las necesidades de las políticas públicas de futuro.

Justificación de la investigación

Son muchos los proyectos de cooperación para el desarrollo que han estado buscando el diálogo y la coordinación entre acciones educativas, y a la vez artísticas y culturales, pero su experiencia no se ha traducido en una mayor visibilidad de los potenciales y de los resultados concretos que este trabajo coordinado tiene para lograr los objetivos de desarrollo.

Partimos de la consideración de que uno de los motivos de esta invisibilidad es que el estudio de los impactos y los resultados no se ha hecho desde un enfoque cultural para el desarrollo, que se caracteriza por ser más transversal en su perspectiva, así como por la consideración de los derechos humanos universales, y el desarrollo por capacidades individuales y colectivas, como principios estructurales.

Entendemos que, para aumentar la visibilidad del campo de la educación y la cultura para el desarrollo, se precisa disponer de información y datos específicos sobre los impactos generados, replanteando, desde un enfoque cultural para el desarrollo, los indicadores adecuados para la medición y la puesta en valor de las prácticas de la cooperación internacional contemporánea.

Muchos grupos de investigadores e instituciones, como la propia UNESCO, han propuesto formas de análisis de los resultados, logrados por los proyectos culturales y educativos, para las que se han definido unos indicadores. En general, para el caso de la acción cultural vinculada a la educación, estas mediciones se han centrado en la evaluación de la práctica de la educación artística y, en menor grado, en la valoración de las políticas culturales y educativas.

Hipótesis

Si procedemos, a partir de este conocimiento previo, aplicando un nuevo enfoque, como es el enfoque cultural para el desarrollo, podemos innovar en la construcción de indicadores es decir, pensar indicadores específicos de la intersección entre educación y cultura. Con ello, lograremos dar mucha más visibilidad a los efectos generados por la experiencia práctica a la vez que por las políticas culturales, de la educación y el desarrollo.

Si logramos definir mejores fórmulas de análisis de los impactos podremos incidir sobre el diseño de políticas públicas educativas y de cooperación desde la perspectiva transversal del enfoque cultural al desarrollo.

Metodología

Se plantea una metodología de recopilación de información sobre estudios de los impactos generados por los proyectos de educación, cultura y desarrollo. Esta información será analizada, en un segundo momento, desde el enfoque cultural para el desarrollo, proponiendo nuevas formas de definir los impactos y resultados de la cultura en la educación. Se propone, por último, un modelo de formulario de análisis de proyectos culturales y educativos para el desarrollo.

— Recopilación de avances conceptuales realizados por las líneas de investigación en Educación, cultura y desarrollo.
— Revisión de la construcción de indicadores realizada hasta hoy.
— Análisis de la información y construcción de un listado de impactos a considerar en las políticas públicas de futuro, según los parámetros propuestos por el enfoque cultural para el desarrollo.

Recopilación de avances conceptuales. Estado de la investigación

El propósito de este primer apartado es dar cuenta de cuáles han sido los avances en la medición de impactos de aquellos proyectos de cooperación que, desde la alianza entre cultura y educación, buscan incidir en el desarrollo.

Para ello, y dado que estamos cruzando perspectivas desde campos de conocimiento y ámbitos disciplinarios distintos, la primera constatación es la existencia de distintas líneas de conocimiento que han ido avanzando en paralelo, a pesar de estar trabajando, en realidad, sobre la misma cuestión. Ello aporta matices y acentos distintos y, por lo mismo, interesantes para este estudio.

Un primer eje de análisis se establece desde el campo de las políticas culturales nacionales e internacionales, un ámbito de las políticas públicas muy joven en su formato contemporáneo. La investigación desde la óptica de las políticas culturales ha tenido, en la UNESCO[2] y como agencia de las Naciones Unidas para la educación y la cultura, su principal exponente. El objeto de investigación ha sido mayoritariamente la educación artística y, en menor grado, la evaluación de la calidad de los aprendizajes en entornos creativos.

Junto a la UNESCO, la investigación sobre impactos de las políticas culturales y su vínculo con la educación ha sido liderada, de forma evidente, por las administraciones públicas locales a través de asociaciones internacionales, como la Comisión de Gobiernos Locales Unidos.[3] Los gobiernos locales, junto con los Arts Councils,[4] organismos de la administración cultural y la sociedad civil, han puesto el acento en la búsqueda de marcos de referencia para definir indicadores de impacto de las políticas de las artes en la educación de la ciudadanía en un sentido amplio.

Desde una perspectiva un poco distinta, una tercera línea es la de las políticas de cooperación para el desarrollo, más innovadoras, centradas en la comprensión del desarrollo como desarrollo humano y sostenible. Estas propusieron en la última década evaluaciones e indicadores que permitieran poner en valor las aportaciones de la cultura a estos procesos de desarrollo.[5]

---

2 http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/creativity/arts-education/

3 http://www.buenosaires.gob.ar/relaciones-internacionales-y-cooperacion/cglu-ciudades-y-gobiernos-locales-unidos

4 http://www.ifacca.org/

5 http://www.documentacooperacion.org/index.php?option=com_content&view=article&id=142&Itemid=166.

Algunos de estos estudios[6] fijan su atención en los aspectos educativos de la acción cultural y señalan la importancia de buscar políticas, programas y proyectos que trabajen desde la complementariedad entre educación y cultura. A partir de ellos se definen estrategias políticas de cooperación para el desarrollo que han avanzado en la identificación de los objetivos y los marcos de referencia, así como en la concreción de indicadores específicos de impacto de los proyectos de cooperación. Estas propuestas de indicadores se basan de forma destacada en el enfoque del desarrollo por capacidades propuesto por Naciones Unidas en base a las teorías de Amartya Sen [7]

Recientemente, el estudio sobre las políticas culturales, la educación y el desarrollo ha sido considerado por las Naciones Unidas desde el ámbito de los derechos humanos, y asumido por la experta independiente Farida Shaheed,[8] propuesta en el año 2008 como Relatora Especial de los Derechos Culturales para avanzar en la garantía del Pacto 15 del PIDESC, relativo a la participación en la vida cultural y el disfrute del conocimiento o la creatividad.

Esto abre un nuevo campo en la definición de indicadores de impacto hasta ahora no considerado. El enfoque cultural para el desarrollo propone la asunción de este vinculándolo al enfoque por capacidades, y propone un nuevo marco de referencia para el diseño de indicadores de impacto de la cultura en el desarrollo a través de la educación.

Políticas culturales, educación y desarrollo. Perspectiva histórica del estudio de los impactos

La primera línea de investigación sobre indicadores de impacto de la cultura en la educación y el desarrollo la han liderado los expertos y las instituciones ligadas a las políticas culturales. Los antecedentes de esta cuestión se remontan a los inicios de la historia de la humanidad, pero en sus formas contemporáneas se trata de un proceso que se inicia, especialmente en los años ochenta del siglo pasado, con la Declaración de México sobre Políticas Culturales de 1982[9] y su definición antropológica de la cultura, que rompe con la visión tradicional asociada únicamente a las bellas artes.

---

6 Monografías sobre cultura y desarrollo de AECID.

7 Nussbaum, M.; Sen, A. (comp.) *La calidad de vida.* México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

8 http://www.ohchr.org/SP/Issues/derechosculturales/Paginas/SRCulturalRightsIndex.aspx.

9 http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico_sp.pdf/mexico_sp.pdf.

En 1998, el documento resultante de la 1ª Conferencia Intergubernamental de Políticas Culturales para el Desarrollo[10] señala, como el segundo gran objetivo de estas políticas, el de promover la creatividad y la participación en la vida cultural. Para ello, se insta a los estados a:

> 3. Promover el conocimiento y la comprensión de la diversidad cultural y lingüística, fortaleciendo el contenido cultural en la educación formal y no formal, en particular incitando el aprendizaje de uno o más idiomas extranjeros.
>
> 4. Promover nuevos lazos entre la cultura y el sistema educativo, lo cual hace posible reconocer plenamente la cultura y el arte como una dimensión fundamental de la educación de cada uno, desarrollar la educación artística y estimular la creatividad en programas de educación en todos los niveles.

Unos años más tarde, en octubre de 2001, en Girona, la cátedra UNESCO de Políticas Culturales y Cooperación, creada a raíz de los efectos del decenio mundial sobre el desarrollo, organizaba una primera jornada internacional sobre Políticas Culturales y Educación. El documento de posición elaborado por Martinell,[11] maestro y experto en políticas culturales para el desarrollo, señalaba algunos aspectos a analizar y sugería algunos logros que debíamos alcanzar:

> Una línea de acción-investigación puede desarrollarse a partir del análisis de los principales problemas que observamos cuando estas políticas actúan conjuntamente, pero la más importante es establecer las áreas de coordinación para una mayor sinergia entre sus intervenciones, estudiando las áreas de acción donde existe necesidad mutua y complementariedad.

Para ello se propone al sistema educativo:

— Incorporación de prácticas culturales básicas.
— Utilización de la cultura para el desarrollo de currículums formativos.
— Preparación para la incorporación de la cultura al mercado de trabajo.
— Formación artística.
— Situar en la contemporaneidad el legado histórico y artístico.

---

10 http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals419.pdf.

11 El documento original puede consultarse en su versión original en línea: http://www.proyectacultura.org/public/centrodoc/gestion/cultura_y_educaci%C3%B3n_ponencia_jornadas.pdf.
Versión revisada: http://www.unizar.es/colinanimacion-IEPSA/wp-content/uploads/2011/11/Conferencia-Alfons-Martinell.docx.

— Desarrollar destrezas polivalentes tanto para la vida profesional como para el desarrollo personal y social.
— Convertir las instituciones de enseñanza en espacios culturales.[12]

En el año 2002, se celebra en Chile el *Primer Congreso Internacional sobre Cultura y Educación: propuestas para construir alianza*s, organizado por el Gobierno de Chile desde su Ministerio de Educación, División de Cultura. Las actas y las intervenciones en el congreso dieron lugar a una publicación que lleva el mismo título, y que presenta algunas buenas prácticas en cultura y educación. Las conclusiones y las recomendaciones de este congreso son de gran pertinencia y actualidad, pero no se plantea aún la medición de resultados de estas intervenciones.

En el año 2004, en un contexto económico muy favorable en España a la cooperación para el desarrollo, se elabora por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Estrategia de Cultura y Desarrollo,[13] que citábamos en el punto anterior y que incluye una línea referente a la complementariedad con la educación. En el año 2004 se propone, asimismo, el primer proyecto de *Declaración de los Derechos Culturales,*[14] y también amparado por el Foro Universal de las Culturas celebrado en Barcelona, nace el proyecto *Agenda 21 de la Cultura.*

La declaración de derechos culturales se basa en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El documento hace una importante referencia al rol que tienen los derechos culturales en ámbitos como el de la educación, la diversidad y la identidad cultural, y subraya la importancia de acceso y participación en la vida cultural, o la pertinencia de la cooperación cultural.

En términos de políticas culturales locales, el documento de referencia es sin duda, la *Agenda 21 de la Cultura*.[15] Esta fue aprobada por ciudades y gobiernos locales de todas las partes del mundo, reunidos en Barcelona por el IV Foro de

12 Martinell, A. *Las relaciones entre las políticas culturales y las politicas educativas: una reflexión entre la necesidad y la dificultad*. Girona: Cátedra UNESCO de Políticas Culturales y Cooperación, 2001. Disponible en línea:

http://www.proyectacultura.org/public/centrodoc/gestion/cultura_y_educaci%C3%B3n_ponencia_jornadas.pdf.

http://www.unizar.es/colinanimacion-IEPSA/wp-content/uploads/2011/11/Conferencia-Alfons-Martinell.docx.

13 *Ibídem*, p. 4

14 http://www.culturalrights.net/es/documentos.php?c=14&p=161.

15 http://www.agenda21culture.net/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=58&lang=es.

Autoridades Locales para la Inclusión Social de Porto Alegre, en el marco del primer Foro Universal de las Culturas. La organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) adoptó la *Agenda 21 de la Cultura* como documento de base para elaborar sus programas. En la *Agenda 21* destaca el apartado segundo, referente a las obligaciones de los gobiernos locales que asuman el compromiso, con dos puntos fundamentales para esta investigación:

> 25. Promover la implementación de formas de «evaluación del impacto cultural» para considerar, con carácter preceptivo, las iniciativas públicas o privadas que impliquen cambios significativos en la vida cultural de las ciudades.
>
> 38. Generar instancias de coordinación entre las políticas culturales y educativas, impulsando el fomento de la creatividad y la sensibilidad, y la relación entre las expresiones culturales del territorio y el sistema educativo.

Tras las numerosas declaraciones a favor de una visión transversal de las políticas culturales, que tuviera en consideración en especial la acción educativa para lograr los retos del desarrollo y la inclusión social, aparecen a partir del año 2005 y 2006 nuevas propuestas e investigaciones sobre medición de resultados y estudio de impactos.

En el año 2005, la Federación Internacional de Arts Councils propone unos primeros indicadores para el análisis de las políticas sobre las artes.[16] En este documento se observaba que ello constituía ya un campo de interés destacado, y se señalaba que había dos situaciones o enfoques: el abordaje desde arriba hacia abajo, explorando los impactos sociales de las artes, en las que «social» significa impactos «no económicos», o impactos relacionados con políticas sociales. Otro enfoque, particularmente en los Estados Unidos, aborda los efectos de abajo hacia arriba, al explorar las motivaciones individuales y las experiencias de participación en las artes, evaluando los impactos particulares de los programas de las artes.

Asimismo, en 2006, los primeros pasos en relación a un marco de referencia para medir impactos de las políticas culturales los propone la *Agenda 21 de la Cultura*. El estudio de los vínculos entre educación y cultura se sitúa en el punto 7 de la lista de aspectos a considerar en las políticas y los programas relacionados con la inclusión social. El indicador propuesto es el número de políticas, programas y proyectos sobre cultura y educación en los gobiernos locales.

16 International Federation of Arts Councils and Culture Agencies. «Statistical Indicators for Arts Policy». *IFACCA. D'Art Report*, n. 18 (2005). Disponible en línea: http://media.ifacca.org/files/Indicadoresestadisticos.pdf.

También en el año 2006, tiene lugar la primera Conferencia Mundial sobre Educación Artística,[17] celebrada en Lisboa, y organizada por la UNESCO y el Gobierno de Portugal. Esta conferencia culmina un proceso de diálogo con las ONG especializadas en educación artística. Uno de los temas centrales fue la medición del Impacto de la Educación Artística en las esferas sociales, culturales y académicas. El resultado de este encuentro es la denominada Hoja de Ruta para la Educación Artística,[18] en la que se especifican los objetivos básicos siguientes:

1. Garantizar el cumplimiento del derecho humano a la educación y la participación en la cultura.
2. Desarrollar las capacidades individuales.
3. Mejorar la calidad de la educación.
4. Fomentar la expresión de la diversidad cultural.

La Hoja de Ruta de Lisboa sobre Educación Artística señalaba, asimismo, hacia donde había que orientar la investigación sobre resultados:

> Los investigadores de la educación artística deben mirar, pensar y observar desde una perspectiva artística y, a la vez, pedagógica. Este tipo de investigación puede producirse a nivel mundial, nacional e institucional o bien basarse en alguna disciplina concreta. Además, debe centrarse en ámbitos como los siguientes:

— La descripción de las características y el alcance de los programas de educación artística actuales.
— La relación existente entre la educación artística y la creatividad.
— La relación existente entre la educación artística y las competencias sociales, la ciudadanía activa y la participación social plena.
— La evaluación de programas y métodos de educación artística y, en especial, de su valor añadido en términos de resultados individuales y sociales.
— Los métodos para impartir educación artística.
— La eficacia de las políticas de educación artística.
— Las características y los efectos de las relaciones de colaboración entre el ámbito de la educación y el de la cultura en la introducción de la educación artística en la enseñanza.
— La elaboración y utilización de normas de formación de los docentes.

17 http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/creativity/arts-education/world-conferences/2006-lisbon/

18 http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/CLT/pdf/Arts_Edu_RoadMap_es.pdf

La definición de estos objetivos y de las líneas de investigación será fundamental para avanzar en las mediciones de los impactos y la evaluación de resultados, de una forma que incluya las dos visiones sobre el tema, señaladas por el estudio pionero de IFACCA.

Esta visión inclusiva de la educación artística, entendida como campo de acción social a la vez que de desarrollo individual, será la base del programa propuesto en 2008 por la AECID a fin de impulsar una de las líneas clave de la Estrategia de Cultura y Desarrollo a través del programa Formart:[19] complementariedad entre educación y cultura en los proyectos de desarrollo.

El programa y el protocolo Formart,[20] como los objetivos propuestos por la Hoja de Ruta sobre Educación Artística, suponen un avance significativo para la elaboración de indicadores de resultados, de acuerdo a unos objetivos establecidos que ya no son únicamente los de la educación artística. En este sentido, en el año 2009 la AECID impulsa un estudio detallado sobre construcción de indicadores para la estrategia de Cultura y Desarrollo, entre los que se incluyen los indicadores para la línea 4 y el programa Formart, que veremos en el siguiente apartado.

En el año 2008, en el marco del proceso de implementación de la Carta Cultural Iberoamericana,[21] tuvo lugar en México el Tercer Foro de Expertos para el Desarrollo del Plan de Acción de la Carta sobre Cultura y Educación.[22] Una de las recomendaciones de este foro fue la de crear un grupo de trabajo para establecer indicadores cualitativos para la enseñanza de las artes.

La Carta Cultural y el documento resultante de este encuentro suponen otro avance importante en la concreción de líneas de intervención, así como de referentes jurídicos para el análisis de los proyectos culturales y educativos. En este mismo sentido, y siguiendo este proceso cultural iberoamericano, el *III Seminario Internacional sobre Cultura, Educación y Cooperación para el*

19 Se trata del programa Formart, en el que colaboraron Lucina Jimenez y Gemma Carbó como expertas, y que va acompañado de un protocolo para la identificación de proyectos que cumplan realmente con la ecuación cultural y la educación para el desarrollo.

20 El protocolo Formart está pensado como instrumento que contribuya a mejorar la fase de la identificación, fase previa a cualquier proyecto, a la que suelen destinarse pocos esfuerzos pero que es clave para la discusión de los objetivos, los enfoques, los principios y los valores desde los que se va a actuar.

21 Que se define como «proyecto político para la estructuración del espacio iberoamericano y como herramienta de cooperación cultural, a la vez que como puente entre la cultura y otros sectores como la educación». http://www.culturasiberoamericanas.org/que_es.php.

22 http://www.urjc.es/ceib/espacios/observatorio/gobernabilidad/documentos/d_humanos/Gob-IV-43-B.pdf.

Desarrollo,[23] organizado por la Cátedra UNESCO de Políticas Culturales y Cooperación en Girona, reunió a un grupo de expertos e identificó una serie de buenas prácticas en proyectos educativos y culturales, algunas de las cuales incluían ya sistemas avanzados de evaluación del impacto educativo de las artes. Es el caso del proyecto Conarte en México, cuya directora, Lucina Jiménez, presentó el trabajo realizado por el programa Aprender con Danza demostrando el vínculo entre artes y aprendizajes lógico-matemáticos, y su impacto en el ambiente escolar, la cohesión de grupo o la autoestima de los alumnos.

En el año 2009, desde un enfoque de análisis político, aparece una propuesta en España, realizada por la Federación Española de Municipios y Provincias,[24] para la evaluación de políticas culturales locales. En esta guía, la educación es considerada como un elemento integrante de la categoría «acceso a la cultura» y, en concreto, uno de los indicadores, el D 158 del nivel 1, analiza si existen políticas encaminadas al fomento de los hábitos culturales en la familia y la escuela.

Cabe destacar que, en España, una vez superada la etapa de las políticas culturales dirigidas especialmente a la creación de infraestructuras, empezaba a preocupar de forma cada vez más destacada, el uso relativo que la ciudadanía hacía de estas instalaciones, constatando la necesidad de focalizar la atención hacia la formación de públicos y ciudadanía cultural a través no solo de la educación en el tiempo libre, o educación no formal, sino también en el marco de la escuela y las enseñanzas básicas.

Siguiendo esta tendencia, también en el año 2009, el Comité de Derechos Sociales Económicos y Culturales de las Naciones Unidas publica una observación,[25] fundamental, sobre el derecho a participar en la vida cultural, un derecho especificado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 27, y en el Pacto por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 15. En la introducción de esta observación, refiriéndose a las premisas básicas, el punto 2 señala que:

> […] El derecho de toda persona a participar en la vida cultural está también intrínsecamente vinculado al derecho a la educación (art. 13 y 14), por medio de la cual los individuos y las comunidades transmiten sus valores, religión, costumbres, lenguas y otras referencias culturales, y que contribuye a propiciar un ambiente de comprensión mutua y respeto de los valores culturales

23 http://www.catedraunesco.com/publicaciones/audiovisuales

24 http://www.femp.es/files/566-762-archivo/Gu%C3%ADa_indicadores%20final.pdf

25 http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN21

> Artículo 15. b) El acceso a la vida cultural comprende, en particular, el derecho de toda persona (sola, en asociación con otras o como una comunidad) a conocer y comprender su propia cultura y la de otros, a través de la educación y la información, y a recibir educación y capacitación de calidad con pleno respeto a su identidad cultural.

En el año 2010 tiene lugar la Segunda Conferencia Mundial sobre Educación Artística en Corea. El documento resultante es la *Agenda de Seúl*.[26] En ella, se marcan tres grandes objetivos de la educación artística:

> Objetivo 1: Velar por que la educación artística sea accesible, como elemento esencial y sostenible de una educación renovada de gran calidad.
>
> Objetivo 2: Velar por que las actividades y los programas de educación artística sean de gran calidad, tanto en su concepción como en su ejecución.
>
> Objetivo 3: Aplicar los principios y las prácticas de la educación artística para contribuir a la solución de los problemas sociales y culturales del mundo contemporáneo.

Estos objetivos determinan los ejes de la evaluación de los impactos de un modo distinto a las mediciones realizadas hasta el momento, pues si bien siguen incidiendo en la accesibilidad, aportan nuevas visiones, como el criterio de calidad en la concepción y la ejecución, y el criterio de idoneidad propuesto por la observación nº 21 en relación con las políticas culturales. Sin embargo, sigue sin aparecer en el marco de referencia para la evaluación de las prácticas culturales y artísticas, la cuestión de la contribución o la participación activa de los sujetos, propuesta también por la Observación General.

Entre 2009 y 2013, la ACEID financió a la UNESCO la definición de una batería de indicadores en cultura para el desarrollo,[27] que recogiera los avances producidos hasta el momento y unificara criterios de actuación:

> **Mediante 22 indicadores** que abarcan las dimensiones económicas, sociales, de gobernanza, comunicación, patrimonio, educación e igualdad de género de la cultura y el desarrollo, según se definen en Nuestra Diversidad Creativa, el Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo (1996). A diferencia de otros modelos de indicadores, la Batería reúne y correlaciona datos prexistentes, proporcionando una **imagen**

26 http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/CLT/pdf/Seoul_Agenda_ES.pdf

27 http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/cultural-expressions/programmes/culture-for-development-indicators/

empírica y pragmática de las relaciones entre cultura y desarrollo, un área donde los resultados son difíciles de medir.[28]

Por lo que se refiere al vínculo entre educación y cultura, la batería de indicadores propone que esta cuestión sea la segunda dimensión a considerar cuando analizamos proyectos culturales para el desarrollo. Como subdimensiones, se señalan las siguientes:

Educación	5. Una escolaridad completa, equitativa e integradora. 6. Valorización de la interculturalidad, la diversidad cultural y la creatividad en la educación secundaria básica. 7. Capacitación de los profesionales del sector cultural.

Entre 2011 y 2013, los distintos informes publicados por la Relatora Especial para los Derechos Culturales han hecho referencia al estado de la cuestión de las garantías en los países, a través de la educación —entre otros mecanismos—, para el acceso al patrimonio cultural, el respeto a los derechos culturales, el derecho a la libertad de expresión y creación artística, o la igualdad de género. Estos informes nos permiten entender el nivel de protección y garantía de estos derechos, y nos dan pautas para el diseño de nuevos indicadores que respondan a este marco jurídico internacional, que tan rápidamente está avanzando.

Educación, cultura y desarrollo. Avances desde la investigación educativa y en desarrollo

Desde la perspectiva educativa, la investigación sobre cultura y desarrollo es relativamente reciente. La evidencia que la cultura es un sector económicamente fuerte y estratégico en el contexto de la sociedad del conocimiento, ha motivado el interés por la formación de futuros profesionales orientados a nuevas demandas de trabajo. En este sentido, en el año 2003, el Eurobarómetro,[29] un estudio permanente de los datos de los países europeos que propone líneas de política en varios sectores, analizó la

28 organización de las naciones unidas para la educación, la ciencia y la cultura. *Batería de Indicadores en Cultura para el Desarrollo de la UNESCO.* [*S. l.*]: UNESCO, 2013.

29 http://ec.europa.eu/culture/documents/cceb2003summary_en.pdf.

percepción que tenían los europeos sobre cuáles eran los activos culturales fundamentales que debían ser considerados en la educación. El estudio se realizó en 13 países y concluyó que, los activos culturales universales, eran los libros y la televisión, seguidos de la radio, los ordenadores, la música, las actividades culturales y las artísticas. La educación era la clave para garantizar la participación en la vida cultural, y los jóvenes de las zonas urbanas eran los que más participaban.

> Education level is another important predictor of the intensity of cultural activities: those who remained in school until 20 years of age or longer are more than twice as likely (78%) than those who left school before the age of 16 (28%) to participate in cultural activities. Being currently in school obviously helps one do most of the investigated activities; 92% of those currently in school participate in 4.07 activities on average.[30]

En Europa, se han seguido realizando varios estudios relativos al acceso a la cultura,[31] el más reciente[32] en el año 2008 coordinado por la fundación Interarts. En este estudio se señala la dificultad de medir este acceso, dado que las políticas de educación y de jóvenes no encuentran, en las políticas culturales, las referencias estadísticas necesarias:

> As for statistics and comparative studies regarding the Member States, the first problem that we face when comparing data on access and participation in different countries is the divergence in the ways that the cultural field, access or participation are defined. At the same time there are a great number of studies on youth cultures, youth participation in the society and even on the cultural preferences of young people, but this data is difficult to compare.[33]

Las conclusiones de este estudio proponen unos dominios o campos de investigación y acción que se centran, en particular, en proyectos que interactúen desde la cultura, los jóvenes y la educación formal y no formal, así como la consideración de la interculturalidad como fuente de enriquecimiento personal y cultural. Se señala especialmente la necesidad de medir avances en la formación del profesorado, y se plantea la pertinencia

30 Comisión Europea. «New Europeans and Culture». *Eurobarometer*, n. 1 (2003), p. 11.

31 2004-2005: «Analysis of the programmes and initiatives linking culture with education, training and youth in Member States, candidate countries and EEA countries». Call for Tender 2008/01: «Study on access of young people to culture».

32 http://ec.europa.eu/youth/documents/study-on-youth-access-to-culture-full-report_en.pdf.

33 Laaksonen, A. Cultural Diversity and Cultural Rights: building a global agenda. [*S. l.*]: InterArts, 2008.

de la formación del sector cultural en el ámbito educativo, a fin de construir proyectos conjuntos entre formadores para garantizar el acceso a la cultura, y la formación de capacidades para el emprendimiento y la economía creativa.

Desde una perspectiva educativa vinculada también al impacto económico de la cultura, entre 2005 y 2011 se ha venido celebrando en España un congreso anual sobre economía, educación y cultura que se ha centrado en el análisis de las posibilidades que la cultura, como sector económico y de creación de empleo, genera para los futuros ciudadanos. El estudio desde esta perspectiva queda detallado en el artículo de Rausell y Abeledo, citado en esta misma publicación.

Una tercera perspectiva educativa es la que viene determinada por el sector del desarrollo, que a partir de 2005 y hasta 2014 está celebrando la Década de la Educación para el Desarrollo Sostenible. En su reporte de 2012[34] aparecen, de forma evidente, entre sus principios y valores una visión interdisciplinar de la educación formal y no formal, que surge de una concepción del bienestar considerado desde las cuatro dimensiones de la sostenibilidad: medio ambiente, sociedad, cultura y economía, así como la necesidad de que esta sea relevante a nivel local y culturalmente apropiada. En esta línea, en el año 2005, las universidades españolas, actores cada vez más destacados de la cooperación con el desarrollo, presentaron un código de conducta[35] que recoge, en su artículo 3, esta visión del desarrollo ligada a la generación de capacidades culturales:

> Artículo 3
>
> Desde esta perspectiva, el desarrollo humano y sostenible se entiende como aquel capaz de crear condiciones de equidad que abran más y mejores oportunidades de vida digna a las personas para que desplieguen todas sus potencialidades, y capaz de preservar al mismo tiempo para las generaciones futuras los recursos naturales y el acervo cultural.[36]

En la misma línea, la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española del año 2007, y los congresos anuales de universidades y sobre cooperación con el desarrollo, o el más reciente Congreso de Educación, Cultura y Desarrollo del año 2012, han hecho importantes

34 http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/publications/

35 http://www.crue.org/export/sites/Crue/areainternacional/documentos/CODIGOCONDUCTA.pdf

36 Comisión de Cooperación al Desarrollo. *Código de conducta de las universidades en materia de cooperación al desarrollo.* Castelló: CEURI-CRUE, 2005.

aportaciones a la medición de impactos de la cultura en la educación y el desarrollo, desde una perspectiva de análisis de su contribución a la generación de capacidades básicas para el desarrollo. De acuerdo con el PNUD, «El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando funciones y capacidades humanas».[37]

Amartya Sen hace referencia a capacidades básicas o primarias como aquellas que permiten lograr los funcionamientos esenciales para conseguir una vida digna. No ha propuesto una lista de estas capacidades porqué dependen de las particularidades de cada contexto y de variables culturales. Nussbaum[38] elabora una relación más sistemática y general de las capacidades para un buen funcionamiento humano, y propone diez capacidades básicas: vida; salud corporal; integridad cultural; sentidos, imaginación y pensamiento; emociones; razón práctica; afiliación; otras especies; juego; control sobre el medio ambiente. La educación para el desarrollo ha tomado en especial consideración las capacidades culturales definidas por Nussbaum, que se entienden muy próximas a sus objetivos:[39]:

> Desde el ámbito del ECDH, la autora que más ha enfatizado la perspectiva cosmopolita ha sido Martha Nussbaum. En diferentes textos (1997; 2006) se ha referido explícitamente a las tres habilidades para la ciudadanía democrática: en primer lugar, la capacidad para el examen crítico o el pensamiento crítico, que permite comprobar si lo que se lee o dice es consistente en su razonamiento y preciso en su juicio. En segundo lugar, está la habilidad cosmopolita, que se centra en entender las diferencias entre los grupos y las naciones y los intereses comunes de los seres humanos que hacen que el entendimiento sea esencial si lo que se quiere es resolver los problemas comunes. Y, por último, la imaginación narrativa que significa la habilidad para ponerse en los zapatos de personas diferentes, ser un lector inteligente de las historias de los demás y poder entender sus emociones y deseos.[40]

Una de las investigaciones más importantes en este sentido es el proyecto del Laboratorio de Investigación e Innovación en Cultura y Desarrollo, Learning from practical experience in C+D, que propone, partiendo de la experiencia de los 18 proyectos de la Ventana Temática de C+D del Fondo

37 http://www.undp.org.ar/desarrollohumano/dh2002_8_4.html.

38 Nussbaum, M. *Crear capacidades*. Barcelona: Paidós, 2012.

39 Boni, A. *Universidad y Educación para el Desarrollo.* València: Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, / Departamento de Proyectos de Ingeniería (Universitat Politècnica de València), 2013. Disponible en línea: http://www.sextocongresocud.es/wp-content/uploads/2013/03/A.Boni_Universidad-y-Epd.pdf

40 *Ibídem*, p. 2.

para los Objetivos del Milenio del PNUD, una aplicación y un protocolo para los actores de la cooperación que les permita trabajar en sus proyectos, vinculando la generación de capacidades básicas y capacidades culturales para el desarrollo.[41]

En conclusión, ya sea desde las políticas culturales o las políticas educativas, se ha considerado fundamental la reflexión sobre la obtención de impactos e indicadores tanto en el plano internacional, más vinculado a la cooperación para el desarrollo, como en el plano local, más relacionado con el desarrollo territorial y la sostenibilidad. Sin embargo, no se ha logrado todavía una visión unificada para medir el nivel de acceso y la contribución de la cultura a la formación de ciudadanía como estrategia educativa de desarrollo sostenible.

Los últimos aportes desde la investigación en Cultura y Desarrollo han significado un paso adelante en la visión transversal de la cuestión que nos ocupa. Será necesario traducir ahora esta visión al análisis de los impactos y resultados.

Aportes de la cultura a la educación y el desarrollo. Avances por tipologías de impactos

La investigación sobre resultados e impactos de la cultura en la educación se centra en la evaluación de la educación cultural y artística como proceso. La excepción son algunos trabajos americanos, y los trabajos recientes de la Unión Europea en la cuestión de análisis de las políticas públicas sobre participación y acceso de los jóvenes y los ciudadanos a la vida cultural.

En general, sin embargo, los estudios sobre indicadores y resultados demuestran que la educación artística contribuye a:

- ✓ **Promoción de la innovación y creatividad** y adaptación a los contextos plurales y diversos de las sociedades contemporáneas.
- ✓ Fomento del conocimiento y la promoción del **acceso a la información, la comunicación y la expresión cultural**, sobre todo en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

A modo de resumen, podríamos decir que cuando observamos cómo se han obtenido los datos sobre resultados e impactos de los proyectos culturales y educativos, podemos destacar que las evaluaciones y las mediciones se centran en visibilizar especialmente la contribución de las artes a la formación de

41 http://apl-cultural.com/

capacidades, ligadas estas a las necesidades básicas de las personas en su esfera individual y colectiva. La pregunta fundamental que se plantean muchos investigadores es, ¿pueden ser evaluados los efectos de la educación artística y cultural? Estamos de acuerdo con Jean Marc Lauret,[42] en el sentido que:

> […] en las sociedades contemporáneas —donde el capital humano y el capital cultural constituyen la principal riqueza— la capacidad de movilizar competencias, conocimientos, un saber hacer y un saber ser es el principal factor de crecimiento y desarrollo. El reto contemporáneo es aprender a aprender a lo largo de toda la vida. La adquisición de esta aptitud es más fácil a través de las artes.

La evaluación en la educación artística

Como sigue señalando este autor, el problema está en que la evaluación clásica cuantitativa mide la eficacia y la eficiencia. La eficacia es la diferencia entre resultado y objetivo, y la eficiencia la relación entre los medios movilizados y los resultados. Pero es evidente que los comportamientos no son analizables desde una iniciativa cuantitativa. Para Lauret, evaluar significa delimitar efectos potenciales y, en la educación artística, la complejidad es tal que no lo permite. La creatividad no es directamente observable ni medible. Pueden medirse algunos rasgos pero, en cualquier caso, la medida de un efecto tampoco no da cuenta de su intensidad ni de su calidad. La variable educación artística y cultural es difícil de aislar, y la escala de tiempo no es determinable: depende de la maduración de los niños y los proyectos

Muchas investigaciones sobre resultados e impactos se han centrado en demostrar que la educación artística mejora los rendimientos escolares. En concreto, la educación musical incide en las competencias espacio-temporales, matemáticas y tareas complejas, y las artes escénicas en las competencias verbales,[43] o, en el caso de la danza,[44] en la competencia motriz y en el desarrollo del sentido espacial y el sentido del ritmo, entre otros.

Las buenas prácticas han demostrado estos impactos, pero las políticas públicas no reaccionan. En el estudio realizado para el caso de Cataluña (España),[45] a través del análisis de los preámbulos de las leyes se demuestra

42 http://portal.unesco.org/culture/es/files/30132/11411236471Jean_Marc_Lauret.pdf/Jean%2BMarc%2BLauret.pdf

43 Laferrière, G.; Motos, T. *Palabras para la acción*. Ciudad Real: Ñaque Editorial, 2003.

44 Fructuoso, C.; Gómez, C. «La danza como elemento educativo en el adolescente». *Apunts: Educación física y deportes*, n. 66 (2001), p. 31-37.

45 http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/119604/tgcr.pdf?sequence=5

cómo el diálogo entre educación y cultura, en términos de administración y programas públicos, es inexistente, en buena medida por la falta de diálogo y visión expresada en la redacción de los marcos jurídicos principales. La constitución, los estatutos y las cartas municipales no prevén ámbitos de intersección.

En el simposio celebrado en el centro Pompidou en 2007,[46] varios investigadores europeos compartieron su trabajo y examinaron los progresos realizados sobre evaluación de impactos de las artes en la educación, entendiendo que los argumentos más adecuados para promover, entre los responsables de la toma de decisiones y la opinión pública, la necesidad de incluir las artes y la educación cultural en las políticas educativas son aquellos que ponen de manifiesto el impacto positivo, que se resume en:

> La relación demostrada entre educación artística, desarrollo cognitivo y éxito académico: […] adquirir habilidades específicas al incluir materias artísticas en su plan de formación, [...] porque aumentan su motivación para aprender, ofreciendo conocimientos generales aplicables a otras áreas de aprendizaje, sobre todo la lectura y el dominio de la lengua, o las matemáticas;

ayudar a reducir la disparidad entre los resultados académicos de los niños privilegiados y los no privilegiados, las actividades llevadas a cabo en las artes y la educación cultural pueden tener más de un impacto sobre los niños de medios desfavorecidos que en los que disfrutan de un entorno familiar y cultural acomodado.

— El desarrollo de la persona y sus capacidades:

> La adquisición de determinados rasgos de personalidad: auto-confianza, perseverancia, creatividad, imaginación, capacidad de expresar y reafirmarse, desarrollo del espíritu crítico;ayudar a cada persona a construir su propia identidad cultural, comprender y respetar las diferentes identidades culturales; la sensibilidad hacia la artes.

— Capacidades para la convivencia social:

> La adquisición de habilidades sociales: tolerancia, atención a los otros, capacidad de interactuar y cooperar con los demás, capacidad para resolver conflictos y, por tanto, aprender a ser un buen ciudadano; otro aspecto es el efecto sobre el comportamiento de los niños tanto en clase como en otros contextos sociales.

46 http://www.kultura.ejgv.euskadi.net/r46-20323/es/contenidos/informacion/brev2_0903/es_brev2/brev2.html

La evaluación es la técnica aplicada para la medición de estos impactos. En el ámbito educativo tiene un doble carácter: interno (objetivos y métodos de evaluación definidos por los docentes) y externo (análisis del trabajo educativo por parte de inspectores externos), con una clara tendencia a ser evaluación sumativa (obtención de resultados según objetivos fijados) y no tanto formativa (datos sobre el proceso aprendizaje).

En América Latina y especialmente en México, se están produciendo grandes avances en este terreno. Destaca el estudio *Educación artística, cultura y ciudadanía*[47] . Sobre evaluación, se señala que frente a las formas tradicionales de evaluación propedéutica, cuyo objetivo es seleccionar estudiantes para continuar la escolarización hacia los estudios universitarios, el impacto de las artes y la cultura en la educación y el desarrollo debería medirse desde una perspectiva formativa o integral, en la que el objetivo es el proceso de aprendizaje y de formación de la personalidad.

Desde esta perspectiva, el impacto o los resultados deben considerarse desde el punto de vista del desarrollo individual a la vez que del desarrollo colectivo, entendido en términos de convivencia y mejora del entorno social. La evaluación o medición de resultados tiene aquí una intención positiva, de diálogo crítico entre la comunidad implicada en el proceso. El clima es cooperativo y de complicidad, la evaluación es un proceso para el que no hay parámetros universales.

Estos sistemas de evaluación[48] proponen la consideración de etapas de este proceso: inicial o punto de partida desde el conocimiento de los estudiantes; reguladora, centrada en las formas de aprender de cada participante y en la sistematización de los conocimientos conseguidos; final, o de resultados y conocimientos construidos; integradora de toda la trayectoria. Las capacidades son, en definitiva, las referencias básicas para estos enfoques evaluativos.

Algunas estrategias de evaluación desde esta perspectiva son la carpeta portafolio con las creaciones de cada alumno, y todo el material que considere interesante como referencia para futuras producciones o estudios; la bitácora o cuaderno de viaje, donde se registra el proceso, la autoevaluación oral, escrita, individual o en grupo; la entrevista personalizada, etc.

---

47 Pimentel, L.; Giráldez, A; Aguirre, I. (coord.) *Educación artística, cultura y ciudadanía: De la teoría a la práctica.* Madrid: OEI / Santillana, 2009. Disponible en línea: http://www.oei.es/publicaciones/detalle_publicacion.php?id=131.

48 *Ibídem*, p. 131.

El propósito de la evaluación es trazar un camino para que todos los participantes, destinatarios, beneficiarios, alumnos, comunidades... alcancen el mayor grado de competencia en todas sus capacidades. Es necesario, por lo tanto, diferenciar el proceso que sigue cada educando y los resultados que consigue.

El impacto de la creatividad en la economía

Frente a estas conclusiones fundamentales del encuentro de Pompidou, lo cierto es que las políticas públicas, especialmente en el ámbito económico y de creación de empleo, se definen hoy cada vez más bajo el paradigma de la economía cultural y creativa. En este sentido, el reto sigue siendo medir el impacto o el resultado que los proyectos culturales y artísticos tienen sobre la educación y el desarrollo humano, desde la perspectiva del incremento de la capacidad de innovación ligada a las capacidades creativas en el plano individual y colectivo.

La Estrategia de Competencias[49] y la Estrategia de Innovación de la OCDE[50] señalan la importancia de fomentar las habilidades individuales, que permiten a los países competir en una sociedad cada vez más basada en el conocimiento, en la que la innovación es fundamental para el crecimiento y el bienestar futuros. Por ello, la educación debe orientarse al desarrollo de las competencias que alimenten la innovación en la economía y en la sociedad: creatividad, imaginación, comunicación y trabajo en equipo son algunas de ellas. La educación artística es particularmente adecuada para promoverlas.

El trabajo publicado por la OCDE (2013), titulado *Art for Art's Sake? The impact of Arts Education,*[51] es otro de los estudios destacados de evaluación del impacto de la educación artística en una variedad de habilidades, y constata la evidencia antes señalada del impacto positivo que el vínculo con las artes tiene en la adquisición de ciertas competencias, pero destaca que:

> Hay muy poca investigación sobre el impacto de la educación artística en la creatividad, pensamiento crítico, persistencia, motivación, y autoconcepto de los estudiantes. La idea de que la educación artística provee estas habilidades es plausible, y hay evidencias de que algunas veces es el caso.
>
> Es crucial para la política educativa una mejor comprensión de cómo la educación artística y la enseñanza de otras materias contribuyen a

49 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*. París: OECD, 2012.

50 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*. París: OECD, 2010.

51 http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/art-for-art-s-sake_9789264180789-en#page1

> promover **habilidades para la innovación** e incluso, en el caso en que la educación artística no contribuya a la innovación, esta ha de tener un lugar en nuestras escuelas.

Para la OCDE, y de acuerdo con este informe, la innovación requiere conocimientos técnicos y procedimentales, formas de pensamiento creativo y lateral (formas distintas de plantear no solo respuestas alternativas sino de cambiar las preguntas, conectar conocimientos, imaginar posibilidades) y capacidades sociales, como la colaboración y la comunicación desde la confianza en uno mismo.[52]

Evaluación de las políticas culturales y educativas

Como respuesta a este llamado de la OCDE, en los últimos años se han impulsado una serie de análisis e informes de la situación sobre educación artística y cultural en el contexto escolar en Europa,[53] que ponen de manifiesto una situación desigual en función de los países pero que, en general, concluyen que la educación artística y cultural, y especialmente la medición de sus resultados, es uno de los mayores retos contemporáneos para Europa y para el mundo. Ello es así en buena parte por el rol periférico que aún tienen las artes en la escuela:

> […] the arts still play a rather peripheral role in school. Visual Arts and Music are most likely to be included in the school curriculum, while drama, dance, media arts and architecture are rarely if ever taught in their own right. Some aspects of the arts such theater and dance are not part of the core curriculum and there is even less focus on radio, TV or digital media which are rarely included as part of the regular curriculum at all. Instead of making the arts a core issue of school provision throughout the last years a number of supplementary, «out-of-school» programmes and projects have been developed with the hope of compensating for supposed existing structural deficits («Creative Partnerships» in England, «Cultural Rucksack» in Norway, «Kultur-Agenten» in Germany or «p[Art]s» in Austria).[54]

---

52 http://blog.educalab.es/cniie/2013/07/27/art-for-arts-sake-the-impact-of-arts-education/

53 Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural P9 Eurydice. *Educación artística y cultural en el contexto escolar en Europa*. Madrid: Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional /Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa (Ministerio de Educación), 2010.Disponible en línea: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/113es.pdf.

54 Bamford, A.; Wimmer, M. *The Role of Arts Education in Enhancing School Attractiveness: A literature review*. [*S. l.*]: EENC Paper, 2012. Disponible en línea: http://www.eenc.info/wp-content/uploads/2012/04/school-attractiveness-paper-final-website.pdf.

Algunos de los trabajos más recientes han sido los diversos estudios realizados por Anne Bamford, Michael Wimmer y Jordi Baltá a través del European Expert Network on Culture, una iniciativa de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea.[55] En ellos, se pone en evidencia que la evaluación y la medición de resultados en el ámbito de las enseñanzas artísticas no está formalizada. Esta medición es sumamente importante, pues se constata que para garantizar el impacto positivo de las artes y la cultura en la educación, la condición fundamental es que la experiencia o el proceso de aprendizaje y formación tengan un alto grado de calidad en su dimensión artística y pedagógica. Los parámetros para la evaluación de esta calidad fueron propuestos por la UNESCO en la Hoja de Ruta sobre Educación Artística de Lisboa,[56] y se concretan en:

8. Partenariado activo entre escuelas y organizaciones artísticas y entre profesores, artistas y comunidad.
9. Responsabilidad compartida en la planificación, implementación, valoración y evaluación.
10. Oportunidad de exhibición pública y/o presentación de resultados.
11. Combinar el trabajo con formas específicas de arte (educación en artes) con formas artísticas y creativas de aproximarse al aprendizaje, el cambio social, cultural y medioambiental (educación a través de las artes).
12. Considerar la reflexión crítica, la resolución de problemas y la asunción de riesgos desde las artes y la educación.
13. Trabajar en colaboración.
14. Estructuras flexibles y permeables.
15. Accesibilidad para todos.
16. Estrategias concretas para valorar, dar seguimiento, evaluar y comunicar.
17. Formación profesional continuada para profesores, artistas y comunidad.

La evaluación y la medición de impactos en educación artística han sido vinculadas a los objetivos, como veíamos, de la innovación y la creatividad. Se intentan medir los resultados o los procesos de adquisición de competencias o desarrollo de capacidades, y se ha centrado la atención en el análisis de buenas prácticas en este campo. Sin embargo, desde un enfoque cultural del desarrollo, esta educación artística está también vinculada a objetivos de derechos humanos universales y los objetos de análisis, evaluación o

55 *Ibídem.*

56 http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/CLT/pdf/Arts_Edu_RoadMap_en.pdf.

medición de impactos deben ser no solo los programas y las buenas prácticas, sino también las políticas públicas.

En este sentido, un segundo objetivo de la educación cultural desde la perspectiva de las políticas públicas debe considerar como aspectos a medir y valorar nuevos elementos como:

— El fomento del conocimiento y la promoción del **acceso a la información, la comunicación y la expresión cultural**, así como a la participación en la vida cultural.

En el contexto americano,[57] un estudio del año 2011 demuestra cómo la participación en actividades de educación artística está directamente relacionada con la participación en la vida cultural:

> They also show that long-term declines in Americans' reported rates of arts learning correspond with a period in which arts education has been widely acknowledged as devalued in the public school system.

Comparando datos de 1982, 1992, 2002 y 2008, el estudio demuestra que la educación artística en los niños es la garantía de acceso y participación en las artes y la cultura de los futuros ciudadanos:

> Arts education and arts participation are strongly correlated as demonstrated by the fact that in those research results more than 50 percent of adults who indicated that they had had any childhood arts education attended a benchmark event in the year before each survey, while fewer than 30 percent of those who had no childhood arts education attended a benchmark event.

Las principales conclusiones, de acuerdo con los datos, son que la educación artística tiene un efecto positivo en la participación en la vida cultural. Se confirma que a más educación artística le corresponde más participación en términos de asistencia, pero también de creación y expresión artística.

Pero la educación artística no solo está en la escuela, sino en la oferta y el consumo cultural, así como en las redes sociales y los nuevos medios. No incluye únicamente la producción artística profesional, sino la producción *amateur* individual y colectiva. Según este estudio, de nuevo la calidad de la educación artística recibida es un factor determinante del impacto en la

57 Rabkin, N.; Hedberg, E. C. *Arts Education in America: What the Declines Mean for Arts Participation*. Washington DC: National Endowment for the Arts, 2011. Disponible en línea: http://www.nea.gov/research/2008-SPPA-ArtsLearning.pdf.

participación continuada en la vida cultural. En relación a esta calidad, el mismo estudio señala que entre 1982 y 2008 ha habido, en Estados Unidos, una tendencia a la baja en la educación artística ofrecida en la escuela, especialmente en música y artes visuales así como en escritura creativa, mientras que se observa una tendencia al alza entre la danza y el teatro. Esta tendencia a la baja de la oferta se concentra especialmente entre los niños y niñas de bajos recursos económicos, de origen africano e hispano en particular. Entre los adultos, las ratios de educación artística son muy diversas.

Otra de las conclusiones destacadas de este estudio es que el futuro de las artes no está tan vinculado a la recuperación de los niveles de asistencia tradicional a los espectáculos, sino a nuevas formas de experiencia artística más participativa. La participación de los jóvenes en la vida cultural no puede entenderse únicamente en términos de consumo.

Esta es también la conclusión de otro estudio a nivel europeo, coordinado por Annamari Laaksonen desde la Fundación INTERARTS, en el que se señala que el acceso de los jóvenes a la cultura está conectado con prioridades políticas, como la accesibilidad al patrimonio, pero también al empleo en el sector cultural, la implementación de nuevas tecnologías que interactúen entre la cultura y el ocio a través del «prosumo» es decir, el consumo y la participación.

Se señala, asimismo, la importancia de las políticas de movilidad, y de la educación artística y cultural, conectando artistas y currículos escolares, desde la enseñanza básica hasta la universidad, para implicar a los niños y los jóvenes en procesos creativos de calidad cuidando el equilibrio territorial, las culturas y las lenguas minoritarias, el diálogo intergeneracional e intercultural para una mejor cohesión social.

Esto nos introduce uno de los elementos de mayor relevancia en el análisis del impacto educativo de la cultura en el contexto contemporáneo, como es la consideración del valor de la diversidad cultural. Este es un aspecto únicamente contemplado en el trabajo sobre indicadores, realizado por la AECID, para la medición de impactos de las acciones de cooperación en el marco de la Estrategia Española de Cultura y Desarrollo.

Entre estas acciones, la propuesta de indicadores, realizada por el equipo de Salvador Carrasco desde la Universidad de Valencia, contemplaba para las acciones prioritarias en educación y cultura la medición de aspectos relacionados con la diversidad cultural y la atención al contexto cultural, de acuerdo con las líneas prioritarias 2 y 3 de los proyectos de Educación, Cultura y Desarrollo.

2. Alentar, a través de la educación, una toma de conciencia del valor positivo de la diversidad cultural, y mejorar, a este efecto, tanto la formulación de los programas escolares como la formación de docentes.

3. Acercar la educación formal a la realidad cultural en la que está inserta.

Enfoque cultural para el desarrollo. Nuevas tipologías de impactos

El enfoque cultural para el desarrollo, tal como lo plantea el L+iD en el proyecto Learning from Practical Experiencies in Culture and Development,[58] propone una aproximación a la medición de los impactos de los proyectos de cultura que vincula el enfoque en derechos humanos y el enfoque de desarrollo por capacidades.

Por ello, se propone de entrada ordenar el estudio de los impactos por categorías, según sean impactos socioeconómicos (creación de empleo, avances de las industrias creativas, formación de capacidades en la economía de la sociedad del conocimiento), impactos intangibles (asociados a proyectos de otros ámbitos del desarrollo o de transversalidad de la cultura, que inciden en la educación, la cohesión social o la libertad de expresión y comunicación), impactos indirectos como el acceso a la educación y la participación en la vida social y política, e impactos en la construcción de valores y expresión de identidades que son, propiamente, los impactos culturales y de la educación artística.

Estos impactos deben ser considerados en sus distintos niveles, es decir los escenarios en los que se pueden dar: el nivel internacional, que aúna los esfuerzos de coalición internacional o de cooperación entre países; el nivel estatal o nacional, que es el espacio donde se articula la construcción de las políticas públicas y la organización administrativa; el nivel local, en el que se desarrolla la administración pública a nivel micro; la sociedad civil, espacio de articulación comunitaria para la actuación en el área pública fuera de las estructuras gubernamentales; y, por último pero no menos importante, porque recoge la esfera específica del desarrollo humano de cada persona, el nivel individual, considerando al individuo como sujeto de derechos, en el que los impactos en el aumento de capacidades y la transferencia a nivel colectivo pueden ser unos de los motores del desarrollo.

58 *Ibídem.*

Por todo ello, aparecen nuevos indicadores de análisis de impacto de la educación cultural en:

Incremento de la **accesibilidad y la adaptabilidad de la educación** a los contextos culturales como base para un desarrollo sostenible.

Promoción del **diálogo intercultural y la diversidad cultural** para la construcción de una ciudadanía global.

Los términos en los que debemos plantearnos la medición de resultados e impactos de la cultura en la educación y el desarrollo tienen que ver, hoy, con el concepto de vida cultural y progreso social. En este sentido, cabe reformular la pregunta y cuestionarnos, ya no a partir del arte y la cultura, sino de la vida cultural, lo siguiente: ¿Cómo la vida cultural puede fomentar el acceso a la educación, la salud y el progreso social?

Parece demostrado el impacto en términos de innovación y creatividad, potenciando el imaginario compartido. Está también comprobada la relación entre las artes y la mejora de la autoestima, la imagen, la visibilidad, la expresión, la comunicación y el empoderamiento de los niños, las niñas, los jóvenes y los ciudadanos. Pero la vida cultural, desde la perspectiva de los derechos humanos y la protección de la diversidad, tiene impactos en muchos otros ámbitos como:

— Identidad, valores compartidos y pertenencia.
— Dinamización de sistemas sociales, participación cultural.
— Fomento del capital social y aumento de la confianza generalizada y la cooperación.
— Empoderamiento de la ciudadanía y confianza institucional.
— Inversión en capital humano.
— Acceso a las TIC.
— Fomento de la calidad en educación: respeto a la diversidad cultural, valores, etc.
— Consideración de la visión cultural y los sistemas tradicionales de acceso al bienestar.
— Dignidad y autoestima.

Desde la experiencia de análisis del equipo de investigación de la Cátedra UNESCO de Políticas Culturales y Cooperación, proponemos incorporar nuevos parámetros para el análisis de los impactos en la educación desde el enfoque cultural al desarrollo:

— Mejora de la **accesibilidad y la educación inclusiva** a través de la educación cultural.

  - Lenguas maternas y alfabetización en lenguajes artísticos y expresivos
  - Etnoeducación o consideración de las expresiones culturales minoritarias —adaptación curricular o trabajo por competencias.
  - Valoración de la diferencia y la diversidad —de la educación intercultural a la educación en diversidad cultural.
  - Espacios físicos y temporales para la creatividad —tiempos escolares y tiempos vitales, la introducción de TIC y la ciudad educadora.
- Fomento de la **participación y contribución a la vida cultural** a través de la labor educativa.
  - Educación estética y del gusto.
  - Producción cultural, creación de contenidos, trabajo por proyectos.
  - Participación y dinamismo social: ciudadanía crítica y cultural.
- Mejora de la **aceptabilidad y adaptabilidad de la educación** con la inclusión de la vida cultural; mejora de la calidad de los aprendizajes en función de:
  - Fines de la educación: valores universales, identidades locales.
  - Principios de la educación: igualdad en la diversidad; inteligencias múltiples.
  - La importancia de los contextos para garantizar la diversidad.
  - La importancia de los procesos —constructivismo, diálogo, comunicación para garantizar la sostenibilidad.
  - Capacidades frente a contenidos.

Con tal fin, hemos elaborado una pauta o protocolo de análisis de los proyectos culturales que, a través de la educación, busquen contribuir al desarrollo humano y sostenible desde una perspectiva de respeto a los derechos fundamentales. Esta propuesta (anexos 1 y 2) viene a sumarse a este proceso de avance en la medición de impactos y resultados.

Recursos web por orden de aparición

Unesco Educación Artística
http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/creativity/arts-education/

Comisión Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
http://www.buenosaires.gob.ar/relaciones-internacionales-y-cooperacion/cglu-ciudades-y-gobiernos-locales-unidos

IFACCA
http://www.ifacca.org/

Estrategia de Cultura y Desarrollo Cooperación Española
http://www.documentacooperacion.org/index.php?option=com_content&view=article&id=142&Itemid=166

Indicadores Culturales AECID
Monografías AECID en cultura y desarrollo 09
Relatora derechos culturales
http://www.ohchr.org/SP/Issues/derechosculturales/Paginas/SRCulturalRightsIndex.aspx

Declaración de México sobre Políticas Culturales
http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico_sp.pdf/mexico_sp.pdf

Conferencia Intergubernamental Políticas Culturales Para El Desarrollo
http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals419.pdf

Declaración Derechos Culturales
http://www.culturalrights.net/es/documentos.php?c=14&p=161

Agenda 21 de la cultura
http://www.agenda21culture.net/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=58&lang=es

IFACCA Indicadores
http://media.ifacca.org/files/Indicadoresestadisticos.pdf

Conferencia Mundial Educación Artística Lisboa
http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/creativity/arts-education/world-conferences/2006-lisbon/

Hoja de ruta educación artística
http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/CLT/pdf/Arts_Edu_RoadMap_es.pdf

Carta Cultural Iberoamericana
http://www.culturasiberoamericanas.org/que_es.php

Documento de conclusiones foro expertos educación y cultural Carta Cultural Iberoamericana
http://www.urjc.es/ceib/espacios/observatorio/gobernabilidad/documentos/d_humanos/Gob-IV-43-B.pdf

Seminario Internacional Educación, Cultura y Desarrollo
http://www.catedraunesco.com/publicaciones/audiovisuales

Federación Española de Municipios y Provincias. Evaluación de Políticas Culturales Locales
http://www.femp.es/files/566-762-archivo/Gu%C3%ADa_indicadores%20final.pdf

Observación nº 21 derecho a participar en la vida cultural
http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN21

Segunda Conferencia Mundial Educación Artística Corea
http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/CLT/pdf/Seoul_Agenda_ES.pdf

Bateria de indicadores Cultura y Desarrollo UNESCO
http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/cultural-expressions/programmes/culture-for-development-indicators/

Eurobarómetro 2003
http://ec.europa.eu/culture/documents/cceb2003summary_en.pdf

Interarts:acces of Young People to Culture
http://ec.europa.eu/youth/documents/study-on-youth-access-to-culture-full-report_en.pdf

UNESCO, Educación para el Desarrollo Sostenible
http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/publications/

Universidades Españolas y Cooperación, código de conducta
http://www.crue.org/export/sites/Crue/areainternacional/documentos/CODIGOCONDUCTA.pdf

PNUD, Desarrollo Humano
http://www.undp.org.ar/desarrollohumano/dh2002_8_4.html

Apl-cultural.Com
http://www.apl-cultural.com

VI Congreso Universidad y Desarrollo
http://www.sextocongresocud.es/wp-content/uploads/2013/03/A.Boni_Universidad-y-Epd.pdf

Evaluación Educación Artística
http://portal.unesco.org/culture/es/files/30132/11411236471Jean_Marc_Lauret.pdf/Jean%2BMarc%2BLauret.pdf

Políticas Culturales y Educativas en Cataluña
http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/119604/tgcr.pdf?sequence=5

Simposio Educación Artística Centro Pompidou
http://www.kultura.ejgv.euskadi.net/r46-20323/es/contenidos/informacion/brev2_0903/es_brev2/brev2.html

OCDE Impact Of Arts Education
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/art-for-art-s-sake_9789264180789-en#page1
http://blog.educalab.es/cniie/2013/07/27/art-for-arts-sake-the-impact-of-arts-education/

EURYDICE 2009
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/113es.pdf

EENC studies 2012
http://www.eenc.info/wp-content/uploads/2012/04/school-attractiveness-paper-final-website.pdf

Hoja de Ruta Educación Artística UNESCO - Lisboa
http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/CLT/pdf/Arts_Edu_RoadMap_en.pdf

OEI Educación Artística y Ciudadanía
http://www.oei.es/publicaciones/detalle_publicacion.php?id=131

Referencias bibliográficas

Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural P9 Eurydice. *Educación artística y cultural en el contexto escolar en Europa*. Madrid: Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional / Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa (Ministerio de Educación), 2010. Disponible en línea: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/113es.pdf.

Bamford, A.; Wimmer, M. *The Role of Arts Education in Enhancing School Attractiveness: A literature review*. [*S. l.*]: EENC Paper, 2012.

Boni, A. *Universidad y Educación para el Desarrollo.* València: Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, / Departamento de Proyectos de Ingeniería (Universitat Politècnica de València), 2013.

Comisión de Cooperación al Desarrollo. *Código de conducta de las universidades en materia de cooperación al desarrollo.* Castelló: CEURI-CRUE, 2005.

Comisión Europea. «New Europeans and Culture». *Eurobarometer*, n. 1 (2003).

Dirección de Relaciones Culturales y Científicas. *Cómo evaluar proyectos de Cultura para el Desarrollo: Una aproximación metodológica a la construcción de indicadores.* Madrid: AECID, 2009.

Fructuoso, C.; Gómez, C. «La danza como elemento educativo en el adolescente». *Apunts: Educación física y deportes*, n. 66 (2001), p. 31-37.

International Federation of Arts Councils and Culture Agencies. «Statistical Indicators for Arts Policy». *IFACCA. D'Art Report*, n. 18 (2005). Disponible en línea: http://media.ifacca.org/files/Indicadoresestadisticos.pdf.

Laaksonen, A. Cultural Diversity and Cultural Rights: building a global agenda. [*S. l.*]: InterArts, 2008.

Laferrière, G.; Motos, T. *Palabras para la acción*. Ciudad Real: Ñaque Editorial, 2003.

Martinell, A. *Las relaciones entre las políticas culturales y las politicas educativas: una reflexión entre la necesidad y la dificultad*. Girona: Cátedra UNESCO de Políticas Culturales y Cooperación, 2001. Disponible en línea: http://www.proyectacultura.org/public/centrodoc/gestion/cultura_y_educaci%C3%B3n_ponencia_jornadas.pdf. http://www.unizar.es/colinanimacion-IEPSA/wp-content/uploads/2011/11/Conferencia-Alfons-Martinell.docx.

Ministerio de Educación de Chile (División de Cultura). *Propuestas para construir alianzas: Primer Congreso Cultura Educación: Octubre de 2002 a enero de 2003.* Santiago de Chile: Área de Cultura y Educación (División de Cultura del Ministerio de Educación de Chile), 2003.

Nussbaum, M. *Crear capacidades*. Barcelona: Paidós, 2012.

Nussbaum, M.; Sen, A. (comp.) *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Organización de las naciones unidas para la educación, la ciencia y la cultura. *Batería de Indicadores en Cultura para el Desarrollo de la UNESCO.* [*S. l.*]: UNESCO, 2013.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*. París: OECD, 2010.

Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies. París: OECD, 2012.

Pimentel, L.; Giráldez, A; Aguirre, I. (coord.) *Educación artística, cultura y ciudadanía: De la teoría a la práctica.* Madrid: OEI / Santillana, 2009.

Rabkin, N.; Hedberg, E. C. *Arts Education in America: What the Declines Mean for Arts Participation*. Washington DC: National Endowment for the Arts, 2011. Disponible en línea: http://www.nea.gov/research/2008-SPPA-ArtsLearning.pdf.

Sen, A. *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta Ed., 2000.

Annexo
Investigación sobre la aportación de la cultura a la educación y al desarrollo

1.INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

1. Nombre del proyecto

2. Descripción del proyecto.
Por favor describa brevemente su proyecto

3. Fecha de inicio

4. Fecha de finalización (cuando proceda)

5. Resumen del contexto inicial de intervención (internacional, nacional, regional, local) . Por favor aporte la información relativa a la población/comunidad con la que se ha trabajado, descripción del territorio, contexto institucional, etc.:

¿Dispone de información disponible del proyecto?
En este caso, por favor envíe esta información a: sec.cunesco@udg.edu

6. ¿Cuál es el punto de partida de su proyecto? Ordene de las siguientes opciones de 1 (mucho) a 3 (poco)

	1	2	3
Educación: fomentar la calidad y el acceso a la educación	☐	☐	☐
Cultura: mejora de la creatividad, fomento de las expresiones culturales y la diversidad cultural	☐	☐	☐
Desarrollo: generar procesos de desarrollo a través de la educación y la cultura	☐	☐	☐

7. ¿Cuál es el punto de partida de su proyecto? Ordene las siguientes opciones de 1 (mucho) a 3 (poco)

	1	2	3
Educación: fomentar la calidad y el acceso a la educación	☐	☐	☐
Cultura: mejora de la creatividad, fomento de las expresiones culturales y la diversidad cultural	☐	☐	☐
Desarrollo: generar procesos de desarrollo a través de la educación y la cultura	☐	☐	☐

8. Observaciones

9. ¿Qué cambios observó en el contexto después de haber r ealizado el proyecto ?

10. Entemos por impactos como los efectos que vienen producidos directa o indirectamente por las actuaciones que realizamos para el desarrollo.
Según esta definición, ¿hizo una previsión previa de impactos?

11. ¿Cree que ha conseguido los impactos previstos al inicio?

12. ¿Si tuviera que realizar la identificación del proyecto de nuevo, qué incorporaría? ¿Qué aprendizajes ha extraído de la práctica?

2.¿ Qué impactos ha generado el proyecto?

A continuación le proponemos una lista de impactos de los proyectos de Educación y Cultura según categorías. Le rogamos que marque los 5 principales impactos de su proyecto.
Si quiere añadir impactos que no están contemplados, por favor, añada la información en el apartado «Otros»

13. Fomento del acceso a la educación y mejora de la calidad educativa

- ☐ Mejora de la calidad de la educación
- ☐ Refuerzo de valores positivos en la educación
- ☐ Adaptación de los currículos y contenidos educativos al contexto cultural, lingüístico, territorial, al sistema socio-económico, etc.
- ☐ Fomento de la alfabetización y acceso a la educación básica con especial atención a la dimensión de género
- ☐ Fomento de la innovación y la creatividad en la educación
- ☐ Acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a través de la alfabetización digital y multimedia
- ☐ Mejora de las capacidades en educación: formación de formadores, capacidades técnicas, etc.
- ☐ Valorización y reconocimiento de los contenidos culturales e interculturales en la educación
- ☐ Aumento de capacidades culturales y fomento del espíritu crítico a nivel individual y colectivo
- ☐ Refuerzo de capacidades técnicas y profesionales adaptadas a las necesidades de trabajo, con especial atención a grupos vulnerables
- ☐ Otros

14. Refuerzo de la gobernanza y construcción de ciudadanía

- ☐ Procesos de refuerzo de gobernanza, ciudadanía y confianza institucional
- ☐ Refuerzo de los procesos que garantizan los derechos humanos, la diversidad cultural y el diálogo intercultural
- ☐ Acceso a los espacios públicos y su uso cultural
- ☐ Construcción de capital social para la cohesión social y la convivencia
- ☐ Fomento de creación de redes y trabajo conjunto de actores sociales de distintas áreas (sociedad civil, empresas, etc.) en el desarrollo de proyectos educativos
- ☐ Fomento de la diversidad cultural, la solidaridad y el desarrollo
- ☐ Aumento de capacidades y reducción de las brechas de exclusión social y cultural, sobre todo en colectivos vulnerables

15. Promoción de los derechos culturales

- ☐ Acceso, participación y contribución a la vida cultural
- ☐ Aumento del acceso a la información, a la comunicación y al conocimiento.
- ☐ Conocimiento sobre la vida cultural e identidades propias y/o ajenas
- ☐ Reconocimiento y puesta en valor del patrimonio cultural y de la memoria colectiva
- ☐ Refuerzo de capacidades para la negociación y el diálogo intercultural

16. Fomento del desarrollo sostenible

- ☐ Refuerzo de capacidades a lo largo de la vida y fomento de la educación permanente
- ☐ Fomento de los procesos de valoración y transmisión del conocimiento tradicional e intergeneracional
- ☐ Refuerzo de capacidades colectivas para afrontar las situaciones de riesgo fruto de causas medioambientales, situaciones de conflicto, pobreza, etc.
- ☐ Fomento de hábitos y prácticas de consumo sostenible

17. OTROS

☐

18. Detalle impactos

☐

3.Información institucional

19. Nombre y apellido

20. País

21. Nombre del proyecto

22. Institución o entidad

- ☐ Organismo gubernamental nacional
- ☐ Organismo gubernamental regional
- ☐ Organismo gubernamental local
- ☐ Institución académica y/o de investigación
- ☐ Organismo internacional
- ☐ Asociación
- ☐ Fundación
- ☐ ONG
- ☐ Sector privado
- ☐ Otros

23. Área de trabajo de la institución o entidad

- ☐ Educación
- ☐ Sector cultural o artístico
- ☐ Políticas públicas
- ☐ Cooperación al desarrollo
- ☐ Otros

4.Agradecimientos

Le agradecemos mucho su colaboración en este cuestionario.
La información aportada servirá para enriquecer el conocimiento en educación y cultura.

Si cree que existe información adicional que podría complementar nuestra investigación, aportaciones y/o comentarios, por favor, escriba un correo a: secretaria@udg.edu

Los impactos en Comunicación-Cultura de las radios públicas locales en Andalucía. El índice de Rentabilidad Social

Manuel Chaparro
Silvia Olmedo
Victoria Gabilondo

La comunicación y la información son ejes centrales y transversales en el progreso cultural y la construcción de democracia. No es posible explicar una sociedad democrática sin un sistema de medios que facilite el conocimiento, la opinión, la valorización del conocimiento y la participación en la gobernanza del territorio. Esta cuestión trascendental homologa la necesidad de disponer de medios de comunicación e información suficientes, plurales y éticos con la sanidad y la educación pública universales. El principio de la democracia es el gobierno del bien común para la felicidad de la ciudadanía y esto no es posible sin la aspiración a conquistar estos tres derechos señalados a los que cabría añadir un sistema eficaz de justicia.

Objetivos del Laboratorio de Comunicación y Cultura

El Laboratorio de Comunicación y Cultura COMandalucía es un grupo de Investigación interdisciplinar de la Universidad de Málaga, creado en 2009 con el compromiso de trabajar en la promoción de una investigación crítica y comprometida con la generación de modelos más horizontales e inclusivos de comunicación. Como observatorio de medios audiovisuales, trata de contribuir a su conocimiento y a un correcto funcionamiento de los mismos, incidiendo en la participación ciudadana y la implementación de la información local como eje de conocimiento e intervención transformadora con repercusión global. La comunicación se defiende como factor de empoderamiento de la ciudadanía y como generadora de tejido social. El trabajo del Laboratorio se plantea conocer e incidir en la realidad de los medios de proximidad, tanto de la Comunidad Andaluza como de otros territorios, para recoger y analizar experiencias de comunicación, validar buenas prácticas comunicativas e impulsar proyectos de comunicación autóctonos, con el fin de contribuir a la vertebración territorial, propiciar la construcción de ciudadanía y objetivos económicos vinculados con el favorecimiento del bien común.

Desde este objetivo establecemos, siguiendo a Beltrán y Pasquali,[1] una clara y necesaria diferenciación entre medios de información y comunicación que se olvida o se obvia interesadamente. Los primeros intervienen como actores de información donde la bidireccionalidad no existe, los segundos como medios que facilitan el diálogo y la participación de la ciudadanía generando empoderamiento y gobernanza. Ambos modelos son necesarios, pero lo cierto es que la mayoría de las legislaciones solo favorecen la existencia de medios de información, habitualmente defensores de un *status quo* que favorece a las élites e impone modelos no consensuados, medios cada vez más ligados a las economías transnacionales preocupadas por el beneficio propio e inmediato. Esta estrategia elimina a la sociedad civil como generadora de opinión pública y defensora de sus legítimos intereses.

El principio fundamental del derecho a la comunicación y la información forma parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, integrado en sus artículos 19 y 27; en este último, se recoge la comunicación entre los derechos culturales de los pueblos. Recientemente, la *Declaración de los Derechos Culturales de Friburgo* (2007), recoge entre estos la libertad de recibir y transmitir información, participar en un sistema de información pluralista y contribuir a la producción y difusión. Comunicación-cultura constituyen un eje indisociable e imprescindible para promover el progreso y los principios de una economía solidaria.

La UE, en el último *Informe sobre Pluralismo Informativo en Europa* (2013), alerta sobre los riesgos de la concentración y la necesidad de establecer mecanismos de intervención a través de los denominados «consejos de medios de comunicación independientes», que deberían poner en marcha todos los países de la Unión Europea. En este mismo informe, se apunta la necesidad de crear provisiones de fondos de financiación estatal para medios de comunicación que, siendo esenciales para el pluralismo, sean comercialmente débiles: «el Estado deberá intervenir cuando existe un fracaso de mercado que lleva a una oferta insuficiente de pluralismo, que deberá ser considerado como un bien público clave», y recomienda que cualquier financiación «deberá estar disponible solo para organizaciones de medios que publiquen un código de conducta fácilmente accesible para el público».

1 Beltrán, L. R. *Communication in Latin America: persuasion for status quo or for national development?* Tesis doctoral. Michigan: Michigan State University, 1970; Pasquali, A. *Comprender la comunicación*. Caracas: Monte Ávila, 1974.

El contexto andaluz y los objetivos de la investigación

Andalucía es hoy un territorio deficitario en medios que trabajen, investiguen y generen opinión pública, una situación que profundiza los problemas endémicos de la comunidad más poblada del Estado español y con gran incidencia, por tanto, en las decisiones y la evolución del conjunto del país.

La realidad andaluza muestra una carencia de medios especializados con competencia en el territorio, regional y local, extremadamente preocupante. No es problema tanto de cantidad como de contenidos especializados en el territorio, calidad de los mismos y distribución de la cobertura en toda la comunidad por macro, meso y micromedios, para facilitar una auténtica vertebración comunicacional e informativa, medios hechos en el territorio y para el territorio.

La existencia de un canal autonómico ha venido a remediar, en parte, la situación, pero no se ha trabajado suficientemente un modelo más descentralizado y de proximidad, ni profundizado en valores propios más allá del folclore popular. Por otra parte, la ausencia de una correcta planificación ha impedido que las más de 200 concesiones de radios comerciales, otorgadas por la Junta de Andalucía, hayan incidido en modelos propios; por el contrario, la práctica totalidad han terminado en manos de cadenas ajenas al territorio, con programaciones locales o regionales inexistentes o marginales.

El objetivo general de la investigación del Laboratorio de Comunicación y Cultura de la Universidad de Málaga COMandalucía se centra, en este caso, en contribuir a reducir los déficit comunicacionales e informativos de la comunidad autónoma en medios audiovisuales, y poner en valor los existentes, generando herramientas de conocimiento y propuestas de políticas públicas al analizar la forma en que los medios satisfacen la obligatoriedad de ofrecer una rentabilidad social, como consecuencia del uso del espectro radioeléctrico (propiedad del conjunto de la sociedad) y de los propios fines de los medios derivados de su vocación por informar. Es decir, tratamos de fijar, en base a consideraciones legales, éticas y de responsabilidad, cuál es el valor medible en rentabilidad social (IRSCOM, Índice de Rentabilidad Social en Comunicación) con que se construye el medio y persigue tener una incidencia social democrática.

La configuración de los mapas audiovisuales es responsabilidad de las políticas públicas, ya que es necesaria una planificación del espectro y tomar decisiones estratégicas en torno a las características de las concesiones otorgadas en concurso público, y su vinculación a un contrato limitado en el tiempo. Por lo tanto, un segundo objetivo está relacionado con la incidencia en políticas públicas que persigan poner fin al déficit democrático que implica un insuficiente y mal gestionado sistema de medios.

Aun considerando la importancia de la prensa escrita en la formación de la opinión pública, donde solo una empresa radica y es originaria del territorio, el resto responden a cabeceras dependientes de empresas cada vez más transnacionales, con escasa autonomía empresarial. El hecho de que no estén sujetas a concesiones públicas hace más compleja la viabilidad de incidir en ellas a través de políticas públicas regulatorias, de ahí nuestro interés en analizar el panorama audiovisual, en el que la responsabilidad del gobierno se centra en la administración del espacio radioeléctrico.

Las características mediáticas del territorio, expresadas de manera sucinta, serían:

— Las cadenas de radio privadas, que dominan el escenario radiodifusor, obedecen a una estructura heredada del franquismo y continúan manteniendo un oligopolio informativo.
— La ausencia de políticas públicas coherentes ha contribuido a la oligopolización del mapa emisor y a una distribución territorial de las frecuencias desigual.
— La radio local privada, de carácter comercial, ha desaparecido al ser absorbida por la cadena. La programación local en estas emisoras, que debería ser su principal razón de existir, es residual y en muchos casos inexistente al convertirse en meros repetidores de cadenas musicales.
— La radio pública local constituye el único referente de modelo comunitario contemplado legalmente. La falta de mecanismos de control democrático impide un mayor aprovechamiento de la importante labor que realiza.
— Los modelos asociativos se encuentran entre las asignaturas pendientes de la democracia. La tolerancia desde la que emiten no deja de someterlos a la marginalidad.
— El Consejo Audiovisual de Andalucía carece de la necesaria autonomía e independencia política para desempeñar su labor, y su politización le impide ser una instancia eficaz.
— La renovación de las licencias se ha venido produciendo de manera automática, sin tener en cuenta los incumplimientos que han forzado a modificar las condiciones reflejadas en las concesiones.
— Las televisiones locales han dejado de ofrecer un modelo de proximidad con la migración digital; la actualidad ofrece un modelo fallido, careciendo de utilidad alguna en la mayor parte del territorio.
— El medio público autonómico ejerce un importante papel de vertebración, pero los estudios de audiencia reflejan su incapacidad para programar en clave joven, y desprenderse de estereotipos y clichés que ni mejoran la imagen, ni la consideración que de sí mismos tienen los andaluces.

Estas características no son muy diferentes a las de otros territorios del Estado, donde la torpeza, el desinterés y la permeabilidad de intereses político-empresariales han construido un escenario mediático nada ejemplarizante, excluyente y contaminado por intereses partidarios e imposiciones del mercado, que los alejan de la ciudadanía y del debate de los problemas reales de nuestra sociedad, e incluso del verdadero ejercicio de la profesión periodística. Medios muy competitivos, pero sin capacidad para ser competentes.

En nuestra investigación, hemos querido empezar por analizar la realidad de los medios públicos locales, primero por la obligatoriedad de su compromiso con el territorio, de responder a un perfil más participativo y de ubicarse, mayoritariamente, en municipios donde no existe competencia o complementariedad con ningún otro medio. Hasta la llegada de estos micro y mesomedios, estos eran territorios donde la información local no estaba vehiculada por ningún medio, algo grave para los criterios de participación, transparencia y gobernanza exigibles en democracia.

Otra importante consideración, en el caso del territorio andaluz, es la distribución de la población. El 50 por ciento de la población vive en municipios de menos de 50.000 habitantes y más del 32 por ciento en poblaciones por debajo de los 20.000, justo donde los medios privados son casi inexistentes ante la imposibilidad de encontrar un mercado atractivo para los márgenes de beneficios pretendidos por la avidez mercantil. La realidad de los medios audiovisuales públicos locales, como veremos, es más rural que metropolitana. Solo 29 municipios superan los 50.000 habitantes y, de ellos, son 12 los que tienen más de 100.000, concentrando la mayor oferta de medios privados comerciales.

Desde esta realidad podemos hablar de dos geografías bien diferenciadas mediáticamente, la existente en los grandes núcleos urbanos y en los de menor talla censal, con medios escasos o inexistentes. Esto hace más relevante la importancia de los medios públicos y la exigencia en la búsqueda de la rentabilidad social. Sin la existencia de los medios públicos locales, el silencio seguiría siendo una constante en el paisaje de una gran parte de la geografía, aunque solo el 14 por ciento de los municipios andaluces hayan apostado por facilitar este servicio esencial. Los medios no solo facilitan información: son catalizadores de la participación ciudadana, construyen opinión pública, ponen en valor el territorio y su cultura, permitiendo construir identidad, y contribuyen a la movilización de la economía local generando progreso.

En este proceso, los medios públicos locales, las radios municipales, han jugado un papel trascendental en la construcción democrática, aunque a lo largo de los años ha habido, en este proceso, una práctica basada en lo

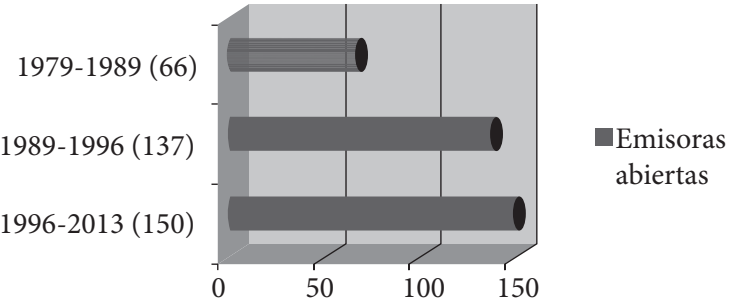
empírico que ha ido construyendo una manera y una forma de hacer para la que no había existido una cualificación previa. De ahí que no todas las radios hayan comportado modelos ejemplarizantes: a ello se añade una falta de cultura democrática, un lastre que la experiencia ha ido subsanando.

La necesidad de conocer la situación de estos medios y medir la oportunidad de la labor que desempeñan, surge como necesidad de defender un modelo genuino frente a los argumentos de exclusiva rentabilidad económica que a los servicios públicos se les quieren imponer.

El mapa de las radios

Las primeras emisoras municipales empezaron a funcionar en 1979, sin que existiera un marco legal que amparase este derecho legítimo. La Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT) de 1989 confirma la reserva de espectro radioeléctrico (107.0-107.9MHz). Sin embargo, no será hasta 1992 cuando la Ley de Organización y Control de las Emisoras Municipales (LOCEM) termine de dibujar el marco legal de las Emisoras Municipales (EM) y de las competencias de las comunidades autónomas y ayuntamientos.

Gráfico 1. Crecimiento de emisoras en funcionamiento

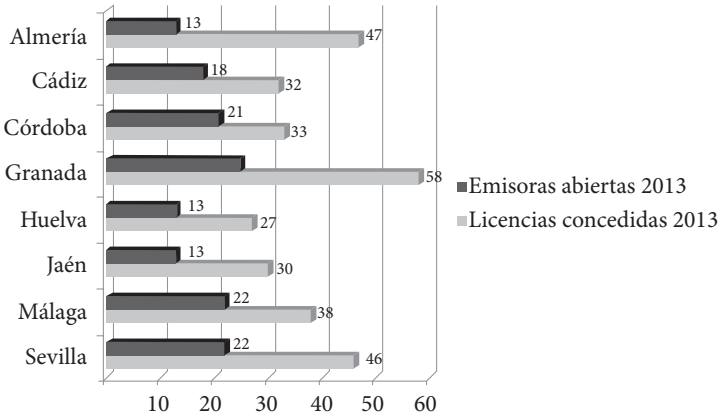


Fuente: COMandalucía-TIC015 MCH/VG 2013

Andalucía, junto a Cataluña, han sido tradicionalmente los dos territorios donde las EM han tenido mayor presencia. El número de emisoras en funcionamiento en Andalucía es actualmente de 150 (gráfico 1).

Este bajo número de emisoras no coincide con el de licencias concedidas por la Junta de Andalucía, que en la actualidad es de 311, una circunstancia que indica claramente que no todas las concesiones han sido puestas en marcha (gráfico 2).

Gráfico 2. Comparativa licencias concedidas (311) y abiertas (150)



Fuente: COMandalucía-TIC015 MCH /VG 2013

La provincia de Granada se destaca del resto como la principal demandante del servicio de radio, algo lógico al tener un mayor número de municipios que el resto, en muchos casos con un número inferior a los 2.000 habitantes (47) de los que 26 tienen menos de 1.000.

Cádiz, con menor número de municipios, tiene el mejor porcentaje con emisora: el 38 por ciento. La realidad es que todas las provincias dan una ratio deficiente de lo que debe ser la prestación de un servicio esencial. Los dos factores que inciden en esta circunstancia son la falta de conciencia acerca de la importancia de la comunicación local y las dificultades económicas para mantener el servicio operativo.

Tabla 1. Situación de las radios municipales por provincias

Provincias	Total municipios	Operativas	% 1-2	Exter-nalizadas	Cerradas	Licencia sin activar	Tot	% 1-7
Almería	102	7	6,8	6	8	26	47	46
Cádiz	44	17	38,6	2	12	1	32	72,7
Córdoba	75	17	22,6	4	8	4	33	44
Granada	168	20	11,9	6	19	13	58	34,5
Huelva	79	13	16,5	1	10	3	27	34
Jaén	97	9	9,2	3	7	11	30	30,9
Málaga	101	14	13,8	9	11	4	38	37,6
Sevilla	103	19	18,4	3	18	6	46	44,6
Total	769	116	15	34	93	68	311	40,4

Fuente: COMandalucía

Considerando el total de emisoras que podrían estar funcionando, la ratio mejoraría, pero solo la provincia de Cádiz tendría emisora en más del 50 por ciento de localidades. La media del 15 por ciento de emisoras operativas podría quedarse en el 40,4 por ciento, de funcionar correctamente todas las concesiones (tabla 1).

En la tabla siguiente (2), se puede ver la distribución de las emisoras en sus diferentes circunstancias y en función de la talla censal. Como se ha comentado, puede verse que la mayoría se ubican en municipios de menos de 10.000 habitantes, los mayoritarios y donde la oferta informativa que pueden ofrecer los medios privados es inexistente.

Tabla 2. Emisoras municipales y distribución por talla censal

Provincia	Total municipios	Operativas	Externalizadas	Cerradas	Sin activar
Menos 10.000	618	54	18	58	58
10.000-20.000	70	30	8	17	4
20.000-50.000	52	20	6	12	5
Más 50.000	29	12	2	6	1
Total	769	116	34	93	68

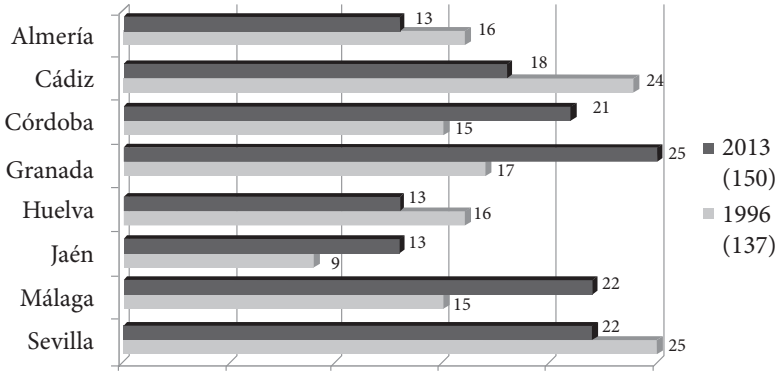
Fuente: COMandalucía, 2013

La situación en muchas provincias ha cambiado en negativo respecto a 1996, cuando existía un mayor número de emisoras en funcionamiento. Almería, Cádiz, Huelva y Sevilla han retrocedido con respecto a la situación actual (gráfico 3).

Este hecho indica que el marco legal creado en 1992 se muestra insuficiente para favorecer este tipo de medios de proximidad, que en el caso de Andalucía se hace imprescindible por su configuración territorial, reparto de población, número de municipios y estructura de medios con intereses ajenos al territorio. Como bien dice Moragas,[2] inspirándose en Martín Barbero, «toda política cultural incluye un modelo de comunicación, de difusión o de participación de los receptores que respete la heterogeneidad de la producción cultural o simplemente arbitre las formas de difusión de la producción».

2 Moragas, M. *Interpretar la comunicación. Estudios sobre América Latina y Europa*. Barcelona: Gedisa, 2011.

Gráfico 3. Crecimiento de emisoras abiertas por provincias



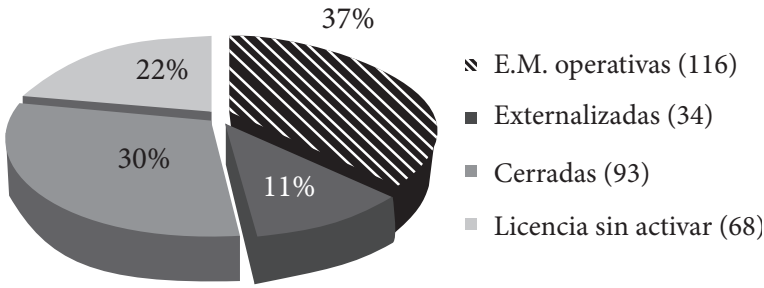
Fuente: COMandalucía-TIC015 MCH /VG 2013

El incremento en el número de emisoras es irrelevante, teniendo en cuenta el número de municipios existentes en la comunidad, y las necesidades de vertebración y potenciación de las dinámicas participativas para que el eje comunicación-cultura alcance su verdadera dimensión.

La situación actual dibuja, también, un escenario que convendría actualizar desde un punto de vista legal, ya que la mayoría de las concesiones realizadas superan significativamente el número de las EM que funcionan y reflejan la problemática de un elevado número de emisoras que, contraviniendo la ley, han sido privatizadas.

Solo 116 EM están operativas cumpliendo los requisitos de legales y 34 han sido externalizadas, por lo que les deberían ser retiradas las licencias. A ello se añade que 161 están cerradas o sin activar. Estos datos quedan reflejados en el siguiente gráfico.

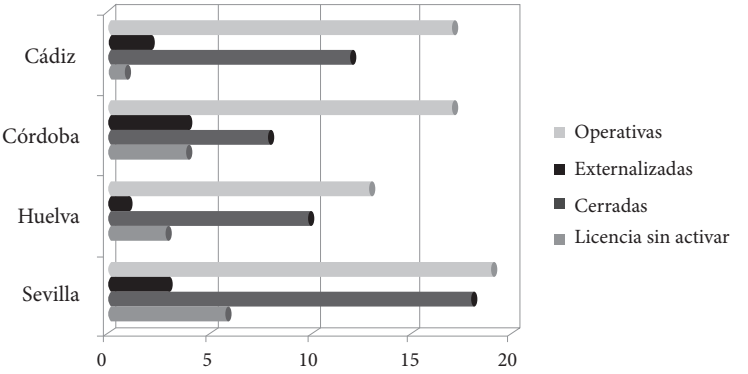
Gráfico 4. Situación de las EM en Andalucía (2012)



Fuente: COMandalucía-TIC015 /VG 2013

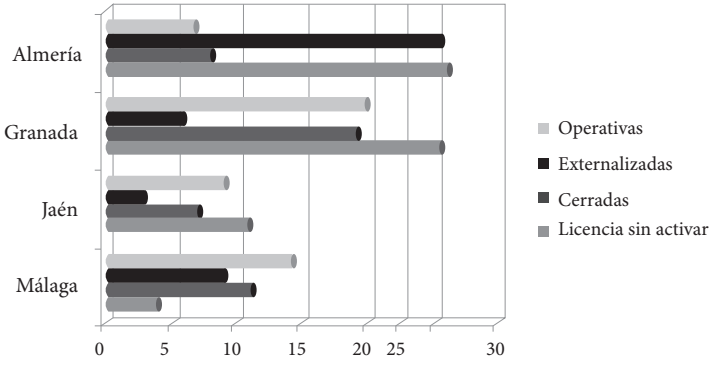
La realidad presenta diferencias sustanciales entre la Andalucía oriental y la occidental, ofreciendo el territorio occidental un mapa más ordenado. En los gráficos 5 y 6 se puede constatar dicha circunstancia. Este hecho tiene que ver con el desigual mapa de riquezas en las dos Andalucías y las distancias que la nueva centralización política ha generado en la comunidad, incapaz de acometer una comarcalización que permita analizar y homologar la distribución de recursos y servicios.

Gráfico 5. Situación de las EM en Andalucía occcidental



Fuente: COMandalucía-TIC015 /VG 2013

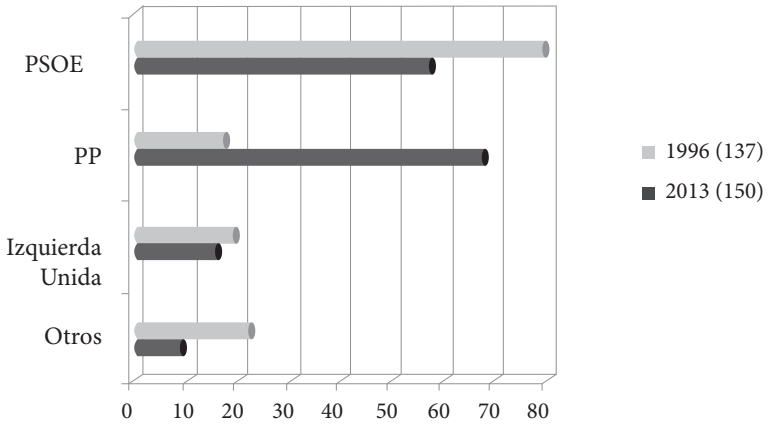
Gráfico 6. Situación de las EM en Andalucía oriental



Fuente: COMandalucía-TIC015 /VG 2013

La distribución del poder municipal y la responsabilidad de los diferentes partidos políticos también han sufrido modificaciones con respecto a la situación de 1996. Actualmente, el Partido Popular (PP) ostenta el mayor número de municipios con EM en funcionamiento (gráfico 7). Puede observarse también cómo el fenómeno de la externalización afecta municipios gobernados por distintas sensibilidades políticas, circunstancia que a veces procede de situaciones heredadas, pero que no es excusa para no haber sido capaces de corregir una situación que pone a los ayuntamientos ante un delito de malversación y prevaricación de los recursos públicos.

Gráfico 7. Gobiernos municipales y emisoras abiertas con licencia concedida (1996-2013)



Fuente: COMandalucía-TIC015 MCH /VG 2013

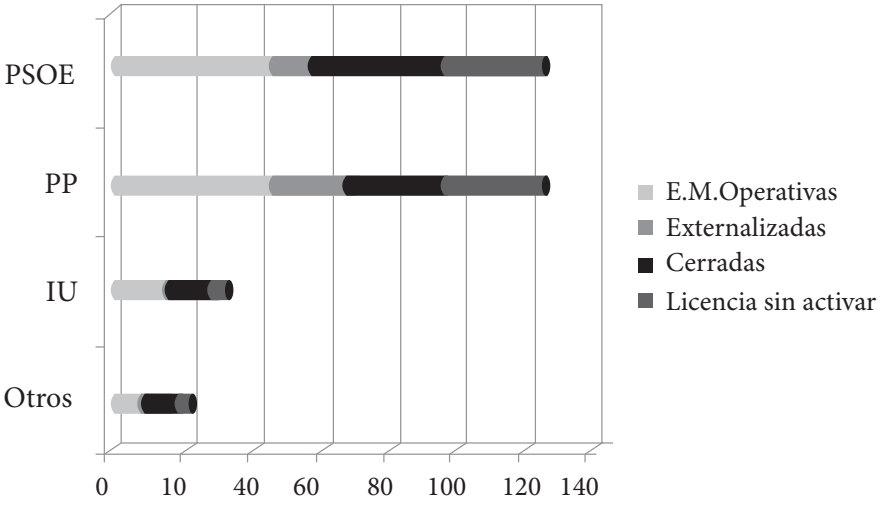
Tabla 3. Gobiernos municipales y situación de emisoras con licencia concedida

Partido	Operativas	Externalizadas	Cerradas	Sin activar	Total
PSOE	47	11	40	29	127
PP	46	21	31	30	128
IU	15	1	12	5	33
OTROS	8	1	10	4	23
Total	116	34	93	68	311

Fuente: COMandalucía-TIC015 /VG 2013

El PP es el que tiene a su cargo un mayor número de emisoras en situación irregular, externalizadas, y el PSOE el que más licencias tiene sin activar. Aunque el gobierno andaluz es conocedor de esta circunstancia, hasta la fecha su presión no ha sido del todo efectiva para revertirla, hecho que repercute negativamente en la imagen del conjunto de las emisoras públicas. En los gráficos (7 y 8, y tabla 3) el apartado «otros» representa a fuerzas políticas independientes, de carácter local y sin representación parlamentaria.

Gráfico 8. Situación de las EM según gobierno municipal



Fuente: COMandalucía-TIC015 /VG 2013

En el trabajo de campo existen otros resultados más relevantes que tienen que ver con el número de trabajadores que son empleados, y que podemos traducir en el importante esfuerzo que realizan las corporaciones locales, en un momento de especial dificultad económica, en el que el empleo en actividades relacionadas con la cultura es minusvalorado y cuestionado como un lujo del que cabe prescindir.

El número total de contratados en las EM operativas es de 412 en 2013, número que se ha reducido a consecuencia de los cierres producidos en el último año.

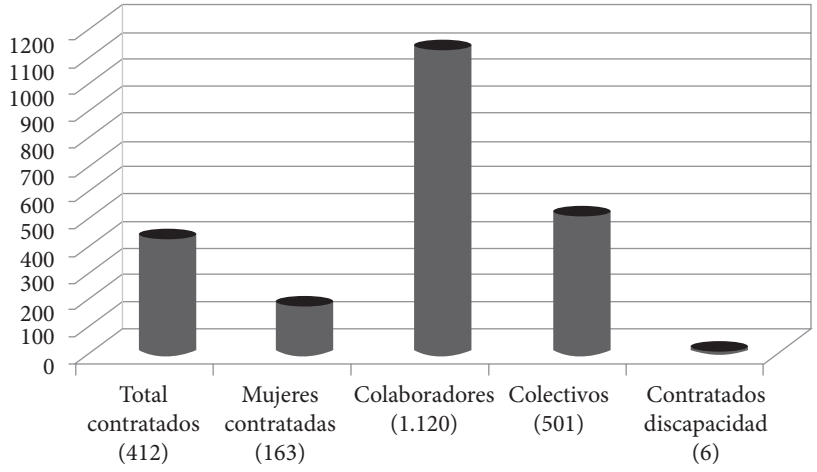
Esta importante cifra de trabajadores alimenta una participación activa de colectivos y colaboradores altruistas que dan significado a un medio público de proximidad y de vocación ciudadana. La relevancia del número de contratados debe tenerse muy en cuenta, no solo como mano de obra especializada, sino también por convertirse en agentes catalizadores de la participación ciudadana,

tanto de manera individual como a través de colectivos que se implican en la realización de programas de diferentes tipologías: musicales, literarios, medios ambientales, cultura popular, denuncia, inmigración, género. La existencia de esta forma de colaboración supone un plus democratizador y de apropiación de espacios que no encuentran posibilidades en otros canales para hacerse visibles, de ahí la importancia de apoyar esta labor y la necesidad de refrendarlas a través de políticas públicas.

El total de colaboradores en el conjunto de Andalucía es de 1.120 y el de colectivos 501, siendo Cádiz la que posee un mayor número de contratados, Sevilla de colaboradores, y Jaén y Córdoba de colectivos vinculados a estas emisoras. En el caso de Cádiz, el elevado número de trabajadores viene favorecido por el municipio de Jerez, que al superar los 100.000 habitantes mantiene aún, con graves dificultades, una mayor plantilla. Este activo es muy relevante, al participar en la creación de liderazgo y promover la participación ciudadana.

El proyecto promovido por el gobierno para modificar la Ley de Régimen de Bases Locales (7/85), aprobado en su último trámite por las Cortes en diciembre de este año, puede implicar el cierre de muchas de estas emisoras al entenderse que son servicios económicamente deficitarios y que, por lo tanto, deberían suprimirse. Paradójicamente, sería sobre los gobiernos del PP sobre los que recaería una mayor responsabilidad a la hora de decidir el cierre o el mantenimiento de estas emisoras, ya que de dicho partido depende el 61% del número de contratados.

Gráfico 9. Contratados y colaboradores de las EM



Fuente: COMandalucía-TIC015 /VG 2013

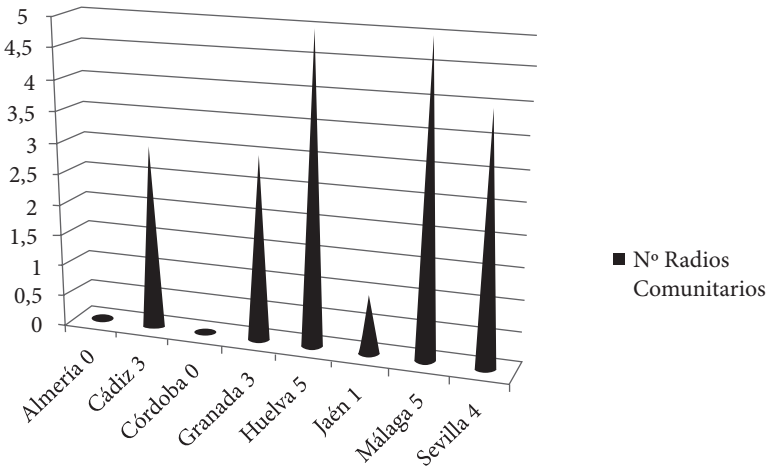
Medios ciudadanos, comunitarios o asociativos

El estudio de COMandalucía ha querido tener en cuenta, en este mapa de radios de proximidad pública y considerando sus orígenes ciudadanos, las llamadas radios ciudadanas o comunitarias, ya que fueron colectivos independientes los que buscaron refugio en los ayuntamientos democráticos constituidos en 1979 dando lugar al nacimiento de las radios públicas locales. La ausencia de un marco regulador aplicable a estas emisoras las convierten en un fenómeno exótico y marginal, algo inexplicable en otros países europeos como Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Holanda o Alemania, como ejemplos más destacados.

Solo 21 emisoras se han detectado en la Comunidad de Andalucía y su incidencia no termina de ser relevante. La ausencia de un marco legal desarrollado no es el mayor impedimento para la existencia de radios ciudadanas sin ánimo de lucro, sino la ausencia de fuentes de financiación que las haga viables. La Ley General Audiovisual de 2010, aunque garantiza la existencia de estas emisoras, no ha desarrollado los reglamentos necesarios ni la reserva de frecuencias analógicas que, según la Dirección General de Telecomunicaciones están agotadas. Esta circunstancia hace que existan bajo un régimen de tolerancia pero fuera del alcance del apoyo financiero público, imprescindible para sostener una actividad altruista de gran calado social. En el conjunto de estos escasos medios asociativos, destacan dos que en los últimos años han adquirido protagonismo. Onda Color en Málaga y Radiópolis en Sevilla. Ambos han superado etapas de dificultades, han alcanzado una mayoría de edad que les ha dado crédito ante la ciudadanía y su participación en la red Onda Local de la Asociación de Emisoras Municipales y Comunitarias de Andalucía[3] (EMA RTV) ha supuesto un plus de reconocimiento que valida sus propuestas.

3 La programación conjunta de la marca Onda Local de Andalucía de EMA RTV se emite por satélite para los cerca de 80 municipios asociados, y se puede seguir por Internet: www.emartv.com.

Gráfico 10. Radios Asociativas en Andalucía



Fuente: COMandalucía-TIC015-JA /VG 2013

IRSCOM: Índice de Rentabilidad Social

Las dificultades expresadas para proponer un mapa de medios plural y participativo que active el territorio convierten en necesaria la elaboración de criterios que primen la rentabilidad social de los medios. La medición de impactos a través de indicadores se ha convertido en práctica habitual en las ciencias sociales, y su éxito lo demuestra la economía, que ha conseguido convertir en dogma algunos valores que ni siquiera gozan del estatus de valor universal, como es el PIB, un medidor de consumo que pretende reflejar el nivel de «desarrollo» de un país sin tener en cuenta parámetros esenciales relacionados con la felicidad, el reconocimiento cultural y su accesibilidad.

El Laboratorio de Comunicación y Cultura COMandalucía ha venido trabajando en la creación de un indicador que mida la Rentabilidad Social en Comunicación (IRSCOM), para orientar y defender el valor de las políticas de apoyo a los medios como responsables de la creación de imaginarios y de expresión cultural. Para ello, se ha partido de la premisa de que el campo de las ciencias sociales carece de procedimientos definidos para la construcción de indicadores, por lo que a cada realidad se le pueden otorgar sus propios indicadores para identificar su expresión morfológica.[4]

4 Gutiérrez, D. «La Construcción de Indicadores como Problema Epistemológico». *Cinta Moebio*, n. 34 (2009).

El IRSCOM es un indicador que trata de medir la rentabilidad social con la que los medios planifican su mediación e intervención social. Es una herramienta que permite la planificación de las estrategias con las que los medios audiovisuales, como garantes de un servicio público, deben afrontar su trabajo. Partiendo del mapa de las radios públicas locales de Andalucía, se ha procedido a un trabajo intensivo de campo de tipo holístico para profundizar en el conocimiento de las prácticas de estas emisoras de financiación pública.

Este trabajo ha venido acompañado de consultas con expertos internacionales, miembros asociados del grupo de investigación, y de la realización de diferentes catas a lo largo de un año para poder validar los resultados.

El IRSCOM, como indicador, evalúa las buenas prácticas que se realizan en las emisoras en función de 32 datos, organizados en seis campos básicos (gestión, capital social, articulación territorial, programación, presencia en Internet e infraestructura) y estableciendo, desde criterios cualitativos-cuantitativos, una medición que refleje la capacidad de incidencia de las emisoras locales públicas y ciudadanas.

Este indicador nos permite identificar y poner en valor aquellas experiencias comunicacionales que están apostando, desde sus trincheras, por una comunicación local de calidad y un servicio público por y para la ciudadanía.

Para su elaboración, se ha partido de dos principios fundamentales para determinar el posicionamiento de las emisoras municipales como ejes de vertebración social: la capacidad de movilizar la participación de colectivos y colaboradores altruistas. Este campo, denominado capital social e integrado en nuestra ficha de análisis, nos permite radiografiar la participación ciudadana en las emisoras locales.

A partir de esta primera noción se han establecido, mediante criterios consensuados que constituyen el eje fundamental en el diseño de la matriz, los valores del resto de indicadores que mencionamos anteriormente. Con este punto de partida, pretendemos establecer argumentos para validar las experiencias comunicacionales a través del Índice de Rentabilidad Social en Comunicación (IRSCOM), entendido como el resultado de la inversión pública en la proyección del beneficio social.

Los seis campos de referencia que determinan el indicador son:

1. Gestión (mín. 20 puntos; máx. 30 puntos). Este campo abarca el ámbito de la transparencia y el cumplimiento de los siguientes criterios:
   - Se verifica el cumplimiento de los estatutos, la publicación de la memoria anual y los presupuestos en un medio accesible para la ciudadanía.

- La existencia de un consejo asesor que tenga en cuenta la consulta a la sociedad civil en la gestión de la emisora y sepa velar por la diversidad de opiniones. Los consejos asesores existen en todos los medios públicos como órganos consultivos no vinculantes.

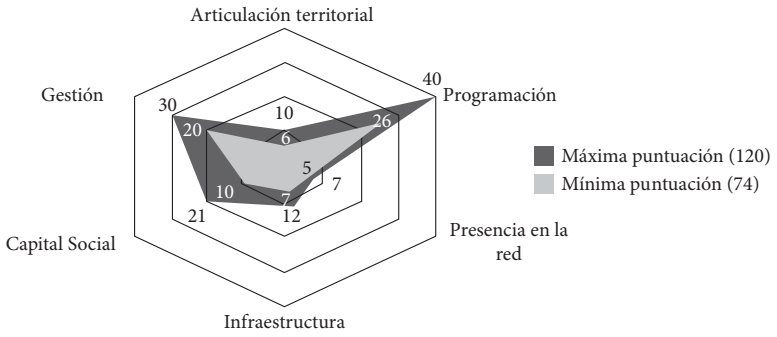
2. Capital Social (mín. 10 puntos; máx. 21 puntos). En este apartado se valora el número de trabajadores contratados en función del tamaño censal del municipio, la contratación de mujeres y personas con discapacidad, la participación de colaboradores a título individual y de colectivos.
3. Articulación territorial (mín. 6 puntos; máx. 10 puntos). Se pondera la pertenencia y la participación en asociaciones de radios provinciales, regionales, nacionales e internacionales, promoviendo el intercambio de programas y experiencias en redes. Asimismo, también la existencia de convenios marcos con otras asociaciones, colectivos de la sociedad civil, etc.
4. Programación (mín. 26 puntos, máx. 40 puntos). Obtendrá mayor puntuación la producción propia que aúne proximidad, calidad, diversidad, inclusión y participación social. Los siguientes aspectos son considerados para la evaluación:
   - La existencia de un informativo local, un espacio independiente que recoja las noticias del municipio y las opiniones de los diferentes actores locales.
   - La aportación y el intercambio de programas con las diferentes asociaciones de emisoras en las que se participa.
   - La inclusión de colectivos y colaboradores en la parrilla de programación.
   - La variedad temática y la existencia de contenidos musicales que incidan en la industria cultural propia.
5. Presencia en Internet (mín. 5 puntos, máx. 7 puntos). En este apartado se analiza el uso de las nuevas tecnologías. Para ello, se tienen en cuenta los siguientes parámetros:
   - La existencia y la actualización de una web o un *blog* de la emisora, la creación de foros (redes *online*), y aquellos recursos multimedia que permitan acceder a la programación en directo o en diferido (*podcast*).
6. Infraestructura (mín. 7 puntos; máx. 12 puntos). Este apartado valora la implicación del ayuntamiento a la hora de facilitar instalaciones óptimas para el funcionamiento del medio. Se tendrán en cuenta su suficiencia, el número de estudios, las salas, la posibilidad de talleres, el acceso a los archivos fonográficos y bibliográficos, y la adaptabilidad a personas con discapacidad.

El IRSCOM pretende ser un estímulo para la mejora del trabajo en las emisoras y su incidencia ciudadana. La puntuación se pondera a partir de

un máximo de 120 puntos y un mínimo de 74. En cada uno de los capítulos referidos, se establece también una horquilla de máximos y mínimos. El hecho de que todos los capítulos no tengan la misma puntuación obedece a la necesidad de ponderar los rangos más determinantes y no establecer criterios diferenciales que puedan incidir en la valoración desde la consideración del mayor potencial económico de una localidad como consecuencia de un mayor número de habitantes, presupuesto o infraestructuras, valorándose como más determinante la capacidad de hacer partícipe a la ciudadanía y una programación capaz de atender a todos los sectores sociales.

En los gráficos siguientes (11-12) puede verse el reparto de puntos máximos y mínimos por capítulos. En total son 32 ítem los analizados. En el caso de la emisora representada en el gráfico (12), se puede observar cómo tiene deficiencias en todos los apartados, no alcanzando en ningún caso valores de mínimos, su rentabilidad social es muy baja y es necesario intervenir en todas las áreas para mejorar su ratio.

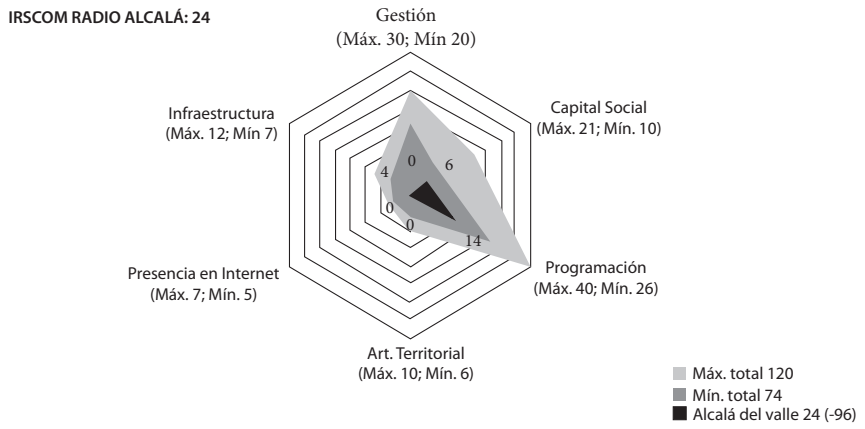
Gráfico 11. Representación gráfica de los valores máximos y mínimos IRSCOM



Fuente: COMandalucía, 2013

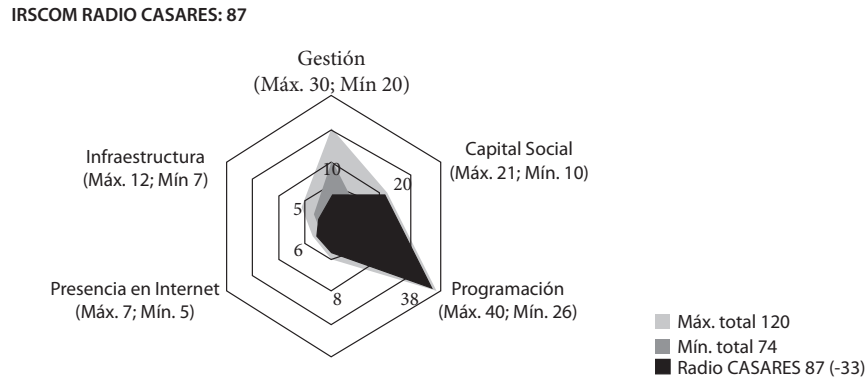
En el gráfico que continúa (13), vemos una emisora con un elevado IRSCOM; no obstante, presenta deficiencias sobre las que es necesario intervenir, especialmente en el capítulo de «gestión», donde la práctica totalidad de emisoras presenta deficiencias notables. La mejora en este apartado por encima de los niveles mínimos exigibles situarían, en el nivel medio y medio-alto, al menos al 50 por ciento de las emisoras; actualmente, solo el 25 por ciento están en este rango.

Gráfico 12. Representación de los valores de una emisora de bajo nivel IRSCOM



Fuente: COMandalucía, 2013

Gráfico 13. Representación Gráfica de una emisora de bajo nivel IRSCOM



Fuente: COMandalucía, 2013

IRSCOM, no trata de penalizar, sino de marcar aquellos aspectos en los que el medio debe mejorar para obtener un mejor impacto social y rentabilizar la inversión. En este sentido, el logro del indicador es hacer tangible lo intangible para mejorar la dinámicas comunicativas que el medio trata de poner en marcha.

La publicación del mapa de emisoras y los *ranking* IRSCOM en COMandalucía.org permiten la consulta por parte de la ciudadanía y las instituciones. La herramienta ha generado expectación en las emisoras municipales y está motivando, a las mismas, a debatir sobre cómo mejorar su funcionamiento, concentrando esfuerzos en los ítem en los que resultan menos valoradas.

En una primera iniciativa, de incidencia política, el Laboratorio de Comunicación y Cultura COMandalucía ha conseguido el compromiso de la Dirección General de Comunicación Social de la Junta de Andalucía de contribuir en la mejora del indicador, en todas las emisoras, a través de una orden de incentivos, que para 2014 estará dotada con 550.000 euros. El gobierno otorgará ayudas económicas a aquellas emisoras que se comprometan a mejorar su indicador. El objetivo a medio plazo incluirá medidas orientadas a impedir la participación en campañas de publicidad institucional, la presentación de iniciativas a concursos, subvenciones y cualquier vía de financiación pública, al margen de las que se generen en la propia localidad, a las emisoras que presenten un IRSCOM deficiente. Por ello, el fondo de incentivos ayudará de manera permanente a la mejora de la comunicación local.

Conclusiones

La comunicación-cultura, más allá de las teorizaciones argumentales y epistemológicas necesarias para su defensa y comprensión, necesitan desarrollar y apoyarse en estrategias que permitan medir sus impactos, acercando la intangibilidad de sus resultados a valores cuantificables que permitan introducir variables de intervención tangibles. Hasta la fecha, se observa una tendencia hacia las mediciones de impacto de carácter económico; la herramienta desarrollada busca medir la rentabilidad social que permita justificar el valor de la acción emprendida y sus aportaciones, entendiendo que la existencia y la prestación de servicios culturales deben ser también evaluables en su trascendencia social. Aun en el caso de que se pueda interpretar, desde un punto de vista economicista, que los servicios prestados son deficitarios, las utilidades proporcionadas por esta actividad repercutirán a medio y largo plazo en la generación de dinámicas que acaban por proporcionar satisfacciones sociales, culturales y educativas con repercusiones positivas sobre la economía local.

La aplicación de indicadores obtenidos mediante una investigación holística debe contribuir a la inserción de prácticas de trabajo que contribuyan, desde

la evaluación de las actividades, al progreso en su más amplio sentido y más allá de las propuestas redentoras vinculadas con el desarrollo como premisa económica de crecimiento permanente.

En las estrategias de la cooperación internacional, entendida como forma de trabajo participativa, cooperativa y de búsquedas mutuas, también pueden ser de utilidad la aplicación de estas estrategias para orientar el trabajo que se realiza. En numerosas ocasiones, el trabajo con redes y medios comunitarios se ve sometido a tener que justificar, en sus proyectos, los impactos producidos. Validar una metodología de evaluación, fundamentada en indicadores tangibles, puede ser de gran utilidad para alcanzar los consensos necesarios sobre los resultados.

En nuestro caso, las primeras propuestas para tratar de aplicar la herramienta diseñada a otros contextos han venido desde Bolivia y Ecuador. Ambos países se han dotado, en el último año, de nuevos marcos legales que democratizan el uso del espectro radioeléctrico. El interés ahora es el de tratar de analizar las estrategias mediáticas para producir rentabilidad social, desde el pleno aprovechamiento de las estrategias marcadas por la ley.

En el caso de Bolivia, el trabajo se va a desarrollar con el ONADEM, el Observatorio Nacional de Medios. En un primer trabajo, se analiza el mapa de los medios comunitarios, sus casuísticas y sus prácticas para obtener los ítem a considerar en sus estrategias. En Ecuador, junto al CIESPAL, el IRSCOM se desarrollará para medir el trabajo de los medios audiovisuales con incidencia estatal, los que concentran la mayor audiencia. Trabajar en estos tres contextos diferentes dará la medida de cuáles son los denominadores comunes que pueden ser aplicados para que puedan ser trasladados a cualquier ámbito que se desee analizar.

Referencias bibliográficas

Beltrán, L. R. *Communication in Latin America: persuasion for status quo or for national development?* Tesis doctoral. Michigan: Michigan State University, 1970.

«Adiós a Aristóteles: La comunicación horizontal». *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, n. 7 (2007).

Chaparro, M. (ed.) *Comunicación ciudadana: Poder, participación y nuevas tecnologías en la sociedad del conocimiento*. Sevilla: iMEDEA, 2008.

«Comunicación y desarrollo: Retos para un nuevo periodismo». *Telos,* n. 81 (2009).

La Comunicación-Cultura en el Mediterráneo: España, Francia e Italia con Marruecos, Argelia y Túnez. Creando espejos. Madrid: Fundación Alternativas, 2010.

Gutiérrez, D. «La Construcción de Indicadores como Problema Epistemológico». *Cinta Moebio*, n. 34 (2009).

Moragas, M. *Interpretar la comunicación. Estudios sobre América Latina y Europa*. Barcelona: Gedisa, 2011.

Pasquali, A. *Comprender la comunicación*. Caracas: Monte Ávila, 1974.

Anexo

Provincia	Comarca	Localidad	Emisora	Dial	Posición
SEVILLA	Metropolitana de Sevilla	SAN JUAN DE AZNALFARACHE	RADIO GUADALQUIVIR	107,4	88
MÁLAGA	Costa del Sol Occidental	CASARES	RADIO MAR CASARES	107,6	87
CÓRDOBA	Campiña Sur	FERNÁN-NÚÑEZ	ONDA MARINA RADIO	107,4	86
CÓRDOBA	Subbética	RUTE	RADIO RUTE	107,8	86
CÓRDOBA	Subbética	DOÑA MENCÍA	ONDA MENCIA RADIO	107,6	85
CÓRDOBA	Campiña Sur	LA RAMBLA	ONDA PASION	107,7	84
JAÉN	Metropolitana de Jaén	MARTOS	RADIO MARTOS EM	107,7	84
CÁDIZ	Campo de Gibraltar	SAN ROQUE	RADIO ALAMEDA	89,6	82,5
SEVILLA	Sierra Norte	GUILLENA	ONDA GUILLENA	89	82
ALMERÍA	Almería	HUÉRCAL DE ALMERÍA	CANDIL RADIO	87,6	81
JAÉN	La Loma	TORREPEROGIL	RADIO LOMA	107,7	81
CÁDIZ	Sierra de Cádiz	UBRIQUE	RADIO MUNICIPAL DE UBRIQUE	97,6	79,5
HUELVA	Cuenca Minera	NERVA	ONDA MINERA RADIO NERVA	107,4	79,5
SEVILLA	Campiña de Morón y Marchena	LA PUEBLA DE CAZALLA	RADIO PUEBLA	107,7	79
GRANADA	Vega de Granada	MARACENA	ONDA MARACENA RADIO	97,6	77,5
MÁLAGA	La Axarquía	TORROX	RADIO TORROX EM	107,3	77
SEVILLA	Campiña de Morón y Marchena	MARCHENA	RADIO MARCHENA	107,4	77
GRANADA	Vega de Granada	ALBOLOTE	RADIO ALBOLOTE FM	105,9	75
HUELVA	Huelva	PUNTA UMBRÍA	ONDA PUNTA RADIO	107	75

Puntuación máxima: 120 puntos; mínima: 74 puntos.
Fuente: COMandalucía TIC015 Universidad de Málaga
Plan Nacional I+D+I CSO2011-29195. Noviembre de 2013.

Consideraciones sobre indicadores y desarrollos jurídicos para una mayor garantía de la diversidad cultural

Beatriz Barreiro Carril

Introducción

Este capítulo tiene por objeto ofrecer una visión del estado actual en el que se encuentra la garantía de la diversidad cultural, y más concretamente aquella canalizada a través de los productos —bienes y servicios— culturales que se comercializan, o que se pueden llegar a comercializar en la esfera internacional. En este sector de la diversidad cultural ha habido grandes avances en la protección jurídica en el ámbito internacional, como lo muestra la existencia de una Convención para la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (Convención de Diversidad Cultural), aprobada en el seno de la UNESCO en 2005. Si bien está por ver la extensión exacta de las realidades de la diversidad cultural a las que se aplicará la Convención, está claro que el sector de los productos culturales es el preferido, si atendemos tanto a la razón de ser y a la génesis de la Convención,[1] como a su texto.

Este capítulo pretende apuntar las potencialidades y las debilidades de la Convención, así como realizar algunas propuestas para que uno de los principios jurídicos que, de la lectura conjunta de las principales disposiciones de la Convención se desprenden, pueda resultar eficaz. Me estoy refiriendo a la obligación de los Estados Parte de promover el desarrollo a través de una producción y comercialización de los productos culturales

1 Cf. Barreiro, B. *La diversidad cultural en el Derecho Internacional*. Madrid: Iustel, 2011, p. 55-80.

equitativas y respetuosas de la diversidad cultural[2]. Me centraré, por un lado, en los problemas conceptuales y de medición de la diversidad cultural, y, por otro lado, en los vinculados a la vaguedad de dicha obligación en el texto jurídico referido.

Los problemas conceptuales y de medición de la diversidad cultural

El hecho de que la Convención se centre en una de las ramas concretas de la diversidad cultural —los productos culturales—, y que ofrezca una perspectiva más pragmática de la misma —en comparación con la *Declaración Universal de la Diversidad Cultural* (2001)—, exige un esfuerzo por dejar claro que la Convención utiliza la misma concepción de diversidad cultural que la Declaración —que se basa en «una concepción antropológica de la cultura»—, así como un estudio de las formas para la construcción de indicadores que permitan garantizar que la invocación de la Convención se haga, precisamente, para perseguir la protección y la promoción de la diversidad cultural así entendida, y no otros intereses.

A. Dificultades

Es necesario recordar que, durante el proceso de negociación de la Convención, al plantearse la limitación de su campo de aplicación a las políticas relacionadas con los bienes y servicios culturales, se planteaba la cuestión, tanto por parte de la doctrina como de los grupos de expertos que redactaron los borradores del texto internacional, de si por ello la Convención manejaría una concepción reducida de la cultura, como si la reducción del campo de aplicación, en concreto en relación con la *Declaración Universal de la Diversidad Cultural*, llevase también a una reducción de la concepción de la cultura.[3]

Sin embargo, esto no es así: en realidad, la cultura entendida en sentido amplio, «antropológico», como englobadora de las «artes y las letras, los

2 Esta obligación puede deducirse de la lectura combinada de varios artículos de la Convención. Es crucial, en todo caso el artículo 14 que refiere varias formas en que los estados pueden cumplir con la obligación de esforzarse "por apoyar la cooperación para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, especialmente por lo que respecta a las necesidades específicas de los países en desarrollo, a fin de propiciar el surgimiento de un sector cultural dinámico"

3 Barreiro, B. *Op. Cit.* pp. 228-229.

modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias»,[4] se puede transmitir —y de hecho se transmite— a través de los productos culturales.[5] Es más, la utilización de esta concepción antropológica constituye el fundamento último del texto.[6] Si las industrias culturales, y los bienes y servicios que de ellas derivan son legítimos de ser protegidos y promovidos en una Convención de la UNESCO, es en razón de su función de transmisores de identidades.[7]

Desde este punto de vista, la aprobación de la Convención puede ser considerada un éxito: La función «cultural» de las industrias culturales está plenamente reconocida.[8] Los atentados a su protección ya no podrán amparase en la falta de consenso sobre esta función. Es cierto que los matices múltiples del concepto de diversidad cultural no están recogidos en la Convención de forma tan clara y completa como lo están en la Declaración, sin embargo las remisiones en el Preámbulo de la Convención a la Declaración hacen posible jurídicamente cubrir este déficit. Además, los

4 Siguiendo la definición de la Conferencia MONDIALCULT (1982).

5 Así lo considera Heritiana Ranaivoson. Cf. Ranaivoson, H., «La diversité culturelle, futur objet d'accord ou belle utopie?» *Forum PlanetAgora,* 15 de abril de 2005. Disponible en línea: www.planetagora.org. Traducción propia.

6 Como señala Serges Régourd, la Convención «est fondée dès l'origine sur une conception anthropologique de la culture», lo que la hace «assez largement distincte des enjeux spécifiques de l'exception culturelle». Régourd, S., «De l'exception à la diversité culturelle…: la rigueur juridique sacrifiée aux considérations politiques et communicationnelles». En: Labouz, M.-F. ; Wise, M. *La diversité culturelle en question(s).* Bruselas : Bruylant, 2005, p. 63.

7 La concepción antropológica de la cultura en el texto de la Convención es evidente. Contémplense los términos en que están enunciadas las definiciones del artículo 4, como la de «diversidad cultural», que se refiere «a la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades». Continúa señalando que «estas expresiones se transmiten dentro y entre los grupos y las sociedades»; o la del «contenido cultural», que «se refiere al sentido simbólico, la dimensión artística y los valores culturales que emanan de las identidades culturales o las expresan».

8 Serges Régourd expresaba ciertos temores, en relación con una pérdida de rigor jurídico que podría derivarse de la utilización de un concepto antropológico, ciertamente bastante infrecuente en el terreno de lo jurídico. *Ibídem.*

Personalmente, la utilización de ese concepto la considero uno de los éxitos de la Convención. Es cierto que la cobertura jurídica de la Convención no es tan precisa como la que ofrecía el régimen de la "excepción cultural" en el seno de la Organización Mundial del Comercio. Pero esto no parece imputable directamente al manejo de la concepción antropológica de la concepción de cultura, sino más bien a la falta de precisión del contenido de las obligaciones del texto, lo cual guarda mayor relación con las –en principio- limitadas potencialidades de una Convención como la presente, que pretende influir en un área tan sensible como las relaciones comerciales internacionales.

esfuerzos realizados por la UNESCO en poner en relación la Convención de 2005 con anteriores convenciones adoptadas en su seno, todas ellas como promotoras de la diversidad cultural, centrada cada una de ellas en diferentes ramas, combate el riesgo que para autores como Heritiana Ranaivoson supone el desarrollo, «a partir del concepto único de diversidad cultural», de «políticas y proyectos independientes» que podrían traducirse en una «pérdida de la visión de conjunto y de la fuerza unificadora del concepto de diversidad».[9]

Aclarada la cuestión de que la Convención utiliza un concepto amplio de cultura —y de diversidad cultural—, conviene resaltar ahora el hecho de que la práctica internacional demuestra que los Estados Parte en la Convención no tienen una comprensión clara del contenido y el alcance de dicho concepto. Así lo pone de manifiesto la diferencia entre los Estados Unidos y China sobre las «Medidas que afectan a los derechos comerciales y los servicios de distribución respecto de determinadas publicaciones y productos audiovisuales de esparcimiento». Se trata de un caso ante los órganos jurisdiccionales de la Organización Mundial del Comercio que se zanjó en 2009. Los Estados Unidos impugnaban medidas de China, que afectaban al acceso a los mercados y los servicios de distribución respecto de ciertas mercancías (películas cinematográficas, DVD, vídeos, publicaciones y libros). China alegaba que los Estados Unidos no tuvieron en cuenta su derecho a reglamentar los intercambios comerciales de una manera compatible con el Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT), que en su artículo xx.a recoge una excepción referida a la moralidad pública.

Independientemente de la solución final del caso, en la que los órganos jurisdiccionales dan la razón a los Estados Unidos ya que las medidas chinas no cumplen el requisito de necesidad (al no haber recurrido a otras medidas menos atentatorias al acuerdo, para lograr el fin perseguido por China —garantizar el respeto a su moralidad pública—), resulta interesante, en relación con el concepto de diversidad cultural, que ni los órganos jurisdiccionales de la OMC ni los terceros estados que intervienen en el caso hayan cuestionado el uso por parte de China de la Convención —y del concepto de diversidad cultural en ella contenido— para justificar una política de protección de la moralidad pública, evocadora de la censura.

Ello contradice el concepto de diversidad cultural manejado por la Convención. Recordemos que su artículo 4 se refiere a la interculturalidad como «la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la

9 Ranaivoson, H. *Op. cit.*

posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo». Asimismo, el artículo 2 referido a los principios, se refiere al principio de acceso equitativo y al principio de apertura y equilibro. El primero reconoce que «el acceso equitativo a una gama rica y diversificada de expresiones culturales procedentes de todas las partes del mundo y el acceso de las culturas a los medios de expresión y difusión son elementos importantes para valorizar la diversidad cultural y propiciar el entendimiento mutuo». El segundo, señala que «cuando los Estados adopten medidas para respaldar la diversidad de las expresiones culturales, procurarán promover de manera adecuada una apertura a las demás culturas del mundo y velarán por que esas medidas se orienten a alcanzar los objetivos perseguidos por la presente Convención».

B. Cuestiones a tener en cuenta para un diseño de indicadores adecuado

Parece por tanto que, para que el principio jurídico «de promover el desarrollo a través de una producción y comercialización de los productos culturales equitativas y respetuosas de la diversidad cultural» pueda ser eficaz es necesario, en primer lugar, clarificar qué prácticas promueven realmente la diversidad cultural entendida según la Convención, para lo cual es necesario el recurso a indicadores culturales adecuados.[10]

La cuestión de los indicadores culturales ha sido abordada en varias ocasiones por distintos organismos, entre otros la UNESCO (Primer Informe sobre Cultura, 1998) y el PNUD (*La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, 2004).[11] Dada la complejidad de la realidad cultural, no sorprende que en muchos de los casos tales intentos se hayan quedado en la constatación de la difícil tarea que constituye la construcción de indicadores.

10 Más allá de lo establecido en la propia Convención, que da una definición de la diversidad cultural en su artículo 4.1: «La —diversidad cultural— se refiere a la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades. Estas expresiones se transmiten dentro y entre los grupos y las sociedades. La diversidad cultural se manifiesta no solo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados».

11 Como señala Alfons Martinell, no existen todavía herramientas para la inclusión de la dimensión cultural en el índice de desarrollo humano. Cf. Martinell, A. «Aportaciones de la Cultura al Desarrollo y a la lucha contra la pobreza». En: Martinell, A. (ed.) *Cultura y Desarrollo. Un compromiso para la libertad y el bienestar.* Madrid: Fundación Carolina. 2010, p. 5.

El control del cumplimiento, por parte de los estados, de las obligaciones de la Convención se realiza en el marco de los informes que estos presentan cada cuatro años sobre las medias que adoptan para tal fin (cf. artículo 9 de la Convención, titulado «Intercambio de información y transparencia»). Pero para que los estados puedan cumplir de forma adecuada con esta obligación de información, necesitan tener indicadores adecuados de diversidad cultural. El diseño de la cooperación cultural al desarrollo establecida en la Convención necesita, por su parte, poseer también datos precisos para poder establecer las prioridades de actuación (por ejemplo, determinar cuáles son los estados que más necesitan de la cooperación). La labor de investigación y de recopilación es fundamental en el ámbito cultural, donde la falta de datos es realmente alarmante.[12] Como señala la propia UNESCO de forma gráfica, «sin estadísticas, no hay problemas ni es necesario tomar medidas».[13] De forma muy original y diferente a lo que los iusinternacionalistas estamos acostumbrados, la sección de los informes cuatrienales de los estados[14] contiene una recopilación de experiencias innovadoras aportadas por los informes. Sería un interesante ejercicio analizar si todas ellas responden *realmente* al concepto de diversidad cultural manejado por la Convención, si se están llevando a la práctica cotidiana de forma fiel a lo que establecen, y los efectos que tienen en las identidades de los agentes y los grupos a los que van dirigidas. En todo caso, el margen de libertad dado a los estados para relatar y dar cuenta de sus diversas experiencias innovadoras —más a modo de estudios de caso que de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de obligaciones—, resulta positivo en el terreno de la cultura, pues evita la peligrosa tendencia que podría suponer la exigencia de estandarización de prácticas y políticas culturales, por esencia diversas en sí mismas.

La construcción de indicadores culturales debe realizarse con prudencia: la cultura es una realidad dinámica por definición (quedan lejos ya las concepciones esencialistas de la cultura), mientras que los indicadores tratan —también por definición— de crear imágenes estáticas. Lo mismo le sucede, en general, al derecho. El derecho internacional de los Derechos Humanos solo recientemente

12 Bernier, I.; Ruiz, H. *Aplicación y seguimiento de la Convención de la UNESCO sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales: Perspectivas de acción*. Québec: Ministère de la Culture et des Communications, 2006, p. 22.

13 Otchet, A. «Sin estadísticas, ni hay problemas ni es necesario tomar medidas». *El Correo de la UNESCO*, n. 2 (2007), p. 12. Disponible en línea:http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001515/151580s.pdf#151752.

14 Cf. http://www.unesco.org/culture/cultural-diversity/2005convention/en/periodicreport/goodpractices/

se ha abierto a una concepción dinámica de la cultura,[15] que potencia los Derechos Humanos en lugar de limitarlos por definición.[16] La aplicación de la Convención de Diversidad Cultural requiere estar alerta para que los indicadores que genere no vayan en contra, precisamente, de los objetivos que persigue. El sistema de castas en la India es un claro ejemplo de cómo un indicador cultural construido legalmente puede convertir en estáticas y cerradas identidades que, en la práctica real, no lo eran tanto. Como la antropóloga Sally Merry destaca:

> El objetivo del censo era recoger información «objetiva» [fácil de leer] sobre la identidad de las castas. Sin embargo las categorías de castas existentes en la época —antes de la colonización inglesa— eran relativamente fluidas, situacionales, segmentadas, y locales. En lugar de una amplia gama de formas de rituales y de exclusión social en la práctica, los británicos escogieron el contagio por tacto como la seña distintiva de la casta más baja. Por tanto, la categoría de «intocabilidad» emergió como una categoría distinta, aplicable en toda la India […]. Los británicos convirtieron las castas en un sistema mucho más fijo de lo que en realidad era.[17]

La vaguedad de la «obligación de los Estados de promover el desarrollo a través de una producción y comercialización de los productos culturales equitativas y respetuosas de la diversidad cultural» (o la ausencia de claras obligaciones procedimentales)

La medición del impacto cultural de las diferentes actuaciones de los estados y el establecimiento de normas que hagan obligatoria tal medición,[18] no

15 El Primer Informe de la Experta Independiente de Naciones Unidas en la esfera de los derechos culturales, Farida Shaheed, adopta esta visión dinámica de la cultura, como puede deducirse de su párrafo 34 Cf. http://www.ohchr.org/SP/Issues/derechosculturales/Paginas/FaridaShaheed.aspx.

16 Merry, S. E. «Human Rights Law and the Demonization of Culture (And Anthropology Along the Way)». *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, vol. 26, n. 1 (2003), p. 58; Sunder, M. «Response to Merry, S. E., "Human Rights Law and the Demonization of Culture (And Anthropology Along the Way)". (Undiscipline)». *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review,* vol. 26, n. 1 (2003), p. 76-81.

17 Merry, S. E. «Measuring the World: Indicators, Human Rights and Global Governance». *Cultural Anthropology,* vol. 52, n. 3 (2011), p. S85-S86. Disponible en línea: http://www.jstor.org/stable/10.1086/657241?origin=JSTOR-pdf. Traducción propia.

18 En este sentido, resulta altamente positiva la propuesta contenida en el informe de 2013 de la Secretaría General Iberoamericana consistente en que «los Estados establezcan previsiones legislativas para la obligatoriedad de tomar en cuenta la variable cultural y de realizar análisis de impacto cultural en los planes y proyectos de desarrollo». Cf. Secretaría General Iberoamericana. *Informe sobre la Consolidación del Espacio Iberoamericano.* [*S. l.*]: SEGIB, 2013, p. 25. Disponible en línea: http://segib.org/sites/default/files/Informe_ECI_2013_%28ESP%29_0.pdf.

son relevantes únicamente cuando los estados toman decisiones orientadas claramente a la persecución de un objetivo cultural —o de desarrollo entendido en términos culturales—, sino también, y sobre todo, en el marco de la toma de decisiones en cualquier otro ámbito y que afectan, de una u otra forma, a la diversidad cultural. Concretamente, estoy pensando en las decisiones que los estados toman en el marco de la Organización Mundial del Comercio en relación con la liberalización de sus bienes y servicios, entre los que se incluyen los culturales. Queda claro que según la Convención hay una obligación —si bien vaga— de que los Estados Parte en la Convención, cuando tomen tales decisiones, deben hacerlo de tal forma que promuevan y respeten la diversidad cultural.

A. Debilidades de las disposiciones de la Convención de Diversidad Cultural pertinentes

Aquí entran en juego losss artículos 20.1 b y 21 de la Convención. El artículo 20.1 b establece que:

> […] Las Partes reconocen que deben cumplir de buena fe con las obligaciones que les incumben en virtud de la presente Convención y de los demás tratados en los que son Parte. En consecuencia, sin subordinar esta Convención a los demás tratados […] cuando interpreten y apliquen los demás tratados en los que son Parte o contraigan otras obligaciones internacionales, tendrán en cuenta las disposiciones pertinentes de la presente Convención.

Por su parte, el artículo 21 establece que

> "las Partes se comprometen a promover los objetivos y principios de la presente Convención en otros foros internacionales. A tal efecto, las Partes se consultarán, cuando proceda, teniendo presentes esos objetivos y principios.

Como tuve ocasión de apuntar ya, estos artículos adolecen de un grado alto de vaguedad. Por ejemplo, no queda claro cuáles son las «disposiciones pertinentes» de la Convención que los estados deberán tener en cuenta cuando adquieran compromisos, por ejemplo, en el seno de la OMC o de otros foros comerciales (artículo 20.1b),[19] o cuál es el alcance de la consulta referida en el artículo 21 y la forma en que se debe realizar, como apunta

19 Barreiro, B. *Op. cit.,* 2011, p. 325-326.

el profesor Stoll.[20] Y, pese a su vaguedad, el cumplimiento de estas dos disposiciones es fundamental para que la consideración de la diversidad cultural, como un principio del derecho internacional, sea realmente eficaz.

En el derecho internacional contemporáneo, junto con los principios fundamentales que responden a la necesidad de la coexistencia entre los estados (principio de igualdad soberana de los estados, principio de prohibición del uso de la fuerza, etc.), existen otros principios, también fundamentales del ordenamiento jurídico internacional, orientados a garantizar los intereses de la comunidad internacional en su conjunto, es decir, *intereses solidarios.* Entre esos principios y siguiendo al profesor Mariño Menéndez, estaría el que obliga a los estados a cooperar «para eliminar las situaciones de pobreza extrema, y más concretamente del subdesarrollo», o el que establece «el deber de cooperar para la salvaguardia del medio humano».[21] No existe un catálogo cerrado de estos principios, por lo que no es descabellado pensar que la «obligación de los Estados Parte de promover el desarrollo a través de una producción y comercialización de los productos culturales equitativas y respetuosas de la diversidad cultural», a la que aquí me estoy refiriendo, pudiese llegar a considerarse algún día como un principio fundamental o estructural del derecho internacional, ya sea como un subprincipio del deber de cooperar para eliminar el subdesarrollo, o como un principio independiente.

En este sentido, resulta negativo que las orientaciones prácticas de la Convención de Diversidad Cultural no hayan seguido la disposición redactada por el profesor Throsby en su documento de reflexión, en relación con la elaboración de las orientaciones sobre la disposición que se refiere a la integración de la cultura en el desarrollo sostenible (artículo 13). Se trataba del principio precautorio, según el cual «ante decisiones que puedan tener consecuencias irreversibles, como la destrucción del patrimonio cultural o la desaparición de prácticas culturales ancestrales, hay que adoptar una posición que evite los riesgos».[22]

---

20 Dicha consulta era más estricta en los borradores correspondientes a las primeras fases de redacción de la Convención. Cf. Stoll, P. T. «Article 21: International Consultation and Coordination». En: Von Schorlemer, S.; Stoll, P. T. (ed.) *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory Notes.* Berlín: Springer, 2012, p. 548-549.

21 Mariño, F. *Derecho Internacional Público. Parte General.* Madrid: Trotta, 2005, p. 79.

22 Throsby, D. *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles : La place de la culture dans le développement durable: Réflexions sur la future mise en oeuvre de l'article 13*. Sydney: UNESCO, 2008, p. 5.

B. Propuestas para la profundización en las consolidación de las obligaciones de carácter procedimental.

Son disposiciones de este tipo, que precisan el modo de hacer efectivo ese principio más general —que obligaría a los estados a «promover el desarrollo a través de una producción y comercialización de los productos culturales equitativas y respetuosas de la diversidad cultural» (y que podría enunciarse como principio de diversidad cultural)—, las que ayudan a precisar su contenido jurídico. El principio en cuestión lo elaboró el profesor de Sidney partiendo de los principios que rigen el derecho del medio ambiente en el que, como es sabido, se puede considerar ya la existencia de normas consuetudinarias en vigor. Sin duda, el establecimiento de «normas procedimentales» como este principio precautorio, que actúan en el marco del «proceso de toma de decisiones» de los estados resulta esencial en el fortalecimiento jurídico de las aspiraciones de la comunidad internacional. Siguiendo al profesor Alan Boyle,[23] el proceso de toma de decisiones suele ser el componente jurídico clave de este tipo de principios jurídicos.[24]

Por ello, creo que es esencial la concretización del principio de diversidad cultural, o la generación de componentes de tipo procedimental, de modo que faciliten que el mismo se constituya en «un objetivo que puede influir en el resultado de un litigio y en la práctica de los Estados y de las Organizaciones Internacionales, y puede conducir a cambios y desarrollos significativos en el derecho existente».[25]

Sería muy positiva la profundización en la concretización de este artículo 20.1.b pues, como obligación de carácter procedimental, tal como señalaba Bernier, ofrece potencialidades para dotar de valor jurídico a la diversidad cultural.[26] Sería interesante poder predicar no ya el establecimiento de un principio de diversidad cultural en el orden jurídico internacional sino, cuanto menos, la existencia de una obligación procedimental precisa que

23 Quien, refiriéndose al caso de la presa de Gabcicobo-Nagymaros ante la Corte Internacional de Justicia, señala que el mismo «respalda la interpretación de que el proceso de toma de decisiones es el componente jurídico clave del desarrollo sustentable, y no la naturaleza del desarrollo». Cf. Boyle, A. «Derecho Internacional y Desarrollo Sustentable». *Estudios Internacionales,* vol. 37, n. 147 (2004), p. 28.

24 Ibídem.

25 Siguiendo literalmente la expresión del profesor Boyle.

26 Bernier, I. «La Convención sobre la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO: un instrumento cultural en la confluencia del derecho y de la política». *Boulletin de nouvelles sur la diversité des expressions culturelles,* vol. 8, n. 19 (2008), p. 23. Disponible en línea: http://www.diversite-culturelle.qc.ca.

obligaría a los estados a que la toma de decisiones de cuestiones que afectan a la diversidad cultural tenga en cuenta el respeto de esta.

Voy a referirme, a continuación, a dos avances jurídicos en el derecho internacional que los estados deberían tener en cuenta para continuar el desarrollo jurídico de la Convención de Diversidad Cultural a través de obligaciones de carácter procedimental. El primero se refiere a la Observación General nº 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sobre «El Derecho a participar en la vida cultural» (2009), mientras que el segundo hace referencia a la decisión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptada en 2010, y que establece por primera vez una violación del derecho humano al desarrollo.[27] Ambos textos tienen en cuenta el carácter procedimental de las obligaciones en cuestión —el artículo 15.1. a, del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales que obliga al respeto del derecho humano a participar en la vida cultural— y la obligación contenida en el artículo 22 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de respetar el derecho al desarrollo —entendido en términos culturales.

En cuanto a la Observación General del Comité DESC, esta contiene varias obligaciones de carácter procedimental. Entre otras: La obligación [de adoptar] medidas concretas para lograr que se respete el derecho de toda persona, individualmente o en asociación con otros o bien dentro de una comunidad o un grupo, a […] participar libremente de manera activa e informada, y sin discriminación, en los *procesos importantes de adopción de decisiones* que puedan repercutir en su forma de vida y en los derechos que les reconoce el párrafo 1.a del artículo 15.[28]

También, la obligación de «los Estados Parte [de] *establecer en sus estrategias y políticas nacionales, indicadores y parámetros apropiados, con estadísticas desglosadas y cronogramas, que les permitan supervisar eficazmente la avance progresivo hacia la plena realización de ese derecho*».[29]

La Observación General hace una referencia clara a la Convención de Diversidad Cultural en su párrafo 43, cuando señala que: […] los Estados Parte deberían también tener presente que las actividades, los bienes y

27 Caso 276 / 2003 — Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v Kenya. Disponible en línea: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2010_africa_commission_ruling_0.pdf.

28 Párrafo 48. Cursiva propia.

29 Párrafo 71. Cursiva propia.

los servicios culturales tienen dimensiones económicas y culturales, que transmiten identidad, valores y sentido, y no debe considerarse que tengan únicamente valor implementación del derecho de toda persona a participar en la vida cultural, así como evaluar el comercial. En particular, los Estados Parte, teniendo presente el párrafo 2 del artículo 15 del Pacto, deben adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las manifestaciones culturales y permitir que todas las culturas se expresen y se den a conocer.

Dicho Párrafo hace referencia explícita a varios de los artículos de la Convención de Diversidad Cultural.

La dimensión de las consecuencias de esta referencia de la Observación General a la Convención es importante. Ahora, con la Observación General las obligaciones procedimentales referidas contenidas en el artículo 20.1.b y 21 debiera llevarse a cabo, también, de alguna manera, en virtud del propio Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La invocación de la nueva Observación General del Comité DESC en los órganos de la OMC parece dibujarse en un horizonte no muy lejano. Desde luego, las obligaciones de derechos humanos vinculan a los estados, también cuando estos diseñan y aplican sus políticas comerciales internacionales.

En relación con la decisión de la Comisión Africana sobre el Derecho Humano al Desarrollo, el aspecto procedimental de dicho derecho es tenido en cuenta por la Comisión, que está de acuerdo con la comunidad indígena de los endorois, que fue expulsada del lago Bogoria, en Kenia, en los años 70 para construir una reserva natural, con que el Estado de Kenia ha violado su derecho al desarrollo al no haber involucrado a dicha comunidad en el proceso de creación de la reserva. Como señala Frans Viljoen, a pesar de que se realizaron consultas con algunos miembros de la comunidad, estas fueron inadecuadas en cuanto que no siguieron las pautas culturales de la comunidad que exigen la consulta a través de un Consejo de Ancianos.[30]

Tanto esta decisión de la Comisión Africana como las especificaciones procedimentales de la Observación General del Comité DESC, pueden tenerse en cuenta para profundizar en la especificación de obligaciones procedimentales derivadas de la Convención de Diversidad Cultural. En cuanto a su artículo 21, El Comité Intergubernamental de la Convención acaba de señalar que «il est encore tôt pour évaluer l'impact de l'article 21 qui repose sur une chaîne de résultats dont l'impact ne pourra être constaté qu'à long terme et qui impliquera des changements majeurs d'ordre

30 Viljoen, F. *International Human Rights Law in Africa*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 228.

institutionnel ou de gouvernance».[31] Sin embargo, existen, como he expuesto, algunos modelos y precedentes que pueden servir de base para determinar el impacto cultural de las decisiones de los estados, y parece necesario que los cambios en el ordenamiento jurídico internacional a que se refiere el Comité se empiecen a producir. Es en las obligaciones procedimentales donde se juega la eficacia de los principios de cooperación internacional,[32] entre los que se encontrarían el relativo a «la promoción del desarrollo a través de una producción y comercialización de los productos culturales equitativas y respetuosas de la diversidad cultural».

Referencias bibliográficas

Barreiro, B. *La diversidad cultural en el Derecho Internacional.* Madrid: Iustel, 2011.

Bernier, I. «La Convención sobre la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO: un instrumento cultural en la confluencia del derecho y de la política». *Boulletin de nouvelles sur la diversité des expressions culturelles,* vol. 8, n. 19 (2008)

Bernier, I.; Ruiz, H. *Aplicación y seguimiento de la Convención de la UNESCO sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales: Perspectivas de acción*. Québec: Ministère de la Culture et des Communications, 2006.

Boyle, A. «Derecho Internacional y Desarrollo Sustentable». *Estudios Internacionales,* vol. 37, n. 147 (2004).

Mariño, F. *Derecho Internacional Público. Parte General.* Madrid: Trotta, 2005.

Martinell, A. «Aportaciones de la Cultura al Desarrollo y a la lucha contra la pobreza». En: Martinell, A. (ed.) *Cultura y Desarrollo. Un compromiso para la libertad y el bienestar.* Madrid: Fundación Carolina. 2010.

Merry, S. E. «Human Rights Law and the Demonization of Culture (And Anthropology Along the Way)». *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, vol. 26*,* n. 1 (2003).

«Measuring the World: Indicators, Human Rights and Global Governance». *Cultural Anthropology,* vol. 52, n. 3 (2011).

31 Cf. Organisation Internationale de la Francophonie. «Enjeux de la CDEC: Numérique, développement culturel et visibilité internationale». *Culture, Commerce et Numérique,* vol. 8, n. 10 (diciembre de 2013). Disponible en línea: http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/oif-volume8-numero10-decembre-2013-1.pdf.

32 La adecuada inclusión de la cultura en los nuevos ODM (post- 2015) pasa, desde mi punto de vista, por la inclusión de estas obligaciones procedimentales.

Organisation Internationale de la Francophonie. «Enjeux de la CDEC: Numérique, développement culturel et visibilité internationale». *Culture, Commerce et Numérique,* vol. 8, n. 10 (diciembre de 2013).

Otchet, A. «Sin estadísticas, ni hay problemas ni es necesario tomar medidas». *El Correo de la UNESCO*, n. 2 (2007).

Ranaivoson, H., «La diversité culturelle, futur objet d'accord ou belle utopie?» *Forum PlanetAgora,* 15/04/2005. Disponible en línea: www.planetagora.org.

Régourd, S., «De l'exception à la diversité culturelle…: la rigueur juridique sacrifiée aux considérations politiques et communicationnelles». En: Labouz, M.-F. ; Wise, M. *La diversité culturelle en question(s).* Bruselas : Bruylant, 2005.

Viljoen, F. *International Human Rights Law in Africa.* Oxford: Oxford University Press, 2012.

Secretaría General Iberoamericana. *Informe sobre la Consolidación del Espacio Iberoamericano.* [*S. l.*]: SEGIB, 2013.

Stoll, P. T. «Article 21: International Consultation and Coordination». En: Von Schorlemer, S.; Stoll, P. T. (ed.) *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Explanatory Notes.* Berlín: Springer, 2012.

Sunder, M. «Response to Merry, S. E., "Human Rights Law and the Demonization of Culture (And Anthropology Along the Way)". (Undiscipline)». *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review,* vol. 26, n. 1 (2003).

Throsby, D. *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles : La place de la culture dans le développement durable: Réflexions sur la future mise en oeuvre de l'article 13*. Sydney: UNESCO, 2008.

Efectos, impactos y *outcomes:* variantes tipológicas *versus* metodologías de análisis

Alba Colombo

Preámbulo

Varias disciplinas se han centrado en el análisis de los efectos de actos concretos, aunque cada una de ellas se haya aproximado al objeto de análisis en función de sus intereses y sus objetivos. Al observar este tipo de estudios, y sobre todo el que hace referencia a los impactos que la cultura genera para el desarrollo, es importante reflexionar sobre qué entendemos por impactos, qué tipologías se han considerado y con qué metodologías se han analizado.

Se observa que hay una tradición en el análisis de los resultados de las prácticas sociales y/o de las intervenciones político-administrativas analizados desde distintas perspectivas. Por ejemplo, el estudio de los efectos de una catástrofe o los efectos generados por una actuación política, lógicamente se han observado de distintas maneras, tanto en la conceptualización como en las metodologías propuestas para el análisis de estos resultados.

El lenguaje común establece el concepto de *efecto* como resultado de la acción, entendido como el cambio que esta acción genera en un entorno determinado. Por lo tanto, se puede considerar que todo efecto es debido a una causa, que explica que el resultado de esta acción sea de una manera concreta. El término *effect* (desde la perspectiva británica) también se corresponde a lo que inevitablemente sigue a una acción, es decir, a una causa o un agente. En este caso, se entiende que el efecto es lo que temporalmente viene después de una acción determinada y, por lo tanto, los efectos son aquellos elementos diseñados para producir una impresión distintiva, prevista o no, de la acción.

Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, ciertas disciplinas difieren, tanto en concepto como en metodología de análisis, de estos llamados efectos, entendidos por unos como impactos o por otros como *outcomes*.

Impactos o outcomes: ¿la misma cara de la moneda?

Volviendo al lenguaje común, se entienden como impacto aquellas impresiones causadas por alguien o por alguna acción. En esta definición aparece la visión de quien genera el impacto, es decir, la causa de que exista. También se entiende que los impactos son el resultado de una colisión entre dos cuerpos que genera un resultado concreto, que puede ser planificado o no, y que puede tener características muy diferentes así como afectar niveles muy distintos de los cuerpos que están implicados en él.

Sin embargo, cada disciplina ha adaptado el concepto a sus necesidades y ha definido de manera específica qué entiende por impacto. Por ejemplo, una de las ciencias que tiene más larga tradición en el análisis de impactos es la ciencia ambiental.[1] Desde esta disciplina, se han considerado impactos los diferentes fenómenos que produce una determinada acción humana o un determinado fenómeno natural en el medio ambiente. Se entienden como impactos ambientales aquellos fenómenos que afectan directamente al medio ambiente, y que existen en un momento y un lugar determinados.

Tyler Miller[2] habla de los impactos ambientales de una población[3] como resultado de la contaminación y la degradación de una zona. Generalmente, los impactos que se analizan en este campo suelen ser impactos físicos, es decir, que afectan el territorio y el medio natural, aunque también se consideran otros tipos de impactos, como es el caso de los impactos sociales.

El lenguaje común establece que los *outcomes* son el resultado y/o la consecuencia de alguna acción, es decir la consecuencia de un plan, un proceso o una acción determinada. Sin embargo, las disciplinas académicas divergen respecto a considerarlos como sinónimos de impactos.

1 Entendida más comúnmente como *Environmental Science*.

2 Tyler, G. *Ciencia ambiental: Preservemos la Tierra*. Mexico: Thomson, 2002, p. 15.

3 Para él, este impacto dependerá del número de personas, la media de recursos que utilizará cada persona y la cantidad de contaminación y degradación que se produzca por unidad de recurso utilizada.

Los estudios que se dedican al análisis de los acontecimientos[4] utilizan el término de una manera muy amplia. Consideran que los *outcomes* se definen por el proceso transformador que conlleva un evento. Por lo tanto, según esta afirmación, serían entendidos como sinónimos de impactos, efectos o resultados. Algunos autores[5] han definido diferentes tipos de impactos y de *outcomes*, así como también los diferencian entre positivos y negativos.

En el campo de las ciencias políticas, los impactos se entienden como aquellos efectos que la acción o el programa político han generado hacia un grupo específico de personas. En este caso, los impactos son aquellos cambios producidos en los grupos afectados por la acción, es decir, los *grupos-objetivo*.[6] En otras palabras, los impactos son entendidos como cambios generados en estos grupos que se pueden imputar directamente a la entrada en vigor de los programas de actuación político-administrativa, los acuerdos de actuación político-administrativa, los planes de acción o los actos formales de implementación (*outputs*).

Desde esta perspectiva, debemos considerar el problema de la atribución de causalidad, ya que no se puede afirmar que la causa de los cambios sean únicamente ciertos actos concretos, sino que pueden haber otros aspectos que también influyan en el mismo cambio y, por lo tanto, es muy difícil imputarlos solo a la implementación de la política. Los analistas políticos consideran que los impactos no pueden ser analizados de manera aislada, observando solo la conducta de los *grupos-objetivo*, sino que también deben tenerse en cuenta otras causas que puedan influir en este cambio. Así, desde las ciencias políticas se entiende que los impactos permitan comprobar la *hipótesis de intervención*.[7]

Por otro lado, las mismas ciencias políticas entienden los *outcomes* como los resultados concretos que vive un grupo determinado de personas que están directamente afectadas por una problemática reconocida como pública. En este sentido, se entienden como el conjunto de efectos inducidos en

4 Se entienden aquellos que entran en el grupo de los llamados *Event Studies* (Getz, D. *Event Studies: Theory, research and policy for planned events*. Oxford: Elsevier, 2007).

5 Bowdin, G. [*et al*.] *Events Management*. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2011.

6 Se entienden como *grupos-objetivo* las personas o los grupos de personas que ostentan la conducta que es considerada, políticamente, como la causa directa del problema, o que ostentan las necesidades específicas que generan la situación que se debe resolver. Cf. Subirats, J. [*et al*.] *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.

7 La *hipótesis de intervención* trata de entender cómo podría resolverse o atenuarse la situación o el problema a través de una política pública determinada.

los *beneficiarios-finales*,[8] que pueden imputarse al cambio de conducta de los *grupos-objetivo*, y que se deriva de los actos de implementación y de las actuaciones de la política. Se considera que para analizar los *outcomes* se debe partir de la recogida de datos después de la implementación (*policy on*), como también considerando la situación en el caso de no haber implementado la acción (*policy off*). En este sentido, desde las ciencias políticas, los *outcomes* permiten comprobar la *hipótesis causal*.[9]

Por lo tanto, nos encontramos ante interpretaciones diferentes de lo que se entiende como impactos y *outcomes*. Por un lado, hay quien los considera sinónimos, exponiendo sus especificidades y tipologías, mientras que algunas disciplinas consideran que los impactos y los *outcomes* difieren en función del grupo de personas a quienes influyen.

Tipologías, dimensiones y formas de los efectos

De acuerdo con los conceptos expuestos anteriormente se entiende que los impactos o los efectos son generados por una acción concreta, por lo tanto, pasamos a observar las diferentes características y dimensiones que se les ha dado a través de distintos análisis académicos.

En el campo de las ciencias ambientales, se identifican muchos tipos de impactos físicos aunque también se han identificado impactos considerados sociales. Estos últimos son entendidos no solo como aquellos impactos que afectan las comunidades o los individuos, sino también como impactos que engloban más de una tipología de impactos, que otras disciplinas separarían. En este sentido, los impactos sociales son un marco general que incluye todos los impactos humanos, tales como impactos relacionados con el paisaje, impactos arqueológicos (patrimoniales), impactos en la comunidad, impactos culturales, impactos demográficos, impactos económicos y fiscales, impactos en la salud, impactos en las infraestructuras, impactos institucionales y políticos (derechos humanos, gobernabilidad, democratización, etc.), impactos psicológicos, impactos turísticos y otro tipo de impactos sociales.[10]

8 Se entienden como *beneficiarios-finales* las personas o los grupos de personas a los que el problema o la situación afecta directamente.

9 La *hipótesis causal* aporta una respuesta política a la cuestión de saber quién o qué causa la situación que debe ser intervenida.

10 Becker, H. A.; Vanclay, F. (ed.) *The International Handbook of Social Impact Assessment*. Chetelham: Edward Elgar Publishing, 2003.

En relación a las tipologías, Getz[11] propone los *outcomes* que él llama «social, cultural and political outcomes». Según este autor, estos surgen a través de fuerzas que los generan, consideradas *stressors*, y que provocan los *outcomes*, es decir, elementos que provocan los efectos y que estos sean consecuencia de una acción determinada. Por lo tanto, estos *outcomes* surgen a partir de fuerzas como: 1) la inversión monetaria necesaria para realizar un evento provoca un cambio en la economía que generará consecuencias sociales, culturales y ambientales; 2) la participación en el acto, ya que generará ciertas reacciones hacia el acontecimiento; 3) la realización misma del evento, ya que puede generar consecuencias esperadas, pero también inesperadas que sean observables durante el proceso de desarrollo del acto, 4) el sentimiento de pertenencia del evento, que puede generar reacciones tanto positivas como negativas por parte de la sociedad que aloja el evento; y 5) los medios de comunicación, que pueden ser decisivos para la percepción que se tenga del acto.

Otros estudios como *The economic and social impact of cultural festivals in the east midlands of England*,[12] o *Impact08: Creating an impact: Liverpool's Experience an European Capital of Culture,13* muestran la complejidad de distintos impactos, tanto sociales como culturales, en el marco del análisis de eventos e intervenciones culturales. Por ejemplo, en este último se consideraron diferentes dimisiones para observar las distintas variables de impactos posibles generados por una intervención política en el campo de la cultura, como es la Capitalidad Europea de la Cultura. Algunas de estas dimensiones fueron las económicas, las sociales y las culturales de los impactos generados, separándolas en cinco bloques temáticos; 1) el acceso cultural y la participación; 2) la economía y el turismo; 3) la vibración cultural y la sostenibilidad; 4) la imagen y las percepciones; y 5) la gobernanza y los procesos de deliberación.

11 Getz, D. *Op. cit.*

12 Maughan, C.; Bianchini, F. *The economic and social impact of cultural festivals in the East Midlands of England. Final report.* Leicester: De Montfort University, 2004. Disponible en línea: http://www.artscouncil.org.uk/regions/index.php. Última consulta: diciembre de 2013.

13 Garcia, B.; Melville, R.; Cox, T. *Creating an Impact: Liverpool's Experience as European Capital of Culture*. Liverpool: University of Liverpool, 2010. Disponible en línea: http://www.liv.ac.uk/impacts08/Papers/Creating_an_Impact_-_web.pdf. Última consulta: diciembre de 2013.

Varias investigaciones[14] demuestran la voluntad de estudiar y analizar los impactos económicos de actos concretos, acciones o sectores tales como la cultura, pero sorprende observar que no se han establecido criterios universales ni para la definición de los impactos, ya sean directos, indirectos o inducidos, ni para la metodología utilizada para estudiarlos.[15]

Generalmente, los impactos directos son considerados como aquellos que provienen directamente de la acción en cuestión, como por ejemplo la inversión que hace el evento o el acto de implementación en alquiler de material tecnológico. Por otra parte, los impactos indirectos son entendidos como aquellos que no genera el propio acto de implementación, sino la audiencia que participa en él, como por ejemplo el colapso del tráfico o las pernoctaciones en hoteles, etc. Finalmente, los impactos inducidos son entendidos como aquellos impactos generados por el acto de forma inducida a través de los impactos directos e indirectos. Es decir, son aquellos impactos que no se pueden relacionar directamente con el acto pero que se deduce que se han generado a causa de este.[16]

Según Knoepfel, Larrue y Varone,[17] al estudiar el perfil de los impactos de una política pública se han considerado algunas dimensiones utilizadas en relación a los actos de implementación. Algunas de ellas son: 1) la existencia o no del impacto, los que se evalúan en función de la reacción o la ausencia de reacción de los *grupos-objetivo*; 2) impactos duraderos o efímeros, evaluados en función del grado de estabilización de los cambios de comportamiento o de su adopción solo temporal; 3) el perímetro de los impactos, evaluado en función de su distribución en el tiempo, el espacio y entre los grupos sociales; 4) coherencia sustantiva interna de los diferentes impactos inducidos en un *grupo-objetivo*; y 5) coordinación externa entre los impactos inducidos

14 Snowball, J.; Antrobus, G. «Valuing the arts: Pitfalls in economic impact studies of arts festivals». *International Jubilee Conference.* Johannesburg: Economic Society South Africa, 2002. Disponible en línea: www.essa.org.za/download/papers/002.pdf; Herrero, L. C. «Impacto económico de los macrofestivales culturales: reflexiones y resultados». *Boletín del Portal Iberoamericano de Gestión Cultural*. Barcelona, n. 6 (2004). Disponible en línea: http://www.gestioncultural.org/boletin/pdf/MacroEventos/Lherrero.pdf. Última consulta: diciembre de 2013; Devesa, M. *El Impacto económico de los festivales culturales: El caso de la Semana Internacional de Cine de Valladolid*. Madrid: Fundación Autor, 2006.

15 Getz, D. *Op. cit*.; Colombo, A. «Expansive Waves of Festivals: Approaches in economic impact studies of arts festivals». *La revista d'economia della cultura Il Molino*. Bologna, n. 3 (2009), p. 351-359.

16 Colombo, A. *Op. cit*.

17 Knoepfel, P. [*et al.*] *Públic policy analysis.* Bristol: Policy Press, 2011.

de manera simultánea en los *grupos-objetivo*. Todos estos impactos pueden evaluarse a través de las conductas o en base a la organización de los *grupos-objetivo.*

De acuerdo con lo que se ha expuesto hasta aquí se puede identificar que los impactos son definidos en función de tres elementos base: 1) su *tipología,* es decir en función de qué tipo de efecto genera la acción, un efecto social, cultural, físico, económico, etc.; 2) en función de su *dimensión*, es decir, cómo afecta, por ejemplo a través de fuerzas que generan el efecto, si se trata de efectos negativos, positivos, beneficio o coste para la comunidad, si los impactos son duraderos o no, su perímetro, etc. ; 3) o en función de la *forma* de la afectación, cómo puede ser directa, indirecta o inducida.

En lo que se refiere a las tipologías de impactos, resulta destacable que en el campo de las ciencias ambientales, pero también en el caso de los estudios relacionados con los efectos de acciones culturales, los impactos sociales son considerados como un paraguas bajo el que se engloban distintas variedades, como los culturales, los económicos, y los de infraestructuras, entre otros. Esto nos lleva a identificar que los impactos sociales son un marco genérico en el que se engloban distintos efectos que pueden ser generados por una acción determinada.

Modelos de análisis, ejemplos des de la práctica

En lo que se refiere a la manera de analizar los efectos producidos por una acto de implementación o por una acción determinada, varios autores[18] consideran que cada impacto debe ser analizado de diferente manera con una metodología específica. Como se ha observado, incluso en el caso de los impactos económicos de acciones relacionadas con la cultura, es difícil encontrar una metodología y un proceso único y reconocido para llevar a cabo este tipo de análisis.[19]

Como se ha expuesto anteriormente, Becker y Vanclay[20] consideran que los impactos sociales pueden ser de diferentes tipos, y defienden lo que llamarán

18 Allen, J. [*et al.*] *Festival and Special Event Management.* Milton: John Wiley and Sons, 2008.

19 Getz, D. *Op. cit.*; Colombo, A. *Op. cit.*

20 Becker, H. A.; Vanclay, F. (ed.) *The International Handbook of Social Impact Assessment.* Chetelham: Edward Elgar Publishing, 2003.

el Social Impact Assessment (SIA),[21] como modelo de análisis que ayuda a predecir los impactos sociales que puede generar una intervención ambiental en un territorio. Este, trata de un análisis estrictamente anticipatoria para poder prever las mejores opciones de implementación en función de los objetivos o las necesidades. Con este modelo, lo que se quiere conseguir es identificar los impactos tanto negativos como positivos de una acción antes de ser implementada, para poder asegurar la disminución de los impactos negativos y el aumento de los positivos en la medida de lo posible. Por lo tanto, se entiende que el rol de la SIA es el de avisar e informar de los riesgos, los beneficios y las opciones de desarrollo, al igual que el Enviromental Impact Assessment (EIA) identifica y subraya irreversibles y peligrosos impactos potenciales.

Por otro lado, varios autores[22] centrados en el análisis de los efectos e impactos generados por acciones culturales, proponen el Festival Social Impact Acttitude Scale (FSIAS). Tal como su nombre indica, esta escala mide la actitud de los residentes hacia los impactos sociales del festival. En un inicio se creó una escala con diferentes ítem de impactos posibles, y se generó una lista de beneficios y costes sociales de la comunidad que aloja el evento.

En un primer artículo, estos autores presentan la escala y hacen una pequeña prueba con los estudiantes de la Malaspina University Collage,[23] y en un segundo artículo se hace una verificación y un acotamiento de la escala a través de la prueba desarrollada en la comunidad de Cloverade of Edmonton (Canadá), durante el Edmonton Folk Music Festival.[24] Estos autores

21 «Social impact assessment is the process of analysing (predicting, evaluating andreflecting) and managing the intended and unintended consequences on the humanenvironment of planned interventions (policies, plans, programs, projects and other socialactivities) and social change processes invoked by those interventions so as to bring about a more sustainable and equitable biophysical andhuman environment». SIA es el proceso de analizar (pronosticando, evaluando y reflejando) y gestionar las consecuencias intencionadas o no de las intervenciones planeadas (políticas, planes, programas, proyectos y otras actividades sociales), así como de procesos desarrollados por estas intervenciones para generar un ambiente biofísico y humano sostenible.

22 Delamere, T. «Development of a scale to measure resident attitudes toward the social impact of community festivals. Part ii: Verification of the scale». *Festival Management and Event tourism,* n. 7 (2001), p. 25-38; Delamere, T.; Wankel, L. M.; Hinch, T. D. «Measuring resident attitudes toward the social impacts of community festivals. Pretesting and purification of the measure». *Festival Management and Event Tourism,* n. 7 (2001), p. 11-24.

23 Delamere, T. *Op. cit*.

24 Delamere, T.; Wankel, L. M.; Hinch, T. D. *Op. cit*.

proponen el análisis de los impactos del festival en relación a la amabilidad, la seguridad, la tolerancia y la creatividad de la comunidad, y concentran sus cuestionarios en los costes y los beneficios sociales de la sociedad que acoge el festival. Es decir, que el análisis de los impactos sociales y culturales de un festival se centra en la investigación de la percepción de estos impactos por parte de la comunidad que aloja el evento.[25]

El segundo artículo, concluye con la afirmación de que los impactos sociales de un festival son más específicos que los generalizados impactos del turismo, a la vez que reflejan de manera mucho más clara la actitud de los residentes.

Fredile, Jago y Deery[26] proponen un análisis de los impactos socioculturales a través de la discusión del concepto de la triple línea de base.[27] El instrumento consiste en la medición de tres partes: 1) los impactos generales del evento, 2) los impactos específicos del evento, y 3) las variables independientes. Esta investigación se centra en el desarrollo de la escala con el objetivo de examinar cómo los residentes de una misma comunidad, en este caso Melbourne, perciben los impactos de diferentes eventos, así como la comparación de las reacciones de diferentes grupos de residentes. Las variables que consideran son: la relación de la percepción de la comunidad con el desarrollo económico que genera el turismo a través del evento, la distancia de residencia del lugar donde se hace el evento, el nivel de contacto que tiene la comunidad con el turismo, el uso de las instalaciones afectadas por el evento, la identificación de los residentes con el tema, la participación, las variables demográficas, la pertenencia a una comunidad, los valores sociales y políticos y las percepciones de justicia.

---

25 El FSIAS consta de 47 impactos identificados mediante la revisión de los impactos analizados por el turismo. Estos impactos, sin embargo, proponen una separación de los impactos considerados costes y de aquellos impactos considerados beneficios sociales. La escala presentada por FSIAS separa los impactos generados por el festival de los que puede generar el desarrollo del turismo, por lo que aporta un valor considerable para los investigadores en eventos y festivales.

26 Fredline, L.; Jago, L.; Deery, M. «Assessing the social impacts of events: Scale development». En: Jago, L. [*et al.*] (ed.) *Events and Placemaking. Proceedings of International Event Research Conference,* Sydney: Australian Centre for Event Management, 2002, p. 760–787. Disponible en línea: http://epress.lib.uts.edu.au/dspace/bitstream/2100/431/1/Proceedings%202002%20Conference.pdf . Última consulta: diciembre de 2013; Fredline, L.; Jago, L.; Deery, M. «The development of generic scale to measure the social impacts of events». *Event Management*, vol. 8, n. 1 (2003), p. 23-37.

27 Rogers, M.; Ryan, R. «The triple bottom line for sustainable community development». *Local Environment*, vol. 6, n. 3 (2001), p. 279-289.

Después de haber planteado la metodología utilizada en tres estudios de caso, el estudio finaliza considerando que, a pesar de la complejidad de análisis de los estudios de impacto social de un evento en la comunidad, estos impactos son vitales para la viabilidad del mismo evento. Small, Edwards y Sheridan[28] presentan una investigación sobre los impactos sociales y culturales de un festival a la comunidad que aloja el festival. En esta investigación, los autores utilizan dos parámetros de análisis, lo que llaman Social Impact Evaluation (SIE) y la escala Social Impact Perception (SIP).

Estos estudios plantean la dificultad de analizar los impactos sociales y culturales por la complejidad de cuantificarlos. A la vez, subrayan la necesidad de analizar las percepciones de los impactos sociales generados en la comunidad de acogida, tanto como anticipación como considerados como evaluación posterior. Ambas visiones se pueden considerar herramientas para generar y mejorar la efectividad en la implementación de los actos que se adapten a las necesidades de la comunidad y para desarrollar futuras estrategias, maximizando los impactos positivos y minimizando los impactos negativos.

En este artículo, los autores plantean seis pasos o etapas de análisis: 1) la descripción; 2) el perfil; 3) la identificación; 4) el *project*; 5) la evaluación; 6) el *feedback*. Las etapas, desde la primera hasta la tercera, ayudan a generar una primera imagen, mientras que la cuarta y la quinta se basan en el análisis del impacto que puede generar el evento o festival.[29]

Los autores finalizan el artículo exponiendo que hay que tener mucho cuidado al generar afirmaciones respecto a los impactos socioculturales de un evento, aunque consideran el SIE y el SIP elementos muy útiles para los organizadores de los festivales. Esto es así porque el SIP establece el valor de la percepción de los impactos sociales y culturales de las comunidades y, por lo tanto, los resultados pueden ser de gran interés para políticos, gestores u

28 Small, K.; Edwards, D.; Sheridan, L. «A flexible framework for evaluating the socio-cultural impacts of a (small) festival». *International Journal of Event Management Research*, vol. 1, n. 1 (2005), p. 66-77.

29 La *descripción* especifica las características del evento; el *perfil* describe las características de la comunidad que aloja el acto; la *identificación* se refiere al potencial de impactos socioculturales que puede generar el evento; el *project*, trata de identificar la proyección de los impactos socioculturales relacionados con el alojamiento de un evento por parte de una comunidad; la *evaluación* se lleva a cabo mediante la recopilación de datos y el análisis posterior; el *feedback* trata de devolver a la organización y los grupos participantes en el evento las conclusiones y los datos obtenidos.

otro actores en relación a la efectividad de las acciones a apoyar para asegurar la calidad de la vida sociocultural de la comunidad.[30]

Por otra parte, Subirats y Fina,[31] en su estudio titulado *El retorno social de las políticas culturales,* platean la definición de los impactos sociales como proceso de análisis para la evaluación de las políticas culturales y sus actos de implementación.

En este estudio los efectos, que generan las políticas culturales en la sociedad inmediata, son entendidos como retornos sociales. Los autores consideran que los efectos son el retorno social, que se caracteriza por un equilibrio entre las capacidades instrumentales y las estrategias culturales con su valor público. Hacen una introducción de la perspectiva clásica de los valores sociales de las políticas culturales, relacionadas con la educación, la salud y el medio ambiente, para acabar haciendo una nueva propuesta que evalúe el valor público de la cultura.

Los autores identifican nueve ejes que pretenden mostrar los ámbitos en los que las políticas culturales generan recursos y beneficios, desde un punto de vista social, para el conjunto de la población. Algunos de ellos son la creación, la potenciación y el mantenimiento de las identidades colectivas y del sentido de pertenencia comunitaria, la promoción de la cohesión social, la generación y la aceptación de normas y valores compartidos, la reducción del aislamiento social, el desarrollo de comunidades culturales, el aumento de la participación ciudadana y la acción colectiva, las redes de cooperación, el trabajo colectivo y el voluntariado.

El análisis termina haciendo una propuesta de doce índices para analizar el retorno social de las políticas culturales; el índice sobre la diversidad cultural, social y económica; el índice sobre el grado de asistencia y participación; el índice sobre el conocimiento de lenguas y la lectura de la gente adulta; el índice de las personas que perciben la cultura como beneficio personal; el índice de la presencia de innovación social de las organizaciones culturales públicas y privadas; y el índice de la distribución de la densidad de actividades culturales e instituciones entre los centros y la periferia.

Según las investigaciones que se han expuesto, los impactos sociales, entendidos como efectos de actos de implementación o de acciones determinadas, son impactos complejos de analizar por su dificultad de ser medidos, cuantificados

30 Small, K.; Edwards, D.; Sheridan, L. *Op. cit.*

31 Subirats, J.; Fina, X. (dir.) *El retorn social de les polítiques culturals*. Barcelona: Generalitat de Catalunya (Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació) / IGOP / UAB, 2008.

y porque pueden ser distintos según a qué miembros de la comunidad afecten. También resulta difícil identificar metodologías específicas para evaluar, analizar y medir este tipo de impactos, ya que diferentes analistas han planteado distintas propuestas metodológicas, aplicables en función de los objetivos y los intereses de cada uno de los estudios.

Algunos modelos, como el Social Impact Assessment (SIA), el Festival Social Impact Acttitude Scale (FSIAS), el Social Impact Evaluation (SIE) o el Social Impact Perception (SIP) proponen maneras de identificar y evaluar los efectos sociales generados por acciones determinadas. Con estos modelos se pueden identificar no solo los diferentes efectos sociales, es decir, las *tipologías* de impactos, sino también algunas *dimisiones*, tanto si son consideradas como beneficios o costes a la comunidad, así como también la *forma* de esos impactos, observándolos también des de la predicción, antes de que sucedan.

Estas propuestas pueden resultar sugerentes para observar el efecto que tiene la cultura sobre el desarrollo, sobre todo actualmente, cuando se usa la cultura como elemento vertebrador no solo de las identidades colectivas sino también del desarrollo socioeconómico de las comunidades, las regiones o las localidades. Por ejemplo, estaría bien observar si las acciones o los actos de implementaciones estratégicamente diseñados, realmente son eficientes en el desarrollo socioeconómico y hacerlo a través del propio análisis de los impactos sociales que generan los actos de implementación. Para ello, propuestas como los modelos aquí expuestos permitirían observar estos efectos a través de los propios valores de la comunidad, las percepciones y las actitudes de las personas, afectadas o no por el acto.

Resultaría entonces interesante mantener la idea de que los impactos sociales están compuestos por varias tipologías y comprender que, el impacto de la cultura hacia el desarrollo, probablemente está compuesto por multitud de estas variantes tipológicas que deben ser analizadas a través de sus diferentes formas y dimensiones.

Algunas reflexiones finales

Si nos centramos en el efecto que puede generar la dimensión cultural sobre el desarrollo, podemos considerar algunas indicaciones que se han expuesto en este capítulo tanto para valorar que la dimensión cultural no solo afecta al desarrollo en términos económicos de forma directa, como también para considerar la influencia de la cultura en el desarrollo en términos socioculturales, que afectan de forma indirecta al desarrollo a medio o largo plazo.

Estos dos ejemplos son claros para identificar la variedad de los posibles efectos que puede generar la dimensión cultural sobre el desarrollo y su complejidad, que conlleva la dificultad de su análisis y evaluación. Por esto es importante establecer modelos y estrategias que permitan la observación de estos efectos para su identificación y medida, siendo muy interesante observar qué es lo que se propone por parte de distintas disciplinas.

Según los análisis expuestos en este capítulo, en relación a la delimitación de los efectos generados por un acto concreto y las distintas metodologías de análisis utilizadas, hay varios aspectos que resulta interesante destacar.

En relación a la definición de los efectos, se ha observado que los impactos sociales son aquellos que engloban diferentes *tipologías* de impactos, como pueden ser los económicos, los culturales y los políticos, etc. También se consideran otros aspectos como las *dimensiones* para la deleitación de los efectos, es decir, cómo afecta el impacto, su existencia o inexistencia, su perímetro o su duración, etc., y su *forma,* es decir, si afecta al sujeto de forma directa, indirecta o inducida.

En referencia a las metodologías de análisis, es resaltable que algunos autores consideren que los impactos no puedan ser analizados de forma aislada, sino como parte de otros impactos que también afectan a la comunidad. También puede ser de gran ayuda la idea de la predicción que tienen algunos analistas. Si esto se pudiera pasar al análisis de los efectos generados por la dimensión cultural al desarrollo, seguramente esto nos permitiría ser más eficientes en según qué acciones. Finalmente, el valor que se le da a las personas para considerar los impactos a través de sus percepciones puede ser muy útil, cuando estamos hablando de la dimensión cultural.

En el campo del análisis de las políticas públicas, resulta muy clarificadora la estructura que se utiliza para la evaluación de las políticas a través del análisis de los efectos generados, en función de cómo y a quién afectan,[32] así como también ver que se han valorado algunos efectos, como «retornos sociales» en el campo de la cultura y que, por lo tanto, podrían ser entendidos como los efectos sociales generados por el sector cultural.

En este caso, cuando hablamos de las intervenciones, los actos o las acciones concretas que genera la dimisión cultural en el desarrollo, deberíamos plantearnos, ¿qué impactos o efectos genera realmente?

32 Subirats, J. [*et al.*] *Op. cit.*

Resulta discutible hablar solo de los impactos económicos, o de los relacionados con la economía, generados por la cultura en el desarrollo. Después de las distintas observaciones, a lo mejor debemos considerar los efectos generados por la cultura sobre el desarrollo de forma más compleja, estructurada a través de una arquitectura variable, e intentarnos inspirar a través de otras disciplinas que se han dedicado a la observación de los efectos para identificar las mejores variantes tipológicas y metodologías de análisis.

Referencias bibliográficas

Allen, J. [*et al.*] *Festival and Special Event Management.* Milton: John Wiley and Sons, 2008.

Barrow, C. J. *Social impact assessment: an introduction.* London: Arnold Publishers, 2000.

Becker, H. A.; Vanclay, F. (ed.) *The International Handbook of Social Impact Assessment.* Chetelham: Edward Elgar Publishing, 2003.

Bowdin, G. [*et al.*] *Events Management.* Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2011.

Colombo, A. «Expansive Waves of Festivals: Approaches in economic impact studies of arts festivals». *La revista d'economia della cultura Il Molino*. Bologna, n. 3 (2009), p. 351-359.Delamere, T. «Development of a scale to measure resident attitudes toward the social impact of community festivals. Part ii: Verification of the scale». *Festival Management and Event tourism,* n. 7 (2001), p. 25-38.Delamere, T.; Wankel, L. M.; Hinch, T. D. «Measuring resident attitudes toward the social impacts of community festivals. Pretesting and purification of the measure». *Festival Management and Event Tourism,* n. 7 (2001), p. 11-24. Devesa, M. *El Impacto económico de los festivales culturales: El caso de la Semana Internacional de Cine de Valladolid*. Madrid: Fundación Autor, 2006.

Fredline, L.; Jago, L.; Deery, M. «Assessing the social impacts of events: Scale development». En: Jago, L. [*et al.*] (ed.) *Events and Placemaking. Proceedings of International Event Research Conference,* Sydney: Australian Centre for Event Management, 2002, p. 760–787. Disponible en línea: http://epress.lib.uts.edu.au/dspace/bitstream/2100/431/1/Proceedings%202002%20Conference.pdf. Última consulta: diciembre de 2013.

Fredline, L.; Jago, L.; Deery, M. «The development of generic scale to measure the social impacts of events». *Event Management*, vol. 8, n. 1 (2003), p. 23-37.Garcia, B.; Melville, R.; Cox, T. *Creating an Impact: Liverpool's Experience as European Capital of Culture*. Liverpool:

University of Liverpool, 2010. Disponible en línea: http://www.liv.ac.uk/impacts08/Papers/Creating_an_Impact_-_web.pdf. Última consulta: diciembre de 2013.

Getz, D. *Event Studies. Theory, research and policy for planned events.* Oxford: Event Management Series, 2007.Herrero, L. C. «Impacto económico de los macrofestivales culturales: reflexiones y resultados». *Boletín del Portal Iberoamericano de Gestión Cultural*. Barcelona, n. 6 (2004). Disponible en línea: http://www.gestioncultural.org/boletin/pdf/MacroEventos/Lherrero.pdf. Última consulta: diciembre de 2013.

Knoepfel, P. [*et al.*] *Públic policy analysis.* Bristol: Policy Press, 2011.

Maughan, C.; Bianchini, F. *The economic and social impact of cultural festivals in the East Midlands of England*. *Final report.* Leicester: De Montfort University, 2004. Disponible en línea: http://www.artscouncil.org.uk/regions/index.php. Última consulta: diciembre de 2013.

Rogers, M.; Ryan, R. «The triple bottom line for sustainable community development». *Local Environment*, vol. 6, n. 3 (2001), p. 279-289.

Small, K.; Edwards, D.; Sheridan, L. «A flexible framework for evaluating the socio-cultural impacts of a (small) festival». *International Journal of Event Management Research*, vol. 1, n. 1 (2005), p. 66-77.

Snowball, J.; Antrobus, G. «Valuing the arts: Pitfalls in economic impact studies of arts festivals». *International Jubilee Conference.* Johannesburg: Economic Society South Africa, 2002. Disponible en línea: www.essa.org.za/download/papers/002.pdf. Última consulta: diciembre de 2013.

Subirats, J.; Fina, X. (dir.) *El retorn social de les polítiques culturals*. Barcelona: Generalitat de Catalunya (Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació) / IGOP / UAB, 2008.

Subirats, J. [*et al.*] *Análisis y gestión de políticas públicas.* Barcelona: Ariel, 2008.

Tyler, G. *Ciencia ambiental: preservemos la tierra.* Mexico: Thomson, 2002.

Vanclay, F. «Social Impact Assessment». En: Petts, J. (ed.) *International Handbook of Environmental Impact Assessment.* Oxford: Blackwell Science, 1999, vol. 1, p. 301-326.

Vanclay, F. «Social Impact Assessment». En: Tolba, M. (ed.) *Responding to Global Environmental Change. Encycopedia of Global Environmental Change.* Chichester: Wiley, 2002, vol. 4, p. 387-393.

Autores

Abello Vives, Alberto

Economista y magister en estudios del Caribe. Investigador colombiano experto en el Caribe. Ha sido director académico de la maestría en Desarrollo y Cultura de la Universidad Tecnológica de Bolívar en Cartagena de Indias, así como co-director del Laboratorio de Investigación e Innovación en Cultura y Desarrollo (L+iD) y de la revista científica Wale´keru. Dirigió el Observatorio del Caribe Colombiano. Entre 2012 y 2013 codirigió, conjuntamente con Alfons Martinell, una investigación dirigida al aprendizaje de lecciones, retención y transferencia del conocimiento a través de herramientas electrónicas sobre la práctica de los proyectos de la ventana de Cultura y Desarrollo del Fondo del Milenio. La importancia de la contextualización de los programas de desarrollo y la incorporación del enfoque cultural del desarrollo en distintos momentos del ciclo de proyectos de desarrollo hacen parte sus trabajos investigativos de los últimos años. En el año 2013 la Cátedra Unesco de Políticas Culturales le publicó la compilación del libro La savia del desarrollo. Ha sido profesor invitado de la Universidad de Bordeaux III, la Universidad de Palermo y la Universidad de Girona. Es autor de artículos y libros. albertoabellovives@gmail.com

Abeledo Sanchis, Raúl

Máster en Estrategias y Gestión Ambiental (1999) y Doctor en Economía por la Universidad de Valencia. Su tesis lleva por título "La Agenda 21 Local como Estrategia para el Desarrollo Local Sostenible: del Medioambiente a la Cultura" (2010). Ha desempeñado su actividad profesional en la empresa

privada, realizando actividades de formación, investigación y consultoría en materia de proyectos europeos y desarrollo local sostenible. Desde 2006 colabora con la Unidad de Economía y Cultura de la Universidad de Valencia, donde coordina proyectos europeos en materia de planificación cultural y desarrollo sostenible.

Barreiro Carril, Beatriz

Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid). Sus principales líneas, de investigación, en las que ha publicado ampliamente son el Derecho Internacional de la Cultura y los Derechos Culturales, y los procesos de integración en Iberoamérica. Ha sido investigadora invitada en el Departamento de Derecho y Antropología del Instituto Max Planck de Antropología Social (Halle) e investigadora visitante del Instituto de Derecho Internacional Público y Europeo de la Universidad de Göttingen. Ha presentado varios papers en Conferencias Internacionales, entre las que se incluyen las Conferencias Internacionales de UNESCO "Living with World Heritage in Africa" (Septiembre de 2012, Gauteng, Sudáfrica) y "UNESCO and the Cold War" (Marzo 2010, Universidad de Heidelberg, Alemania). Ha intervenido asimismo en el VIII Campus Euroamericano de Cooperación Cultural (2012, Cuenca –Ecuador-) organizado por la OEI y la Fundación Interarts. Ha realizado un Máster en Derecho Europeo en el Instituto de Derechos Europeo de la Universidad Libe de Bruselas y es doctora en Derechos Humanos por Universidad Carlos III de Madrid. Beatriz Barreiro es autora de La diversidad cultural en el Derecho Internacional: La Convención de la UNESCO. Iustel, 2011.

Candela, Dina

Licenciada en Derecho en la Universidad Lumsa de Roma (Italia), magister en Derechos de la Infancia y Adolescencia en la Universidad Autónoma de Madrid (España), aspirante magister en Desarrollo y Cultura de la Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena de Indias (Colombia). Investigadora en temas de Cultura y Desarrollo, fotógrafa y gestora cultural, representa actualmente la corporación cultural LiberaMeLiberaTutti y dirige el Centro Cultural independiente Ciudad Móvil en Cartagena de Indias. Se desempeña como asistente de investigación e intérprete de la Compañía de Danza Contemporánea/Hip Hop "Periferia" de Cartagena de Indias. (dinacandel@hotmail.it)

Chaparro, Manuel

Periodista, Licenciado en CC. de la Información por la UCM y Doctor en CC. de la Comunicación por la UMA. Profesor del Área de periodismo y Vicedecano de Infraestructuras y Proyectos en la Facultad de CC. de la Comunicación de la UMA. Director del grupo de investigación Laboratorio de Comunicación y Cultura COMandalucía. Autor de los libros: Radio Pública Local, Sorprendiendo al Futuro, La democratización de los Medios, Radiotelevisión Pública Local y Alternativa, Comunicación y Ciudadanía: Poder, participación y Nuevas Tecnologías en la Sociedad del Conocimiento, La Cooperación en Cultura-Comunicación entre España, Francia e Italia con Marruecos, Argelia y Túnez; y Memorias Chipayas. Es Miembro del Consejo editorial de las revistas ALAIC, Intercom, The Journal Radio y Commons. Ha dirigido y asesorado más medio centenar de proyectos de cooperación internacional en comunicación en: Guatemala, El Salvador, Bolivia, Argentina, Perú, Haití-República Dominicana y Marruecos. Consultor de la AECID en Bolivia y Guatemala. Presidente de la Asociación para Investigación: iMEDEA y director del red EMA-RTV y del servicio de distribución de programas por satélite Onda Local Andalucía (OLA). Premio Andalucía de Periodismo y 28F de la RTVE en Andalucía por sus trabajos periodísticos.

Colombo, Alba

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Girona, actualmente es profesora de los estudios de Artes y Humanidades de la Universitat Oberta de Catalunya y colabora con universidades como la Universidad Menéndez y Pelayo, entre otras. Es miembro del jurado del premio internacional Ramón Roca Boncompte de Estudios de Gestión Cultural y co-directora de la línea editorial Acción Cultura publicada por la Editorial UOC. También colabora como evaluadora en la Agencia de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR), así como reviewer para revistas científicas indexadas. Es licenciada en Historia del Arte por la Universitat Autònoma de Barcelona, tiene el posgrado de Dirección y Gestión de Instituciones, Empresas y Plataformas Culturales por la Universitat Pompeu Fabra, así como el Master Oficial Sociedad de la Información y el Conocimiento por la UOC. Posee una larga trayectoria profesional en el campo de la gestión cultural nacional e internacional, habiendo colaborado con el Festival Internacional de Cine de Berlín, la European Film Academy, el Instituto Cervantes, la Generalitat de Cataluña y el British Council entre otros.

Carbó Ribugent, Gemma

Doctora en Ciencias de la Educación, Master en Gestión Cultural y DEA en Derecho de la Cultura a la vez que licenciada en Historia. Actualmente se desenvuelve como docente en la Universidad de Girona en el Master Interuniversitario de Gestión Cultural, como coordinadora de proyectos en la Cátedra UNESCO de Políticas Culturales y Cooperación de esta misma universidad, bajo la dirección de Alfons Martinell y es presidenta de ConArte Internacional. Su tesis doctoral se centra en el análisis de las relaciones de complementariedad entre Políticas Culturales y educación. Es miembro del Laboratorio de Investigación e Innovación en Cultura y Desarrollo (Universidad Tecnológica de Bolívar y Universidad de Girona). Autora, junto con Lucina Jiménez, del programa FORMART de educación, cultura y desarrollo de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo, y del Protocolo de identificación vinculado a este programa. Tiene una larga experiencia en el desarrollo e implementación de proyectos educativos y culturales y ha publicado diversos artículos especializados en libros y revistas de Cultura, Educación y Desarrollo.

Funollet Obiols, Urgell

Licenciada en Historia del Arte, Posgrado en Cooperación Cultural Internacional y Máster de Investigación en Estudios Culturales. Ha trabajado en el campo de la cooperación cultural al desarrollo en la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo en Senegal, en la oficina de la UNESCO en los Estados del Pacífico y con diferentes ONGD y entidades en Europa. Forma parte del grupo de Investigación en Políticas Sociales y Culturales de la Universidad de Girona, su investigación se centra en los derechos culturales y el pluralismo artístico internacional. En el campo de la investigación aplicada ha participado en el proyecto "Applied Practical Learnings" de la Cátedra UNESCO de Políticas Culturales y Cooperación con el apoyo del Fondo de los ODM. Dirige y coproduce proyectos creativos de sensibilización sobre diversidad cultural, interculturalidad y derechos humanos: "Afrosfera" (2011) promoción de músicas africanas en Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona), "ASalt" (2013) creación colectiva comunitaria en el espacio público (Fundació la Caixa) y "Statelessness" (2014) web documental sobre la apatridia (Universidad de Naciones Unidas).

Gabilondo, Victoria

Profesora del Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad de la Facultad de CC. De la Comunicación de la Universidad de Málaga (UMA). Licenciada en Ciencias de la Comunicación, especialidad en Cine, radio y televisión por la Universidad de Lima, Perú, Master en Estudios Turísticos por la Facultad de Ciencias Económicas de la UMA, Maestría en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y programa de especialización en Responsabilidad Social Corporativa del Instituto de Calidad de la (PUCP). Su experiencia docente se ha desarrollado en los últimos años en las áreas de Relaciones Públicas y Publicidad. Centrando sus investigaciones en temas de medios de proximidad, medios locales públicos, responsabilidad social, influencias de las grandes corporaciones en el control de los contenidos en los medios de comunicación. Colabora en diversos proyectos para el análisis, diagnóstico y diseño de estudios en el campo de turismo rural, trabajando para la Junta de Andalucía, ESECA, Instituto de Fomento Andaluz, T.R.S. Sevilla y Temco Consultores en Málaga, evaluando el potencial y oportunidades de crecimiento y promoción turística en Andalucía.

Martinell Sempere, Alfons

Director de la Cátedra Unesco: "Políticas Culturales y Cooperación". Profesor Titular de la Universidad de Girona. Codirector del Laboratorio de Investigación e innovación en Cultura y Desarrollo con sede en Colombia y España. Experto en el campo de la Formación de Gestores Culturales, Cooperación Cultural y desarrollo, Políticas Culturales Territoriales y Cultura y Educación. Fue Director General de Relaciones Culturales y Científicas de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (2004 –2008). Fundador y Presidente de la Fundación Interarts (Barcelona). (1995 – 2004). Ex Vicerector de Formación Continuada de la Universidad de Girona y director general de la Fundación Privada UdG: Innovación y Formación 1999 – 2002. Experto asesor de organismos internacionales como UNESCO, OEI, OEA, NNUU, etc.. Director de los seminarios de Formación de formadores en gestión cultural organizados por la Organización de Estados Iberoamericanos. Director de diferentes Campus Euroamericanos de Cooperación Cultural. Tiene publicados diferentes libros, artículos y trabajos en el campo de gestión cultural, políticas culturales, cultura y desarrollo, cooperación cultural internacional. Ha impartido docencia en diferentes Universidades de España. Europa y América Latina y ha dirigido proyectos de cooperación cultural en instituciones internacionales.

Olmedo, Silvia

Doctora en Periodismo por la Universidad de Málaga. Actual docente e investigadora del Departamento de Periodismo de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Málaga. Su línea de investigación se ha centrado en el análisis de la aplicación de la comunicación en el ámbito de la Cooperación Internacional y el desarrollo y la incidencia de las radios locales públicas y de proximidad. Miembro investigador del Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía TIC 6593 (2011) y del Proyecto del Ministerio de Ciencia e Innovación CSO2011-29195 (2011-2014). Ha realizado estancias de investigación internacionales (Reino Unido y Dinamarca) y nacionales (Girona). En el ámbito de la docencia, trabaja en la perspectiva de la aplicación de metodologías innovadoras en el aula. Ha trabajado como periodista para distintos medios de comunicación de ámbito nacional y local, desarrollando una prolongada experiencia en agencias de información. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: "Universidad, sociedad y networking: perspectivas ante el uso de las redes sociales de perfil académico profesional", en Estudios sobre el mensaje periodístico (2013); "Responsabilidad Social y Cooperación Internacional al Desarrollo: Una perspectiva comunicacional desde las universidades andaluzas", en la revista IC, Información y Comunicación (2012) y "Mapa de la radio pública local e indicadores de buenas prácticas", en las Actas del IV Congreso Internacional de Comunicación Social (2012).

Rausell Köster, Pau

Titular de Universidad en el Departamento de Economía Aplicada de la UV, e investigador adscrito al Instituto Interuniversiatario de Desarrollo Local y Coordinador de la Unidad de Investigación Econcult, así como activista social a través de la plataforma EconcultLab, dando soporte a iniciativas como MAGACIM, IMPACTRIMONIO; Mujeres con Habitación Propia. Ha sido, desde mediados de los años 90, uno de los pioneros en la introducción de la disciplina Economía de la Cultura en España. Actualmente, desde la Universidad de Valencia, participa en los proyectos europeos CREATIVEMED y 3C4Incubators. También junto con las Universidades de Barcelona y Lleida, participa en proyectos de I+D+ i del Ministerio de Ciencia y Competitividad, y participa en curso de postgrado relacionados con la cultura y la comunicación en las Universidades de Granada, Complutense de Madrid, Valencia, Girona, Zaragoza y UIMP. Presenta numerosas publicaciones tanto en el ámbito de la divulgación como en el académico y por su experiencia y conocimiento es requerido para numerosas conferencias y presentaciones tanto en España, Europa como en América Latina