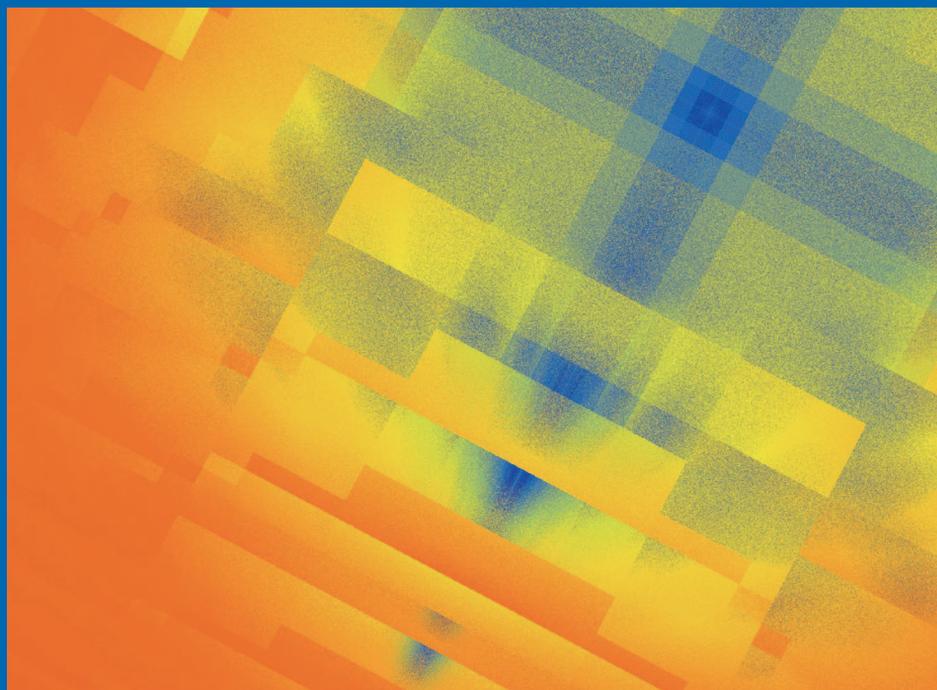


Inés M. Gómez-Chacón, Julia M. González,  
Wolfgang Bosswick, Federico Besserer (Eds.)

# Educación Superior y Retos de la Cooperación Internacional.

*Migraciones y Derechos Humanos,  
Intercultural y Paz*

Propuestas para Europa y Latinoamérica



**HumanitarianNet**

Thematic Network on Humanitarian  
Development Studies





# Educación Superior y Retos de la Cooperación Internacional

*Migraciones y Derechos Humanos,  
Intercultural y Paz*

Propuestas para  
Europa y Latinoamérica



# Educación Superior y Retos de la Cooperación Internacional

*Migraciones y Derechos Humanos,  
Intercultural y Paz*

Propuestas para  
Europa y Latinoamérica

Editado por

**Inés M. Gómez-Chacón**

**Julia M. González**

**Wolfgang Bosswick**

**Federico Besserer**

2005  
Universidad de Deusto  
Bilbao

Esta publicación ha sido viable gracias a la subvención obtenida para el proyecto *Latin America and Europe Higher Education in the Face of the Challenges of International Co-operation. Developing Bi-regional Project* por la Comisión Europea dentro de la Dirección General de EuropeAID (European Commission (External actions of the European Community – II-0473-A (CRIS 083-913), DG EuropeAid, European Commission).

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación, o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Ilustración de portada: age fotostock

© Publicaciones de la Universidad de Deusto  
Apartado 1 - 48080 Bilbao  
e-mail: publicaciones@deusto.es

I.S.B.N.: 978-84-9830-515-9

## Indice

---

Introducción: Una Europa abierta a otros continentes . . . . .	9
Capítulo 1: Cooperación Internacional: Una aproximación desde América Latina <i>Vera Maria Candau, Universidad Puc-Rio de Janeiro, Brasil . . . . .</i>	17
Capítulo 2: Los movimientos migratorios y su papel en el desarrollo de América Latina: los emigrantes como <i>agentes del desarrollo transnacional</i> <i>Federico Besserer, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México . . . . .</i>	33
Capítulo 3: Inmigración en Europa. Cuestiones relevantes, políticas y Estudio de Casos <i>Julia González y David Turton, Red Sócrates HumanitarianNet, Universidad de Deusto, España . . . . .</i>	57
Capítulo 4: Desarrollo, paz y pueblos indígenas: tejiendo la diversidad para la Buena Vida <i>Morna Macleod, UNAM, Mexico . . . . .</i>	79
Capítulo 5: Derechos humanos, educación y desarrollo <i>Ruth Tania Riskowsky Arraya, Universidad Católica Boliviana «San Pablo», Instituto Normal Superior Católico «Sedes Sapientiae», Bolivia . . . . .</i>	97
Capítulo 6: ¿Solidaridad o Cooperación?: Vínculos entre ONGs cubanas y europeas, prioridades tradicionales y nuevos enfoques <i>Alexander I. Gray, Marie Curie Intra-European Post-Doctorate Fellow, Universidad de Deusto . . . . .</i>	117

Capítulo 7: Experiencias en la cooperación internacional para favorecer el desarrollo universitario <i>Elvira Martín Sabina, Ada Gloria Rodríguez Ortega, Jorge Domínguez Menéndez, Centro de Estudios para el perfeccionamiento de la Educación Superior, Universidad de la Habana, Cuba</i> . . . . .	137
Capítulo 8: Educación Superior en Chile. Una apuesta a la calidad <i>Ricardo Reich Albertz, Coordinador General, Programa MECESUP, Ministerio de Educación, Chile</i> . . . . .	151

## **Introducción**

### **Una Europa abierta a otros continentes**

La integración de los países del continente europeo en una unión política y social, denominada Unión Europea, que va más allá de la mera supresión de barreras en el comercio y en el movimiento de capitales es, sin duda, uno de los acontecimientos más importantes en el devenir actual de nuestras sociedades y también en una escala de orden planetario. Europa es muy consciente que se sitúa en un mundo interdependiente en el que el trabajo de cooperación es cada vez mayor. Cada vez más se requieren acciones acertadas en el marco de cooperación internacional. Ahora bien es esencial encontrar «los modus operandi» convenientes que lo hagan viable.

En este contexto estudiar las «tendencias» y «las estrategias» en la cooperación con terceros en el ámbito europeo se convierte en una prioridad, de cara a mejorar este marco de cooperación.

En estos últimos años, en la Unión Europea se ha revisado esta cooperación con terceros países, tratando de dar respuesta a los desafíos que los cambios sociales están produciendo.

Como es conocido por todos nosotros las relaciones de Unión Europea con Latino América han estado presente en la larga trayectoria existente de relaciones bilaterales entre las dos regiones desde la década de los 60. Es evidente que los diversos bloques económicos regionales han favorecido un diálogo político, económico, social y cultural. Respecto a esta relación la UE, se sitúa como principal donante; como primer investigador extranjero; y como segundo más importante socio comercial en la región.

Los dos forums más importantes de diálogo político son el del Grupo Río y la Cumbre de Unión Europea - Latinoamérica y el Caribe. El encuentro más reciente del Grupo Río UE tuvo lugar en Grecia en

2003, mientras la tercera cumbre UE - LAC tuvo lugar en Guadalajara, México el 28 de mayo de 2004. Se han logrado acuerdos en línea política entre los 58 países participantes (33 LAC + 25 UE estados). Se establecieron y asumieron compromisos en el campo principal de cohesión social, multilateralismo e integración regional.

También, se cuenta con otros espacios de diálogos puestos en marcha por subregiones específicas (Mercosur; Comunidad Andina y América Central), y entre la UE y naciones concretas (México y Chile).

Se puede constatar que un amplio alcance de acuerdos en cooperación han concluido en cada uno de los niveles; basados en los tres pilares de cooperación económica; institucionalizado diálogo político y el fortalecimiento de las relaciones comerciales.

Las cumbres de Río de Janeiro en 1999 y de Madrid en 2002 pusieron de manifiesto la necesidad de avanzar conjuntamente en el desarrollo de objetivos a nivel político, económico y de comprensión cultural, con vistas al establecimiento de partenariados.

El 7 de Mayo del 2004 la Comisión Europea hace un subrayado a esta necesidad conjunta de avance en la comunicación que efectúa al Parlamento y al Consejo de Europa, como aportación a la Cumbre de México. En este documento se trató de especificar los objetivos de la Comisión en el marco de las relaciones entre Europa y América Latina<sup>1</sup>.

La II y III Cumbre América Latina y el Caribe y la Unión Europea han confirmado el gran interés de ambas partes por intensificar la cooperación bi-regional. En este sentido, los Jefes de Estado y de Gobierno destacaron la importancia de los programas, @LIS, ALFA, y ALBAN, que persiguen intensificar los vínculos entre la Unión Europea y América Latina en los ámbitos de la sociedad de la información y la educación superior.

Unas de las iniciativas de las Comunidades Europeas, reseñadas en el documento anteriormente citado, es la de intensificar la cooperación entre la Unión Europea y Latinoamérica en el campo de la cohesión social. El principio de cohesión social ocupa un lugar fundamental en el

---

<sup>1</sup> COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004; Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 7.4.2004, COM(2004) 220 final.

conjunto de valores de la Unión Europea. Esta es también la razón por la que los Consejos Europeos de Lisboa y Feira hicieron del impulso a la cohesión social un elemento esencial de la estrategia de la Unión para lograr el objetivo de llegar a ser la economía basada en el conocimiento más dinámica antes de 2010.

La declaración de la III Cumbre América Latina y el Caribe y la Unión Europea<sup>2</sup> afirmó que: «la pobreza, la exclusión y la desigualdad son afrontas a la dignidad humana; que debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad. Reiteramos nuestro compromiso para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio para el año 2015 y subrayamos nuestra determinación de construir sociedades más justas a través del fortalecimiento de la cohesión social, especialmente teniendo en consideración el principio de responsabilidad global común». Y se resolvió dar mayor prominencia a las cuestiones sociales dentro de las prioridades de la cooperación birregional, poniendo en marcha el programa EUROSOCIAL, cuyo objetivo es promover intercambios de experiencias, conocimiento especializado y buenas prácticas en el campo social entre las dos regiones, en particular en los sectores educativo y de salud, que son fundamentales para aumentar la cohesión social. Este programa supone una operativización de esta prioridad como uno de los elementos de la asociación estratégica entre ambas regiones.

Consideramos que la cooperación en Educación Superior entre la Unión Europea y América Latina debe centrarse en compartir la experiencia que cada región tiene y en las relaciones recíprocas de transferencia de conocimientos técnicos. Ésta ha sido la apuesta en este libro. De forma más específica queremos prestar atención a las experiencias de desarrollo, de las políticas sociales y educativas en pro de la cohesión social.

Como podemos constatar, todos estos acuerdos nos hablan de las nuevas formas de cooperación entre ambas regiones. Una cooperación cuyos «rasgos» son el enfrentar conjuntamente los graves desafíos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI. Con un espíritu de respeto mutuo, igualdad y solidaridad, reforzando nuestras instituciones democráticas e impulsaremos los procesos de modernización de nuestras sociedades, teniendo en cuenta la importancia del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la diversidad cultural, la justicia y la equidad social.

---

<sup>2</sup> Declaración de la III Cumbre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Guadalajara, México Mayo 2004.

Como consecuencia la finalidad de este estudio es promover una reflexión y análisis de las prácticas sobre las relaciones reciprocas entre América Latina y Europa en lo referente a la cooperación en Educación Superior. Pensamos que puede ser una aportación significativa a la operativización de objetivos de las últimas Cumbres en lo que concierne a Educación, y más específicamente en Educación Superior y a la concreción de proyectos biregionales.

En este libro se recoge parte del variado contenido de las aportaciones realizadas en el foro: «*Latin America and Europe Higher Education in the Face of the Challenges of International Co-operation. Developing Bi-regional Project*» que pretendía ser una muestra del impulso que se desea dar a la cooperación entre Europa y otros continentes.

El foro tenía como objetivos:

- Profundizar en el tema de cooperación entre América Latina y Europa, en orden a detectar tendencias, políticas y prácticas de cara a implementar un marco de cooperación en las temáticas abordadas.
- Avanzar en el desarrollo de experiencias significativas y proyectos entre las dos regiones, en línea de postgrados y doctorados, desde los siguientes centros de interés:
  - Migraciones y derechos humanos.
  - Intercultural y paz.
  - La formación de educadores. El caso de Matemáticas.

Estas son áreas que, o bien, se están desarrollando en la red Socrates Humanitarianet en Europa y quieren ser extendidas a América Latina, o bien, son parte de programas que se están desarrollando ya con América Latina a través del proyecto ALFA-EPI que trata de implementar un programa de Master Internacional sobre Educación para la Paz y cuestiones de interculturalidad, o el Programa Piloto de especialización en Didáctica de las Matemáticas en Educación Media desarrollado en colaboración entre Venezuela, España y Bélgica.

Este Forum acogió a diferentes personas de los países miembros de la Unión Europea y de Latinoamérica y el Caribe: enseñantes, responsables políticos, responsables de la educación, directores de centros educativos, expertos en el tema de cooperación internacional.

Más en concreto participaron ministerios de educación, universidades, centros de formación del profesorado, ONGS y asociaciones internacionales. Por parte de Latinoamérica los países participantes han

sido: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Guatemala, Perú, México, Uruguay, Venezuela y por parte Europea: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, Portugal, Dinamarca.

Se considera que el eje temático de este trabajo se sitúa en el marco más amplio de una sociedad tensionada por la crisis del vínculo social, es decir, por el aumento claro de desigualdades entre países y dentro de un mismo país. De esta situación se conduce inevitablemente la fragmentación social y la pérdida de unos valores integradores que constituyan el proyecto común compartido.

Creemos que en este contexto «la educación puede ser un factor de cohesión si procura tener en cuenta la diversidad de los individuos y de los grupos humanos y, al mismo tiempo, evita ser a su vez, un factor de exclusión social» (Delors, 1996)<sup>3</sup>.

El término **Cohesión** hace referencia a la integración colectiva. Es expresión de un sistema dinámico. Como fuerza de atracción que mantiene unida a las diversas partes, como fuerza de enlace.

El término **Integración** hace referencia a pertenencias tanto de individuos como de sujetos colectivos. Un todo con distintas partes integrantes.

El forum ha pretendido pensar contenidos, desarrollar procesos, formar en valores para aprovechar y visibilizar todo el potencial de las instituciones de Educación Superior y culturales en favor de la cohesión y la integración social.

Se han tomado tres dimensiones o áreas de contenido para el desarrollo de proyectos:

- Migraciones y derechos humanos.
- Intercultural y paz.
- La formación de educadores. El caso de Matemáticas.

En el presente volumen se recogen las temáticas *de Migraciones y Desarrollo y Educación para la Paz y la Interculturalidad*. La temática de Educación Matemática será publicada en un volumen separado<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> DELORS, J. (1996), *Learning: The treasure within*. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the twenty-first Century. Paris: UNESCO Publishing.

<sup>4</sup> GÓMEZ-CHACÓN, I. M. y PLANCHART, E. (2005), *Educación Matemática y Formación de Profesores. Propuestas para Europa y Latinoamérica*. Ed. HumanitarianNet y EDIW. Publicaciones Universidad de Deusto.

La estructura del libro es la siguiente:

En el capítulo primero: *Cooperación Internacional: Una aproximación desde América Latina*, Vera Candau describe la situación actual en América Latina y relata como la globalización es un fenómeno que afecta a todos y a todo. Señala que lo fundamental para la cooperación internacional es priorizar la formación de agentes sociales comprometidos con la construcción de una cultura de paz, promover el dialogo intercultural y afirmar la solidaridad. Explica como es necesaria una educación en Derechos Humanos, dado que nos encontramos ante una realidad dispar según las diferentes zonas, donde es necesario articular igualdad y diferencia así como una educación en valores como solidaridad, paz y la no violencia.

Federico Besserer, en el capítulo segundo: *Los movimientos migratorios y su papel en el desarrollo de América Latina. Los emigrantes como agentes del desarrollo transnacional* trata sobre los movimientos migratorios como un factor de desarrollo. Explica el fenómeno transnacional y como se pueden observar tres acepciones distintas, su impacto en Latinoamérica y las diferentes estrategias de desarrollo, además de inmigración.

El capítulo 3: *Inmigración en Europa. Cuestiones relevantes, políticas y estudio de casos*, Julia González y David Turton de la Red europea Sócrates HumanitarianNet, nos presentan los trabajos que se están realizando en el marco de esta Red sobre los cambios que se están produciendo en Europa y cuál es el rol de los académicos y de la sociedad civil. En este capítulo se abordan los nuevos modelos en los movimientos migratorios en Europa desde una perspectiva internacional, presentando distintos estudios de casos en varios países: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Finlandia, Italia.

Morna Macleod de la UNAM, Mexico, en el capítulo cuarto, define el concepto de «Buena Vida» y hace una serie de reflexiones sobre los desafíos existentes para la construcción de la paz en los pueblos indígenas, dada la correlación entre pobreza y etnia. Además, puntualiza los aspectos positivos y negativos que tiene la cooperación internacional, ya que no siempre es tan buena como en principio puede parecer.

Ruth Riskowsky en *Derechos Humanos, Educación y Desarrollo* (capítulo 5) expone el caso de Bolivia y su contexto educativo, donde hace un recorrido a lo largo de su historia para describir su situación actual. Se centra, asimismo, en la modalidad de educación a distancia, los retos que existen, los objetivos a lograr y cómo se pone en marcha y se

lanza el «Programa de Formación y Profesionalización de maestros/as en la Modalidad de Educación Semi-presencial y a Distancia».

En el capítulo 6 *¿Solidaridad o Cooperación?: Vínculos entre ONGs cubanas y europeas, prioridades tradicionales y nuevos enfoques*, Alexander I. Gray, de la Universidad de Deusto, nos muestra las conclusiones preliminares de un estudio interdisciplinar del papel de las ONGs que operan dentro del contexto de una sociedad socialista revolucionaria como es la cubana. El estudio comienza señalando algunos antecedentes esenciales para comprender las razones por las que las ONGs europeas hicieron su incursión en Cuba en la década de los 90. Y tiene como objetivo lograr un conocimiento de la naturaleza de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en Cuba y destacar aquellos aspectos de la colaboración establecida entre las ONGs cubanas y europeas.

También en un contexto cubano, la exposición de Elvira Martín y sus colegas del Centro de Estudios para el perfeccionamiento de la Educación Superior de la Universidad de la Habana titulada *Experiencias en la cooperación internacional para favorecer el desarrollo universitario* presenta diferentes experiencias en la formación de profesores universitarios y así como los vínculos con la cooperación internacional; al igual que el establecimiento de unas bases para el desarrollo de la gestión de la cooperación.

Y por último en el capítulo 8: *Educación Superior en Chile. Una apuesta a la calidad*, Ricardo Reich presenta las acciones desarrolladas desde el Programa MECESUP, Ministerio de Educación, Chile. Un programa comprometido con la reforma de la Educación Superior que permita al país generar el capital humano avanzado necesario para transitar hacia una economía basada en conocimiento y aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la globalización.

Todas estas aportaciones contribuyen específicamente a la operativización de elementos de la Cumbre de México en materia de educación universitaria desde tres propuestas de avance:

- Avanzar en la construcción del pensamiento y en el mejoramiento del marco de cooperación en estas temáticas.
- Avanzar en las políticas «sugiriendo horizontes y concreciones para las políticas educativas».
- Avanzar en la realización de experiencias significativas en educación.

Los expertos desde sus exposiciones nos han sintetizado qué horizontes y concreciones se están desarrollando en ambas regiones sobre

políticas en el ámbito de la Educación Superior. Algunos han sido relatos de experiencias de buena practica que pueden dar lugar a acciones de colaboración y a la concreción de proyectos bi-regionales.

Queremos reseñar que este proyecto es viable gracias a la subvención obtenida por la Comisión Europea dentro de la Dirección General de EuropeAID (European Commission (External actions of the European Community - II-0473-A (CRIS 083-913), DG EuropeAid, European Commission). Expresamos nuestro agradecimiento a las distintas instancias e instituciones que han favorecido su realización: Education for an Interdependent World (EDIW) y la Red Sócrates Europea HumanitarianNet que tienen en su objetivos la mejorar de la calidad de la Enseñanza Superior en la Unión Europea y promover el entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países.

Esperamos contribuir con este libro al avance en la Cooperación internacional entre Europa y Latinoamérica en Educación Superior. Nos agrada cumplir, al menos parcialmente, las expectativas de muchos actores implicados en la cooperación para el Desarrollo, La Paz, La Interculturalidad y los Derechos Humanos, que cada día intentan operativizar esta perspectiva.

Inés M. Gómez-Chacón

Directora de proyectos internacionales educativos  
y de investigación EDIW, Bélgica

Bruselas, 25 de Marzo de 2005

# Capítulo 1

## Cooperación Internacional: Una aproximación desde América Latina

Vera Maria Candau  
Universidad Puc-Rio/Novamerica, Brasil

La globalización es una realidad que afecta a todo el planeta y penetra cada vez con más intensidad en las diferentes sociedades. Ningún Estado, pueblo, grupo social o cultural puede afirmar que está inmune a su impacto. Sin embargo, muchas son las lecturas de este fenómeno, que no puede ser reducido a su dimensión económica, por más importante y central que ella sea. Por otro lado, los efectos de la globalización son asimétricos, ambivalentes y desiguales en los distintos escenarios. Todos somos conscientes de que el actual contexto internacional, marcado por una globalización excluyente y una doctrina de la seguridad global cada vez más fuerte, está reforzando fenómenos socioculturales de discriminación, xenofobia y racismo. Pero ésta no es una realidad que afecta de la misma manera a todos los continentes o grupos sociales y culturales, ni a todas las personas dentro del mismo grupo de pertenencia. Son los considerados «diferentes», los «perdedores», los «descartables» que tienen cada día negada su ciudadanía.

Las relaciones entre globalización y cultura son hoy objeto de intensos y apasionados debates. Para unos la homogeneización cultural configura los procesos de globalización, que están llamados a silenciar y aplastar las diferencias. Otros afirman que la globalización favorece la afirmación de las identidades culturales. En la realidad estos dos movimientos se entrelazan dialécticamente y generan tensiones, conflictos y búsquedas en la perspectiva de la construcción de una nueva ciudadanía, activa, crítica e intercultural y de una cultura de la paz.

Es a partir de este contexto y teniendo especialmente presente el impacto perverso y destructor de la vida que tiene actualmente la globalización en los países del sur, así como la necesidad de reforzar los esfuerzos orientados a construir una globalización solidaria y acogedo-

ra de las diferencias culturales que nos situamos. Creemos que en esta perspectiva la cooperación internacional tiene como principal desafío favorecer la afirmación de los Derechos Humanos —tan deseados y diariamente negados en el ámbito internacional, así como en las realidades nacionales y locales— y la construcción de redes de intercambio verdaderamente participativas y democráticas, imprescindibles para promover relaciones más equitativas y solidarias entre personas y grupos del Norte y del Sur. En esta perspectiva, consideramos fundamental promover procesos educativos orientados a la construcción de una cultura de la paz, el diálogo intercultural y la solidaridad.

### 1. América Latina hoy: Lo cotidiano marcado por la ambivalencia

Teniendo presente este escenario global marcado por una globalización asimétrica y excluyente, nos podemos preguntar sobre el cotidiano de la gran mayoría de los latinoamericanos y latinoamericanas. Por sus búsquedas diarias para sobrevivir y construir sentido para sus prácticas cotidianas. Por las características que están configurando sus vidas, en el ámbito personal y colectivo. Señalaré algunos rasgos que me parecen fundamentales.

Vivimos en sociedades marcadas por la inseguridad en distintos niveles. El colapso de expectativas lleva según Souza Santos (2003)<sup>1</sup> al colapso de la sociedad misma. La gente deja de ser ciudadana, y es el paso de la sociedad civil al que llama *sociedad incivil*: «*tanta gente que vive con desigualdad y donde hay un colapso total de expectativas porque dependen totalmente de fuerzas poderosas sobre las cuáles no tiene ningún control*» (p. 2).

En sociedades así configuradas la violencia emerge con distintas formas de manifestaciones. Se instaura un estilo de sociabilidad marcado por la agresividad y el enclaustramiento.

Por un lado está la violencia urbana, asaltos, secuestros, robos, homicidios, conflictos entre grupos armados, presencia del narcotráfico con sus redes; también la violencia en el campo, los crímenes realizados por los yuppies, la corrupción, etc. Lo más grave de este hecho es que cada vez personas más jóvenes son atrapadas en las redes de la violencia y desarrollan una sociabilidad agresiva y violenta.

---

<sup>1</sup> SANTOS, B. S., *Globalización y Democracia*, Foro Social Temático «Democracia, Derechos Humanos, Guerras y Narcotráfico», Cartagena de Indias, Colombia, 2003.

En este clima, cada vez más presente en el continente, la vida se transforma en una aventura cotidiana para que permanezcamos vivos, para sobrevivir hoy, sin saber como será mañana. Es necesario aprender a convivir con la inseguridad sin destruirse o encerrarse en un mundo más protegido en que solamente los considerados «iguales» pueden penetrar. Hay que tener valentía para cada día salir a la calle, acoger la diversidad social y cultural presente en los distintos ámbitos sociales y renovar nuestra confianza en el «otro» como sujeto de derechos.

Pero, paradójicamente, frente a este contexto de colapso del contrato social, de exclusión y desigualdades difícilmente reversibles a corto plazo, muchos resisten a entrar en la lógica de la violencia, resisten también a la anomia y a la pasividad. De hecho, los pueblos latinoamericanos, sobretodo los grupos sociales más pobres y los miembros de etnias marginadas, de los pueblos originarios y los afrodescendientes, tienen una larga historia de resistencia, muchas veces silenciosa pero no por esto menos eficaz y valiente.

Resistir supone decir no, en muchos casos no abiertamente. Hemos aprendido duramente que cuando la correlación de fuerzas es muy desigual, hay que buscar estrategias más sutiles de oponerse sin dar la cara explícitamente. Resistir es también mantenerse firme en sus convicciones, en los valores que informan nuestras vidas. Es no dejar que la lógica del consumo, del individualismo, del mercado, destruya nuestros sueños y utopías.

Resistir no es anclarse en el pasado. En lo que creíamos ya haber conquistado y no enfrentar los nuevos desafíos. Resistir no es una actitud purista, que no admite ningún cambio. Supone capacidad de negociación, de dejarse interpelar, de estar abiertos a nuevos desarrollos.

Resistir es resignificar saberes, prácticas y sueños. Es aceptar los desafíos del presente creyendo que la historia es una construcción abierta, que no se puede afirmar «el fin de la Historia», que no existe un «pensamiento único» y que es en la diversidad de búsquedas compartidas que lograremos construir un futuro distinto.

En los pueblos latinoamericanos la capacidad de resistir es un componente de sus culturas. Una resistencia que muchas veces se celebra y se expresa artísticamente, con música y baile, que a través de lo simbólico y celebrativo renueva nuestra capacidad de seguir alimentado nuestras expectativas personales y colectivas.

Es verdad que nuestro continente está marcado hoy por el cansancio, el desanimo y la falta de expectativas y que estas realidades

penetran todas las capas sociales. Pero también se puede afirmar que los focos de resistencia activa se multiplican. Un fenómeno que se va expandiendo es la articulación entre grupos populares y sectores medios en la construcción de acciones y plataformas comunes. Muchas ONGs hacen un significativo esfuerzo en esta dirección, estableciendo puentes entre militantes e intelectuales, conocimientos científicos y prácticas sociales, profesionales de distintas áreas y grupos populares.

Se multiplican las redes, las acciones solidarias, las cooperativas de artesanos, mujeres, de producción alternativa, de grupos de familiares de víctimas de la violencia, los foros de la sociedad civil, etc. Las manifestaciones en la calle, los grupos culturales alternativos, los gestos de solidaridad.

Se está desarrollando una lógica nueva en esta perspectiva que incorpora, junto a las reivindicaciones sociales, la dimensión simbólica y socio-afectiva, orientada a construir puentes entre los distintos mundos y al reconocimiento mutuo.

## 2. Educación en Derechos Humanos en América Latina

En América Latina se han multiplicado las experiencias de educación en Derechos Humanos, especialmente a partir de las dos últimas décadas del siglo xx. Sin embargo, esta preocupación se ha desarrollado de forma heterogénea en los diferentes países del continente, diseñando trayectorias diversas, siempre íntimamente articuladas a los procesos político-sociales vividos en los diferentes contextos.

Los especialistas en el tema afirman, por unanimidad, que, por lo general, dicha inquietud brota de la necesidad de redefinirse la acción de los movimientos y organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos, una vez superados los regímenes dictatoriales y retomados los procesos de democratización en varias áreas del continente.

En esta perspectiva, afirma Basombrío<sup>2</sup> (1992:11), investigador peruano que llevó a cabo un amplio trabajo de registro y análisis de lo que fue la lucha por una educación en Derechos Humanos en diferentes países latinoamericanos:

---

<sup>2</sup> BASOMBRIÓ, I., *Educación y ciudadanía: la educación para los derechos humanos en América Latina*, Perú: CEAAL, IDL y Tarea, 1992.

En la génesis de este proceso democratizador ha ocupado un lugar preponderante la lucha por el respeto y vigencia de los Derechos Humanos que distintos movimientos y organizaciones han llevado a cabo contra las diferentes formas de autoritarismo, violencia o marginación presentes en nuestras sociedades.

Sin duda, la lucha por los Derechos Humanos, especialmente por los derechos civiles y políticos, en América Latina ha sido ardua. Las violaciones se multiplicaron con especial dramaticidad. Las víctimas han sido numerosas y, en muchos casos, el rescate de la memoria, el reconocimiento de los crímenes que se han cometido en nombre del Estado y la superación de la impunidad aún hoy son temas que no se han enfrentado con valor y voluntad política para hacer justicia.

Sin embargo, las organizaciones y movimientos, sin dejar de denunciar las violaciones de los Derechos Humanos y promover acciones orientadas a su protección y defensa, ensancharon el horizonte de sus inquietudes y el espacio social de su actuación. A la par de los problemas que podemos considerar como tradicionales y básicos, vinculados a los derechos civiles y políticos, se empieza a partir de la década de los ochenta a hacer hincapié en cuestiones vinculadas a los derechos sociales, económicos y culturales. Desde entonces, adquieren también especial relevancia las actividades de promoción y educación en Derechos Humanos.

El mismo Basombrío (1992:33) sintetiza de la siguiente manera el proceso que se vivió:

La educación en derechos humanos es en América Latina una práctica joven. Espacio de encuentro entre educadores populares y luchadores por los derechos humanos, se empieza a desarrollar coincidentemente con el fin de los peores momentos de la represión política en América Latina y logra cierto nivel de sistematicidad en la segunda mitad de la década de los ochenta.

En ese proceso histórico podemos señalar dos aspectos especialmente importantes: las articulaciones entre los grupos promotores de la educación popular y los de Derechos Humanos, así como el rol de promoción y apoyo que jugaron algunas organizaciones internacionales.

En lo que al primer aspecto se refiere, es importante subrayar que, durante muchos años, las organizaciones orientadas a la educación popular y las de Derechos Humanos se han desarrollado con independencia unas de otras y prácticamente sin tener relaciones institucionales. Sin embargo, se han multiplicado los encuentros, generándose una fe-

cundización mutua que tiene como una de sus expresiones más significativas el impulso a las actividades de educación en Derechos Humanos (Sime, 1994<sup>3</sup>).

En lo que atañe al papel de las organizaciones internacionales, las que parecen haber tenido mayor incidencia en el desarrollo de los trabajos sobre educación en Derechos Humanos en el continente son: la UNESCO, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH - Costa Rica) y la Red de Educación para la Paz y los Derechos Humanos del CEAAL (Consejo de Educación de Adultos de América Latina).

En estos momentos en que estamos terminando la década de las Naciones Unidas para la Educación en Derechos Humanos (1995-2004) es necesario afirmar que así como hubo avances significativos, sobretudo en el nivel jurídico, y la gran mayoría de los países latinoamericanos han introducido en sus sistemas de enseñanza componentes de educación en Derechos Humanos y formación para la ciudadanía y muchas ONG's vienen desarrollando actividades en esta perspectiva, de forma autónoma o en convenio con el poder público, todavía son muchos los desafíos a enfrentar para que se afirme una cultura de los Derechos Humanos en nuestras sociedades.

Según la *Declaración de México sobre la Educación en Derechos Humanos en América Latina y en le Caribe*, documento final de la Conferencia Regional sobre Educación en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe, realizada en la ciudad de México, del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2001, y organizada por la UNESCO, por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el gobierno de México:

En los años 80 la educación en Derechos Humanos en América Latina y en el Caribe, presenta la tendencia a se extender como práctica preventiva que procura defender la vida y apoyar las transiciones democráticas. En los años 90, adquiere legitimidad institucional y especialización orientándose para diversos públicos y niveles de acción. Hoy la educación en Derechos Humanos es importante porque promueve la construcción de prácticas que permitan a las personas y los pueblos el conocimiento y el disfrute de los derechos, su empoderamiento, la consolidación de una cultura democrática y de la paz, así como fortalecer el Estado de derecho.

---

<sup>3</sup> SIME, L., «Educación, Persona y proyecto Histórico», in MAGENDZO, A., *Educación en Derechos Humanos: apuntes para una nueva práctica*, Chile: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación y PIIE, 1994.

A pesar de estos progresos, todavía existe mucho a ser realizado, como evidencia la evaluación de la mitad del periodo del Decenio de las Naciones Unidas para la educación en Derechos Humanos, que señala en evidencia grandes obstáculos, como la falta de voluntad política, la carencia de recursos y el desconocimiento de los Derechos Humanos (p. 2).

### 3. Educación en Derechos Humanos: nuevos desafíos

Los esfuerzos por promover la educación en Derechos Humanos, el diálogo intercultural y una cultura de paz ya tienen una historia de luchas y conquistas en el continente, por más asimétrico que los avances sean, teniendo presente los distintos países.

Es urgente que en este momento enfrentemos los nuevos desafíos planteados por el contexto global, continental, nacional y local.

Globalización, guerras, multiculturalismo, intolerancia, sociedad del conocimiento, relaciones virtuales, ingeniería genética, construcción de la paz, centralidad del mercado y de la sociedad del consumo, nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, sociedad global, estos son sólo algunos de los elementos de los nuevos escenarios que plantean cuestiones especialmente complejas.

El drama de los países latinoamericanos es que en ellos conviven los problemas que podemos llamar clásicos en relación a las violaciones, defensa y promoción de los Derechos Humanos con aquellos emergentes, que se van desarrollando en los últimos años.

En una reciente investigación, realizada en 1999 por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos de Costa Rica<sup>4</sup>, orientada a realizar un balance crítico sobre la educación en Derechos Humanos en los años 90 en América Latina, los especialistas presentes definieron tres dimensiones fundamentales a ser reforzadas en los procesos orientados a promover a partir del 2000 en el continente una educación en Derechos Humanos.

La primera se relaciona con la formación de *sujetos de derecho*. La mayoría de los ciudadanos latinoamericanos tiene poca conciencia de ser sujetos de derecho. Esta conciencia es muy frágil. Los procesos educativos tienen que empezar por favorecer procesos de formación de su-

---

<sup>4</sup> Ver: CUÉLLAR, R. (editor), *Experiencias de Educación em Derechos Humanos en América Latina*, Costa Rica: IIDH/Fundación Ford, 2000.

jetos de derecho, en el nivel personal y colectivo, que articulen las dimensiones ética, cultural, político-social y las prácticas concretas.

Otro elemento fundamental en la educación en Derechos Humanos es favorecer procesos de «*empoderamiento*» («empowerment»), sobre todo orientados a los actores sociales que han tenido históricamente menos poder en nuestras sociedades, menos posibilidad de incidir en las decisiones y procesos colectivos. El «*empoderamiento*» empieza por liberar la potencialidad, el poder de cada persona para que ella pueda ser sujeto de su vida y actor social. El «empoderamiento» tiene también una dimensión colectiva, trabaja con grupos sociales minoritarios y marginalizados promoviendo su organización y la participación activa en la sociedad.

El tercer elemento se relaciona con los cambios y transformaciones necesarios para la afirmación de sociedades verdaderamente democráticas y humanas en el continente. En esta perspectiva uno de los componentes fundamentales es «*educar para el nunca más*», para el rescate de la memoria histórica, la ruptura con la cultura del silencio y de la impunidad, todavía muy presentes en nuestros países. Solamente de este modo es posible construir la identidad de los pueblos en la pluralidad de sus etnias y culturas.

Estas tres preocupaciones constituyen hoy el horizonte de sentido de la educación en Derechos Humanos en el continente y están llamados a ser incorporados en todos los ámbitos educativos. La formación de educadores constituye una exigencia ineludible en esta perspectiva.

Conviene tener presente que en este momento la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y la UNESCO están preparando un documento a ser asumido por la próxima Asamblea General de la ONU a celebrarse en diciembre de este año, con el objetivo de dar continuidad a la década de la educación en Derechos Humanos. En esta perspectiva, se ha formulado un Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos que, en su primera fase de 2005 a 2007, estará orientado para las escuelas de educación fundamental y media. Sus objetivos son los siguientes:

- a) ofrecer referencias para la acción, colectivas y comunes, a los principales actores;
- b) promover una comprensión común, teniendo por base los instrumentos internacionales, principios básicos y metodologías de educación en Derechos Humanos;
- c) estimular acciones conjuntas («partnership») y la cooperación en todos los sentidos;

- d) apoyar los programas en desarrollo de educación en Derechos Humanos y ofrecer incentivos para la continuidad y expansión de los mismos, así como la creación de nuevos programas;
- e) garantizar la focalización de la educación en Derechos Humanos en la agenda internacional.

Este plan de acción está llamado a generar muchas iniciativas y considero que ésta constituye un área que debe ser privilegiada en la cooperación entre Europa y América Latina.

#### **4. Derechos Humanos y formación de educadores**

Llevamos prácticamente diez años colaborando en actividades de formación de educadores en Derechos Humanos, en distintos países latinoamericanos. Es a partir de esta experiencia, de sus logros y fracasos, sus dificultades y desafíos que señalaremos algunas cuestiones para provocar el debate en orden a la construcción de una estrategia para el desarrollo de la educación en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe para los próximos años y el rol de la cooperación internacional en esta perspectiva:

##### *4.1. Educar en Derechos Humanos: pluralidad de enfoques*

Un aspecto que nos parece muy importante en los procesos de educación en Derechos Humanos es la conciencia de que ésta es una expresión que a nivel teórico y práctico admite distintos enfoques. No se trata de padronizar. La pluralidad también aquí puede ser un elemento enriquecedor. Sin embargo, es importante que se hagan opciones conscientes. Esto exige confrontarse con las distintas concepciones, discutir las con otros y profundizar su significado, fundamentación y consecuencias. Solamente así podremos desarrollar una educación en Derechos Humanos de modo sistemático y coherente.

Es posible señalar, sin la pretensión de que seamos exhaustivos, algunos enfoques presentes en las prácticas educativas y de formación de Educadores. El primero concibe a la educación en Derechos Humanos referida a determinados momentos, a actividades relacionadas a algunas fechas que se deben conmemorar como el Día de la Mujer, de los Niños, de la Tolerancia, de los Derechos Humanos, del Medio Ambiente, entre otros. Se trata de promover la sensibilización a través de determinados eventos y actividades. Es posible afirmar que todo el trabajo realizado en las últimas décadas procuró superar esta perspectiva.

Sin embargo, nos atreveríamos a afirmar que ella todavía está bastante presente.

Otra perspectiva es la que concibe a la educación en Derechos Humanos exclusivamente como una educación en valores. En varias de las reformas educativas presentes en el continente predominó este enfoque. Esto se evidencia cuando el tema es asumido dentro del eje transversal de la ética. Educar en Derechos Humanos es promover valores como respeto, valoración mutua, tolerancia, reconocimiento del otro, diálogo, solidaridad. Se enfatiza la dimensión interpersonal. Esta visión está bastante presente en la enseñanza básica. Para algunos educadores, especialmente en este nivel de educación, es lo que se puede y se debe promover.

Un tercer enfoque es el que asume la perspectiva de la visión histórico-crítica. Para ella es necesario desde temprano introducir a los alumnos y alumnas en una visión histórica y dinámica de los Derechos Humanos como construcción social, en que las dimensiones individual y social, ética, cultural y político-social no pueden ser dissociadas. Desde temprano se debe ir introduciendo elementos del contexto social en que se vive y articulando valores y prácticas sociales, así como nociones de derechos que se refieren a las distintas generaciones, siempre teniendo presente los niveles evolutivos de los alumnos(as). En este enfoque los compromisos concretos de carácter comunitario y social son estimulados desde los primeros años de la escolarización. Derechos como a una vida digna, a la salud, alimentación, vivienda, educación, participación, identidad cultural, entre otros, son trabajados junto a las actitudes que deben configurar las relaciones humanas.

Estas distintas perspectivas muchas veces se mezclan y están presentes en la misma escuela o programa de formación de educadores. Explicitarlas, discutir las y trabajarlas es una exigencia para ir dando cada vez más consistencia a los procesos desarrollados.

#### *4.2. Una pedagogía comprometida con la vida y la ciudadanía activa*

La vida de cada una de las personas, de cada uno de los grupos sociales, de los pueblos y del planeta es la referencia radical —de raíz— de una propuesta pedagógica orientada a la promoción de la educación en Derechos Humanos. Esta parece una afirmación obvia. Pero no es así. Muchas de las escuelas, en el cotidiano escolar, siguen teniendo los llamados «contenidos» como centro del quehacer escolar. Hoy es fundamental tener esta afirmación muy presente y favorecer que sea

continuamente retomada en el día a día de nuestras escuelas y programas de formación.

Y, junto con esta centralidad de la vida, la ciudadanía activa. No se trata de formar *para* la ciudadanía. Hay que educar *en y desde* la ciudadanía. Los niños y las niñas/ los/as jóvenes, están llamados a ser y ejercer la ciudadanía desde su condición infantil o juvenil. Si, como afirma Hanna Arendt, ciudadanía es «el derecho a tener derechos», todas las personas, al reconocerse como sujetos de derecho, ponen en acto su ciudadanía.

Estas son dimensiones imprescindibles hoy para afianzar una cultura de los Derechos Humanos, de la Paz y la Solidaridad.

#### 4.3. *Saberes docentes y educación en Derechos Humanos*

En este apartado me quiero referir a una investigación, presentada en 2001 como Tesis de Maestría<sup>5</sup>, que estudió los procesos a través de los cuales los profesores de escuelas públicas construyen los saberes necesarios para la promoción de una educación en Derechos Humanos.

Teniendo por base las contribuciones de Tardif, Lessard y Lahaye, investigadores canadienses que vienen desarrollando estudios sobre la construcción del saber docente, la tesis procuró identificar los elementos configuradores del saber docente en Derechos Humanos. El trabajo de campo se centró en entrevistas con profesores brasileños de enseñanza básica que habían participado en procesos de formación continuada en educación en Derechos Humanos en los últimos años.

Según los autores ya referidos, el saber del profesor es construido a partir de varios saberes que constituyen sus distintas dimensiones. Son ellos: los saberes de la formación profesional, adquiridos en la formación inicial y continuada y referidos al saber enseñar; el saber de las disciplinas que corresponden a las diferentes áreas del conocimiento —historia, sociología, matemática, filosofía, etc.—; los saberes curriculares integrados por los programas, objetivos, métodos y contenidos seleccionados por las organizaciones escolares a partir del saber científico socialmente disponible; y los saberes de la experiencia, saberes que se caracterizan por ser construidos en el trabajo y tener un carácter práctico, orientándose a enfrentar las tareas, problemas y situaciones del día a día de las escuelas.

---

<sup>5</sup> Patricia Paula LIMA MORGADO, *Saberes Docentes na Educação em Direitos Humanos*. Departamento de Educação. PUC-Rio. Brasil. Junio 2001.

Por lo tanto, el saber docente se construye en la interacción con otros y se caracteriza por ser abierto, heterogéneo, complejo, plural, en movimiento y siempre incompleto. Integra las experiencias que son vividas a lo largo de la trayectoria profesional y tiene que ver con la historia de vida del educador y sus distintas vivencias en el ámbito personal, educativo y social.

Relacionando este enfoque con el saber docente en educación en Derechos Humanos es posible afirmar que estas dimensiones están presentes en él. El saber en Derechos Humanos tiene un carácter holístico e integra distintos aspectos. Supone la apropiación de un conocimiento específico sobre Derechos Humanos, así como una formación de base en distintas ciencias humanas y sociales, así como en las ciencias de la educación presentes en los currículos de la formación docente. Exige determinadas actitudes, el dominio de estrategias pedagógicas diversificadas y el compromiso con prácticas sociales concretas. Privilegia la dimensión de la experiencia pues se trata de un saber que está referido a lo cotidiano, cargado de subjetividad y sentimientos, referido al contexto social y cultural que configura la vida de los educadores. La vivencia del (de la) profesor(a) es fundamental para su construcción.

En las entrevistas realizadas con los(as) profesores(as) esta centralidad del saber de la experiencia ha sido señalada por los educadores y la propia vivencia de los Derechos Humanos considerada fundamental.

Uno de los mayores desafíos de la educación en Derechos Humanos es la articulación teoría-práctica, discurso y actitud. La búsqueda continua por la coherencia es fundamental.

«Es indispensable que el(la) educador(a) vivencie lo que propone o existirá una distancia insalvable entre la teoría y la práctica. Este proceso exige una reflexión permanente, autocrítica constante, que puede ser un proceso complejo, doloroso, que exige confrontar posturas, discursos, convicciones, valores socialmente arraigados, prejuicios y formas de mirar el mundo. Supone estar constantemente atento a las propias actitudes y, muchas veces, a las propias ideas» (Morgado, 2001:323).

La formación en Derechos Humanos es un proceso complejo. No se improvisa. Exige que esta temática penetre tanto en los sistemas de formación inicial de profesores, así como en los procesos de formación continuada. Sin embargo, me atrevería a afirmar que esta temática todavía está muy poco presente en la formación de los educadores. No ha penetrado de modo significativo la cultura de la formación docente

que, en general, privilegia los aspectos técnico-pedagógicos. Quizás esté más presente en los procesos de formación en servicio. En los últimos años se han realizado muchas actividades con este objetivo a lo largo del continente: talleres, seminarios, asesorías, publicaciones, producción de materiales pedagógicos, entre otras.

Sin embargo, creemos que se tendría que enfatizar este aspecto en la estrategia para los próximos años. Si la educación en Derechos Humanos no penetra la cultura de la formación docente como uno de sus ejes orientadores, en la formación inicial como en la formación continuada, difícilmente su difusión en los sistemas educativos será cada vez más extensiva y no solamente presente en el trabajo de determinados grupos más sensibles a esta temática.

Proponemos una especial atención de la cooperación internacional a este aspecto a través de estrategias múltiples: realización de seminarios, congresos, intercambio de especialistas, pasantías en instituciones especializadas, apoyo a la elaboración de materiales didácticos, a la incorporación de distintos medios audiovisuales e informáticos, así como a la investigación sobre esta temática, a las publicaciones, a la promoción de cursos a distancia para profesores/as a nivel de postgrado y de carácter interdisciplinar, etc. Las estrategias pueden ser diferentes de acuerdo con cada contexto pero es necesario una política concreta y sistemática.

## **5. Dos temáticas urgentes: articular igualdad y diferencia y educar para la solidaridad, la paz y la no violencia**

La realidad actual de América Latina y el Caribe, así como la de todo el planeta está exigiendo una fuerte reconceptualización de las temáticas trabajadas en los procesos de educación en Derechos Humanos. Consideramos que dos áreas necesitan ser consideradas prioritarias.

La primera se refiere a la articulación entre igualdad y diferencia. Los Derechos Humanos tienen como una de sus pasiones fundantes la lucha por la igualdad de derechos de todas las personas humanas. Esta es una categoría fundamental de la modernidad. Iguales en dignidad supone derechos de ciudadanía para todos y todas. Igualdad de oportunidades, de acceso a bienes y servicios. Derecho a la educación, no solamente a entrar en la escuela, sino también a permanecer en ella, a un aprendizaje significativo y de calidad. El derecho de los educadores a enseñar en condiciones adecuadas de trabajo, a un salario justo, a es-

títulos para su formación permanente. ¡Qué lejos todavía estamos de que estas profundas aspiraciones humanas se concreten para tod@s! Es importante que la educación en Derechos Humanos trabaje en profundidad la conciencia de que cada persona humana es sujeto de derechos simplemente por su condición de pertenecer a la humanidad.

Hoy la exigencia de igualdad pasa también con fuerza por las políticas de reconocimiento de las diferencias. Somos iguales y diferentes. Afirmar la igualdad exige reconocer las diferencias. De género, etnias, culturas, generaciones, historias personales y colectivas, grupos sociales, potencialidades y límites, etc. Ser conscientes de que las relaciones entre diferentes son relaciones sociales y están afectadas por relaciones de poder es fundamental para que no se tenga una visión romántica del diálogo intercultural.

Trabajar la articulación entre igualdad y diferencia en los distintos ámbitos sociales, así como en la escuela, no es fácil. La cultura social hegemónica, así como la escolar están marcadas por el monoculturalismo y la llamada cultura común, que en general se presenta como universal. Cuestionar esta realidad y desvelar los procesos de prejuicio y discriminación presentes en el cotidiano social y escolar con relación a los(as) considerados diferentes —¿quiénes son?, ¿no somos todos diferentes?— es una exigencia ineludible de la educación en Derechos Humanos hoy. Es urgente favorecer estrategias que promuevan el diálogo intercultural, en el ámbito local como internacional. Estas son dimensiones especialmente significativas que deben ser enfatizadas en la cooperación internacional.

Junto con ellas, otra temática, intrínsecamente relacionada con ellas, necesita ser privilegiada: la educación para la solidaridad y la no-violencia. En un mundo marcado por fenómenos cada vez más fuertes y diversificados de intolerancia. Explícitas y veladas, de negación y destrucción física o simbólica del «otro», en que se afirma una cultura de la violencia, una sociabilidad violenta entre niños (as) y jóvenes, es necesario promover estrategias muy concretas de educación para la solidaridad y la convivencia entre diferentes.

Consideramos que estas son las grandes exigencias de la construcción de una cultura de paz en los próximos años. Educar para el reconocimiento mutuo, el diálogo intercultural, la capacidad de negociación, de diálogo, de resolución no violenta de conflictos, de construcción colectiva son componentes imprescindibles.

Se afirma con frecuencia que la paz supone ausencia de conflicto. Se asumimos esta perspectiva idealizamos la paz. El conflicto es parte

de la vida humana, en el ámbito personal, así como de las relaciones sociales. En un mundo caracterizado por el pluralismo y el reconocimiento de las diferencias en sus diversas configuraciones, los procesos de confrontación social se multiplican y la conquista de derechos pasa por ellos.

La paz es una construcción social permanente. Exige una postura activa. Supone privilegiar las estrategias de resolución no violenta de los conflictos, la afirmación del estado de derecho, la articulación de políticas de redistribución social y de reconocimiento de las diferencias.

Educar para que todos los ciudadanos seamos constructores de una cultura de paz es una exigencia ineludible del momento actual. La paz no es solamente una meta a ser alcanzada. Es también un proceso, un camino a ser construido. Para esto es necesario radicalizar la capacidad de diálogo y de negociación. No construiremos la paz si no renunciamos a las armas, a la violencia en sus distintas versiones. La paz exige también desarmar nuestras mentes y nuestros corazones, reconocer nuestros prejuicios y discriminaciones, nuestras negaciones del «otro», nuestra tendencia a la exclusión de los considerados «diferentes», en el ámbito interpersonal, grupal y político-social.

La paz es una aspiración humana profunda. Todos deseamos la paz. Con nosotros mismos y con los demás. La paz social y la paz planetaria. La educación para una cultura de paz está orientada a liberar las energías profundas de las personas y grupos sociales, a desarrollar sinergias que favorezcan procesos no violentos de resolución de conflictos. La paz es un proceso permanente y una meta a alcanzar.

Para concluir, nos gustaría volver a señalar que consideramos fundamental para la cooperación internacional con América Latina en este momento priorizar la formación de agentes sociales comprometidos con la construcción de una cultura de paz, lo que supone educar para los Derechos Humanos, promover el diálogo intercultural y afirmar la solidaridad. Hoy somos más conscientes de esta necesidad. Hay que favorecer sinergias entre personas y grupos sociales y culturales, promover redes de intercambio de saberes, producciones científicas, materiales pedagógicos y prácticas. Así estaremos contribuyendo para construir un mundo más humano, en que los diferentes se reconozcan en su dignidad y derechos.



## Capítulo 2

# Los movimientos migratorios y su papel en el desarrollo de América Latina: los emigrantes como *agentes del desarrollo transnacional*

Federico Besserer

Departamento de Antropología  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa,  
Ciudad de Méjico, México

### 1. América Latina y el Estudio Transnacional

#### 1.1. *Introducción*

La migración internacional se ha convertido en uno de los temas más relevantes dentro del debate que plantea el desarrollo de América Latina y su futuro en el presente siglo. La relación entre los factores migración y desarrollo aparece siempre que los países desarrollados o en vías de desarrollo tratan temas tales como la transición demográfica, la remisión de fondos para el desarrollo regional, la estabilidad política y las normativas de ayuda al refugiado o integración cultural etc.

En Latinoamérica algunos de los temas más controvertidos están relacionados con el tema de la emigración, puesto que los modelos de desarrollo no siempre han considerado la emigración como una variable significativa, sino como un signo de «fracaso» del desarrollo, pero al mismo tiempo se han aprovechado de las consecuencias de los movimientos migratorios.

En este trabajo voy a tratar la relación existente entre migración y desarrollo en América Latina (prestando especial atención al caso de Méjico) pero comenzando desde una perspectiva ligeramente distinta a la adoptada en *National Development Models* basado en *Methodological Nationalism* (Wimmer y Glick Schiller 2002). Estos análisis dan por hecho el isomorfismo de un territorio, una población, una cultura y un gobierno.

Los programas de desarrollo nacional estaban bien planificados, pero sacrificaban sin embargo la diversidad cultural (incluyendo la cul-

tura indígena) en nombre de la unidad nacional y autorizaban el movimiento de capital, condenando así el fenómeno de la migración. En este trabajo empiezo analizando el ámbito cultural transnacional que caracteriza nuestra región, donde la gente ha visto cómo se inmiscuían en sus vidas, pero ha sabido traspasar fronteras gracias a una nueva identidad forjada mediante la solidaridad.

## 1.2. *Latinoamérica y el fenómeno transnacional*

América ya experimentó la primera forma de globalización en el *xvi* a causa del cambio demográfico que afectó a la franja de territorios comprendidos entre Alaska y Tierra de Fuego. El movimiento demográfico de África y de Europa redefinió la estructura política, el mapa lingüístico, la vida religiosa y el sentimiento de pertenencia de miles de personas. La intensificación, que hay hoy en día, en los movimientos sociales en América en relación a los nativos americanos, indígenas y americanos de origen africano nos recuerdan al momento en el que surge la conciencia transatlántica. (Gilroy 1993).

Irónicamente, las gestiones políticas en el *siglo xix* dieron lugar a la creación de estados independientes poscoloniales que estaba fundamentada en la creencia de que la fuerza política derivaba de la pertenencia a un grupo étnico más amplio. Las ideologías de Bolívar, San Martín, Martí y Juárez hicieron surgir nuevos estados-nación y un sentimiento de arraigo Latinoamericano.

La creación de nuevos estados en el *siglo xix* trae consigo una paradoja: miles de personas desarraigadas y sin una identidad cultural concreta. En algunos países los indígenas eran perseguidos y exterminados. En otros se les consideraba una parte imprescindible en la tradición del país recién fundado, pero carecían de un papel dentro de la sociedad del país en cuestión. La esclavitud, además de ser en algunas zonas el motor de una economía liberal, era el motivo por el que muchos se convertían en fugitivos que formaban sociedades tales como los «quilombos». En ese mismo sentido, la construcción de una soberanía de Estado requería la seguridad de un territorio nacional; pero mientras se delimitaban las fronteras, los grupos locales eran divididos por esta nueva geografía política. Es más, a medida que los límites se movían con la expansión territorial la gente tenía sentimientos encontrados, en lo que respecta al sentimiento de pertenencia. La frase «Yo no crucé la frontera, la frontera me cruzó a mí» refleja uno de los más significativos cambios de territorio de ese siglo, que se produjo cuando la mitad del territorio mejicano pasó a formar parte de la geo-

grafía estadounidense. De ahí el nacimiento de la población «hispana» de EE.UU., que denunciaba vivir en los límites entre la herencia cultural mejicana y las políticas estadounidenses (Álvarez 1995). Como consecuencia junto con la idea de nación, la creación de estados tuvo como resultado el desarraigo de gentes y su carencia de identidad. (Ashcroft *et al.* 2002, Hall 1990).

El siglo XIX fue también siglo de inmigraciones. Personas de ascendencia europea y asiática atravesaron el Pacífico y el Atlántico dejando su legado cultural en los territorios bañados por estos océanos. Un caso concreto es, por ejemplo, el de los emigrantes chinos e indios que se establecieron en El Caribe, en América Central y en Sudamérica. Los europeos de países más allá de Portugal y España también navegaron por estos océanos, en algunos casos, por las políticas de inmigración de gobiernos todavía emergentes (este era el caso de los inmigrantes Alemanes o Suizos) y en otros casos como parte de los intereses expansionistas de las potencias militares (como Francia). De hecho, el concepto de «Latinoamérica» fue acuñado por los estadounidenses francófilos que buscaban un término más amplio que «Hispanoamérica». A pesar de que muchos de estos inmigrantes parecían haberse aclimatado a la cultura latinoamericana, las historias recientes sobre el retorno a Japón por parte de familias niponas afincadas en Brasil y Perú pone de manifiesto una situación diferente (Touro 2001).

Los emigrantes provenientes del continente europeo, los que conservan el arraigo latinoamericano, o la población carente de identidad étnica definida son grupos de población sobre los que no se puede generalizar, a los que no se puede encasillar en lo que podría llamarse un «colectivo nacional homogéneo». En el s. XX, el continente americano se caracteriza por ser sociológicamente transnacional, pero en el que al mismo tiempo se impone un nacionalismo lo que supuso un choque para el conjunto de culturas existentes en el territorio, constituidas a su vez por diferentes culturas e identidades étnicas que no deben definirse como una sola.

En el s. XIX el signo característico va a ser el proceso de creación de nación con el establecimiento y el movimiento de las fronteras nacionales. (Rosaldo 1993: 196-217) Mientras que, por otra parte, en el siglo XX es tiempo para cruzar fronteras y límites por razones políticas y económicas. Estas migraciones podían materializarse en viajes cortos pero en ocasiones eran largos y difíciles, como por ejemplo demuestran los casos de las rutas que unen Chile con Noruega (Knudsen 2001, 2003), Ecuador con España (Pedone 2003) El Salvador con Australia (Rodríguez 1999), Brasil con Japón (Touro 2001), entre otros.

### 1.3. *El transnacionalismo: el concepto*

Los documentos que tratan sobre esta materia distinguen tres tipos de transnacionalismo que distinguiremos a continuación utilizando una ortografía distinta para cada uno:

- a) El adjetivo «trans/nacional» (escrito con una barra) se usa inicialmente para calificar a personas que cruzan fronteras internacionales. Por ello, suele vincularse al estudio de los fenómenos migratorios. Trans/nacional hace referencia a los individuos que van y vienen de un país a otro, cruzando fronteras con cierta frecuencia. A veces lo hacen en ciclos que pueden tardar décadas en completarse (caso contrario sería el de los «inmigrantes» que cruzan fronteras para establecerse en el país de acogida). Otro uso de «trans/nacional» es el que se aplica a las personas que forman parte de circuitos migratorios transnacionales sin moverse físicamente, pero imbuidos por flujos de información que mantienen en contacto a los que se quedan y a los que emigran, gracias a la tecnología. Esta definición posee un fuerte contenido geográfico puesto que la frontera señalada con una barra es un elemento definitorio.
- b) Trans-nacional (escrito con un guión) se refiere a la situación política de aquellas personas que experimentan procesos de formación de un país. La idea en la que se basa este concepto defiende que los individuos que son expulsados de un país durante su proceso de estructuración, ya sea por razones políticas o económicas, también son discriminados en su país de acogida, puesto que este también está en vías de estructuración. Estos individuos transnacionales nunca se sienten del todo parte de los países de los que salen o de los países a los que llegan. Esa es la razón de que estas personas se muevan en una especie de tercer plano, entre dos o más países. Cuando el proceso de formación de dichos países rompe el isomorfismo existente entre el aparato político, sus habitantes y el territorio, aparece el fenómeno trans-nacional, tanto en las condiciones de vida, como en la identidad de los individuos. De hecho muchos latinoamericanos se sienten de dos países y nunca exclusivamente a uno u otro; como es el caso de los emigrantes chinos afincados en Panamá o los mejicanos afincados en Argentina.
- c) El período histórico en el que los gobiernos se sirven del nacionalismo para consolidar el Estado y la Soberanía no parece

haber afectado en gran medida a Latinoamérica. Antaño, los habitantes *transnacionales* eran fruto del proceso de construcción de los estados nación que nunca les consideraron del todo parte de la «patria». De ahí que muchos países hayan cambiado su definición de «nación» para incluir a los habitantes que, a pesar de proceder o haber nacido en un país, han elegido ser ciudadanos de otro lugar. Esta diáspora refleja un momento histórico, en que el estado-nación tal y cómo se le conoce hasta entonces, da paso a un nuevo estado en el que están integradas las naciones que acogen emigrantes, dando lugar a un fenómeno que podría denominarse «nacionalismo de larga distancia» (incluso cuando son ciudadanos de otro país). Aquí el prefijo «trans» denota el paso cronológico del estado-nación a otras formas de gobierno, alberga un significado histórico.

En Latinoamérica, la evolución cronológica de la «situación transnacional» de muchas personas, no coincide con la descripción teórica de este proceso (Guarnizo 2003). La manifestación más simple del transnacionalismo es aquella que se refiere a las personas que cruzan fronteras mientras que una definición más compleja hace referencia al cambio histórico del fin del concepto nación-estado como forma dominante de gobierno. En Latinoamérica, la manifestación histórica del *transnacionalismo* surgió antes los movimientos migratorios tuviesen tanta importancia. Sin embargo, en la actualidad más de un 25 % de la población salvadoreña ha cruzado fronteras para establecerse en Estados Unidos (Taylor *et al.* 1999) y 10 millones de personas nacidas en Méjico viven en Estados Unidos, es decir, uno de cada 20 mejicanos ha cruzado la frontera. (según datos de INEGI 2004). Estas cifras no poseen precedentes en la historia de los flujos migratorios internacionales ocurridos en Latinoamérica, haciendo que la situación trans/nacional de dichas personas tenga un interés estratégico a la hora de planificar el desarrollo de América latina.

De todas formas, hay que resaltar que la situación transnacional de muchos latinoamericanos no puede reducirse al ámbito geográfico, al cruce de fronteras. Existen muchas personas transnacionales (tanto en sentido histórico como en sentido político) que jamás han cruzado una frontera, bien porque la frontera cambió sin que ellos se trasladasen, bien porque su ritmo de vida está fuertemente influenciado por una unidad social regida por el transnacionalismo. En América latina el cruzar fronteras estimula un proceso continuo que fortalece y enriquece otras formas de transnacionalidad. Por este motivo, el debate del de-

sarrollo en Latinoamérica no puede, ni debe enfocarse exclusivamente entorno a la migración sin considerar la transnacionalidad, como un fenómeno del que es parte la migración y tampoco podemos olvidar las causas de la misma.

A continuación realizaré una consideración categórica más. En el estudio sobre el transnacionalismo en Latinoamérica existen dos perspectivas diferentes: una de ellas, resultado del estudio realizado en la zona de El Caribe, que considera el proceso de formación de un país un elemento decisivo para constituir el transnacionalismo. Critica lo que se denomina «nacionalismo metodológico», como demuestra un estudio sobre procesos de desarrollo nacional, puesto que consiste en una abstracción de la transnacionalidad, algo inherente a cualquier tema que aborden, concretamente: *The Nation* (Glick Schiller y Fouron 2001, Wimmer y Glick Schiller 2002, Basch *et al.* 1994, Glick Schiller *et al.* 1992). La otra perspectiva, surge de los estudios realizados en Méjico y América Central, y establece que el transnacionalismo no es el resultado del refuerzo del estado-nación sino un síntoma de su esclerotización. Sostiene que las nuevas políticas que muestran que un país nuevo es capaz de regir sobre un estado soberano, está siguiendo los pasos de transemigrantes (individuos y comunidades) que escaparon hace décadas al control de los estados-nación (Kearney 2004, Rouse 1991).

Mientras una perspectiva es optimista y ve el transnacionalismo como una condición para la liberalización, la otra que es pesimista, considera el transnacionalismo un resultado del poder reforzado del control hegemónico. En ambos casos Latinoamérica es un territorio donde está surgiendo una sociedad civil transnacional (Fox 2004) y entre tanto muchos países se están reestructurando y adaptando al nuevo momento histórico.

Estas nociones americanas acerca de la transnacionalidad derivadas de un contexto etnográfico, difieren de la realidad actual europea y su uso de dicho concepto. La perspectiva europea se refiere al surgimiento de una organización supranacional y sus nuevas leyes (Callan 2000). Por tanto, debemos evitar el error que supone utilizar la palabra «transnacional» para el contexto europeo y latinoamericano indistintamente. En otras palabras en ambos continentes se viven situaciones diferentes de transnacionalismo o «transnacionalidades», y sostienen tesis distintas acerca del mismo fenómeno o «transnacionalismos» (Besserer 1999). Si pretendemos crear un marco de cooperación entre instancias europeas e instituciones latinoamericanas debemos ser conscientes del reto que esto representa.

## 2. Emigración y desarrollo en un mundo transnacional

Las migraciones no siempre se dan por motivos económicos. Durante los años 70, los regímenes militares de Uruguay, Chile y Argentina provocaron migraciones internacionales en masa, asimismo las guerras civiles ocurridas en América Central en los 80 obligaron a millones de personas a abandonar su país de origen. Irónicamente, cuando la estabilidad de la estructura política y económica de países como El Salvador o Haití estaba en peligro durante esos años de incertidumbre política, todos sus emigrantes (afincados en EE.UU.) enviaban grandes cantidades de dinero a dichos países. Sin embargo, algo trascendió dentro de esos modelos políticos y económicos sometidos aún a examen; la articulación de comunidades de individuos transnacionales que establecieron fuertes vínculos con otros grupos de latinoamericanos desplazados, consolidando al mismo tiempo una relación transnacional mediante símbolos, personas y productos con las comunidades de su país de origen (Hamilton y Stoltz 2001).

Un marco de estudio transnacional se usa cada vez con más frecuencia para analizar la realidad de muchos países de Latinoamérica. Haití (Basch *et al.* 1994), República Dominicana (Guarnizo 1997), Guatemala, El Salvador (Taylor *et al.* 1999, Landolt 2001, 2004, Mahler 2001) y Brasil (Touro 2001) son probablemente los países donde dicho análisis se haya llevado a cabo más profundamente. Sin embargo, aún hay mucho trabajo por hacer para conseguir una amplia visión general del fenómeno transnacional de esta zona.

Durante los últimos 14 años, el transnacionalismo en Méjico ha sido mi campo de trabajo y me ocuparé de este tema en lo que queda del presente documento.

### 2.1. Estrategias de desarrollo y la migración

El concepto de «desarrollo» adquirió importancia en la segunda mitad del siglo xx y se convirtió en algo fundamental para la constitución de políticas económicas y directrices políticas que se reúnen bajo el concepto de «modelos de desarrollo». Recientemente el concepto de «desarrollo» ha sido criticado fuertemente por personas de diferente signo político, precisamente en un momento en el que el concepto de «nación» está adquiriendo nuevos significados, porque la «nación» como fenómeno sociológico está actualmente en proceso de cambio histórico (Gimeno y Monreal 1999, Kearney 2004: 251-273, Ferguson 1990). Las migraciones parecen desestabilizar estos dos aspectos tan

sólidos de la idea de «nación» haciendo que parezca que la nación como unidad de análisis es insuficiente, a la vez que un signo de fracaso del desarrollo.

El caso mejicano es un ejemplo de dos momentos en el proceso de planificación de estrategias para el desarrollo y su interacción con la migración como factor del mismo.

#### ESTABILIZAR EL DESARROLLO

Durante la década de los 50, Méjico diseñó un modelo de desarrollo cuya función era garantizar el crecimiento económico, basado en la creación de una sólida plataforma industrial de calidad que integrase la industria pesada. De modo que la creación de una industria manufacturera sustituyese la importación de productos al consumo, haciendo de Méjico un país autosuficiente (Solís 1970).

El gobierno invirtió grandes cantidades en infraestructura para que se pudiera extraer petróleo y metales de ciertas zonas, también invirtió en ciudades para que la producción industrial se basara en el metal y las refinerías de petróleo. Los Polos de desarrollo industrial se crearon a lo largo del país, donde ciudades enteras fueron construidas entorno a la industria. De hecho, Ciudad de Méjico se convertiría en uno de los conglomerados industriales más grandes del país.

En cuanto al sector agrícola, se llevó acabo una estrategia de doble vertiente. Por un lado, este sector se benefició de los avances tecnológicos que trajo consigo la «revolución verde»<sup>1</sup>. Por otro lado, la agricultura campesina<sup>2</sup> tradicional se destinó al abastecimiento y distribución nacional que controlaba los precios de los productos básicos. Más concretamente, este tipo de agricultura producía maíz que era el alimento básico.

A pesar de que la agricultura campesina pasó definitivamente a un segundo plano, representó un papel crucial en el modelo económico por dos motivos: el primero es que proporcionaba una fuente de productos de bajo coste que financiaba los salarios de la nueva industria. El segundo, la creación de puestos de trabajo en el pujante sector industrial. Este crecimiento se tradujo en un éxodo rural que desbordó el sector industrial y tuvo un efecto negativo en la ya inesta-

---

<sup>1</sup> Referenciado en *Cátedra Andrés Marcelo Sada - Conservación y Desarrollo Sostenible*.

<sup>2</sup> Referenciado en *The impact of migration on farming activity in Petlalcingo, Puebla*.

ble política salarial. Entre 1950 y 1970, Méjico fue escenario de uno de los fenómenos migratorios más acusados del mundo, que se caracterizaba por un traslado masivo de personas, de regiones tradicionalmente agrícolas a las ciudades. Como consecuencia, el crecimiento demográfico se disparó en las ciudades y aumentaron las barriadas, pero las condiciones de vida en los lugares de tradición agrícola no experimentaron ninguna mejoría (Warman 1976).

El flujo migratorio fue un factor importante para el desarrollo, pero todos aquellos que se desplazaron del entorno rural al urbano, se vieron atrapados entre la pobreza rural y el rechazo de la ciudad. Era la época del llamado «milagro mejicano». Sin embargo cuando se habla de aquellos «olvidados del desarrollo», algunos autores se refieren a estas décadas como los años del desarrollo negativo, a los emigrantes se les acusaba de su mala suerte, de ser portadores de la «cultura de la pobreza»<sup>3</sup> que les impedía integrarse en el desarrollo (Lewis 1959, Lomnitz 1975).

#### ECONOMÍA ABIERTA

El mundo experimentó una crisis económica mundial durante la década de los 70, marcada por los altísimos precios del petróleo y la pérdida de hegemonía del dólar como instrumento de cambio internacional. A estos años habría que añadirles el profundo cambio que se produjo en los procesos de fabricación. La dispersión de los mismos anteriormente concentrada entorno a la cadena de producción fordista o los campos de cultivo labrados con maquinaria dividió la actividad laboral nacional hacia una serie de países emergentes gracias a las *Export Production Zones (EPZ's)*, es decir, zonas de fabricación o manufacturación de productos destinados a exportarse. En estas zonas se volvieron a unir las cadenas productivas de materias primas, que interrelacionaban la economía posfordista, y las cadenas de refrigeración de productos frescos, que a su vez se complementaban con el sector agrícola (Sanderson 1985, 1985a).

Méjico fue capaz de sobrevivir a la tormenta de los años 70 y se aprovechó de sus reservas de petróleo. Se hacían grandes inversiones en la industria petrolera perteneciente al Estado, entre tanto otros sectores económicos se hundían. La dependencia del sector petrolífero dio paso a la llamada «petrolización» de la economía mejicana. La crisis

---

<sup>3</sup> Dpto. Sociología IV Cursos de Doctorado 2003-04, pág. 5.

económica que se había ido retrasando estalló en 1982 cuando el precio del petróleo cayó en todo el mundo. Entonces Méjico no pudo hacer frente a su deuda externa y su economía entró en un período de crecimiento descontrolado de la inflación y el desempleo (Álvarez 1989, Álvarez *et al.* 1995, Álvarez y Martínez 2001).

En años posteriores, se implantaron programas de reestructuración económica. La liberalización parcial de algunas empresas que ofrecían servicios básicos y de sectores, propiedad del Estado, fue una de las acciones inmediatas. Algunos ejemplos son: la red ferroviaria, el monopolio telefónico, la industria del cobre y la mayoría de la capacidad industrial dedicada a refinar crudo. El estado protegía las *EPZ* tanto a nivel industrial, a través de «maquiladoras» o «fábricas de explotación»; como a nivel agrícola, potenciando la consolidación de las regiones exportadoras y productoras de fruta y verdura fresca.

La contrapartida de este cambio que preparó a Méjico para que se convirtiera en objeto de inversión para la producción industrial ligera y agrícola posfordista, fue la reducción del proteccionismo de industrias nacionales y la apertura de fronteras a la importación de bienes de consumo que había sido sustituido en el modelo anterior por la producción nacional. Este modelo se consolidó con la firma del Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) en 1994 entre Estados Unidos, Canadá y Méjico.

Uno de los productos que cada vez se importaba más era el maíz, cultivado en Estados Unidos gracias a las ayudas estatales, y que competía con la producción tradicional de las zonas rurales.

El gobierno previó que uno de los efectos de la reciente liberalización dentro este sector, sería en primer lugar un aumento de la emigración y por consiguiente, la reducción de la disponibilidad de mano de obra y como consecuencia final subieron los salarios en zonas regionales. El objetivo final era que el dinero enviado por las personas que emigraron se convirtieran en inversiones productivas en estas zonas tan empobrecidas, con el fin de abrir un mercado de trabajo para todos aquellos que se hubieran quedado atrás.

La industria «maquiladora» recibió un flujo de jóvenes emigrantes provenientes de regiones rurales y urbanas deprimidas. La creciente agroindustria exportadora de alimentos frescos y fruta también recibió un enorme flujo migratorio.

Debido a la gran inestabilidad y cambios de la industria «maquiladora», los sueldos bajos y las condiciones precarias de vida y trabajo del sec-

tor agroindustrial, la nueva mano de obra posfordista siguió a las cadenas de productos básicos agrícolas y traspasó fronteras llegando a EE.UU. Los trabajadores de las maquiladoras emigraron a la cercana frontera estadounidense atraídos por la diferencia de sueldo que se percibía en industrias iguales. Los agricultores entraron en un ciclo que se extendía a lo largo de la costa Este y Oeste de EE.UU. El modelo económico que había contribuido a establecer cadenas de productos básicos agrícolas en la frontera entre Méjico y Estados Unidos, hizo que se convirtieran en redes de trabajadores que formarían parte de una mano de obra nueva, transnacional que hoy va desde Alaska hasta América Central y del Sur.

Dentro del modelo de economía abierta, la migración representa un papel importante para los cambios geográficos, que se produjeron a lo largo de estas cadenas transnacionales, provenientes a su vez de la producción posfordista. Este fenómeno no es nuevo pues Saskia Sassen Koob (1980, 1984) ya describió un proceso similar que tuvo lugar entre la costa Este de EE.UU. y Corea, Nueva York y El Caribe, para explicar la proliferación de fabricas de explotación laboral en las «ciudades cosmopolitas» estadounidenses como parte del proceso que algunos autores denominan «la tercera-mundialización del primer mundo».

La sabiduría popular ha dado nombre a algunos de estos recién aparecidos itinerarios que siguen los individuos transnacionales, dando lugar a una nueva geografía en la frontera de Méjico y Estados Unidos. Emigrantes provenientes de uno de los barrios más deprimidos de Ciudad de Méjico llamada *Ciudad Netzahualcoytl* (también conocida como *Netza*) han denominado el entorno transnacional donde residen *Netza-york*. Por otro lado, *Oaxacalifornia* es el nombre coloquial de los valles agrícolas de California, localización en el tiempo y el espacio donde hacen su vida y construyen su comunidad indígenas procedentes del estado rural de Oaxaca, Méjico.

## 2.2. Entornos sociales y transnacionales y desarrollo

Los nuevos contextos trans/nacionales que relacionan distintas regiones mejicanas con Estados Unidos y actividades que implican cruzar fronteras, tales como el traslado del personas, mercancías o valores e información; se mezclan con el transnacionalismo tradicional en entornos sociales de esta índole y añaden así nuevos aspectos al transnacionalismo actual. He aquí un ejemplo:

*Ignacio Zaragoza nació en Coahuila, antes de que este territorio mejicano pasara a formar parte del Estado de Tejas (EE.UU.). Su padre,*

*Miguel Zaragoza, nacido en Méjico, fue el primer oficial nombrado en el Consulado de Méjico con sede en San Antonio (Tejas) en 1861. El 5 de mayo de 1862 el General mejicano Ignacio Zaragoza (hijo de Miguel) derrotó al ejército francés en la Batalla de Puebla (en pleno Méjico). En 1930 el Cónsul General de Méjico<sup>4</sup> celebra en San Antonio (Tejas) la festividad del 5 de mayo, en la que se mezclan el Maypole dance y los motivos aztecas. Esta festividad pasa a ser una de las más grandes celebraciones chicanas de EE.UU. Los individuos trans/nacionales procedentes del Estado de Puebla celebran la misma fiesta en el año 2004 en San Antonio. Esta fiesta articula su «trans/nacionalidad con el transnacionalismo de la población te-jano-mejicana más grande, que no cruzó la frontera pero que sintió que la frontera «les había cruzado» ya en el siglo XIX.*

El espacio social de este transnacionalismo multicapas se ha convertido en una zona de gran interés para el gobierno mejicano que ha desarrollado la idea de crear una «conciencia diaspórica» entre los mejicanos que se encuentran en el extranjero. Esta nueva conciencia impulsa «un nacionalismo de larga distancia» en aquellos que nacieron en Méjico y en aquellos que se consideran mismos como americanos con una herencia mejicana, Todo ello unido por un sentimiento de nostalgia. Cambios recientes en la Constitución mejicana permiten mantener la nacionalidad mejicana a los que han adoptado también la nacionalidad estadounidense. Esta nueva política puede señalar la transformación del gobierno mejicano en parte a un estado post-nacional que construye una relación con aquellos que tienen un sentido de la pertenencia complejo.

El espacio social de este transnacionalismo multicapas se ha convertido también en el objetivo de las estrategias económicas. Una de ellas es el «mercado nostalgia». Este nuevo enfoque de negocios, que va más allá de las fronteras, atrae a los que buscan comida, música, películas ropa... de sus lugares de origen. El poder productivo de este tipo de «consumo cultural» refuerza la economía de los productores y el sentido de pertenencia a los consumidores. Otro tipo de consumo cultural que resulta rentable y que está arraigado en los campos sociales transnacionales méjico-estadounidenses es la promoción de pequeños pueblecitos y ciudades rurales de Méjico como destino turístico, animando a sus emigrantes a pasar las vacaciones en estos pequeños pueblecitos. La promoción de estos lugares, a menudo, está relacionada con creencias religiosas y convirtiéndose

---

<sup>4</sup> Referenciado en *Embajada de Estonia en Madrid*.

así en peregrinaciones. En otros casos, estos destinos están muy impregnados con imágenes nacionalistas convirtiéndolas en aventuras políticas o culturales.

El interés político y económico, que aumenta en EEUU durante una fiesta nacional o en Méjico durante un evento religioso, empieza a ser parte del discurso transnacional desde lo más alto (el estado y un sectores de negocios importantes) a lo más bajo (los empresarios y los transmigrantes locales en sus diferentes formas). Estos nuevos discursos forman parte de las nuevas estrategias y políticas que van más allá de lo que nosotros conocemos como «modelo nacional de desarrollo» tanto porque indican un cambio del concepto de «la nación», como porque no está claro como esto podría encajar con la definición tradicional de «desarrollo».

El «desarrollo» se convierte en un término elusivo cuando se aplica en un momento en el que el transnacionalismo gana importancia. Uno de los temas centrales de la discusión ha sido la cuestión de las ayudas enviadas por los emigrantes a sus países de origen.

Méjico se ha convertido en el 2004, en uno de los países que recibe las ayudas más altas del mundo. Durante el 2004, las ayudas sociales duplicaron las inversiones extranjeras directas en el país. Uno de cada cinco mejicanos recibió ayudas de sus familiares estadounidenses. La suma de divisas extranjeras que estas ayudas representan es igual a los ingresos nacionales que dan las exportaciones de petróleo. A pesar de la importancia que han adquirido las ayudas para la economía de Méjico, hay dudas sobre la manera en la que estas ayudas deberían interpretarse como «desarrollo». Algunos expertos piensan que las ayudas constituyen una fuente constante y creciente para la inversión. Otros piensan que no implica necesariamente una actividad productiva, si no que crea dependencia en los hogares que reciben transferencias constantes. Lo que no encontramos son estudios que consideren a las unidades domesticas transnacionales como un todo y que analicen lo que representan las transferencias monetarias para cada una de las unidades domésticas que lo constituyen. El problema de los análisis actuales, es que se centran en los niveles locales y nacionales, sin entrar en la relación entre el mercado laboral en el que los transmigrantes están sumergidos, los sueldos que ganan, la naturaleza de los vínculos que les atan a familiares y sus comunidades (incluyendo a las personas que probablemente les prestaron dinero para emprender el viaje por primera vez), el sistema de desigualdades sociales en el seno de la comunidad y de la familia (por ejemplo el dinero que no tiene bajo control y que producen mujeres que viajan al extranjero).

Algunos expertos declaran que el descenso de la pobreza en Méjico, de la que ya informó el gobierno, podría ser el resultado del aumento de las ayudas enviadas durante los últimos años. Sin embargo, no sabemos como todo esto afecta al resto de la familia. ¿El hecho de que aumenten las ayudas económicas, afecta al bien estar de los transmigrantes tanto en Méjico como en Estados Unidos? ¿El envío de recursos a Méjico «desarrolla» los hogares en Estados Unidos? ¿En EEUU, qué clase de ayudas reciben los transmigrantes de su familia y amigos?

### 3. Del desarrollo nacional a la inclusión transnacional

Durante muchos años, los agricultores de Estados Unidos han considerado a los emigrantes como fuentes de desarrollo local. Michael Kearny ha declarado que los agricultores estadounidenses han creado un sistema de sustitución étnica. Este sistema consiste en encontrar, a través del mundo, grupos étnicos con una capacidad de negociación baja para que trabajen en EEUU. Estos emigrantes son sustituidos por otros cuando consiguen lograr un efecto leverage en el poder de negociación laboral. Actualmente, los grupos minoritarios latinoamericanos, especialmente, la población indígena está creciendo en número y presencia en el segmentado mercado laboral de los agricultores norteamericanos, mientras que ya no veremos por mucho más tiempo a trabajadores japoneses o filipinos como en el pasado.

Su costo de vida es elevado ya que se requiere una gran movilidad para acceder a los campos agrícolas donde trabajan, debiendo desplazarse de un estado a otro, o de las comodidades de su vida al campo donde van a trabajar. Los salarios son bajos y por esto, encontramos cada vez mas niños y ancianos trabajando para aumentar la producción de la familia y el sueldo de cada día. Los emigrantes son una fuente de riqueza y de crecimiento económico en los nuevos campos de producción agrícola transnacionales. Sin embargo, sus condiciones de vida y los salarios que perciben les obligan a seguir viviendo bajo el umbral de la pobreza en algunas de estas regiones agrícolas.

Mientras que los emigrantes se convierten en una fuente de riqueza para las regiones de acogida, donde trabajan, el Banco de Desarrollo Interamericano concibe sus ayudas como herramientas de desarrollo. Según el Banco, los trabajadores circulan para ocupar los puestos de trabajo en países mas desarrollados mientras los flujos financieros vuelven a sus familias en los países de origen. En nuestra

experiencia de investigación, estos ingresos monetarios (si regresan al lugar de origen) no suelen emplearse en actividades que generan nuevos trabajos para la familia o la comunidad. Una gran parte de estos ingresos se gasta en la comercialización que genera rentas para los distribuidores o productores de fuera de la comunidad o para el área cercana donde viven sus familias. Una vez más, los emigrantes y sus familias se convierten en una fuente de riqueza y desarrollo para las regiones de origen.

El problema de la pobreza en el contexto transnacional no se ha tratado aún de manera minuciosa. Es un área de investigación lleno de paradojas en vista de que los más pobres en el lugar de acogida pueden estar mejor que los que reciben sus ayudas en los lugares de origen. Para empezar, el problema de calcular el grado de pobreza (tiempo real relativo o percibido) no es fácil de resolver. De todas formas, los trabajadores transmigrantes y sus familias se encuentra a menudo entre los más pobres en los lugares de acogida, y estaban también entre los más pobres de las regiones de origen. El problema continua tanto si las familias transmigrantes (aquellas que se quedaron atrás, aquellos que se quedaron en la calle, aquellos que nunca se fueron o aquellos que nunca volvieron) y las comunidades pueden ser los beneficiarios del desarrollo, y no solo una fuente o una herramienta para el desarrollo de otros. Se trata fundamentalmente de una cuestión a cerca de (o contra) la exclusión social. Y el primer movimiento estratégico consiste en dar transparencia al transmigrante en las investigaciones y las políticas en relación con la migración, las ayudas y el desarrollo.

### 3.1. *Caso de estudio: transmigrantes mixtecos*

Méjico cuenta con 56 grupos lingüísticos indígenas siendo los mixtecos el 4.º grupo más grande del país con 750 millones de miembros según el censo de 2000. Aunque la mayoría de la población vivía en un área llamada «la Región de Mixteca» en los estados vecinos de Oaxaca, Guerrero y Puebla, en los últimos años se han encontrado transmigrantes de Mixteca en muchos lugares de Méjico y de los Estados Unidos. Los agricultores de las Zonas de producción para la Exportación de la Costa Oeste, dieron trabajo a miles de trabajadores en sus terrenos agrícolas.

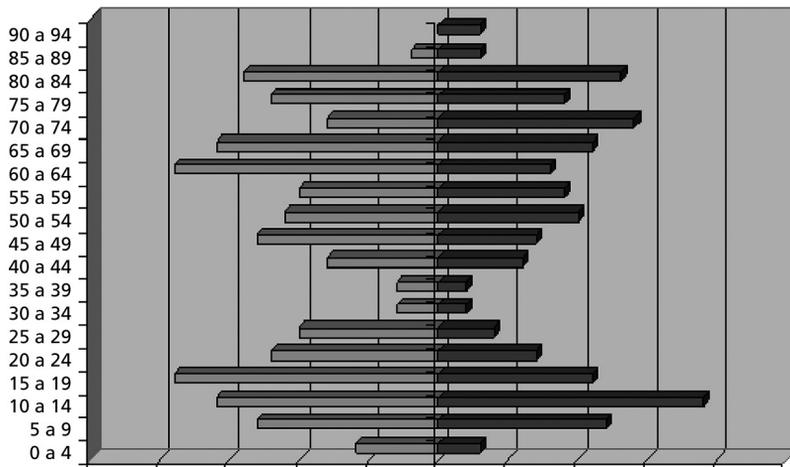
En 1990 un grupo dirigido por Michael Kearny encuestó a personas de más de 150 comunidades en la región mixteca de Oaxaca que trabajaban en los campos agrícolas de California, en Estados Unidos. Una

investigación realizada por un grupo de la Universidad Autónoma Metropolitana de la Unidad Iztapalapa (UAM-I), en una sola comunidad de la región Mixteca definió que su geografía rondaba 231 localidades dispersas entre Méjico y los Estados Unidos, extendiéndose del estado de Washington hasta Chiapas, y desde California hasta Florida.

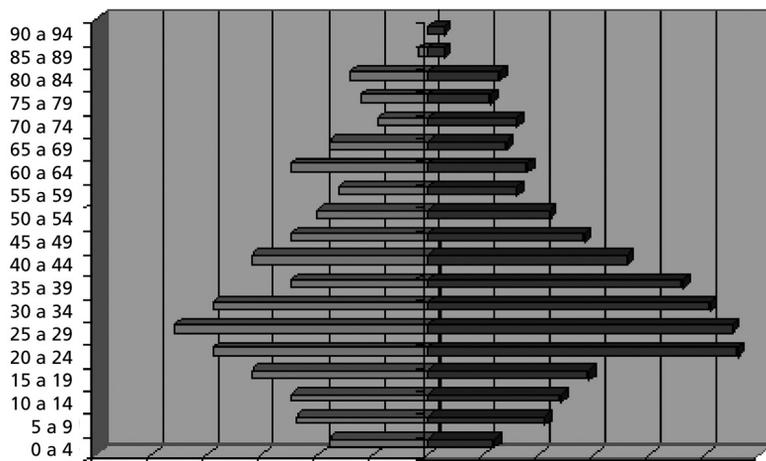


### Distribución geográfica de una comunidad transnacional de orígenes mejicanos indígenas

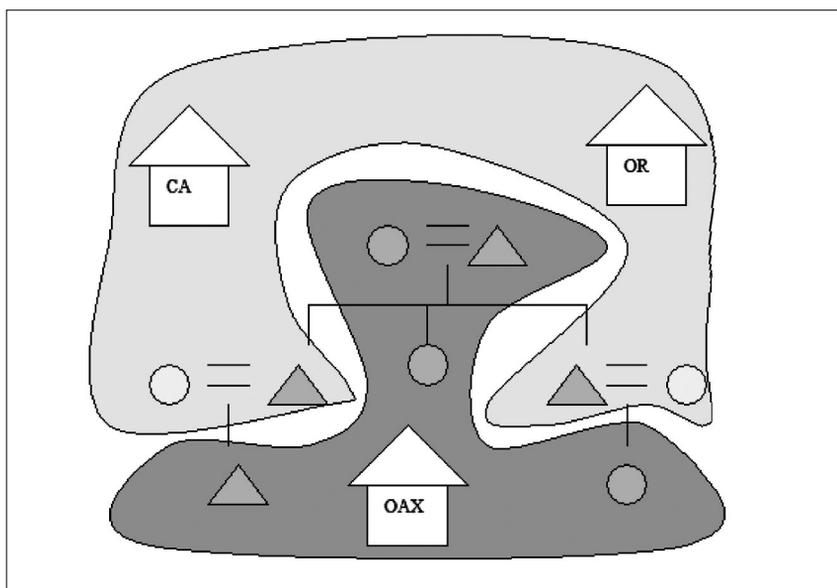
La demografía de una comunidad transnacional no puede reducirse a las personas que habitan en el lugar de origen. Investigaciones adicionales llevadas a cabo por Rocío Gil (2003), del grupo UAM-I, mostraron que la demografía de una comunidad mixteca, en su lugar de origen, indicaba una presencia indiscutible de dos clases de personas, los más jóvenes y los más mayores, mientras que la población de entre 20 y 50 años no estaba presente en la comunidad.



La misma investigación demostró, sin embargo, que al preguntar si sus familiares vivían o trabajaban en Estados Unidos, la forma de la pirámide de población cambiaba. Se mostraba así que los niños se quedaban con sus abuelos en la comunidad de origen, mientras que las parejas de adultos jóvenes se iban a trabajar a EEUU y mantenían desde allí a sus hijos y padres de la región mixteca, en Méjico. Más de dos tercios de la población no estaban viviendo en su comunidad de origen.



El estado de Oaxaca, es el estado con el mayor porcentaje de personas de más de 60 años en el país. La Región de Mixteca replica estos números. Oaxaca es también el estado con el mayor índice de mortalidad infantil del país, concentrada especialmente en las zonas indígenas. La mayoría de las comunidades tienen índices negativos de crecimiento demográfico. Como la población disminuye en estas comunidades, reciben menos recursos de los servicios gubernamentales. Las medicinas escasean y los colegios se mantienen con pocos profesores, incluso es posible que acaben por cerrarse. Irónicamente, en estas comunidades que aportan a la región flujos importantes de ayuda económica, los servicios públicos se reducen, afectando así al bienestar de sus habitantes.



En parte, la demografía de la comunidad mixteca responde a la organización de familias transnacionales que se extienden a través del continente. Aunque en un mismo hogar podamos encontrar cinco personas de tres generaciones diferentes, el funcionamiento de este hogar no podría entenderse sin tener en cuenta a todos los miembros de la unidad familiar (que pueden estar extendidos en diferentes hogares y en más de un país). Por ejemplo, en Oaxaca, un hogar puede estar formado por los abuelos y la tía de dos niños que no pertenecen al mismo

núcleo familiar. Cada niño pertenece a un hijo diferente del antiguo matrimonio que viven juntos en Estados Unidos. Al viajar juntas estas dos parejas de los Estados Unidos entre California y Oregón, cooperan con los ingresos de los hogares de ambos estados en las que permanentemente viven otros miembros de la familia (modelo elaborado con la información ofrecida por los investigadores de UAM-I, Luz Adriana Aguilar (2004) y Nancy Wence (2004). En este caso, las ayudas no circulan de una unidad familiar a otra, sino entre los hogares de la misma unidad doméstica. ¿Cuánto contribuye al funcionamiento y la economía de esta familia el cuidado de los niños por parte de los abuelos y hermana, en el caso previo? Es una pregunta poco significativa a la hora de traducirla a términos monetarios, pero que constituye un referente a la hora de valorar el trabajo y el amor que contribuyen a la supervivencia de esta parte de la familia que se encuentra en EEUU.

Algunas familias de la comunidad transnacional no mantienen conexión con el pueblo natal, pero están vinculados con la comunidad más grande. Es posible que estén situados en un circuito de trabajo importante dentro de Méjico o de los Estados Unidos. En ocasiones, el «centro de la comunidad» se desplaza geográficamente a otras localidades: el centro económico puede estar en Florida donde la mayor parte de los salarios internacionales pertenecen a los agricultores mixtecos; el centro político puede desplazarse a Ciudad de Méjico o a Virginia en EEUU, ya que la asociación del pueblo natal en estas localidades esta ganando presencia política en el seno de la comunidad. En ocasiones, el centro ritual de las comunidades permanece en el pueblo de origen, siendo este un lugar sagrado donde las fiestas pueden durar días sin entrar en conflicto con las leyes locales.

Las comunidades multicéntricas pueden ser también el escenario de flujos multidireccionales. Las estrategias familiares y las trayectorias de vida pueden crear «hogares» lejos de la región de origen. Por ejemplo, en una familia, la hija trabaja en Florida y envía dinero a su hermana que está estudiando en la ciudad de Puebla (Méjico). El valor monetario cruza las fronteras internacionales, y se transformará en un valor cultural gracias a un miembro de la familia que obtendrá un título de contable. Otra familia de la misma comunidad envía dinero de vuelta desde Virginia hasta Oregón, donde es invertido en una casa móvil que se alquilará a otros miembros de la familia cuando viajen de California para trabajar en un campo de fresas una vez al año.

Cada vez los valores cruzan las fronteras políticas, económicas y culturales, están sujetos a la conectibilidad: cuando las ayudas económicas se envían desde Florida en EEUU a Puebla en Méjico, hay una

pérdida en la conversión de dólares a pesos. Además, cuando el salario internacional ganado en Florida se convierte en capital cultural en una institución educacional de Méjico, estos credenciales probablemente no se aceptarán en EEUU en el caso de que decida cruzar la frontera para reunirse con su hermana, y sino la contable acabará convirtiéndose en una agricultor con estudios.

Este ejemplo muestra que el imaginario «sistema solar» que las instituciones de desarrollo internacional imaginan cuando perfilan la relación entre los emigrantes y las ayudas, afirmando que los flujos de emigración van en una dirección y los envíos de ayuda económica en la otra, hacen invisible la complejidad de estos temas transnacionales y sus formas de ganarse la vida y la manera de vivirla.

#### 4. Conclusiones

La sustitución de la cuestión transnacional en los análisis sociales y económicos por modelos imaginarios reproduce el sistema de exclusión social en el que los transmigrantes están inmersos. Se convierten en herramientas de desarrollo, pero la paradoja continúa: mientras que contribuyen el desarrollo y la reducción de la pobreza, los indicadores de bienestar pueden bajar.

Un marco basado en estudios transnacionales podría rearticular aquellos que se quedan, aquellos que nunca vuelven, los que nacieron en otro lugar, todos aquellos cuyas vidas están interconectadas.

Queda mucho trabajo por hacer para desarrollar un modelo capaz de entender este escenario dinámico de riqueza y pobreza. Pero paralelamente a este trabajo, deberá entenderse también el proceso político de la exclusión social, cultural, política y económica. Un marco de análisis cuyo origen es la inclusión transnacional es el punto de partida del orden del día de «la ciudadanía transnacional» donde debe entenderse tanto la participación dentro de la comunidad transnacional (con los derechos y obligaciones que esto conlleva) como la participación en la sociedad donde los derechos humanos establezcan un mínimo que asegure el bienestar, del que los transmigrantes no pueden ser excluidos.

La Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa se basa en el vértice de varios campos sociales transnacionales: muchos de nuestros estudiantes viven su ida familiar en casas situadas en una esquina de «Netzayork», y son miembros de esta sociología transnacional que estudiamos en nuestros programas de investigación, mientras que

nuestra red institucional se expande a través de continentes. Nos consideramos una universidad joven, completamente establecida en el siglo veintiuno. Nuestra misión es formar ciudadanos mejores. Y esto es a lo que nos hemos obligado, cuando proponemos entender la dinámica del proceso transnacional.

## 5. Bibliografía y Documentación

- AGUILAR, Adriana (2004), «El Reto del Desarrollo en una Comunidad Transnacional. El Caso de Ixpantepec Nieves». Forthcoming paper: *Exclusión Social y Ciudadanía en el Contexto Transnacional*. Mexico City, December 7-8.
- ALVAREZ JR., ROBERT R. (1995), «The Mexican-US Border: The Making of an Anthropology of Borderlands». *Annual Review of Anthropology* 24: 447-470.
- ALVAREZ BÉJAR, Alejandro (1989), «Petrolización y Cambio Estructural en México, 1982-1988». In: *La Nueva Era del Petróleo*. María Teresa Macías Cardone, ed. México: ENEP-Acatlán, UNAM.
- ALVAREZ BÉJAR, Alejandro, et al. (1995), *Mexico after NAFTA: A Public Forum for Labour and Social Activists on the Current Mexican Crisis*. New York: Centre for Research on Latin America and the Caribbean. Colloquia Reports.
- ALVAREZ BÉJAR, Alejandro and Sandra MARTÍNEZ AGUILAR (2001), «Significados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para México». *Información Comercial Española: Revista de Economía* 795: 55-69.
- ASHCROFT, Bill, Gareth GRIFFITHS and Helen TIFFIN, eds. (2002), *Post Colonial Studies. The Key Concepts*. Pp. 177-183. London: Routledge.
- BASCH, Linda G, Nina GLICK SCHILLER and Cristina BLANC-SZANTON (1994), *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicament and Deterritorialized Nation-States*. New York: Gordon and Breach.
- BESSERER, Federico (1999), «Estudios Transnacionales y Ciudadanía Transnacional». In: *Fronteras Fragmentadas*. Gail Mummert, ed. Pp. 215-238. Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán / Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán.
- CALLAN, Hilary (2000), «Higher Education Internationalization Strategies: Of Marginal Significance or All-Pervasive?». *Higher Education in Europe* 25(1): 15-25.
- FERGUSON, James (1990), *The Anti-Politics Machine: «Development», Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FOX, Jonathan and Gaspar RIVERA-SALGADO (2004), «Building Civil Society among Indigenous Migrants». In: *Indigenous Mexican Migrants in the United States*. Pp. 1-65. La Jolla, California: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD / Center for Comparative Immigration Studies, UCSD.
- GIL, Rocío (2003), «Estrategias de Desarrollo Transnacional de una Comunidad Indígena Oaxaqueña. Santa María Tindú». Paper presented at *Congreso Internacional de Migración y Desarrollo*. Zacatecas, October.

- GILROY, Paul (1993), *The Black Atlantic*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- GLICK SCHILLER, Nina, Linda G. BASCH and Cristina BLANC-SZANTON (1992), «Transnationalism: A New Analytic Framework for Understanding Migration». In: *Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered* Academy of Science. Pp. 1-24. New York: New York Academy of Sciences.
- GLICK SCHILLER, Nina and Georges EUGENE FOURON (2001), *Georges Woke up Laughing. Long Distance Nationalism and the search for Home*. Durham, London: Duke University Press.
- GIMENO, Juan Carlos and Pilar MONREAL, eds. (1999), *La Controversia del Desarrollo. Críticas desde la Antropología*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación / Los Libros de la Catarata.
- GUARNIZO, Luis Eduardo (1997), «The Emergence of a Transnational Social Formation and the Mirage of Return Migration among Dominican Transmigrants». *Identities* 4(2): 281-322.
- GUARNIZO, Luis Eduardo, Alejandro PORTES and William HALLER (2003), «Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants». *American Journal of Sociology* 108(6): 1211-48.
- HALL, Stuart (1990), «Cultural Identity and Diaspora». In: *Identity: Community, Cultural, Difference*. Jonathan Rutherford, ed. Pp. 222-237. London: Lawrence and Wishart.
- HAMILTON, Nora and Norma STOLTZ CHINCHILLA (2001), *Seeking Community in a Global City. Guatemalans and Salvadorans in Los Angeles*. Philadelphia: Temple University Press.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Geografía e Informática (2004)*, Electronic document, <http://www.inegi.gob.mx>, accessed October 19, 2004.
- KEARNEY, Michael (2004), *Changing Fields of Anthropology. From Local to Global*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- KNUDSEN, Jan Sverre (2001), «Dancing Cueca "With your Coat On". The Role of Traditional Chilean Dance in an Immigrant Community». *British Journal of Ethnomusicology* 10(2): 61-83.
- KNUDSEN, Jan Sverre (2003), *Those that Fly Without Wings. Music and Dance in a Chilean Immigrant Community*. Dissertation for the Degree of Dr. Art. Faculty of Arts. Department of Music and Theatre. University of Oslo.
- LANDOLT, Patricia (2001), «Salvadoran Economic Transnationalism: Embedded Strategies for Household Maintenance, Immigrant Incorporation, and Entrepreneurial Expansion». *Global Networks* 1(3): 217-241.
- LANDOLT, Patricia (2004), Forthcoming. *La Construcción de Comunidades en Campos Sociales Transnacionales: El Caso de los Refugiados, Migrantes y Repatriados de El Salvador*. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*. Buenos Aires: Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos.
- LEWIS, Oscar (1959), *Five Families. Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*. New York: Basic Books.
- LOMNITZ, Larissa A. de (1975), *Cómo Sobreviven los Marginados*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.

- MAHLER, Sarah J. (2001), «Transnational Relationships: The Struggle to Communicate Across Borders». *Identities* 7(4): 583-619.
- PEDONE, Claudia (2003), «Las Relaciones de Género en los Grupos Domésticos Ecuatorianos dentro del Contexto Migratorio Internacional hacia España». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* 56: 79-106.
- RODRÍGUEZ, Ana Patricia (1999), *Los Hermanos Lejanos Salvadoreños: La Construcción de Culturas e Identidades Satélites*. Electronic document, [http://ca2020.fiu.edu/Workshops/Salvador\\_Workshop/Ana\\_P\\_R.htm](http://ca2020.fiu.edu/Workshops/Salvador_Workshop/Ana_P_R.htm), accessed October 19, 2004.
- ROSALDO, Renato (1993), [1989] «Border Crossings». In: *Culture and Truth. The Remaking of Social Analysis*. Pp. 196-217. Boston, MA: Beacon Press.
- ROUSE, Roger (1991), «Mexican Migration and the Social Space of Postmodernism». *Diaspora* 1(1): 7-23.
- SANDERSON, Steven (1985), *The Transformation of Mexican Agriculture. International Structure and the Politics of Rural Change*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- SANDERSON, Steven (1985a), «A Critical Approach to the Americas in the New International Division of Labor». In: *The Americas in the New International Division of Labor*. Steven E. Stevenson, ed. Pp. 3-25. New York: Holmes and Meier Publishers.
- SOLÍS, Leopoldo (1970), *La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- SASSEN-KOOB, Saskia (1980), «Immigrant and Minority Workers in the Organization of the Labor Process». *The Journal of Ethnic Studies* 8(1):1-39.
- SASSEN-KOOB, Saskia (1984), «The New Labor Demand in Global Cities». In: *Cities in Transformation: Class, Capital, and the State*. Michael Peter Smith, ed. Pp. 139-171. Beverly Hills, CA: Sage Publishing Company.
- TAYLOR, Edward, Carol ZABIN and Kay ECKHOFF (1999), «Migration and Rural Development in El Salvador: A Micro Economywide Perspective 10». *The North American Journal of Economics and Finance* 10 (1): 91-114.
- TOURO LINGER, Daniel (2001), *No One Home. Brazilian Selves Remade in Japan*. Stanford, California: Stanford University Press.
- WARMAN, Arturo (1976), *...Y Venimos a Contradecir. Los Campesinos de Morelos y el Estado Nacional*. México D.F.: Secretaría de Educación Pública / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- WENCE P., Nancy Elizabeth (2004), «Construyendo Ciudadanías. Pertenencia como Derecho de los Ciudadanos en una Comunidad Transnacional». Forthcoming paper: *Exclusión Social y Ciudadanía en el Contexto Transnacional*. Mexico City, December 7-8.
- WIMMER, Andreas and Nina GLICK SCHILLER (2002), «Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences». *Global Networks* 2(4): 301-334.



# Capítulo 3

## Inmigración en Europa.

### Cuestiones relevantes, políticas y Estudio de Casos\*

Julia González  
David Turton

Red Sócrates HumanitarianNet, Universidad de Deusto, España

#### Nuevos patrones de migración y el desdibujamiento de las categorías migratorias

Es evidente que las políticas sobre inmigración y asilo de los estados miembros de la Unión Europea se han visto afectadas no sólo por los intentos de crear una política europea común en estas áreas, sino también por los cambios recientes producidos en los flujos migratorios mundiales. Por lo tanto, para entender el fenómeno de la inmigración en Europa, se ha de tener en cuenta determinadas características generales de la emigración internacional que han surgido durante aproximadamente los últimos veinte años. Una de las características más importantes ha sido el rápido aumento de la emigración procedente del mundo menos desarrollado hacia el más desarrollado, provocando que algunos países europeos que tradicionalmente se habían considerado a sí mismos países de emigración, se hayan convertido en países de inmigración (incluso si sus líderes políticos han tardado en reconocerlo públicamente). En España, por ejemplo, aunque el número de residentes extranjeros sigue siendo reducido si se compara con países del norte de Europa, la cifra fue diez veces más alta en 1998 que en 1962, mientras que la proporción de residentes extranjeros provenientes de países desarrollados ha disminuido de un ochenta a un treinta por ciento durante los últimos cincuenta años (Ruiz, 2003)<sup>1</sup>. Los antiguos países recep-

---

\* Reflexión sobre los trabajos presentados y debatidos en HumanitarianNet (Red Temática de Estudios sobre Desarrollo Humanitario) por el grupo de académicos europeos pertenecientes al grupo de migración. Estos han sido publicados en : *Immigration in Europe: Issues, Policies and Case Studies*, University of Deusto, 2003.

<sup>1</sup> Ruiz, E. (2003) «Spanish immigration policies: a critical approach from a human rights perspective». En D. TURTON y J. GONZÁLEZ. *Immigration in Europe: Issues, Policies and Case Studies*, University of Deusto, 2003, pp. 173-190.

tores de «trabajadores invitados» como son los Países Bajos y Alemania, siguieron recibiendo un flujo constante de inmigrantes, incluso después de que estos planes se interrumpiesen a principio de los años 70, primero mediante la emigración de «reagrupación familiar» y posteriormente por la aplicación de políticas de asilo (Bosswick (2003), Doomernik (2003))<sup>2</sup>. En los Países Bajos, la «emigración en cadena» se ha traducido en la aparición de «comunidades étnicas» unas diez veces más grandes que la población original de trabajadores invitados (Doomernik, 2003)<sup>3</sup>. Se ha producido un espectacular aumento del número de «llegadas espontáneas» —inmigrantes ilegales y solicitantes de asilo— la mayoría de los cuales se valen de la creciente industria de tráfico clandestino de inmigrantes ilegales que ha venido desarrollándose desde los años 70, en respuesta al aumento de restricciones para la inmigración legal. Asimismo, se ha constatado un aumento —o al menos un aumento del reconocimiento de— la participación de mujeres en los movimientos migratorios, no sólo en dependencia de los inmigrantes masculinos sino como actores independientes (Vicente, 2003)<sup>4</sup>.

Tal vez la consecuencia más destacada de estas nuevas formas de emigración internacional sea el desdibujamiento de las categorías tradicionales que sirvieron para estructurar las políticas de inmigración y de asilo por parte de los estados. Buen ejemplo de ello son las emigraciones en cadena a las que hemos hecho mención, por las que el movimiento de personas procedentes, por ejemplo, de Turquía a Alemania y otros países europeos, continuó durante las décadas de los años 70 y 80, a través de las «puertas traseras» de la reagrupación familiar y la política de asilo (Bosswick, 2003)<sup>5</sup>. Este desdibujamiento también se aprecia en el empleo de las redes de inmigración ilegal clandestinas por parte de los solicitantes de asilo así como el empleo de la «vía de acceso mediante la solicitud de asilo» por parte de los inmigrantes de carácter económico. Esto ha dado lugar a que los gobiernos europeos impongan controles más estrictos al asilo —con el fin manifiesto de hacer más «eficaces» los procedimientos de resolución (Boutruche, 2003)<sup>6</sup>, manteniendo de este

<sup>2</sup> BOSSWICK, W (2003) «Germany-still a reluctant country of immigration?». En D. TURTON y J. GONZÁLEZ. *Immigration in Europe: Issues, Policies and Case Studies*, University of Deusto, 2003, pp. 123-148. DOOMERNIK, J (2003) «Third Country nationals and Pabour immigration in the Netherlands. En D. TURTON y J. GONZÁLEZ. *Op. cit.*, pp. 159-172.

<sup>3</sup> DOOMERNIK, J (2003). *Op. cit.*

<sup>4</sup> VICENTE, T.L. (2003) «Women migrants: invisible or creative actors? En D. TURTON y J. GONZÁLEZ. *Op. cit.*, pp. 235-245.

<sup>5</sup> BOSSWICK, W (2003). *Op. cit.*, pp. 159-172.

<sup>6</sup> BOUTRUCHE, S. (2003). «Immigration and asylum im the harmonisation policies of the EU: the need for balance». En D. TURTON y J. GONZÁLEZ. *Op. cit.*, pp. 75-88.

modo la «integridad» del sistema de asilo—. Incluso países de tradición histórica de inmigración como son Canadá, Australia y los EEUU han sentido la misma necesidad. De este modo, la Ministra de Ciudadanía e Inmigración de Canadá, Elinor Caplan, al introducir una nueva Ley de Inmigración y Protección al Refugiado en mayo de 2000 afirmó que,

...cerrar la puerta de atrás a aquellos que intentarían abusar del sistema nos permitirá abrir más la puerta principal a los verdaderos refugiados y a los inmigrantes que necesitará Canadá para crecer y prosperar en el futuro (citado en VAN KESSEL, 2001, p. 13).

Esto parece bastante razonable hasta que uno admite que, centrando la atención en las «puertas traseras» como condición para abrir las «puertas principales» los países ricos industrializados están convirtiendo la política de asilo en una función de la política de inmigración. Su obligación de acuerdo con la ley internacional de proporcionar protección a los refugiados está siendo subsumida bajo un programa nacional preponderante, que es el de supervisar el movimiento de ciudadanos y, sobre todo, proseguir la «lucha» contra la inmigración ilegal. Por consiguiente, «la protección de los refugiados en el norte ha sido prácticamente asumida en su totalidad por el fortalecimiento del régimen de control de la inmigración» (COLLINSON, 1966, p. 16). Es decir, el asilo ha pasado a considerarse, a efectos prácticos, como una posibilidad de escapatória que ha de cerrarse, más que un derecho que ha de ser protegido.

El peligro que ello plantea para la protección del refugiado constituye un tema recurrente de estos autores. Gallagher (2003)<sup>7</sup> aborda la necesidad de que los gobiernos «establezcan una distinción» entre las cuestiones de inmigración y asilo con el objeto de cumplir con sus obligaciones de acuerdo con lo establecido por el ley internacional del refugiado. Vinuesa, al tiempo que admite que la mayoría de los refugiados que llegan a Europa hoy en día no se ajusta al perfil tradicional de un «refugiado contemplado en la Convención», expone una idea similar: la defensa de los derechos de los refugiados es una cuestión que le compete al derecho internacional, y no a las políticas discrecionales de inmigración de los estados. Boutruche (2003)<sup>8</sup> señala que las medidas restrictivas introducidas por los gobiernos europeos destinadas a impe-

<sup>7</sup> GALLAGHER, A.M. (2003). «Framing the issues and meeting the challenge: the role of practitioners and academics». En D. TURTON y J. GONZÁLEZ. *Op. cit.*, pp. 29-40.

<sup>8</sup> BOUTRUCHE, S. (2003). *Op. cit.*

dir la llegada de inmigrantes indocumentados (como, por ejemplo, penalizaciones a los transportistas y exigencia de visados), no sólo no consiguen tener en cuenta la situación concreta de los solicitantes de asilo sino que lo han convertido en terreno abonado para el crecimiento de un gran negocio internacional para el tráfico clandestino de inmigrantes ilegales. Su llamamiento a que la Unión Europea establezca un régimen de asilo e inmigración «más equilibrado» y «complementario» parece sustentarse en la esperanza de que una expansión de la inmigración legal contribuiría a reducir la presión ejercida sobre el asilo como vía de acceso. Esto a su vez abriría el espacio necesario para que los estados cumplan con sus obligaciones de acuerdo con el derecho internacional hacia los refugiados, un grupo específico de inmigrantes que necesita protección internacional.

Como reconoce Boutruche, no es de ningún modo cierto que la expansión de oportunidades para la inmigración legal se traduciría en una disminución de las solicitudes de asilo. Si es efectivamente el caso que la mayoría de los solicitantes de asilo son inmigrantes de naturaleza económica que utilizan la vía del asilo para sortear los controles de inmigración, entonces es lógico que cabría esperarse dicho efecto. Pero, como señalan GIBNEY y HANSEN (2000, p. 20), durante los últimos años se ha producido la expansión de una inmigración altamente cualificada en el Reino Unido y Alemania, y la regularización de los inmigrantes de carácter económico de baja cualificación en España e Italia en los años 90 no parece haber tenido un efecto apreciable y significativo en las solicitudes de asilo. No obstante, existen otros argumentos para defender el aumento de las oportunidades de inmigración que discutiremos en la sección siguiente.

### **Argumentos a favor de un régimen de inmigración más liberal**

En primer lugar, se trata la simple necesidad de cubrir la escasez de mano de obra cualificada y no cualificada. Estos estudios evidencian que hay una concienciación cada vez mayor entre los estados miembros de la Unión Europea sobre la necesidad de aumentar la mano de obra procedente de la inmigración para contribuir a cubrir dicha escasez. Se ha hecho constatar esta nueva concienciación apropiadamente en una Comunicación escrita de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Política Común de Inmigración (2000), en la que se observa que «como consecuencia de la creciente falta de mano de obra cualificada y no cualificada, una serie de Estados miem-

bros ya ha comenzado a contratar a ciudadanos de terceros países provenientes de fuera de la Unión Europea» (citado por Doomernik, 2003)<sup>9</sup>. Insta a los Estados Miembros a que reconsideren sus políticas de inmigración a la luz de la previsión de sus necesidades en materia de mano de obra inmigrante. La idea que subyace en esta Comunicación es que las políticas de inmigración de mano de obra deberían estar encaminadas al suministro de mano de obra (por medio, por ejemplo, de un sistema de cuotas) así como hacia la demanda (empleando la inmigración para cubrir sectores concretos del mercado laboral). Sin embargo, para algunos países esto sería como sostiene Doomernik refiriéndose los Países Bajos, «una solución demasiado lejana». Como ocurre también en España, existe un consenso generalizado que únicamente se debería admitir a los inmigrantes cuando no haya trabajadores españoles que puedan desempeñar esos puestos (Ruiz, 2003)<sup>10</sup>.

Los mayores indicios de un cambio potencial en este sentido se han visto tal vez en Alemania, donde una Comisión independiente sobre inmigración presentó un informe en el año 2001 en el que se constataba que la expansión de la inmigración se había convertido en una necesidad económica. Incluso llegaba a recomendar un sistema por puntos similar al modelo canadiense (Bosswick, 2003)<sup>11</sup>. Aunque se bloqueó una nueva ley sobre inmigración en la segunda cámara, Bosswick describe estas propuestas como precursoras de un «cambio histórico en las políticas alemanas en lo que respecta a inmigrantes y residentes extranjeros». En Francia, se han mantenido conversaciones durante los últimos años, al menos entre las «clases políticas» sobre la necesidad de aumentar la inmigración de mano de obra tanto cualificada como no cualificada (Ma Mung, 2003)<sup>12</sup> mientras que, en Bélgica, el gobierno se está conteniendo en un enfoque más liberal sobre inmigración, es de suponer que debido a la preocupación por la opinión pública, aunque el mundo empresarial esté a favor de un aumento de la inmigración para cubrir la escasez de mano de obra altamente cualificada (Martiniello, 2003)<sup>13</sup>.

En segundo lugar, hay un argumento relacionado pero más esencial y con miras a largo plazo a favor de aumentar los flujos de inmigración,

<sup>9</sup> DOOMERNIK, J. (2003). *Op. cit.*

<sup>10</sup> RUIZ, E. (2003). *Op. cit.*

<sup>11</sup> BOSSWICK, W (2003). *Op. cit.*

<sup>12</sup> MA MUNG, E (2003). «Frech immigration policy during the last 20 years». En D. TURTÓN y J. GONZÁLEZ. *Op. cit.*, pp. 113-126.

<sup>13</sup> MARTINIELLO, M. (2003). «Belgian immigration policy». En D. TURTÓN y J. GONZÁLEZ. *Op. cit.*, pp. 89-96.

concretamente, que es necesario satisfacer el «déficit demográfico» europeo. Niessen (2003)<sup>14</sup> sería partidario de cambiar el debate sobre inmigración en la UE que girase de una preocupación sobre la necesidad de excluir a los ciudadanos de terceros países a la necesidad de aumentar la inmigración en el contexto de una población en declive. El promedio de nacimientos por cada mujer en edad fértil en la UE en el año 2000 fue de 1,53 frente a los 2,1 necesarios para reemplazar a la población. Debido al aumento de la esperanza de vida, la proporción de personas de 65 años y mayores de 65 alcanzará un 22 % en 2025, habiendo experimentado un aumento desde el 16 % registrado en 1998. El resultado es que la población en edad de trabajar habrá disminuido en aproximadamente 40 millones en 2050 y la relación de trabajadores a pensionistas se habrá reducido de cuatro a uno, a dos a uno. A pesar de las variaciones regionales, esta aritmética demográfica tiene serias implicaciones para el futuro de los esquemas de pensiones y de seguridad social en los estados de bienestar europeos. Aunque parece evidente que la expansión de la inmigración podría desempeñar un papel (junto con políticas destinadas a aumentar la fertilidad y promover una mayor participación en la mano de obra) a la hora de dar un giro a esta situación a corto plazo, los efectos del aumento de la inmigración en el mercado laboral a largo plazo no pueden predecirse tan fácilmente debido a que, como apunta Niessen, los inmigrantes también están sujetos al proceso de envejecimiento.

Los dos argumentos expuestos podrían denominarse eurocéntricos, en el sentido de que están basados en el propio interés económico de los estados de bienestar europeos. Existe un tercer argumento que se centra en la potencial contribución, que supondría un aumento del flujo de mano de obra inmigrante de países menos desarrollados a países más desarrollados (y un flujo en dirección contraria de envíos de transferencias), al aumento de los niveles de vida y oportunidades de los desfavorecidos del mundo. Dado que los colaboradores de este libro no presentan este argumento de forma exhaustiva, le dedicamos un espacio aquí porque creemos que, posiblemente, es el más importante y, por lo tanto, merece consideración especial. Ni tampoco constituye, aunque de forma indirecta, un elemento de interés propio europeo, si asumimos que la desigualdad a escala mundial es la mayor amenaza a largo plazo para la seguridad y bienestar de los habitantes de los países ricos industrializados.

---

<sup>14</sup> NIESSEN, J. (2003). «The consequences of demographic change: is there a role for immigration?». En D. TURTON y J. GONZÁLEZ. *Op. cit.*, pp. 49-74.

Una de las forma más sorprendentes de representar la línea divisoria entre ricos y pobres existente en el mundo hoy en día, reside en observar que los agricultores de la UE perciben una subvención de 2 dólares al día por cada res, mientras que 1,3 mil millones de entre los más pobres subsisten con unos ingresos inferiores a 1 dólar al día. Es decir, el ganado en la UE «goza» del doble de «ingresos» de un tercio de la población mundial. Esta forma de representar la diferencia ricos y pobres, basada como está en una Política Agrícola Común de la UE sumamente protectora, es especialmente oportuna, teniendo en cuenta el denominado «Consenso de Washington» de los años 80 y 90. Según esta perspectiva, la mejor forma de hacer que la globalización pague a los pobres es la adopción aún más amplia si cabe de políticas de libre comercio y de libre inversión, una perspectiva que ha predominado en las políticas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional durante los últimos veinte años.

En retrospectiva, parece estar surgiendo una nuevo grado de consenso entre los economistas que no es tan sencillo como aparenta (RODRÍK, 2002). En primer lugar, la mayor parte de los países en vías de desarrollo experimentó un mayor crecimiento *antes* de que estos abandonaran las políticas de protección al comercio. En segundo lugar, a pesar de que los niveles de pobreza a escala mundial han experimentado una disminución muy pequeña (0,2 % al año entre 1988 y 1998), esto representa en gran medida el progreso realizado por el país más poblado del mundo, China. Teniendo una de las economías más protegidas del mundo, y habiéndose adherido a la Organización Mundial del Comercio tan solo en el año 2001, China apenas constituye un reclamo elogioso para el Consenso de Washington. En tercer lugar, si China no ha llegado hasta donde está hoy en día siguiendo los dictámenes marcados por el Consenso de Washington, tampoco lo han hecho los propios países que ahora proclaman sus ventajas. La Política Agrícola Común de la Unión Europea es un ejemplo de ello. Otro es el empleo de políticas proteccionistas por parte de la economía estadounidense en un intento por ponerse al mismo nivel e incluso sobrepasar las políticas británicas de finales del siglo diecinueve (RODRÍK, 2002, pág. 4).

La otra cara de la moneda de la liberación del comercio, impuesta por los países ricos a través de las instituciones financieras multilaterales sobre las que ejercen control, la constituyen las políticas de inmigración restrictivas, impuestas unilateralmente por los estados de bienestar de manera individual.

Gracias a los esfuerzos de los Estados Unidos y de otros países ricos, actualmente las barreras arancelarias al comercio de mercancías,

servicios financieros y flujos de inversión han disminuido hasta alcanzar bajos históricos. Pero uno de los mercados en el que las naciones pobres tienen algo en abundancia que vender —el mercado de los servicios de mano de obra— ha permanecido intacto por parte de esta tendencia a la liberalización. Las normas sobre los flujos de personas entre fronteras vienen determinadas casi siempre de forma unilateral (más que multilateralmente como sucede en otras áreas de intercambio económico) y siguen siendo sumamente restrictivas. Incluso una pequeña relajación de dichas normas produciría enormes beneficios para la economía mundial, y para las naciones pobres en particular (RODRIK, *loc. cit.*).

Esto se debe a que la diferencia entre lo que la gente puede ganar con los mismos trabajos —aunque sean de baja categoría— en los países ricos y en los países pobres es mucho más acusada que la diferencia entre los precios de los bienes comerciados entre esos países. Según Rodrik, un «cálculo rápido» sugiere que una expansión de la emigración de mano de obra desde los países pobres a los ricos, equivalente a un 3 % de la mano de obra de los países ricos, «arrojaría fácilmente unos ingresos de 200 mil millones de dólares anuales a los ciudadanos de los países en vías de desarrollo, lo cual está muy por encima de las expectativas de producción del programa de comercio de la OMC» (*loc. cit.*)<sup>15</sup>. A conclusiones muy similares, aunque de forma menos drástica, llegan WINTERS *et al.* (2002) empleando, no un cálculo rápido sino una simulación informática. En ella concluyen lo siguiente:

...aumentando las cuotas de las economías de los países desarrollados en los movimientos de entrada de mano de obra cualificada y no cualificada en tan sólo un 3% de su mano de obra, el bienestar mundial aumentaría en 156 mil millones de dólares... Esta cifra constituye una vez más la mitad de los ingresos previstos de la liberación de la totalidad restante de restricciones comerciales de bienes (104 mil millones de dólares). Por lo general, los países en vías de desarrollo se benefician más... obteniendo mayores beneficios proce-

---

<sup>15</sup> El nivel actual de transferencias ya equivale al doble de la ayuda internacional al desarrollo. «Calculadas en unos 75 mil millones de dólares al año a principios de los años 90... y en 100 mil millones de dólares en el año 2000 (Martin, 2001), las transferencias de los inmigrantes representan una gran parte de los flujos monetarios mundiales y ascienden a una cantidad muy superior a la de la ayuda mundial al desarrollo de los países en vías de desarrollo... Hacia mediados de los años 90 [la ayuda internacional al desarrollo] ... sufrió un estancamiento de unos 50 mil millones de dólares netos de amortización de la deuda... Con el fin de subrayar su relevancia para el mundo en vías de desarrollo, se estimó que el 60 por ciento de las transferencias iban destinadas a los países en vías de desarrollo en el año 2000 (Martin, 2001)» (SØRENSEN *et al.*, 2002, pág. 20).

dentes del aumento de las cuotas de mano de obra no cualificada que en mano de obra cualificada (pág. 3).

Si estos argumentos son ciertos, entonces la razón principal por la que la distancia entre los países ricos y pobres sigue creciendo, con todos los riesgos que ello supone para la paz y seguridad a largo plazo de los países tanto ricos como pobres, son las políticas de inmigración restrictivas de los países ricos industrializados. Manteniendo estas políticas, y obligando al mismo tiempo a la liberación comercial e inversora (salvo, claro está, cuando resulta perjudicial para sus propios productos), se aseguran de que sus propios ciudadanos se queden con la mejor parte de las ventajas de la globalización.

Hay por lo menos dos críticas que pueden hacerse al argumento de que la liberalización de la emigración internacional tendría un efecto drástico y positivo en la desigualdad global. La primera es que Rodrik y otros autores están presuponiendo una relación más sencilla entre los envíos de transferencias de los inmigrantes y el desarrollo de sus países de origen que la constatada objetivamente. Se han realizado numerosos estudios sobre esta cuestión, sin obtener conclusiones definitivas.

La relación entre emigración y desarrollo en los países pobres ha sido un tema de debate durante mucho tiempo. Hay dos puntos de vista principales. El negativo sostiene que la emigración internacional tiene como consecuencia un aumento de la dependencia en las transferencias por parte del país de origen y, además, distorsiona el proceso de desarrollo dado que las transferencias únicamente benefician a unos pocos «afortunados», dando de este modo lugar a disparidades de riqueza, y por lo tanto, a un malestar político y económico. El otro punto de vista considera las transferencias como uno de los factores claves para paliar la pobreza en los países emisores de mano de obra y una buena fuente de desarrollo económico (LEÓN-LEDESMA/PIRACHA, 2001, pág. 1).

De este modo, según Stephen Castles, «... la emigración puede presentar estrategias individuales efectivas para la supervivencia y mejora de las oportunidades de vida, pero no puede proporcionar soluciones generalizadas para desigualdades globales... Hay poca constatación de que la emigración bajo los planes actuales, contribuya de forma alguna a sostener el desarrollo en los lugares de origen» (2000a, págs. 91-92). Por otra parte, en un «Estudio de Políticas» llevado a cabo recientemente por el Centro para la Investigación del Desarrollo en Copenhagen, sobre el «nexo emigración-desarrollo» (SØRENSEN *et al.*,

2002) se recoge que «existe cada vez más evidencia de que las transferencias provenientes del extranjero son esenciales para la supervivencia de las comunidades en los países en vías de desarrollo...» (pág. 9). En su propio estudio del efecto de los flujos económicos derivados de la emigración en las economías de Europa central y del este, León-Ledesma y Piracha constataron que las transferencias tenían un efecto positivo sobre la productividad y el empleo, a través de su efecto en la inversión. Sin embargo, esto genera otra salvedad importante —concretamente, que los beneficios que suponen las transferencias para el desarrollo económico están distribuidos de manera desigual en los países pobres y al parecer, no son precisamente los países más pobres los que más se benefician de ellas<sup>16</sup>—.

Posiblemente, el segundo error de los argumentos de Rodrik y Winters *et al.* en su suposición de que el aumento de los flujos de mano de obra inmigrante que ellos plantean podría restringirse a los inmigrantes temporales, que serían reemplazados por otros al cabo de tres o cuatro años. Esta limitación temporal resulta necesaria para garantizar que un número de inmigrantes lo suficientemente amplio y numeroso goza de las oportunidades que conlleva un aumento de la inmigración de mano de obra, sin crear antagonismo popular a la política en los países receptores. Rodrik considera que esto podría lograrse «incorporando incentivos específicos en el programa» —como, por ejemplo, reteniendo una parte de las ganancias de los inmigrantes hasta su retorno al país de origen, o reduciendo las cuotas de los países emisores en proporción equivalente al número de aquellos que no regresaran (*loc. cit.*)—. Teniendo en cuenta la historia de la inmigración en Europa desde la década de los 70<sup>17</sup>, no sería disparatado considerar esto como otro indicio de que las predicciones de los economistas resultan más convincentes, cuanto menos vienen cargadas de las complejidades del mundo real y el comportamiento de la gente de verdad.

Posiblemente, la mejor conclusión que se puede sacar es que un aumento de mano de obra inmigrante, en especial de trabajadores no cualificados, podría contribuir de forma más significativa a reducir la

---

<sup>16</sup> La parte de transferencias mundiales correspondiente al África sub-sahariana experimentó un descenso del 8% al 4% entre 1980 y 1999, mientras que los «ganadores» han sido Europa del Este, Asia Central, Sudamérica y Centroamérica y el Caribe (GAMMELTOFT, 2002, p. ii).

<sup>17</sup> En concreto, los esfuerzos fallidos de países como Francia y Alemania para inducir a un número significativo de inmigrantes a que regresen a sus países de origen después de las medidas drásticas adoptadas en torno a la inmigración legal a principios de la década de los 70 (Bosswick (2003), Ma Mung (2003)).

desigualdad mundial que la liberación del comercio y de la inversión. Pero aquí se aplica la salvedad habitual: no debería considerarse como la panacea o, como afirma Castles, un «remedio general». Ni mucho menos debería verse como sustitutivo de una planificación exhaustiva de la ayuda al desarrollo internacional teniendo en cuenta las diferencias regionales en la aportación realizada a las economías de los países en vías de desarrollo por parte de los envíos de transferencias.

## Identidad, arraigo y ciudadanía

La cuestión de la integración de las minorías culturales en las sociedades europeas adopta lógicamente un papel prominente en los capítulos que siguen a continuación. Se trata de una cuestión que plantea interrogantes fundamentales sobre el sentido de pertenencia, sobre la identidad y ciudadanía, y en última instancia, sobre el futuro del modelo nación-estado del propio ordenamiento político. Dichos interrogantes deben ser asumidos por todos los países con un número considerable de minorías inmigrantes, pero es posible que sean percibidos de manera más acusada en aquellos que, hasta muy recientemente, o bien no eran países de inmigración o no se veían a sí mismos como tales.

Alemania entra dentro de esta última categoría. Bosswick (2003)<sup>18</sup> examina el lento y doloroso proceso por el que, durante los últimos cincuenta años, los políticos alemanes aceptaron el hecho de que Alemania era «*de facto* un país de inmigración»<sup>19</sup>. Un aspecto fundamental de este proceso ha sido el deterioro del concepto de nación alemana, mediante la introducción de cambios en la ciudadanía alemana y en la ley de naturalización. Durante principios de los 90, el número de niños nacidos en Alemania de padres extranjeros fue un 80 % superior al número de extranjeros que adoptaban la ciudadanía mediante la naturalización. Sin embargo, desde el 1 de enero del año 2000, los hijos de padres extranjeros nacidos en Alemania se convierten automáticamente en ciudadanos alemanes, siempre y cuando uno de los padres tenga los derechos de residencia, mientras que los nacidos a partir de 1990 han podido solicitar la naturalización. Actualmente, otros extran-

---

<sup>18</sup> Durante este período, hubo un aumento neto de 9 millones de personas a través de la inmigración, con un promedio anual neto de inmigración de 200.000 ciudadanos extranjeros (Bosswick, 2003).

<sup>19</sup> BOSSWICK, W. (2003). *Op cit.*

jeros tienen derecho a obtener la ciudadanía transcurridos ocho años de residencia legal, a condición de que no tengan antecedentes criminales, que no dependan de la asistencia social y de que tengan cierto nivel de dominio de la lengua alemana.

La imposición de estas condiciones sugiere que el éxito (desde el punto de vista de los inmigrantes) de la integración de las minorías inmigrantes en la sociedad alemana se ve aún obstaculizada por la caracterización estereotipada de las comunidades inmigrantes como integradas por un grupo más que considerable de criminales y parásitos de la asistencia social. Esta es la impresión que plantea el capítulo de Brüß en el que compara las actitudes de los adolescentes alemanes hacia los adolescentes procedentes de familias inmigrantes turcas que han vivido en Alemania durante décadas, y los adolescentes «reasentados» (esto es, «Aussiedler» o «alemanes étnicos»), que llegaron procedentes de la antigua Unión Soviética y de Europa del Este a partir de mediados de los 80. Sus resultados muestran que existe una mayor «distancia social» entre los adolescentes alemanes y turcos que la existente entre los adolescentes alemanes y los reasentados y que, por lo tanto, los adolescentes turcos corren el riesgo de marginación social.

Bosswick hace hincapié en un aspecto importante en el sentido de que la integración de los inmigrantes no constituye un proceso unidireccional —siempre conlleva un proceso de ajuste y adaptación por parte de los integrantes de la sociedad receptora, un proceso que ha conducido a Alemania a un replanteamiento del concepto de nación alemana como una entidad homogénea y étnica—. Esta es sin duda la razón por la que el proceso ha sido lento y arduo, y por la que se ha desarrollado a trancas y barrancas. En otros países europeos en los que la inmigración procedente del sur constituye un fenómeno relativamente nuevo si se compara con Alemania, como es el caso de España, Finlandia e Italia, este proceso está tan sólo en sus inicios y promete ser igualmente arduo y de gran alcance.

En España, se ha producido un «cambio cualitativo» en la naturaleza de la inmigración desde la década de los 80, con un gran aumento de inmigrantes provenientes de Latinoamérica y África (Ruiz, 2003)<sup>20</sup>. Pero aunque este aumento relativamente rápido y reciente de pluralidad cultural ha comenzado a afectar a la «psicología colectiva» española, las políticas destinadas a proteger los derechos de las minorías culturales son «prácticamente inexistentes», siendo el control de la in-

---

<sup>20</sup> Ruiz, E. (2003). *Op. cit.*

migración la preocupación predominante de la Administración. Esto refleja la preocupación e inquietud públicas en lo referente a la inmigración, la cual se considera actualmente como «uno de los principales problemas del país». Y sin embargo, en comparación con los estándares europeos, España cuenta con un número reducido de población de residentes extranjeros —1,5 millones (un cuarto de los cuales son ciudadanos europeos) de una población total de 40 millones—.

Finlandia, a diferencia de otros «estados de bienestar nórdicos» ha sido, al igual que España, un país de emigración hasta los últimos diez años, durante los cuales se ha producido una afluencia de refugiados y de solicitantes de asilo relativamente elevada (Similä, 2003)<sup>21</sup>. Cuenta con una población bastante homogénea de unos cinco millones, de los cuales sólo alrededor de 18.000 integran las minorías nacionales (samis, rom, judíos y tártaros). Ante la necesidad de que la inmigración de mano de obra crezca con toda probabilidad, Finlandia se enfrenta, más o menos por vez primera en su historia, con el consabido problema de cómo reconciliar los valores universalistas del estado liberal democrático con la necesidad de dar cabida a la diversidad cultural.

En Italia, otro país que ha pasado en muy poco tiempo de ser predominantemente un país de emigración a ser un país de inmigración y en el que el acceso a la ciudadanía está basado en el principio de *jus sanguinis* («la ley de la sangre»), el problema que se plantea es el de cómo mantener la identidad italiana (Pace, 2003)<sup>22</sup>. Según Pace, existe una concienciación cada vez mayor entre la opinión pública italiana de la necesidad de llegar a una nueva base de «solidaridad social», que a su vez es de suponer que conllevará un distanciamiento del modelo étnico actual de la nación italiana (en sí mismo una «invención» relativamente reciente) hacia una nueva interpretación de lo que significa ser italiano.

Dos de los países que se abordan en este libro, Francia y el Reino Unido, cuentan con trayectorias largas y significativas como países de inmigración, aunque cada uno de ellos ha seguido un enfoque diferente en lo que se refiere a la integración de minorías. El «modelo republicano» francés de inmigración ha supuesto la integración de individuos más que de grupos (Ma Mung, 2003)<sup>23</sup>. Tal vez la mejor forma de des-

<sup>21</sup> SIMILÄ, M. (2003). «Immigrants and minorities in Finland: problems and challenges». En D. TURTON y J. GONZÁLEZ. *Op. cit.*, pp. 97-112.

<sup>22</sup> PACE, E. (2003). «Between guilt and gift: The politics of identity and immigration policy in Italy». En D. TURTON y J. GONZÁLEZ. *Op. cit.*, pp. 149-158.

<sup>23</sup> MA MUNG, E. (2003). *Op. cit.*

cribir este proceso se asemeje más a una asimilación que a una integración ya que, como afirma Ma Mung, según este modelo, «Se tolera al extranjero sólo a condición de que desaparezca». El enfoque británico respecto a la gestión de la diversidad étnica y cultural contiene elementos de asimilacionismo, pero lo ha combinado haciendo un especial hincapié en el «pluralismo cultural», que ha sido el distintivo de los países «clásicos» de inmigración —Canadá, EEUU y Australia— (CASTLES, 2000b, 134-140).

El modelo republicano siguió siendo primordial en Francia tras el cese de la inmigración de mano de obra en los años 70 pero comenzó a cambiar en los 90 como consecuencia de la interacción de políticas tanto progresivas como represivas hacia los inmigrantes. Por otra parte, hubo un nuevo enfoque en torno al problema de la discriminación. El reconocimiento de que los individuos son discriminados por el grupo étnico al que pertenecen supone lógicamente llevar a cabo políticas concebidas para ayudar a la integración de grupos más que a la de individuos y, por lo tanto, representa un alejamiento del enfoque asimilacionista hacia la gestión de la diversidad étnica. Por otra parte, el endurecimiento de la política de inmigración a través de las denominadas «Leyes Pasqua»<sup>24</sup> tuvo como resultado, entre otras cosas, la retirada del derecho de los extranjeros a convertirse en ciudadanos franceses. Según Ma Mung (2003)<sup>25</sup>, la integración europea y las nuevas formas de emigración internacional, que han hecho que el principio de «mono-pertenencia» a una única nación-estado se encuentre cada vez más anticuado, están afectando seriamente a los principios fundadores de la nación-estado francesa. Nos «invitan», afirma, «a replantear nuestras relaciones con el extranjero, con la otredad y con la exterioridad: es decir, con el mundo».

La interacción de políticas progresivas y represivas, que pueden detectarse en el análisis que realiza Ma Mung de los cambios en el enfoque tradicional francés hacia la integración de los extranjeros, constituye el eje central del capítulo mencionado sobre el Reino Unido. En él, compara el «lento avance de la legislación progresista» diseñada para luchar contra la discriminación y promover el pluralismo cultural, el cual ha tenido un seguimiento muy escaso en lo que se refiere a repercusión pública, con unas políticas restrictivas cada vez mayores hacia los solicitantes de asilo y a los inmigrantes ilegales. Estas, a su vez, han ve-

---

<sup>24</sup> Nombre que reciben por el Ministro del Interior del gobierno derechista de Balladur que subió al poder en 1993.

<sup>25</sup> MA MUNG, E. (2003). *Op. cit.*

nido seguidas de una «retórica política enérgica y explícita». Evidentemente, ambas políticas se oponen entre sí, puesto que la «lucha» contra los inmigrantes ilegales (código para los «solicitantes de asilo»), acompañada como está por una campaña mediática sensacionalista, apenas se ha planeado para aumentar la tolerancia y respeto hacia las minorías inmigrantes entre la población receptora. Resulta difícil no coincidir con Husband (2003)<sup>26</sup> en que el ataque público sobre los solicitantes de asilo «falsos» tiene más que ver con las estimaciones de ventajas electorales a corto plazo que con la protección de los refugiados «verdaderos» o la promoción de los valores multiculturales.

Y sin embargo, no es tan sencillo como parece. Lo que evidencian todos estos ejemplos es una contradicción, dentro del modelo nación-estado de organización política, entre ciudadanía, como fuente universal de derechos individuales, y la nacionalidad, como fuente principal y fundamental de la identidad social de un individuo. La contradicción entre ciudadanía y nacionalidad surge de dos presunciones interrelacionadas entre sí, que residen en el centro del modelo nación-estado pero que están siendo cada vez más problemáticas ante un aumento cada vez mayor de los niveles de emigración internacional y de desarrollo de redes transnacionales. En primer lugar, está el supuesto de que la población que vive en el territorio de un estado constituye una comunidad nacional homogénea, con valores, sentimientos y relaciones comunes. Siempre ha sido este el mito, pero cada vez ha sido más difícil mantenerlo en las condiciones actuales de globalización, en las que integración de minorías autóctonas y étnicas ha sido una base cada vez más prominente de la identidad subnacional. En segundo lugar, existe lo que JOPPKE denomina el «principio de sedentaridad» (1998, pág. 6), el supuesto de que la identidad nacional de un individuo, a diferencia de cualquier otra diferenciación social, es integradora y exclusiva.

...los estados son una anomalía arcaica dentro de la organización de la sociedad moderna, la cual se basa en el principio de diferenciación no territorial y funcional. Este orden funcional integra a los individuos únicamente en determinados aspectos concretos (e.g. trabajadores, consumidores o practicantes), pero nunca en su totalidad, exigiendo de este modo que tengan múltiples orientaciones y relaciones y, en este sentido, con una flexibilidad y movilidad permanentes. Los estados son una excepción a ello. Incluyen al individuo en su to-

---

<sup>26</sup> HUSBAND, Ch. (2003). «Contradictory dynamics within British multiculturalism: pursuing ethnic pluralism excluding asylum seekers». En D. TURTON y J. GONZÁLEZ. *Op. cit.*, pp. 191-206.

talidad e involuntariamente mediante atribución por nacimiento, esperando además que se vincule únicamente a un estado entre una pluralidad de estados concebidos de modo similar, y que no cambie esta vinculación durante toda su vida... A diferencia de las clases de Schumpeter los estados no pueden permitirse ser como autobuses, siempre llenos pero siempre ocupados por gente diferente (véase Schumpeter, 1953, pág. 171) (JOPPKE, 1998, pág. 6).

Evidentemente, lo que se necesita es una compensación o equilibrio entre la movilidad y flexibilidad que «la organización de la sociedad moderna» exige al individuo, y la «sedentariedad» necesaria para que el modelo nación-estado organice la vida política. La misma necesidad de equilibrio la plantea Hirschman en cuanto a la oposición entre «salida» y «lealtad» (1970, págs. 61-71, citado en JORDAN/DÜVELL, 2003, pág. 23). Por «salida» se refiere a la necesidad de que los individuos, en un sistema de mercado, analicen de entre los diferentes productos y marcas hasta encontrar la que les ofrezca las mayores ventajas para ellos. Por otra parte, las instituciones políticas exigen «lealtad», si se ha de persuadir a los miembros de que merece la pena tomar parte en la toma de decisiones colectiva.

Es de suponer que los estados siempre han sentido la necesidad de alcanzar ese «equilibrio». Continuando con esta metáfora, podríamos decir que lo que es novedad hoy en día es que el nivel e intensidad de la emigración internacional durante las últimas décadas, ligado a otras tendencias globalizadoras, ha empujado el «punto de equilibrio» hasta el límite de la balanza. Por lo tanto, encontrar un nuevo punto de equilibrio supondrá cambios radicales en los conceptos de pertenencia, ciudadanía e identidad a los que nos hemos acostumbrado durante el aumento triunfal de la nación-estado, hasta alcanzar su posición actual como principio organizador político predominante del mundo moderno. Un ejemplo de un paso pequeño pero significativo hacia la consecución de dicho equilibrio viene dado por Pekari (2003)<sup>27</sup>, en su estudio sobre la ampliación del derecho al voto en las elecciones locales de Viena a los «ciudadanos de terceros países» —residentes de larga duración que no son ciudadanos austriacos ni de la Unión Europea—. Esta propuesta (que no había entrado en vigor cuando Pekari estaba escribiendo su capítulo) rompe el vínculo entre la ciudadanía y los derechos de voto (si bien es cierto que a nivel más local), al reconocer que los no

---

<sup>27</sup> PEKARI, C. (2003). «Votong rihts for third country nationals in Vienna: a new step towards democratic participation in Austria». En D. TURTON y J. GONZÁLEZ. *Op. cit.*, pp. 227-234.

ciudadanos residentes tienen el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones políticas que afectan a los ciudadanos y a los no ciudadanos por igual.

## El papel de los académicos y de la sociedad civil

Los académicos que escriben sobre inmigración y asilo suelen ser la mayoría de las veces, al igual que los autores de este libro, sumamente críticos con las políticas seguidas por los gobiernos de los estados democráticos liberales, concretamente durante las últimas décadas. Una base de estas críticas es ética y filosófica, y se refiere al fracaso de los gobiernos en proteger los derechos de los inmigrantes, así como en cumplir con sus obligaciones hacia los refugiados y hacia los solicitantes de asilo de acuerdo con el derecho internacional. Otra crítica habitual es pragmática, y afecta a la tendencia frecuentemente constatada de la política de inmigración a ser ambivalente e incoherente en sus fines, y a tener consecuencias imprevistas, a menudo directamente opuestas a lo que los encargados de formular políticas pretendían.

El ejemplo más evidente de esto que se puede encontrar en los capítulos de la publicación son las restricciones impuestas por los países europeos a la inmigración de mano de obra en los años 70 y 80, y a la entrada de solicitantes de asilo, concretamente en los 90. Un «efecto secundario no intencionado» del fin de la contratación de trabajadores extranjeros en Alemania en 1973, y los consiguientes intentos fallidos de promover un retorno voluntario significativo, fue que muchos extranjeros se quedaron precisamente porque no tendrían la opción de volver a Alemania si regresaban a sus países de origen (Boswick, 2003)<sup>28</sup>. En general, y contemplados junto con otras medidas destinadas a reducir el número de solicitudes de asilo, los esfuerzos recientes por parte de los estados europeos por tener un mayor control sobre la inmigración han contribuido, como se ha señalado anteriormente, a generar una enorme «industria» internacional con mayores recursos cada vez de tráfico clandestino de inmigrantes ilegales. Como apunta Boutruche (2003)<sup>29</sup>, «probablemente, la paradoja más sorprendente de la política de inmigración de la UE» fue que «al conceder la máxima prioridad a la lucha contra la migración ilegal, fomentó el problema que se supone que iba a abordar inicialmente».

<sup>28</sup> BOSWICK, W. (2003). *Op. cit.*

<sup>29</sup> BOUTRUCHE, S. (2003). *Op. cit.*

Estas críticas dirigidas hacia la política de inmigración europea, tanto éticas como pragmáticas, plantean interrogantes sobre la efectividad de la investigación y la defensa como medios de influir en el proceso de toma de decisiones políticas. Gallagher (2003)<sup>30</sup>, basándose en la experiencia de los EEUU, hace hincapié en el efecto que pueden tener en las políticas los académicos y juristas si trabajan conjuntamente y se organizan lo suficientemente bien. Cree firmemente, sin ninguna duda, que los académicos y los juristas europeos tienen un largo camino por recorrer en esta dirección si se compara con sus contrapartes norteamericanas. Pese a la actividad a nivel local a través de «los movimientos de la sociedad civil», trabajando en los ámbitos escolares y laborales, prácticamente como la única esperanza de contener los temores infundados de la opinión pública italiana ante la idea de que los extranjeros les arrebatan sus puestos de trabajo, colegios e identidad.

Por otra parte, Ruiz es menos optimista en lo que se refiere a la contribución de las ONGs a mejorar la política de inmigración en España. El número de estas organizaciones que trabajan en el área de migración ha «aumentado espectacularmente» durante los últimos años pero, al mismo tiempo, su independencia y por lo tanto, su capacidad de tener un efecto «transformativo» en la sociedad se ha visto comprometido por su dependencia económica de los fondos públicos. Se han convertido, de hecho, en subcontratistas de «quien gobierne», ofreciendo servicios que estén legitimados por la política gubernamental.

Estos razonamientos lanzan una advertencia también para los académicos que trabajan en el ámbito de la inmigración y de los refugiados, puesto que también suelen depender de la financiación gubernamental y, obviamente, intentan que sus investigaciones sean «pertinentes» a los problemas tal y como éstos son percibidos y definidos por aquellos que formulan las políticas a seguir. Nos gustaría finalizar esta introducción sugiriendo que, paradójicamente, es probable que la investigación académica tenga un efecto más beneficioso sobre la política cuanto más se distancie de las preocupaciones e inquietudes inmediatas de los diseñadores de políticas y de los conceptos y categorías mediante las cuales se estructuran dichas preocupaciones e inquietudes<sup>31</sup>.

Un tema de debate habitual en cualquier ámbito de investigación orientado a la resolución de un problema plantea cómo salvar la de-

---

<sup>30</sup> GALLAGHER, A.M. (2003). *Op. cit.*

<sup>31</sup> Los párrafos siguientes están basados en un razonamiento también expuesto en TURTON (en prensa, 2003).

nominada «división entre investigación y práctica». A primera vista, la respuesta parece evidente. Si queremos que nuestra investigación influya en la política, entonces es preferible definir sus fines y objetivos de acuerdo con las categorías y conceptos que utilizan los que elaboran las políticas a seguir. Este fue el enfoque adoptado por los estudios sobre refugiados, cuando surgió como un campo de investigación académica en los años 80. Su interés en que fuese «pertinente» y, debe admitirse, su necesidad de financiación, les llevó a adoptar categorías y preocupaciones relacionadas con la política a la hora de definir el tema de estudio y de fijar su programa de investigación. El problema que planteaba este enfoque era que es posible que las categorías y conceptos utilizados por los que elaboran las políticas no sean de utilidad —realmente, cabe la probabilidad de que no sirvan absolutamente para nada— cuando se trata de la búsqueda del razonamiento científico. Después de todo, este no es su fin primordial<sup>32</sup>. Y sin embargo, debemos suponer que cuanto más rigurosa es la ciencia, tanto teórica como metodológicamente, más probable es que tenga un efecto beneficioso sobre la política.

Quizás la forma más habitual de calificar la «diferencia» entre investigación y práctica sea la de distinguir entre dos tipos de personas, académicos y profesionales, vinculado cada uno de ellos a un tipo de actividad profesional diferente y teniendo cada uno de ellos un objetivo diferente: los académicos, se suele afirmar, pretenden entender el mundo, mientras que los profesionales quieren cambiarlo. Sin embargo, lo que parece ser una clara distinción enseguida se torna confusa cuando se intenta darle un contenido empírico. Dado que, por una parte, no resulta fácil clasificar a los individuos inequívocamente en dos categorías (¡con frecuencia, los académicos también quieren cambiar el mundo!) y, por otra, entender el mundo constituye evidentemente un requisito previo para cambiarlo de forma deliberada, sistemática y provechosa.

Una forma más productiva de enfocar esta cuestión podría ser la de establecer una distinción, no entre dos tipos de personas o actividades profesionales, centrándose cada uno de ellos en un objetivo diferente, sino entre dos clases de conocimientos, científico (o académico) y práctico, que la misma persona puede combinar fácilmente y hacer uso de ella, dependiendo del contexto y de la situación. Dado que todo cono-

---

<sup>32</sup> Saber cuál es su fin primordial es otra cuestión. De cualquier modo, suponemos que la prioridad primera de cualquier institución, política o de la naturaleza que sea es perseguir sus propios intereses creados y garantizar su propia supervivencia.

cimiento se genera socialmente, una base evidente en la que diferenciar los diferentes tipos de conocimiento es la de centrarse en las diferencias de sus modos de producción y reproducción. De este modo, podemos afirmar que el conocimiento práctico se genera «haciendo» —es decir, a través de la propia ejecución de una tarea o actividad que no esté destinada fundamentalmente a generar conocimiento— mientras que el conocimiento científico viene generado por una actividad que tiene precisamente ese objetivo. Además, podemos afirmar, que precisamente una característica del conocimiento práctico es la de ser irreflexivo y natural (aunque no necesariamente falso) porque se genera «haciendo» y esa es una característica del conocimiento científico, ser reflexivo y encorsetado (aunque no necesariamente verdadero) porque viene generado por la aplicación deliberada del método científico.

Desde este punto de vista, la mejor forma de que el conocimiento académico sea «pertinente» para la política y la práctica es utilizarlo para analizar y cuestionar lo que el conocimiento práctico da por sentado, y no el de sustentarlo o legitimizarlo. De esto se deduce que deberíamos, al menos, considerar la posibilidad de que las consecuencias «no deliberadas» e «imprevistas» de la política de inmigración pueden ser, en parte, el resultado de que la investigación en este área esté demasiado íntimamente ligada a los problemas inmediatos y a corto plazo del mundo de la política (CASTLES, 2003, pág. 26). Una buena investigación siempre se planteará la idoneidad y utilidad de las generalizaciones, supuestos y categorías que se dan por sentado —podría afirmarse que es precisamente para esto para lo que sirve la investigación—. Por lo tanto, es mediante este cuestionamiento que la investigación puede desempeñar su papel más eficaz en la mejora general del bienestar humano. En palabras de Louis Pasteur, un científico cuya contribución práctica a la mejora del bienestar humano resulta difícil de exagerar: «Il n'existe pas de sciences appliquées mais seulement des applications de la science» (1872, pág. 42).

## Bibliografía

- CASTLES, S. (2000a), «Migration and Minorities in Europe: Perspectives for the 1990s: Eleven Hypotheses». En: S. CASTLES, *Ethnicity and Globalization: From Migrant Worker to Transnational Citizen*. Sage Publications, Londres.
- CASTLES, S. (2000b), «Multicultural Citizenship: The Australian Experience». En S. CASTLES, *Ethnicity and Globalization: From Migrant worker to Transnational Citizen*, Sage Publications, Londres.

- CASTLES, S. (2003), «Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation». En: *Sociology* 37 (1), págs. 13-34.
- COLLINSON, S. (1999), *Globalisation and the Dynamics of International Migration: Implications for the Refugee Regime*. Documento de trabajo N.º 1, New Issues in Refugee Research, UNHCR, Ginebra.
- GAMMELTOFT, P. (2002), *Remittances and other Financial Flows to Developing Countries*. Expert Documento de trabajo, Centre for Development Research, Copenhagen.
- GIBNEY, M.; HANSEN, R. (2002), «Asylum policy in the West: Past trends, future Possibilities». Artículo preparado para la *WIDER International Conference on Poverty, International Migration and Asylum*, Helsinki, 27-28 septiembre.
- HIRSCHMAN, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in firms, Organisations and States*. Harvard University Press, Harvard, MA.
- JOPPKE, C. (1998), «Immigration Challenges to the Nation-State». En: *Challenges to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, ed. C. Joppke. Oxford University Press, Oxford.
- JORDAN, B.; DÜVELL, F. (2003), *Migration: The Boundaries of Equality and Justice*. Polity Press, Cambridge.
- LEÓN-LEDESMA, M.; PIRACHA, M. (2001), «Internacional Migration and the Role of Remittances in Eastern Europe». Department of Economics, University of Kent at Canterbury. [www.ukc.ac.uk/economics/papers/papers-pdf/2001/0113.pdf](http://www.ukc.ac.uk/economics/papers/papers-pdf/2001/0113.pdf) (leído, 1/10/03).
- MARTIN, S. (2001) *Remittance Flows and Impact*. Artículo preparado para la Conferencia: *Regional Conference on Remittances as a Development Tool*, organizada por el Multilateral Investment Fund y el Inter-American Development Bank.
- PASTEUR, L. (1872), *Comptes rendus des travaux du Congrès viticole et séricicole de Lyon*, 9-14 septiembre.
- RODRIK, D. (2002), «Globalization for whom? Time to change the rules - and focus on poor workers». *Harvard Magazine*, 104:6, julio-agosto 2002. [www.harvard-magazin.com/on-line/070280.html](http://www.harvard-magazin.com/on-line/070280.html) (leído 23/9/03).
- SCHUMPETER, J. (1953), «Die sozialen Klaen im ethnisch homogenen Milieu». En *Aufsätze zur Soziologie*, ed. J. Schumpeter, Mohr, Tübingen [primera publicación en 1972].
- SØRENSEN, N.N.; VAN HEAR, N.; ENGBERG-PEDERSEN, P. (2002), *The Migration - Development Nexus: Evidence and Policy Options. State of the Art Overview*. Documento de trabajo 02.6, Centre for Development Research, Copenhagen.
- TURTON, D. (en imprenta, 2003), *Refugees, forced resettlers and «other forced migrants»: towards a unitary study of forced migration*. Documento de trabajo, New Issues in Refugee Research, UNHCR, Ginebra.
- VAN KESSEL, G. (2001), «Global Migration and Asylum». En: *Forced Migration Review*, 10, págs. 10-13.
- WINTERS, L.A.; WALMSLEY, T.L.; WANG, Z.K.; GRYNBERG, R. (2002) *Liberalising the Temporary Movement of Natural Persons*. Economics Discussion Paper N.º 87, University of Sussex, UK.



## Capítulo 4

# Desarrollo, Paz y Pueblos Indígenas: Tejiendo la Diversidad para la Buena Vida

Morna Macleod  
UNAM, Mexico

*Desarrollo es una palabra que no la tenemos tan bien clara, tan bien definida. No existe en nuestros idiomas. Pero la estoy relacionando más con la idea de la construcción de la paz, de la felicidad, lo que relata el libro Pop Wuj<sup>1</sup>: «Que todos tengan paz, que sean felices» (Pedro Esquina, dirigente campesino maya tz'utujil<sup>2</sup>).*

En este trabajo, haré unas reflexiones, desde mi experiencia en el trabajo de desarrollo en agencias de cooperación internacional en Mesoamérica, de consultora independiente, respaldado por mis estudios académicos y experiencia práctica de acompañamiento a movimientos indígenas, sobre los desafíos para la construcción de la paz o la buena vida de los pueblos indígenas del continente. Los pueblos indígenas suman entre 40 a 48.5 millones de habitantes, un 8 % a 10.18 % de la población latinoamericana (Plant 1998, p. 5. Deruyterre 2001, p. 2 respectivamente) y más del 50 % de la población en países como Guatemala y Bolivia. Por otra parte, hay una clara correlación entre etnia y pobreza, donde las grandes mayorías de indígenas sufren altos índices de marginación, exclusión social y discriminación. Entiendo la paz no sólo en términos de ausencia de guerra, sino como un concepto proactivo y positivo basado en la auto-realización del bienestar, libertad y felicidad, es decir de la ausencia de todo tipo de violencia estructural—desde la distribución inequitativa de recursos, racismo, relaciones inequitativas de género y etnocentrismo, además de militarismo y delincuencia organizada—. Mi ponencia se centrará en cuatro puntos fundamentales. Primero, en las diferentes manifestaciones de violencia estructural, y la manera en que éstas se articulan y entrelazan, creando lógicas compuestas de opresión; segundo, en problematizar el concep-

---

<sup>1</sup> Libro sagrado de los maya-K'iche's.

<sup>2</sup> Seminario sobre desarrollo desde una perspectiva indígena, organizado por Oxfam Community Aid Abroad (Australia), con miembros de organizaciones indígenas de Guatemala, Honduras y México y de la cooperación internacional, Chimaltenango, Guatemala 15/9/1999).

to de desarrollo tratándose de pueblos indígenas, y avanzar la idea de la «buena vida»; tercero, en reflexionar brevemente sobre los aspectos positivos y negativos de la cooperación internacional en los procesos de desarrollo, para concluir (cuarto) con una propuesta sobre la construcción de diferentes tipos de autonomía para contribuir a la «buena vida» de los pueblos indígenas, así como a la diversidad en las estrategias de desarrollo.

## 1. **Violencia Estructural y Lógicas Compuestas de Discriminación y Opresión**

Cuando analizamos la situación de los pueblos indígenas, encontramos diversas lógicas de discriminación y violencia estructural. Entre las más destacadas están la distribución inequitativa de ingresos: por ejemplo, en Guatemala el 89.5 % de la población indígena es pobre y 76.1 % es extremadamente pobre<sup>3</sup>. En México, el 18 % de la población es considerada pobre, sin embargo, 81 % de los pobres son indígenas (UNDP 2004). Aunado a lo anterior, está el despojo de sus tierras y territorios ancestrales, la devastación y falta de control sobre los recursos naturales en las áreas donde habitan.

También de carácter estructural son los problemas de racismo y discriminación cultural. Aunque interconectadas y a veces imbricadas, hago la separación analítica entre ambos. Entiendo al **racismo**, como una construcción social y una ideología que estigmatiza a través de marcadores fenotípicos para justificar la superioridad de unos y la inferioridad de otros (en este caso, los pueblos indígenas); un ejemplo claro es el dicho común «*soy pobre, pero no soy indio*». Por otra parte, la **discriminación cultural** —o el etnocentrismo— descalifica, minimiza, desconoce o invisibiliza las culturas y formas de aprehender el mundo de los pueblos indígenas. Parafraseando a Galeano (2002), los indígenas son «los nadies» que no hablan idiomas, sino dialectos; que no profesan religiones, sino supersticiones: que no hacen arte, sino artesanía, que no practican cultura, sino folklore. «Colonialismo interno» es la forma en que muchos intelectuales indígenas nombran a esta desvaloración de su cultura. Por otra parte, está la discriminación de género, donde se imbrican factores sociales, culturales e históricos. Fre-

---

<sup>3</sup> Prensa Libre, 1 de agosto de 1999, método de análisis «*Línea de Pobreza*». *Plan Nacional de Desarrollo del Pueblo Maya de Guatemala*, Q'qu'kumatz —MENMAGUA— Guatemala, febrero de 1999.

cuentemente, las mujeres indígenas son percibidas por los «otros» (feministas, políticos, agencias de cooperación, etcétera) como víctimas de su cultura, enclaustradas y asignadas el rol de guardianas de la misma. Si bien hay machismo entre hombres —y mujeres— indígenas, y costumbres que perjudican a las mujeres, también se entrelazan otros factores, como señala la lingüista maya kaqchikel, Ix'tzulu Elsa Son: *«No es elección de la mujer haberse quedado en la casa, ... a partir del momento en que la mujer permanece más en la casa ha resultado ser la guardiana de esa cultura, pero realmente no ha habido opción, sino ha sido obligada no solamente por el hombre, por el esposo, sino por situaciones totalmente diferentes: no puede salir porque no tiene educación, no puede salir porque no sabe castellano, es monolingüe. No es obligada por situaciones de la cultura maya, sino por situaciones fuera de ella; el papel de guardiana es un poco obligado por las circunstancias, pero por otro lado, [está] el deseo real de hacer perdurar la cultura dentro del hogar; si vemos que el hogar es donde uno fundamenta sus principios y valores desde pequeño, para poder salir y hacer frente a ese mundo que puede ser diferente al nuestro»* (Entrevista por la autora a Ix'tzulu Elsa Son Chonay, 3 de julio de 2003, Ciudad de Guatemala).

Esta reflexión es importante, pues muchas mujeres indígenas reivindican ser portadoras y reproductoras de su cultura, pero rechazan la **obligación** de serlo, así como las múltiples lógicas de discriminación que las oprimen, reconociendo la multi-causalidad de las mismas. La forma en que las diferentes discriminaciones se impactan entre sí crea lógicas compuestas y manifestaciones específicas. Por otra parte, las diferentes lógicas inciden entre sí. La pobreza y el racismo fomentan reacciones de impotencia, rabia y violencia de hombres hacia mujeres, y también en ocasiones de mujeres hacia sus hijos/as. Son efectos encadenados que dan lugar a espirales de violencia y desempoderamiento. Por otra parte, hay una tendencia a analizar y trabajar estas lógicas de forma separada: desde una visión de clase, o de género o desde una perspectiva cultural —o hablar del ya casi trillado clase-género-raza/etnia— sin tratarlos de forma holística e interconectada. Un reto metodológico no sólo para los pueblos indígenas, sino para las organizaciones sociales, la cooperación internacional y la academia, es lograr integrar el análisis de estas diferentes lógicas y las maneras en que interactúan e impactan entre sí, así como lograr elaborar estrategias para su superación.

Las imbricadas lógicas de discriminación también impactan en la marginación política de los pueblos indígenas y su sub-representa-

ción en la vida nacional de los países latinoamericanos. No fue sino hasta el año 2000 que llegó el primer indígena, el kichwa Luis Maldonado, a ser Ministro de Estado en el Ecuador. En Guatemala, es menos de una década antes, justo después de las actividades en torno a los Quinientos Años, cuando el maya-k'iche' Dr. Alfredo Tay Coyoy accede a encabezar el Ministerio de Educación. Bolivia cuenta con el primer Aymara, Víctor Hugo Cárdenas, de vicepresidente de la república a mediados de los noventa y en muchos países latinoamericanos no ha habido ministros indígenas. Más bien, prevalecen los estereotipos de los indígenas como pobres y como «sectores vulnerables» a los que hay que brindar protección y tutelaje; esto es evidente en la contra ley indígena que se aprobó en México en 2001, al echar tierra a la propuesta COCOPA y Acuerdos de San Andrés. El trato de menor de edad también es una forma de desprecio y de violencia estructural.

Ahora bien, aunque este breve recorrido sobre las diferentes lógicas de violencia estructural pone de manifiesto las grandes brechas y asimetrías de poder que enfrentan los pueblos indígenas, las respuestas ante esta situación no deben situarlos como víctimas pasivos, como «pobrecitos», sino como sujetos históricos que buscan su liberación, o lo que muchos llaman su «descolonización». El concepto de la descolonización es sugerente, porque se refiere no sólo a los factores externos que tienen que cambiar para que los pueblos indígenas puedan acceder a las oportunidades, servicios del Estado y apoyos internacionales para construir «su buena vida», sino que el concepto también se refiere a la necesidad de superar los procesos de internalización o interiorización de la colonización, de las diferentes lógicas de opresión que desempoderan y empobrecen.

Las brechas señaladas son causa y motivo para el florecimiento de conflictos sociales, que pueden tomar la magnitud del conflicto armado interno en Guatemala, o el levantamiento zapatista en México, o manifestarse en la inestabilidad, ingobernabilidad y precaria democracia en Bolivia, o en los constantes derrocamientos y cambios de gobierno en el Ecuador. En Guatemala, a raíz del conflicto armado, la brutal represión y las políticas de tierra arrasada y masacre, afectaron especialmente a la población y comunidades indígenas. Según los 42,275 casos documentados<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Como señala el Informe de la CEH, estos representan una muestra, no la totalidad, de las violaciones de los derechos humanos y hechos de violencia vinculados al enfrentamiento armado. Entre ellas 23,671 corresponden a víctimas de ejecuciones arbitrarias y 6,159 a víctimas de desaparición forzada.

por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico<sup>5</sup> (CEH), de las víctimas plenamente identificadas, el 83 % corresponden a personas mayas y el 17 % a ladinos; por eso la percepción de muchos mayas que en el conflicto, «los mayas pusieron los muertos». Así, la CEH registró 626 masacres atribuibles a las fuerzas del Estado, donde «se exterminaron por completo comunidades mayas, así como destruyeron sus viviendas, ganado, cosechas y otros elementos de sobrevivencia» (CEH 1999: 35). Es lógico que el sentido de agravio —tanto hacia el Estado como hacia las organizaciones revolucionarias— de parte de muchos indígenas se haya aumentado después de este «tercer holocausto»<sup>6</sup>, contribuyendo a relaciones tensas y polarizadas dentro de la sociedad guatemalteca.

La constatación de las múltiples lógicas de violencia estructural, de grandes asimetrías de poder y de sociedades fragmentadas, nos lleva a la necesidad de concebir el desarrollo en términos amplios, no reducido a factores de crecimiento económico, ni a la satisfacción de necesidades básicas, y nos invita reconocer la estrecha relación entre desarrollo y paz.

## 2. Desarrollo o la Buena Vida

Comparto el concepto de desarrollo elaborado por Eade y Williams (Oxfam GB 1995), basado en las personas y el fortalecimiento de sus capacidades (*capacity-building*): «Fortalecer la capacidad de la gente para definir sus propios valores y prioridades, y organizarse para promover los mismos, constituye la base para el desarrollo. Desarrollo significa que mujeres y hombres se “empoderan” para lograr cambios positivos en sus vidas, en relación a su crecimiento personal y a su participación en actividades públicas. Se trata tanto del proceso como del resultado de la lucha por superar la pobreza, la opresión y la dis-

---

<sup>5</sup> «La Comisión para el Esclarecimiento Histórico fue establecida mediante el Acuerdo de Oslo, del 23 de junio de 1994, para esclarecer con toda objetividad, equidad e imparcialidad las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados con el enfrentamiento armado», Prólogo, Guatemala Memoria del Silencio, Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), Guatemala, 1999.

<sup>6</sup> Miembros del movimiento maya en Guatemala hablan de los tres «holocaustos» que han sufrido: 1) la conquista o invasión española, 2) la Reforma Liberal de 1871 y 3) las políticas de etno y genocidio sufridas durante el conflicto armado interno, sobre todo en el período 1978-1983.

*criminación; se trata también de la realización del potencial humano a través de la justicia social y económica. Sobre todo, se trata de procesos de transformación de vidas y de sociedades»<sup>7</sup>.*

Tratándose de desarrollo de pueblos indígenas, es preciso añadir a lo anterior una dimensión más colectiva, entretrejiéndolo con la recuperación y valoración de la identidad, cultura y formas específicas de organización; la toma de decisiones, y la incorporación de los derechos colectivos. A esto lo llamamos «desarrollo con identidad». Por otra parte, el Premio Nóbel de Economía 1998, Amartya Sen aporta en la comprensión y reconocimiento de la cultura en los procesos de desarrollo.

*«La cultura participa en el desarrollo en tres sentidos, distintos pero relacionados entre sí.*

1. **Papel constituyente:** *el desarrollo, en su sentido más amplio, incluye el desarrollo cultural, que es un componente básico e inseparable del desarrollo en general. Si se priva a las personas de la oportunidad de entender y cultivar su creatividad, eso es en sí un obstáculo para el desarrollo. Por tanto, la educación básica es importante no sólo por la contribución que puede hacer el crecimiento económico, sino porque es una parte esencial del desarrollo cultural.*
2. **Papel evaluativo:** *lo que valoramos y que además tenemos razones para valorar está definitivamente influenciado por la cultura. El crecimiento económico o cualquier otro objetivo de esa clase, carecen de elementos externos importantes y las cosas que valoramos intrínsecamente, reflejan el impacto de nuestra cultura...*
3. **Papel instrumental:** *independientemente de los objetivos que valoremos, su búsqueda estará influenciada, en mayor o menor grado, por la naturaleza de nuestra cultura y ética de comportamiento» (Sen, 1998).*

El desarrollo, en su acepción más económica como proyecto de modernización, ha sido fuertemente debatido por diferentes autores, entre ellos Arturo Escobar (1995), J.Nederveen Pieterse (1991) y Gustavo Esteva (2001). «*El concepto del "desarrollo", identificado antes que nada como un proceso de crecimiento económico, usa la sociedad occidental europea [y norteamericana] como parámetro universal para medir el*

---

<sup>7</sup> *The Oxfam Handbook of Development and Relief*; Deborah Eade and Suzanne Williams, Vol.I, Oxfam House, Oxford, 1995, p. 9.

*“atraso” del resto de la humanidad»* (Grunberg, Kranz & Grenna, 2004). Por otra parte, Esteva señala que cuando el Presidente Truman acuñó la palabra «subdesarrollo» en 1949, prometió cerrar la brecha entre los países ricos y pobres; añade: *«Leontiev calculó en la década de los cincuenta que países como México o Brasil serían desarrollados en unos 25 años. Un cálculo reciente del Banco Mundial indica que Mauritania llegará al desarrollo en 3,223 años y que países como México o Brasil sólo necesitan unos 400 o 500»* (Esteva, 2001, p. 3).

Esteva hace una fuerte crítica del concepto homogeneizado del mundo desarrollado hacia los países y pueblos «sub-desarrollados»: *«Para dos terceras partes de la gente en el mundo, significa descalificarlos: colocarlos en una condición humillante e indigna, debajo de una minoría “desarrollado”»* (Esteva 2001, p. 3). Expresa el rechazo que se siente ante la etiqueta de «pobre» *«no somos chatinos* (un pueblo indígena de Oaxaca). Central a la crítica de Esteva es el despojo de *agencia social (agency)*, de recursos y de territorio que han sufrido —y siguen sufriendo— los pueblos indígenas. Por otra parte, Esteva cuestiona la validez de un solo concepto de desarrollo para todo el mundo y todas las culturas, acuñando en su lugar la idea de «la buena vida», que respaldan *«las condiciones que permitan a la gente, conforme a sus propias definiciones de la buena vida, ejercer libremente sus capacidades en sus propios términos»*. (*ibid*, p. 5)

Aunque en términos menos tajantes que Esteva, la siguiente cita de una publicación del Banco Mundial (1994) demuestra que hay una creciente conciencia tanto del etnocentrismo de las políticas tradicionales de desarrollo, como de la falta de efectividad de las mismas, tratándose de pueblos indígenas. *«En muchos países, los pueblos indígenas experimentan discriminación política y económica y son concebidos como «atrasados», «primitivos» o «marginales». Esto es especialmente cierto cuando se trata de políticas y programas nacionales de desarrollo, sobre los cuales la mayoría de los pueblos indígenas tienen nulo o escaso control. Estas políticas y programas tienden a explotar la mano de obra y los recursos indígenas para el enriquecimiento de otros grupos sociales u otras regiones, y rara vez toman en cuenta sus necesidades y prácticas culturales. Aún cuando existan programas dirigidos específicamente a los pueblos indígenas, estos usualmente son paternalistas y tienen como resultado u objetivo principal, la asimilación cultural o la integración. Este enfoque asimilacionista está documentado de haber fracasado en países industrializados en los que aún hay enclaves indígenas o tribales. En los países en vías de desarrollo, ha contribuido —a veces con la asistencia del Banco Mundial— a*

*la creación de considerables bolsas de pobreza rural, marginalización social y resistencia étnica*»<sup>8</sup>.

Esto ha llevado no sólo a desvalorizar a las comunidades indígenas, al tratarlos de sectores vulnerables e inválidos, y a fomentar el paternalismo por parte del Estado. Como señala Adelfo Regino, abogado Mixe de Oaxaca, México: «*Lo que normalmente nos han hecho creer en nuestras comunidades concretas es que el desarrollo viene de afuera, es decir, que nosotros mismos no somos capaces de generar un desarrollo y crecimiento desde nuestro contexto local. Las ideas del Estado nos han llevado a la lógica que los indígenas mexicanos debemos integrarnos al desarrollo nacional...*»<sup>9</sup>.

Por otra parte, genera visiones distorsionadas sobre lo que es el desarrollo, que se ilustra a través del siguiente diálogo entre un joven maya kaqchikel y un médico-antropólogo en Guatemala: «*Ya tenemos desarrollo en nuestro pueblo*». ¿Porqué? «*Ya tenemos un banco*» aja, y ¿qué más? «*ya tenemos un McDonalds*», hm, y ¿qué más? «*Ya tenemos una mara*» [pandilla]<sup>10</sup>.

Ante este tipo de enajenación, Regino ofrece una alternativa: «... *ha surgido la propuesta indígena de que el crecimiento y florecimiento de nuestros pueblos debe partir de la gente misma, de nosotros mismos. Nadie conoce mejor nuestra realidad que nosotros mismos, y por consecuencia nos toca a nosotros mismos ser sujetos de nuestro desarrollo. Lo anterior significa en la práctica que todo aquel proyecto de desarrollo planteado desde afuera y sin tomarnos en cuenta, será un atentado hacia la integridad de nuestros pueblos*» (Regino, *op. cit.*).

Hay una creciente conciencia y aceptación, desde el Banco Mundial y las políticas de descentralización hasta las ONGs internacionales de cooperación, que un modelo adecuado para promover el desarrollo —no solamente de los pueblos indígenas— tiene que ser participativo y desde abajo, tomando en cuenta las necesidades, intereses y aspiraciones de las mujeres y los hombres de las mismas comunidades. Pero la participación no debe de pasar solamente por el nivel local, pues los pueblos indígenas quieren incidir, desde su especificidad, en la elabora-

<sup>8</sup> *Participation and Indigenous Peoples*, by Shelton H. Davis and Lars T. Soefstestad, Social Policy and Resettlement Division, Environment Department, The World Bank, Washington D.C., September 1994, p. 1. Traducido al español por la autora.

<sup>9</sup> Adelfo Regina Montes, SER (Indígena Mixe de Oaxaca, México), *Informe a OXFAM-América* sin fecha, circa 1998, p. 28.

<sup>10</sup> Relatado a la autora por el médico-antropólogo en 2000 en la Ciudad de Guatemala.

ción de políticas públicas y en la toma de decisiones en torno a temas que conciernen su bienestar y su futuro. Y participar significa también hacerlo en igualdad de condiciones, de lo contrario, se convierte en una participación instrumental o simbólica (*tokenism*).

Los pueblos indígenas abren el debate sobre los conceptos propios de desarrollo no sólo en relación a su propia gente, sino como propuesta de futuro de la humanidad, lo cual se ilustra en la siguiente cita del documento «Desarrollo Indígena y Globalización» elaborada por la Garífuna Gregoria Flores y otras mujeres indígenas hondureñas para la Primera Cumbre de Mujeres Indígenas (que tuvo lugar en Oaxaca, México, diciembre de 2002). *«En las últimas décadas, la lista de los valores de Occidente está encabezada por el desarrollo económico, la productividad, la ganancia, el crecimiento, el “progreso” y la competencia. No se trata de rechazar a priori los valores de Occidente, ni de declararlos en sí mismos negativos o perjudiciales. Se trata de si son los únicos, o deben ser siempre los principales a pesar de habernos encaminado por los derroteros de la catástrofe ambiental. La pregunta de la encrucijada es si sólo esos valores impuestos deben ser tenidos en cuenta o si el mundo de hoy debe considerar otros valores, otros modelos, de otras culturas que sobreviven en el planeta y en el continente».*

### 3. El Papel de la Cooperación Internacional

La cooperación internacional jamás es neutral en los procesos de desarrollo, y como intervención externa, tiene aspectos positivos y negativos. Por falta de espacio para poder profundizar, daré ejemplos de intervención positiva, otros que tienen sus lados positivos y negativos, y otros más que resultan contraproducentes. Entre los ejemplos positivos están los esfuerzos de cooperación internacional que contribuyen a los procesos de paz, destacándose los procesos centroamericanos, tanto en las mismas negociaciones como en las inversiones posteriores para la implementación de los acuerdos de paz. Otro ejemplo, específicamente en cuanto a pueblos indígenas, es el financiamiento y asesoría en cuanto a políticas de educación bilingüe e intercultural, así como la promoción del multiculturalismo. En sociedades altamente polarizadas como Guatemala, hay agencias de cooperación que han creado e impulsado espacios de diálogo entre organizaciones ladinas<sup>11</sup>, mayas y mixtas, así como entre diferentes organizaciones indígenas, reduciendo

---

<sup>11</sup> En Guatemala se usa el término «ladino» para referirse a los no-indígenas o mestizos.

desconfianzas mutuas y antagonismos que no tienen que ser insuperables. La cooperación internacional también se encuentra en una posición privilegiada —por trabajar en diversos países y continentes con muchas organizaciones— para promover procesos de intercambio de experiencias, sistematización de experiencias positivas, socialización de lecciones aprendidas, y de esta forma, también contribuir al fortalecimiento de redes internacionales. La cooperación internacional está tomando un papel creciente en procesos de incidencia y cabildeo en foros internacionales como la Organización Mundial para el Comercio (OMC) para exigir «reglas justas para la globalización».

Ahora, bien, a veces las mismas iniciativas positivas tienen sus riesgos o lados negativos, por ejemplo, con este último, si «hablan por» las organizaciones del Sur, en vez de promover su propia participación y agencia social. Otra intervención de doble filo es el desmedido financiamiento de «las niñas bonitas» las organizaciones civiles nacionales que son muy atractivas, ya sea por lo novedoso y creativo de su discurso y accionar, ya sea por constituir el canal idóneo para los fondos de la cooperación. Todavía falta por hacer un estudio a profundidad sobre la inyección desmedida de fondos y las crisis y rupturas subsiguientes que se producen en las organizaciones, a veces acompañadas por un uso mañoso de los fondos y fomento a malas prácticas y abuso de poder de los dirigentes. Los casos abundan dentro de organizaciones civiles de la más diversa índole: redes, coordinaciones, ONGs de desarrollo, organizaciones de mujeres, de indígenas, organizaciones que trabajan el tema de SIDA, etcétera. Mientras que ya mencioné lo positivo de fomentar el intercambio de experiencias y redes, lo negativo es cuando la cooperación crea o impulsa coordinaciones directamente, por ejemplo, de organizaciones indígenas. Aunque la idea de fomentar coordinaciones regionales es buena, si son impulsadas desde afuera, tienden a convertirse en instancias cupulares o elitistas, poca representativas y poco vinculadas a los procesos que se están dando a nivel nacional. También introducen lógicas de poder y distorsiones en los procesos sociales que se están dando. En ese sentido también son de doble filo los grandes eventos por ejemplo de mujeres indígenas, o de organizaciones indígenas en torno a la discusión de las declaraciones borradores de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos sobre derechos indígenas. Estos eventos suelen ser muy costosos (US\$ 265,000 para la Primera Cumbre de Mujeres Indígenas<sup>12</sup>) organi-

---

<sup>12</sup> Dato que se informó verbalmente durante el evento; el BID fue el donante más fuerte.

zados en hoteles de lujo con el riesgo de cooptar o mediatizar a las personas y organizaciones. Y quizás el riesgo más grande de todos, fomentar la dependencia y crear una cultura de «la mano extendida», como un colega dijo a la autora durante una consultoría en Bolivia: «somos un país limosnero».

#### 4. Autonomía y Auto-gestión

Para contribuir a procesos de construcción de desarrollo y paz, uno de los aspectos más importantes es el desarrollo de la **autonomía** de las organizaciones y pueblos indígenas. La autonomía puede entenderse de diferentes formas, desde lo territorial hasta la autonomía cultural, la autonomía organizativa, la autonomía sobre las vidas y los cuerpos de las mujeres y los hombres indígenas. Y puede implicar diferentes dimensiones de autonomía jurídica para con el Estado, pero en ninguno de estos casos significa una escisión del Estado; aunque eso sí, un cuestionamiento profundo al Estado-Nación homogéneo ladino o mestizo, y la promoción de una ciudadanía basada en la equidad y la igualdad de oportunidades; a decir de los zapatistas, se trata de crear «un mundo donde quepan muchos mundos». Respetar la autonomía de los pueblos indígenas significa apoyar a procesos de desarrollo o buena vida desde su propia autoría social (*agency*), identidad, valores, formas organizativas, necesidades y aspiraciones, donde las diferentes voces, como las de las mujeres o de los jóvenes, también sean tomadas en cuenta. La autonomía —en la mayoría de sus vertientes— tampoco significa «nada con el Estado» o con las agencias o los multilaterales. Teniendo clara su identidad y autonomía, se puede negociar con otras instituciones, reduciendo el riesgo de ser cooptada o de perder de vista lo que, como organización, se es y lo que se quiere lograr. Esto plantea el reto para los pueblos y organizaciones indígenas de desarrollar su capacidad de propuesta, sus estrategias de intervención y sus alianzas.

A continuación doy varios ejemplos de diferentes tipos de autonomía, poniendo en claro su diversidad, sus propuestas diferentes, pero todos con el común denominador de ser iniciativas **de y para** indígenas que pueden incluir también a mestizos. El primero es de los municipios autónomos indígenas en Chiapas, México.

*«Nuestros municipios autónomos son la esperanza de un futuro digno para todos, un futuro basado en la pertenencia voluntaria y respeto a las diferencias, incluso a la disidencia. Es un futuro de*

*acuerdo a nuestras necesidades, culturas, esperanzas y proyectos comunales; es un futuro en común y por eso no está en los edificios y las leyes y su fuerza no descansa en un Estado represor. Por el contrario, su fuerza descansa en el corazón digno de aquellos que lo desean; en la mayoría de nuestros hermanos en más de 100 comunidades; está en la dignidad de los que luchan por superarse sin necesidad de pedir permiso y depender de la voluntad de otros. Sus esperanzas y posibilidades descansan en nuestra historia común, en nuestra lengua, en nuestras costumbres, en nuestros conocimientos ancestrales, en el trabajo cotidiano y comunitario y en el deseo de crear un México del que no estemos excluidos»<sup>13</sup>.*

Un proyecto de desarrollo evaluado por la autora en un municipio de Chiapas, que incluía letrinas aboneras y estufas ahorradoras de leña, no hubiera pasado los cánones de eficiencia y eficacia desde una lógica estandarizada de gestión de proyectos: los tiempos se alargaban, las obras se hacían de forma lenta, pues los técnicos no eran pagados sino que brindaban servicio a sus comunidades. No había indicadores, escaseaban los informes semestrales, ni era tan accesible desde el punto de vista de la comunicación para fuera. Sin embargo, este proyecto era ejemplar en cuanto a su alta sostenibilidad: los técnicos «autónomos» eran de las mismas comunidades, o en otras palabras, constituían «capital instalado». Los proyectos de tecnología apropiada —y en particular las letrinas y estufas— tienen un muy alto porcentaje de fracaso, por introducir nuevos elementos en la vida de la gente, requiriendo mucha capacitación y seguimiento. En el municipio autónomo, a diferencia de proyectos similares que la autora ha conocido de parte de gobierno, programa multilateral e incluso de ONG nacional, la incorporación de estas nuevas tecnologías era altamente exitosa, justamente tratándose de proyectos que habían sido propiciados y apropiados por los campesinos indígenas del lugar. Por otra parte, la transparencia en el manejo de los fondos en este proyecto fue notable, no sólo se aprovechó al máximo el dinero, sino que se compartía la información financiera con las comunidades. Pero lo que era más impactante era el nivel de apropiación del proceso y dignidad de la gente, a pesar de su pobreza extrema. Si nos referimos de nuevo al concepto de desarrollo como fortalecimiento de capacidades y empoderamiento para lograr transformaciones en la vida de la gente, este proceso es altamente exitoso.

---

<sup>13</sup> Frente Zapatista de Liberación Nacional, 1998. *Fuerte es su Corazón, los Municipios Rebeldes Zapatistas*, México.

Como ejemplo de la autonomía cultural, está una iniciativa maya en Guatemala dedicada a la producción político-cultural<sup>14</sup>. Cholsamaj rompe con los mitos dicotómicos de que la modernidad está reñida con la tradición, al producir glifos y números mayas en software, agendas mayas con el Chol Q'ij o calendario sagrado además de calendario gregoriano; tiene una producción visual emblemática (afiches, separadores de libros, tarjetas) y la imprenta imprime libros de autores mayas y no mayas, la poesía del poeta K'iche' Humberto Ak'abal, estudios sobre el movimiento maya, sobre la cultura, etc. En la librería aparte de los libros sobre la cultura, historia y movimiento maya, se venden libros de Fanon y Memmi, de Mariátegui y Galeano. Se trata de un espacio de resistencia y de promoción político-cultural, que incursiona en —no se aísla de— la sociedad guatemalteca.

Otro variante expresa la posibilidad de mantener su autonomía en la negociación entre las organizaciones de la sociedad civil, el Estado y los multilaterales. Con todo y sus aciertos y debilidades (Maldonado 2003), una experiencia pionera en este sentido es del PRODEPINE en el Ecuador, cuando, por primera vez, las organizaciones indígenas y afroecuatorianas —a través del ministro kichwa de Bienestar Social— negocia una donación y préstamo con el Banco Mundial, para la implementación directa de proyectos de desarrollo por parte de las organizaciones indígenas y negras, en vez de ser canalizado a través del Estado.

Un cuarto ejemplo de autonomía son organizaciones y coordinaciones de mujeres indígenas como la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas en México, Kaqla y Moloj en Guatemala, Chirapaq en el Perú o Bartolina Sisa en Bolivia. Aquí, agrupaciones de mujeres indígenas, con planteamientos diversos, entre ellos, participación política y social, salud reproductiva, derechos específicos de mujeres indígenas, o en torno a la equidad de género desde la cosmovisión, luchan por su inclusión a las sociedades latinoamericanas «desde su diferencia» y según sus aspiraciones y necesidades específicas como mujeres y como indígenas que han sido históricamente marginadas de los procesos de desarrollo y participación político-social.

## 5. Reflexiones Finales

Hay quienes que consideran que la política de «borrón y cuenta nueva» es la mejor forma de reducir la conflictividad, como se dio

---

<sup>14</sup> La iniciativa está compuesta por una fundación con razón social, una imprenta y librería de iniciativa privada.

con frecuencia después de las diversas dictaduras en América Latina, o que usando terminología más neutro «discriminación étnica» en vez de racismo, etnocentrismo y colonialismo interno, o «relaciones inequitativas de género» para hablar del machismo y sexismo, o minimizar las tremendas brechas entre los ricos y los pobres de este continente, que estas asimetrías y opresiones disminuyen al cambiar la terminología. Yo quisiera sugerir que es un imperativo nombrar y analizar estas brechas, exclusiones y opresiones, **no** para instalarse en ellas, ni para aumentar la conflictividad y polarizaciones existentes, sino justamente para poder superarlas. En ese sentido, las comisiones de verdad, las tribunales de conciencia contra la discriminación, y las defensorías de los pueblos indígenas son a la vez mecanismos y actos simbólicos de reparación del agravio, que, acompañadas por la movilización social conducen a la superación de situaciones de discriminación y exclusión.

Otra vía es a través de los procesos de desarrollo, o la construcción de la «buena vida» que están centrados en los pueblos indígenas mismos, que son a la vez de, para y por los pueblos y sus organizaciones. Esto plantea el reto a las agencias de cooperación internacional, a los programas y servicios de los Estados, de abrirse y ampliar los parámetros de la comprensión usual de *desarrollo* y los mecanismos tradicionales para lograrlo. Esto podría significar, por ejemplo, el apoyo a ceremonias mayas para acompañar las exhumaciones de cementerios clandestinos a raíz de las masacres en Guatemala; el apoyo a formas tradicionales de organización indígena como los Ayllus de Bolivia; la lucha por la tenencia de tierras comunales, el control de los sitios sagrados por parte de los pueblos indígenas, o la repatriación de trajes o artefactos indígenas sustraídos y llevados al extranjero. O la lucha contra de patentes de plantas sagradas u originarias como la ayawaska y la quínoa. También puede significar la comercialización de artesanía por internet, la promoción del consumo y comercialización de carne de llama o el comercio justo del amaranto. O el apoyo a la oficialización de idiomas indígenas y de la educación bilingüe e intercultural no sólo para los pueblos indígenas, o la medicina tradicional indígena, además de la salud comunitaria alopática, o la promoción del derecho indígena y no sólo del derecho positivo. O puede ser el apoyo a mujeres en su cuestionamiento sobre los usos y costumbres que les perjudican, pero que sean ellas que decidan, no otras por ellas. Otro aspecto, que ya se está implementando en varios países latinoamericanos, es la consulta (Convenio 169), cuando se tratan de tierras indígenas, con los mega proyectos. Pero para que las consultas tengan sentido y validez, las comunidades tienen que entender a fondo el tema de consulta, estar en

condiciones de tomar decisiones informadas y que posteriormente se respeten las decisiones tomadas.

Finalmente, en aras de la reducción de conflictividad y construcción de la paz, es preciso no esconder ni minimizar las grandes brechas, inequidades y asimetrías de poder que caracterizan la situación de los pueblos indígenas del continente. Es preciso apoyar procesos de reflexión sobre las diferentes e imbricadas lógicas de discriminación y opresión. Por ejemplo, muchos movimientos indígenas plantean la necesidad de descolonizarse, entendida esta no sólo como la valoración y dignificación de su identidad, su cultura y el ejercicio de los derechos específicos como pueblos indígenas, sino también de la necesidad de trabajar y superar las actitudes interiorizadas de discriminación y victimización. Un paso siguiente es la promoción de espacios de encuentro, diálogo y negociación entre indígenas y mestizos para impulsar procesos interculturales reales y sostenibles; pues un fenómeno frecuente hoy en día es la adopción de términos «políticamente correctos» sin cuestionar las exclusiones, estereotipos y actitudes subyacentes, es decir, sin desvelar la naturalización de las relaciones asimétricas de poder para poder transformarlas.

Lograr el desarrollo y paz, o la «buena vida» de los pueblos indígenas presenta retos considerables a los Estados, a la sociedad civil y a la cooperación internacional, pues pasa por un cuestionamiento profundo de conceptos como Estado-nación, ciudadanía y desarrollo, y amplía el ámbito para la práctica de las mismas. Sin embargo, a la vez ofrece una oportunidad rica y sugerente tanto en términos conceptuales como en estrategias prácticas para la construcción de sociedades multi-culturales e incluyentes, basadas en la equidad, el respeto a y valoración de la diversidad.

## 6. Bibliografía

- BANCO MUNDIAL. 1991, versión de 1997. *Directriz Operativa Concerniente a los Pueblos Indígenas*.
- CHAVEZTAFUR, Jorge. *Informe sobre Cooperación a Pueblos Indígenas, en Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio*, presentación en multimedia, Ford Foundation y Oxfam America, Lima, 2003.
- CRENSHAW, Kimberlé Williams. *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*. Sin fecha, internet.
- DAVIS, Shelton H. and LARS T. Soeftestad. September 1994. *Participation and Indigenous Peoples, Social Policy and Resettlement Division, Environment Department, The World Bank, Washington D.C.* Traducido al español por la autora.

- DERUYTTERE, Anne. 2001. *Pueblos Indígenas, Globalización y Desarrollo con Identidad: Algunas Reflexiones de Estrategia*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C.
- EADE, Deborah and Suzanne WILLIAMS, *The Oxfam Handbook of Development and Relief*; Vol. I, Oxfam House, Oxford, 1995.
- ESCOBAR, Arturo. 1995. *Encountering Development, The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press.
- ESTEVA, Gustavo. 2001. «Desarrollo o Buena Vida». Presentado en el Foro *Disminución de la Pobreza*, Oaxaca, México 5/3/2001.
- FLORES, Gregoria, et al. 2002. «Desarrollo Indígena y Globalización» *Primera Cumbre de Mujeres Indígenas*, Oaxaca, México.
- GALEANO, Eduardo. 2002. *Los Nadies: El libro de los Abrazos*, Siglo XXI, Madrid.
- GRUNBERG, Georg, Johannes KRANZ & Lucía GRENMA. 2004. *Cuando la Diferencia Importa: Comunicación para el Desarrollo y Pueblos Indígenas en América Latina*. Position Paper no publicada.
- J. NEDERVEEN PIETERSE. 1991. *Dilemmas of Development Discourse: the Crisis of Developmentism and the Comparative Method*. *Development and Change*, Sage, London, Newbury Park and New Delhi, Vol. 22, pp. 5-29.
- MALDONADO, Luis. 2003. «Gestión Alternativa en el Ministerio de Bienestar Social del Ecuador», en *Reflexiones en torno a la Problemática de la Gestión de Proyectos Indígenas, fortaleciendo las capacidades gerenciales de los pueblos indígenas*, Memoria del Encuentro, MOPAWI, URACCAN, Tierras Nativas, Valle de los Ángeles, Honduras.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE DINAMARCA, julio 1994. *Estrategia para el apoyo danés a los pueblos indígenas*, Copenhagen.
- PLANT, Roger. Diciembre de 1998. *Pobreza y Desarrollo Indígena: algunas reflexiones*, Roger Plant (Consultor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), 2004. *La Libertad Cultural en el Mundo Diverso de Hoy*. Informe de Desarrollo Humano de 2004.
- Q'qu'kumatz (MENMAGUA). Febrero de 1999. Plan Nacional de Desarrollo del Pueblo Maya de Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- REGINO MONTES, Adelfo, s.f. circa 1998. (Servicios del Pueblo Mixe: SER Mixe), *Informe a OXFAM-América*.
- RUGGERI LADERCHI, Caterina, Ruhi SAITH and Frances STEWART. May 2003. *Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches*. Queen Elizabeth House, University of Oxford, internet.
- SCHWARTZMAN, Stephan. July 1998. «Indigenous Peoples in Latin America: Issues and Opportunities», *Environmental Defense Fund*, Appendix 3, Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples, The North-South Institute, Oslo.
- SEN, Amartya, 1998. «La Cultura como Base del Desarrollo Contemporáneo», (extraído de *Diálogo*, UNESCO), Instituto Veracruzano de Cultura, Veracruz, México.
- SFEIR-YOUNIS, Alfredo. 1998 (fecha aprox.) «El Capital Cultural como Fuente Principal de Desarrollo Sostenible», Ponencia presentado por el Repre-

sentante Especial ante Naciones Unidas del Banco Mundial, en la *Conferencia Internacional sobre Cultura y Desarrollo Sostenible*, Antigua Guatemala.

STAVENHAGEN, Rodolfo. 2000. *Conflictos Étnicos y Estado Nacional*, UNRISD, Siglo XXI, México D.F.

STAVENHAGEN, Rodolfo. 2002. «Conflicto Internos, Derechos Humanos y Construcción de la Paz», en *Culturas de Paz, seguridad y democracia en América Latina* UNAM, CRIM, DGAPA, Heinrich Böll Stiftung, Consejo Latinoamericano de Investigación para la Paz (CLAIP), Colegio de Tlaxcala A.C., editores Mario Salinas & Úrsula Oswald.



## Capítulo 5

# Derechos humanos, educación y desarrollo

Ruth Tania Riskowsky Arraya

Universidad Católica Boliviana «San Pablo»  
Instituto Normal Superior Católico «Sedes Sapientiae», Bolivia

El Instituto Normal Superior Católico «Sedes Sapientiae» de la ciudad de Cochabamba-Bolivia, adscrito a la Universidad Católica Boliviana «San Pablo» que desde su fundación, hace 59 años, se dedica a la formación de maestros y maestras de primaria y secundaria en todas las especialidades, fiel a su misión institucional, de «contribuir a mejorar la calidad de la educación boliviana, en las áreas formal y alternativa mediante procesos educativos innovadores, que asumen la Pedagogía de Jesús y que consideran las necesidades, demandas y potencialidades de los destinatarios», ante una realidad educativa nacional con urgente necesidad de llegar a los más lejanos, a los más desprotegidos y a los que no tienen acceso al derecho de la educación; ante un país con altos índices de analfabetismo y con instituciones educativas centradas en las tres ciudades más grandes del país: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (eje troncal) y prioritariamente en la educación formal, maestros/as con baja autoestima personal y profesional; decidió revertir esta situación dando respuestas alternativas de cambio, a través del Programa de Formación de maestros y maestras en la modalidad de Educación a Distancia.

Al pensar en el título de este documento: Derechos Humanos, Educación y Desarrollo, tres conceptos con un profundo contenido si realmente penetramos en los que quieren decir de verdad, inmediatamente me remitieron a los valores, ideas, pensamientos, actitudes, enfoques que queremos incentivar e impulsar a través de este programa de formación de maestros y maestras.

Irene Tokarki, una de las autoras de los textos que hemos publicado para el mencionado Programa, nos dice: *«La pobreza estructural indica que el mayor problema es que las personas no tienen acceso a las estructuras de los servicios públicos como educación, salud, agua*

*potable, electricidad y alcantarillado, caminos y comunicación. Es decir las estructuras mismas causan la permanencia en la pobreza de la mayoría de la población. La pobreza no es el resultado de las actitudes o habilidades de personas sino del deficiente acceso a las estructuras y a la falta de oportunidades. Pobreza estructural es un sistema interdependiente, que a sus víctimas, incluyendo sus hijos, no les permite salir. Mientras la organización de nuestra sociedad a unos incluye y privilegia, a otros margina y excluye. La salida a esta situación se dará a través de una auténtica y profunda transformación social en la cual el pobre aparezca como sujeto y no como objeto a lo largo de todo un proceso histórico en el que los marginados sean protagonistas de su propio cambio económico y social»<sup>1</sup>.*

Otra autora de textos de este mismo programa: Rina López Villarroel nos dice: «...cuando analizamos la realidad que nos rodea con una perspectiva diferente nos damos cuenta que continuar con una actitud pasiva nos convertirá en cómplices de la injusticia. Por eso abrir los ojos es una acto de responsabilidad y compromiso que se concretiza cuando nos asumimos, como parte activa del proceso de transformación de la realidad partiendo desde el cuestionamiento de nuestra acción individual y colectiva

*Por eso luchar por los derechos humanos es movilizadota de acciones, nos permite soñar, pensar en un proyecto común que articula pensamientos de varios sectores y colectivos interesados en tener una sociedad justa para todos»<sup>2</sup>.*

## 1. Bolivia y su contexto educativo

Con esta mirada, les invito a conocer muy brevemente la realidad boliviana enfocada desde la Educación y luego nuestra nueva experiencia en formación docente en la modalidad de educación a distancia.

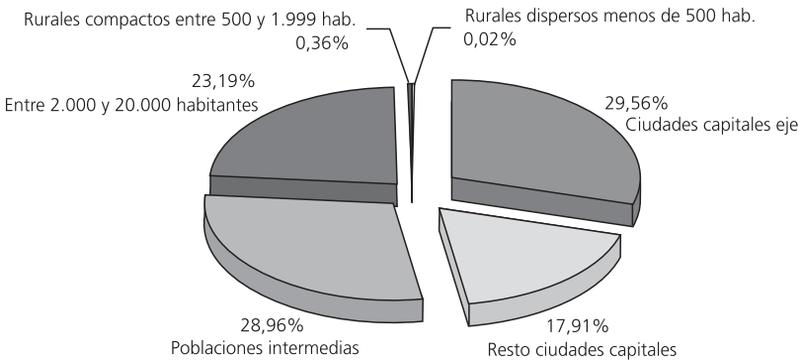
### 1.1. Distribución de la población boliviana

Tomando en cuenta el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001 realizado por el Instituto Nacional de Estadística los 8.274.325 habitantes, están en:

<sup>1</sup> En *Ética Social Cristiana*, 2002, pág. 90.

<sup>2</sup> En *Derechos Humanos y Ciudadanía*, 2003, pág. 22.

Ciudades capitales eje: (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz). . .	2. 445.843 hab. (29,56%)
Resto ciudades capitales: . . . . .	1.482.197 hab. (17,91%)
Poblaciones intermedias (más de 20.000 hab.). . . . .	2.395.988 hab. (28,96%)
Entre 2.000 y 20.000 hab. . . . .	1.919.162 hab. (23,19%)
Rurales compactos entre 500 a 1999 hab. . . . .	9.517 hab. (0,36%)
Rurales dispersos menos de 500 hab. . . . .	1.618 hab. (0,02%)

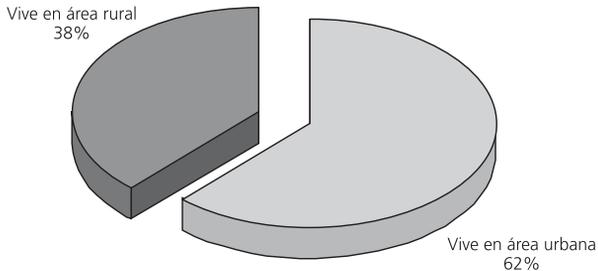


Fuente: Instituto Nacional de Estadística: INE 2001.

### Gráfico n.º 1

Distribución de la población

De estos 8.274.325 habitantes, 5.165.230 viven en las ciudades y 3.109.095 en el área rural (Datos año 2001, INE: Instituto Nacional de Estadística).

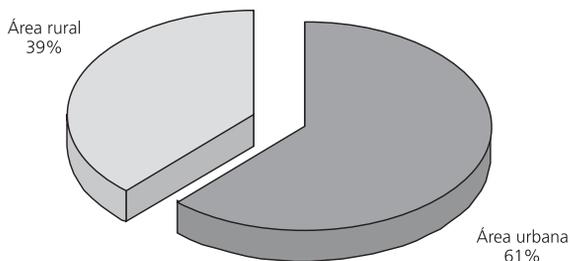


Fuente: Instituto Nacional de Estadística: INE 2001.

### Gráfico n.º 2

Población en área rural y urbana

De los 3.044.129 en edad escolar. 1.864.586 corresponden al área urbana y 1.179.543 al área rural.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística: INE 2001.

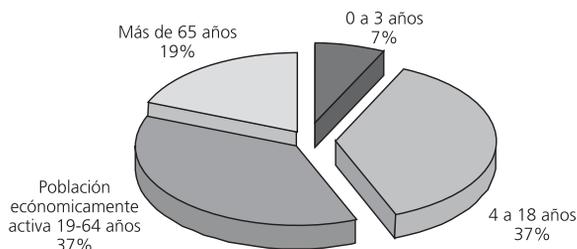
### Gráfico n.º 3

Población en edad escolar por áreas

## 1.2. Población joven

La mayor parte de los países del mundo dan prioridad a realizar inversiones en su «capital humano» y Bolivia no puede estar al margen, sobre todo, si consideramos que la población boliviana es joven. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística del año 2001, de los 8.274.325 habitantes existen en el país:

Niñ@ de 0 a 3 años: . . . . .	563.369	corresponde el 7%
La población en edad escolar de 4 a 18 años es de . . .	3.044.129	corresponde el 37%
La población activa, de 19 a 64 años . . . . .	3.131.813	corresponde el 37%
Adultos de 65 años adelante . . . . .	1.535.014	corresponde el 19%



Fuente: Instituto Nacional de Estadística: INE 2001.

### Gráfico n.º 4

Población joven

### 1.3. Analfabetismo

Según datos del Instituto Nacional de Estadística del 2001 de la población en edad escolar, de 1999 al 2000, el índice de asistencia regular a las unidades educativas disminuyó de un 85,10 % a 82,30 % entre varones y mujeres, siendo el porcentaje más bajo el de las mujeres (70,70 %), tal como puede verse en el siguiente cuadro.

**Cuadro n.º 1**

Tasa de asistencia educativa en la población en edad escolar en Bolivia  
(en porcentaje)

	1999			2000		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Ambos sexos	85,10	90,80	76,00	82,30	86,50	75,10
Hombres	86,60	91,50	78,50	84,40	87,40	79,40
Mujeres	83,50	90,00	73,30	80,10	85,50	70,70

Fuente: Instituto Nacional de Estadística: INE 2001.

Sin embargo los datos sobre la tasa de analfabetismo es una realidad todavía preocupante en el país, porque el porcentaje en el año 2000 era de 13,84 %, siendo el área rural el que presenta un porcentaje mayor de este problema (29,01 %), como se puede ver en el siguiente cuadro:

**Cuadro n.º 2**

Tasa de Analfabetismo en Bolivia en porcentaje

	1999			2000		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Ambos sexos	14,82	5,30	33,73	13,84	6,29	29,01
Hombres	7,49	1,70	18,68	7,42	2,50	16,65
Mujeres	21,66	8,60	48,26	19,64	9,57	41,19

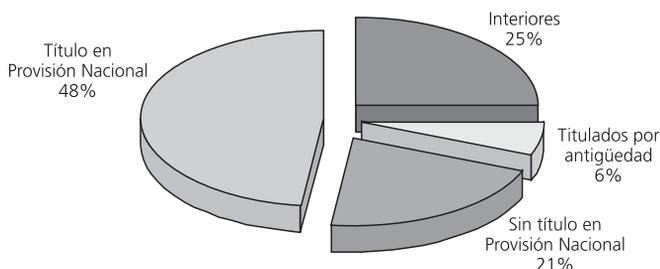
Fuente: Instituto Nacional de Estadística: INE 2001.

### 1.4. Ubicación geográfica de los maestros y maestras

El Instituto Normal Superior Católico «Sedes Sapientiae» el año 2000, hizo una investigación de alcance nacional respecto a la cantidad de maestros y maestras que trabajaban ese año en las diferentes escue-

las y colegios del país, tomando en cuenta su distribución en todo el territorio nacional y señalando al mismo tiempo, su nivel de preparación profesional, municipios y distritos

Esa investigación dio como resultado que el año 2000 existían en el país, 94.101 maestros de los cuales 23.435 (25 %) eran interinos. (maestros sin experiencia ni estudios de ninguna clase), había 5.311, (6 %) titulares por antigüedad (maestros sin estudios pero con experiencia acumulada), había también 20.090 (21 %) maestros/as que habían terminado sus estudios pero que aún no tenían el Título en Provisión Nacional y solo 45.265 que representa el 48 % tenían título en Provisión Nacional.



Fuente: Estudio Estadístico de Profesores en ejercicio y del área descentralizada - INSCSS.

### Gráfico n.º 5

#### Maestros y maestras en Bolivia

Además los maestros sean estos interinos, titulares por antigüedad, egresados o con título en Provisión Nacional, se encontraban la gran mayoría en los departamentos y ciudades más grandes del país: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, quedando el resto de ciudades y poblaciones intermedias y pequeñas, más desprotegidas del derecho que tiene toda persona a la educación.

#### 1.5. Distribución territorial de los centros de formación docente

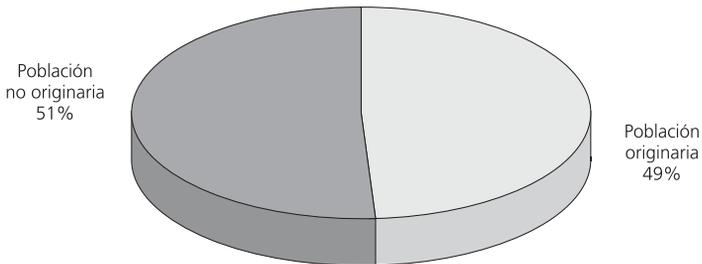
En Bolivia existen veintidós Institutos Normales que se dedican a la formación de maestros y maestras especialmente para primaria. De estos veintidós institutos, dos son privados, pero a la situación social descrita anteriormente, se añade que la mayor parte de los Centros de Formación Docente se encuentran hasta la fecha, ubicados en la zona occidental del país (altiplano) y únicamente en la modalidad presencial.

## 1.6. Un país multicultural y multilingüe



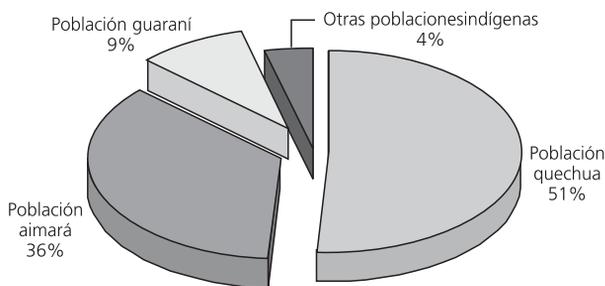
Fuente: Afiche «Bolivia Indígena», Ministerio de Desarrollo Humano, 1997.

Población originaria	4.088.175	49%
Población no originaria:	4.186.150	51%



**Gráfico n.º 6**  
Población originaria y no originaria

<b>Poblaciones originarias:</b> .....	<b>4.088.175</b>	<b>49%</b>
Población quechua: .....	2.124.040	51%
Población aymara .....	1.462.286	36%
Población guaraní .....	357.548	9%
Otras poblaciones indígenas .....	144.301	4%



Fuente: Instituto Nacional de Estadística: INE 2001.

**Gráfico n.º 7**  
Población originaria

### 1.7. *Un país con pueblos originarios, organizaciones populares y movimientos sociales fuertes que busca consolidar su identidad*

Para comprender mejor la realidad boliviana, haré una breve reseña histórica de la educación, siguiendo el estudio realizado por el programa de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación de Bolivia.

Desde principios del siglo xx, los diferentes estamentos de la sociedad boliviana, llámense gobernantes, políticos, intelectuales, educadores y otros se preocuparon por la educación del indio, «coincidieron en que la raza indígena no necesitaba una educación sino sólo una escuela que le permitiera adquirir los conocimientos de la cultura general del país y de la vida civilizada».

El objetivo principal de la escuela era civilizar a los indios. Este proceso de «civilización» del indio apuntaba al cambio del modo de su vida y de los valores comunitarios, esta «civilización» tenía que pasar por una transformación de su identidad aymara o quechua en una identidad boliviana mestiza.

Debido a la ubicación dispersa de la población indígena, se implementaron las llamadas «escuelas ambulantes» en vista del fracaso de éstas, se

pensó en fundar centros fijos de enseñanza pero para conseguir este objetivo, se hacía necesario y urgente la formación de recursos humanos.

Entre 1910 y 1920 se fundaron varias escuelas normales para indígenas en Umala y Supukachi en el departamento de La Paz, en Colomi Departamento de Cochabamba y en Puna, en el Departamento de Potosí. Pero estos centros fueron clausurados por el gobierno del presidente Bautista Saavedra porque la instrucción de los indígenas era considerada un peligro de sublevación.

A partir de 1930, se fundaron varias escuelas rurales con la finalidad de enseñar alfabetización básica a los indígenas.

El año 1931 se creó la escuela indigenal de Warisata. «El propósito era fortalecer la organización del ayllu. La propuesta educativa de esta escuela estaba sustentada en la relación entre producción, trabajo y educación. Elizardo Perez, el maestro impulsor de esta escuela, junto con sus ayudantes organizaron la construcción de la escuela con la participación del ayllu. Sin embargo los vecinos y autoridades de la población cercana de Achacachi, quienes se oponían a la educación de los indios, los acusaron de comunistas a los impulsores y los persiguieron y encarcelaron. Este hecho se explica porque los gamonales y vecinos de los pueblos cercanos, trataron de poner muchas dificultades a las escuelas rurales porque consideraban un peligro de sublevación frente a los atropellos y abusos de los hacendados, quienes cada vez más, usurpaban las tierras a los campesinos.

Con la revolución de 1952, y la promulgación de la ley de Reforma Agraria se firma un pacto de reciprocidad entre el Estado y la sociedad civil. En 1953 se crea una comisión de Reforma Educativa conformada por dirigentes obreros, maestros y autoridades estatales, una de cuyas tareas fue estudiar la educación obrera y campesina que luego se legitimó en el Código de Educación.

El Código de la Educación de 1955 insiste en que todos los bolivianos son mestizos, negando y ocultando la presencia de los indígenas. Plantea una mayor participación de los actores, pero no tiene una definición de lo que es la educación indígena.

La Ley de Reforma Agraria ordena y dispone que en todos los latifundios se reserve unas cuantas hectáreas de tierra para la construcción de escuelas campesinas. Después de la Reforma Agraria los sindicatos agrarios continuaron exigiendo la educación, pero la escuela no cambió su rol tradicional de civilizar al indígena.

El año 1960, el movimiento katarista denuncia las discriminaciones e injusticias de las estructuras coloniales de dominación y expresa públicamente que los indios se sienten «extranjeros en su propio país»<sup>3</sup>.

Este movimiento interpela al país no sólo desde la educación sino desde una necesidad de reforma del Estado, por su falta de reconocimiento de Bolivia como plurilingüe y multicultural, y respetando la autodeterminación de las naciones originarias.

Este sentir colectivo, posteriormente, promueve la fundación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en 1979 que propone educación para todos, educación de calidad y participación en las decisiones.

En la década de los 80, diferentes movimientos indígenas llevan a cabo congresos, seminarios, ampliados y marchas expresando su rechazo a la escuela tradicional.

En 1983, un Ampliado Nacional del Magisterio Rural discutió un Plan Global de reestructuración del Sistema de Educación rural. La Confederación Nacional de Maestros de Educación Rural de Bolivia, planteó la necesidad de transformar la educación rural boliviana para que sea un instrumento de liberación de las mayorías nacionales.

Así mismo rechazó la educación tradicional basada en los siguientes puntos:

- a) «La educación promueve el desprecio a la cultura propia».
- b) «El acceso a la educación es para los estratos sociales altos».
- c) «La educación es teórica y está alejada de la vida de las culturas».
- d) «Muestra a las sociedades dominantes como modelos únicos que todos debemos copiar».

Por estas razones la Confederación Nacional de Maestros Rurales de Bolivia proponía una educación básica rural intercultural y bilingüe que permita la revitalización de las lenguas y las culturas originarias.

El año 1990 la «Marcha Indígena por la Dignidad y el Territorio» protagonizada por la Central de Pueblos Indígenas del Beni, permitió reafirmar el anhelo de unidad de los pueblos indígenas de Bolivia. «*No somos indios, indígenas, tribus salvajes, somos naciones y pueblos vivos, Aymaras, Quichuas, Guaranies. Cuando se cumplan 500 años de coloniaje nos desbautizaremos, para darnos nuestro propio nom-*

---

<sup>3</sup> En *Manifiesto de Tiahuanaku*, 1960.

*bre con dignidad y soberanía, para decir basta a los bautizos de los europeos»<sup>4</sup>.*

Los pueblos y culturas originarias vieron la necesidad de dotarse de un instrumento de poder y unidad que sea interlocutor válido para el conjunto de pueblos frente al Estado.

Sus principales demandas fueron: la recuperación del territorio, la construcción de un estado plurinacional, multicultural y plurilingüe y la representatividad de los pueblos originarios.

Finalmente el surgimiento de la «Asamblea del Pueblo Guaraní» impulsa en 1992 la implementación de un programa integral de Educación Intercultural Bilingüe que tuvo su inicio en escuelas de primaria (1989-1990) y luego la implementación de programas de alfabetización en lengua guaraní y la enseñanza de la lecto escritura en lengua guaraní a los guaraníes castellano hablantes. (1992). Finalmente la reestructuración de la escuela Normal de Charagua para la formación de maestros bilingües comprometidos con su pueblo y su cultura.

Todo este proceso ha contribuido para que en el país el 7 de julio de 1994 se promulgue la *Ley de Reforma Educativa*, con dos ejes fundamentales: la interculturalidad y la participación popular. Actualmente hay una legislación amplia que respalda los derechos de los pueblos originarios y la convivencia intercultural.

En los últimos años en Bolivia, especialmente a partir del año 2000, la brecha entre pobres creció más y con ella la injusticia social, en el que el gobierno y los sectores sociales protagonizaron fuertes enfrentamientos dando lugar a que *emerjan movimientos sociales* que respondan a las demandas sociales. Uno de ellos fue el del «*Foro Jubileo 2000*» iniciado a fines de 1997 por unos 10 laicos y laicas comprometidos con Bolivia siguiendo y profundizando la experiencia de la hermandad que tiene la Iglesia Católica con las dos diócesis alemanas de «Tréveris y Hildesheim».

Estos diez laicos/as se reunieron en la ciudad de La Paz para iniciar una campaña de concienciación sobre la deuda externa y sus consecuencias para los países empobrecidos. En ese momento ninguno de ellos imaginó que de ese inicio tan pequeño iban a resultar más de 4000.000 firmas entregadas en la reunión de los jefes de Estado del

---

<sup>4</sup> Raymi, 1992.

Grupo de los más industrializados (G7) en junio de 1999 en Colonia, Alemania y posteriormente la realización del Foro 2000 en todo el país.

La campaña «*Jubileo 2000*» de Bolivia fue la primera que se inició en América Latina dentro del movimiento mundial Jubileo 2000, que exigía la condonación de la deuda externa para los países empobrecidos. El resultado de esta campaña internacional fue la decisión de los países G7, de un alivio de la deuda externa a través del programa *HIPC II* (según sus siglas en inglés para países pobres altamente endeudados) donde Bolivia consiguió la condonación de 1.500 millones de dólares americanos a lo largo de los próximos 15 años.

Otro movimiento conocido mundialmente ha sido el de la «*Coordinadora de defensa del agua y la vida*», movimiento que respondía a defender como bien común la necesidad vital del agua e impedir su privatización. Esta organización agrupó a diferentes clases sociales, y consiguió la adhesión de la población entera.

En el altiplano surgió otro movimiento indígena que luego se convirtió en un partido político. El año 2003, en la ciudad de El Alto se agruparon todas las organizaciones sociales: juntas vecinales, juntas escolares, OTBs, quienes encabezaron las movilizaciones del llamado «octubre negro» del mismo año 2003 que consiguió la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

Tanto en la «*Guerra del Agua*» (2000) como en la de Octubre (2003) o «*Guerra por el Gas*», gana el pueblo y se siente victorioso. Estas luchas y victorias reavivan la fe en las organizaciones sociales y el pueblo está convencido y cree que es posible cambiar, cuando nos organizamos para exigir nuestros derechos.

### 1.8. Conclusiones de este recorrido histórico

Estos movimientos, desde el punto de vista educativo, nos han ayudado a tomar conciencia de las consecuencias que trae para el país la escuela tradicional donde las únicas personas responsables de hacer educación son los maestros formados en centros de formación docente, donde la escuela se identifica más con la infraestructura (aulas, muebles) y con el personal docente, administrativo y de servicio y donde no se toman en cuenta las características culturales ni lingüísticas de los estudiantes ni su entorno social.

En cambio la escuela nueva de las culturas *imparte conocimientos y saberes a partir de las necesidades, intereses y expectativas de la comunidad donde se desarrolla.*

Las instituciones sociales del Estado, los órganos de participación popular, los maestros, los padres de familia y los propios estudiantes son los responsables del desarrollo educativo.

La escuela nueva es la continuidad de la educación iniciada en el hogar y la comunidad, fortalece las prácticas y los valores culturales del entorno inmediato y desarrolla la apropiación de otros valores y otras prácticas culturales.

En las culturas indígenas, el proceso de aprendizaje es el resultado de una constante interrelación entre teoría y práctica. Las niñas y los niños aprenden observando, haciendo y experimentando; los aprendizajes están ligados a las características étnicas, culturales, lingüísticas y cósmicas del entorno comunitario.

Las actividades educativas más importantes son:

- a) Convivir con la naturaleza.
- b) Cultivar y conservar la tierra.
- c) Emplear racionalmente los recursos naturales.
- d) Respetar los elementos de la naturaleza, ubicarlos en el espacio y analizar sus cambios y transformaciones en el tiempo.
- e) Practicar las técnicas de producción literaria, las expresiones artísticas, las confecciones de vestimentas.
- f) Desarrollar el pensamiento indígena, perfeccionando su ciencia, conservando su historia, desarrollando su medicina natural, su alimentación, su tecnología, etc.

Todos los acontecimientos descritos anteriormente nos han permitido «conocer e identificar la riqueza cultural y lingüística que tiene nuestro país, descubrir que la educación intercultural bilingüe no se ha iniciado con la Reforma Educativa ni es consecuencia de imposiciones de organizaciones internacionales. La educación intercultural bilingüe en Bolivia es fruto y consecuencia, primero, de las propuestas educativas presentadas por las organizaciones sociales y segundo, de las experiencias de educación intercultural bilingüe desarrolladas antes y después del retorno a la democracia (1982)<sup>5</sup>.

En síntesis estos movimientos han ayudado al país a tomar conciencia de la cara oficial y la otra cara de Bolivia.

---

<sup>5</sup> En *La educación tradicional basada en la imposición cultural*, Cuadernillo 2, Fundamentos de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación, pág. 1.



*Fuente:* PROYECTO TANTANAKUY, Movimientos sociales que aportaron a la construcción de la EIB, 2003: 12.

## 2. Una nueva experiencia de formación docente en Bolivia en la modalidad de educación a distancia

Ante una realidad tan fuerte, impactante, desafiante, no podíamos quedar con los brazos cruzados, sabiendo que, por muy poco que se haga, quedaría la satisfacción de haber puesto una semilla pequeña en medio de una realidad humana capaz de hacerla fructificar.

De esta manera, el Instituto Normal Superior Católico «Sedes Sapientiae» (INSCSS), adscrito a la Universidad Católica Boliviana «San Pablo» de la ciudad de Cochabamba-Bolivia, el año 2000, al asumir la gestión institucional un nuevo equipo de profesionales de la educación, para reorganizar esta institución, con la finalidad de que responda a las grandes necesidades y desafíos educativos que presentaba en ese momento el país y contribuir de manera prepositiva, a orientar las políticas y estrategias de desarrollo económico y social, para incidir en una verdadera equidad social y económica y en una práctica real de los derechos humanos, se lanzó después de un buen diagnóstico a poner esa pequeña semilla.

El nuevo equipo, empezó haciéndose unos cuestionamientos básicos: ¿Cómo es posible que en un país tan rico en recursos naturales,

exista tanta desigualdad y pobreza? ¿Cómo trabajar desde la educación, para que haya más justicia, más igualdad, y mayor participación ciudadana? ¿Cómo actuar para que la vida y las personas sean respetadas con toda verdad? ¿Cómo vivir la interculturalidad y todos los valores que nos ofrecen las diversas culturas existentes en el país, sin discriminarnos unos y otros?

¿Cómo crear instancias que posibiliten en la vida real, que los derechos humanos pasen de la reflexión a la práctica cotidiana?, ¿Cómo trabajar para que los derechos humanos se ejerzan en la vida cotidiana? ¿Cómo hacer para que las personas sean conscientes de sus derechos, los ejerzan y los promuevan? ¿Cómo trabajar con los maestros y maestras para que realmente sean agentes transformadores de sus comunidades y para que su acción educativa no quede encerrada en el aula sin trascender a la comunidad?

Para afrontar estos cuestionamientos con realismo era necesario saber de donde partíamos y hacia donde queríamos ir, teníamos que saber dónde estábamos, y por qué y cómo habíamos llegado a esta situación. Asimismo no sólo teníamos que quedarnos en el análisis de las causas, sino también, saber lo que queríamos cambiar, medir nuestras posibilidades y soñar porque sólo el que sueña, el que tiene una utopía sabe que un cambio siempre es posible y sabe hasta donde puede llegar y cómo contagiar este sueño a otros soñadores.

### 2.1. Retos a enfrentar

El nuevo equipo del Instituto Normal Superior Católico «Sedes Sapientiae», a partir del año 2000, ante la realidad descrita anteriormente, después de realizar un buen diagnóstico que le ayudó a ubicarse en lo que *quería hacer* (redes de solidaridad en todos los niveles) y en lo que *quería conseguir* (revertir la situación en 10 años), impulsó un «Programa de Formación y Profesionalización de maestros/as en la modalidad de educación semi-presencial y a distancia, teniendo en cuenta las necesidades y los desafíos que la realidad boliviana planteaba y plantea, pero también tomando en cuenta las potencialidades de las poblaciones, y muy especialmente, el *potencial transformador del maestro/a* como un/a profesional que es capaz de movilizar diferentes procesos de cambio allí donde se encuentre, como dice Pedro Poveda, gran pedagogo español «*denme una vocación y yo les daré una escuela, un método, una pedagogía*».

«Hay que echar los cimientos para crear instituciones a favor del profesorado y establecer una verdadera solidaridad. De aquí nacerá

*competencia, prestigio, representación, recursos y todo lo que necesita el magisterio»*<sup>6</sup>.

Un/a maestro/a con estas potencialidades es capaz de crear las condiciones necesarias para cambiar mentalidades a favor de la persona humana, generando personas críticas, analizadoras de la realidad, que valoran e integran la diversidad cultural. Reconozcan asimismo a los diferentes grupos y movimientos sociales que luchan por conseguir más justicia e igualdad entre todos, como expresión de la dignidad humana.

Un/a maestro/a con ideales, sabe que desde la escuela puede enseñar a practicar el derecho a la vida, a la participación ciudadana, al trabajo y la responsabilidad, a la libertad de conciencia, el pertenecer a una cultura, el derecho a una vida digna.

Con este enfoque y siempre en búsqueda constante de formar redes con otras instituciones y personas, se trabajó en la *formación, capacitación, y seguimiento de 56 Coordinadores de Centros Tutoriales a nivel académico, pedagógico y administrativo*. En todas las poblaciones se ubicaron a los/as maestros/as con mejor trayectoria profesional para unirlos a este desafío.

Otro reto muy importante fue la elaboración de materiales, ¿Cómo lanzarse a una experiencia de esta naturaleza sin la existencia de libros ni textos de ninguna clase? ¿Con quienes hacerlo? ¿Por qué no aprovechar la experiencia de los docentes de la sede nacional del INSCSS, para que sistematicen su experiencia a través de la elaboración de textos contextualizados en la realidad del país y con lo último que conocían de las ciencias de la educación? ¿Cómo lograr que cada estudiante al terminar sus estudios tenga una pequeña biblioteca profesional y personal, con lo último que sabemos y conocemos de las ciencias de la educación pero adaptadas a nuestra realidad? ¿Cómo crear redes de solidaridad económica poniendo estos medios, en beneficio de otros?

## 2.2. *Enriquecer la experiencia desde la multiculturalidad y el multilingüismo*

Nuestro desafío era trabajar la interculturalidad pero al darnos cuenta que teníamos entre nuestros estudiantes personas que pertene-

---

<sup>6</sup> Pedro POVEDA, *Ensayo de Proyectos Pedagógicos*, 1912.

cían a once etnias, el reto fue mayor y fue tomar una mayor conciencia del desafío que esta realidad multicultural nos presentaba. Tuvimos que localizar en las distintas comunidades a las personas que mejor conocían su lengua, darles algunos talleres de cómo se elaboran textos, (módulos de aprendizaje) y luego que los elaboraron, publicarlos, contribuyendo de esta manera a conservar y fortalecer su autoafirmación, sus valores y expresiones culturales, partiendo de una vivencia y realidad concreta como referencia para otras regiones, desde un enfoque de respecto y diálogo intercultural. Tenemos que reconocer sin embargo, que este es un campo y un mundo riquísimo y apasionante por descubrir y trabajar.

Otro retro importante, si queríamos tener éxito, fue tomar conciencia que solos no podíamos hacer nada, había que contar necesariamente con la participación de las comunidades implicadas y con las organizaciones locales existentes, especialmente las educativas y sociales, era importante *lograr la participación e implicación de la comunidad*.



Fuente: PROYECTO TANTANAKUY, Los órganos de participación popular en la educación, 2003: 12.

Siendo una institución educativa no podíamos estar al margen de la ley de Reforma Educativa. La interculturalidad y la participación popular son los dos ejes de la educación boliviana en las diferentes áreas, niveles, ciclos y modalidades. Como podemos ver en el gráfico

siguiente podemos observar cómo está organizada la estructura del sistema educativo nacional.

### 2.3. Resultados

En estos cuatro años y medio de experiencia, este programa se ha consolidado en todo el territorio nacional pero muy especialmente en los lugares más alejados y desprotegidos.

*Cobertura:* Actualmente se cuenta con cincuenta y seis Centros Tutoriales que atienden a 3.207 estudiantes que se preparan para ser maestros y maestras de primaria, en las diferentes zonas del país, apoyados con un total de 680 tutores. A su vez, cada Centro Tutorial atiende a estudiantes de varias comunidades cercanas a su Centro.

Cada Centro Tutorial tiene un Coordinador o Responsable que está a cargo tanto de la parte académica como administrativa de ese Centro. El Coordinador es la persona clave de relación con la Sede Nacional y es el responsable de buscar los mejores tutores para los estudiantes que pertenecen a su Centro Tutorial.

*Elaboración de materiales:* Para la realización de este Programa se ha tenido que elaborar textos, llamados módulos con un promedio de 180 páginas cada uno como material principal de trabajo de los estudiantes, habiendo llegado hasta el momento a una producción de ciento siete módulos y un tiraje de 210.000 ejemplares. Estos módulos han sido elaborados casi en su totalidad por los Docentes del Instituto Normal de la Sede Nacional, constituyéndose a su vez en uno de los mayores logros, el que los maestros puedan escribir y elaborar sus propios textos sistematizando su experiencia, material que también ahora empieza a utilizarse en la mayor parte de los Institutos de formación docente del país.

*Interculturalidad:* Este Programa de Formación y profesionalización de maestros y maestras es también un proyecto intercultural y bilingüe. El hecho de contar con estudiantes de diferentes culturas (once en total) ha motivado la elaboración publicación de módulos en once lenguas originarias.

*Programa solidario y de integración nacional:* Es importante destacar la firma de convenios interinstitucionales, la participación y el apoyo que este Programa de Formación Docente ha recibido y recibe de las comunidades, municipios, distritos, de la Iglesia Católica, de otras orga-

nizaciones y asociaciones, en cada uno de los lugares donde existen los Centros Tutoriales ya sea con el préstamo de infraestructura, equipamiento y otros, integrando de esta manera a todo el país.

*Control de calidad:* El Ministerio de Educación de Bolivia, para controlar la calidad de la formación docente, en dos oportunidades ha tomado exámenes a todos los estudiantes de los Institutos Normales que están adscritos a universidades y que están llevando a la práctica este programa. Nuestro Instituto, en las dos oportunidades ha obtenido el primer lugar, lo que nos llena de satisfacción saber que es posible soñar y realizar sueños en esta realidad desafiante.

*Expectativas:* esta experiencia ha generado grandes expectativas en el país y muy especialmente en otros lugares lejanos necesitados de escuelas y maestros/as comprometidos. Son frecuentes las solicitudes de nuevas aperturas de centros tutoriales.

*Saber contagiar sueños:* cada una de las comunidades participantes nos han proporcionado los mejores hombres y mujeres de sus comunidades a quienes hemos contagiado nuestros sueños de lanzarnos a lo desconocido, arriesgarnos también a equivocarnos, pero avanzando, abriendo caminos con aporte pedagógico, ponernos en la situación de los más lejanos, y sobre todo, unir fuerzas, tener mística para formar una nueva generación de maestros y maestras transformadores de sus realidades, haciendo que la educación realmente sea derecho de todos/as.

Termino este artículo con unas palabras de Ángel Eduardo Vásquez Chávez, uno de los primeros impulsores de este programa: «*Aunque queda mucho por hacer creemos que con el apoyo y compromiso de todos y cada uno de los participantes de esta experiencia, se configurará una visión de país que trascienda las culturas, las regiones, idiomas y que posibilite un auténtico diálogo constructivo, tolerante y democrático y que como experiencia nacida desde las necesidades, un día no muy lejano habrá en todas las poblaciones lejanas a las ciudades grandes, buenas escuelas, con docentes bien preparados, oriundos y conedores de sus propias culturas y necesidades*».

### 3. Bibliografía

INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN. INE. 2001.  
POVEDA, Pedro, *Ensayo de Proyectos Pedagógicos*. S/E, 1912.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE BOLIVIA, «Fundamentos de Educación Intercultural Bilingüe» (En *La educación tradicional basada en la imposición cultural*), Cuadernillo 2, del, pág. 20.
- VILLARROEL, Rina, En *Derechos Humanos y Ciudadanía*, Editorial Etreus, Cochabamba, 2003, pág. 198.
- TOKARSKY, Irene, En *Ética Social Cristiana*, Editorial Etreus, Cochabamba, 2003, pág. 220.

# Capítulo 6: ¿Solidaridad o Cooperación?: Vínculos entre ONGs cubanas y europeas, prioridades tradicionales y nuevos enfoques

Alexander I. Gray

Marie Curie Intra-European Post-Doctorate Fellow  
Universidad de Deusto

## Introducción

Este capítulo tiene como objetivo lograr un conocimiento de la naturaleza de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en Cuba y destacar aquellos aspectos de la colaboración establecida entre las ONGs cubanas y europeas. El propósito que ha motivado la realización de este estudio es el de iniciar el proceso destinado a llenar la ausencia de información en lo que se refiere a la comunidad de las ONGs en Cuba, así como de ofrecer una visión de las circunstancias en la que se lleva a cabo la cooperación internacional en la isla. Este capítulo contiene las conclusiones preliminares de un estudio interdisciplinar del papel de las ONGs que operan dentro del contexto de una sociedad socialista revolucionaria. El capítulo comienza con una serie de antecedentes esenciales para comprender las razones por las que las ONGs europeas hicieron su incursión en Cuba en la década de los 90.

## 1. Antecedentes

### 1.1. *La crisis económica de los 90*

La crisis económica de los 90 supuso un cambio fundamental en Cuba. Una visión general de la dimensión de la crisis revela hasta qué punto la sociedad se tuvo que adaptar para asumir una serie de transformaciones económicas adversas y radicales. Dichas transformaciones fueron acompañadas de tensiones y competencia evidentes entre las políticas gubernamentales y las exigencias de las fuerzas de mercado. Ante la ausencia de relaciones comerciales con los soviéticos, Cuba se sintió repentinamente más vulnerable que nunca ante las fuerzas de mercado

neoliberales internacionales. Las relaciones comerciales con los soviéticos, que representaban el ochenta por ciento de la totalidad del comercio cubano desaparecieron, prácticamente de la noche a la mañana, las consecuencias de la pérdida de estas relaciones comerciales resultaron sumamente perjudiciales para la economía cubana. Como consecuencia, un tercio del PNB cayó en picado, el consumo personal disminuyó vertiginosamente y aumentaron los problemas de mercado negro, desempleo y emigración. En concreto, las cuestiones de naturaleza ideológica, económica y de seguridad se volvieron especialmente vulnerables. El presidente de Cuba, Fidel Castro, anunció que el país experimentaría un período de ajuste que era «especial en tiempos de paz», lo que vino a ser popularmente conocido como el Período Especial. Se produjo un llamamiento al respaldo público a la hora de poner en práctica medidas de austeridad, como el racionamiento, en un intento por mantener la división igualitaria de los recursos (ahora escasos) de Cuba. Los cubanos de a pie no tenían otra opción que dejar la ideología a un lado a la hora de tratar de encontrar soluciones a problemas inmediatos. La década de los 90 no fueron tiempos para continuar «construyendo la revolución» sino más bien para dedicarse a proteger los «beneficios de la revolución», con el fin de garantizar la continuación de la supervivencia de los avances sociales, especialmente en los pilares fundamentales de la Revolución: educación, nutrición, asistencia sanitaria. En todo ello, la sociedad civil desempeñaría un papel fundamental, la reacción popular de los cubanos, y sus maneras individuales y organizadas de combatir las nuevas dificultades que atravesaba la isla. Este capítulo aborda la sociedad civil y las reacciones ante la tumultuosa década de los 90, y lo hace con el objeto de poner de relieve el dinamismo y la versatilidad del estado así como la creatividad de los ciudadanos cubanos.

Las reformas económicas adoptadas para hacer frente a unas mayores transformaciones económicas tuvieron como resultado una «crisis de cambio» que afectó a todos los estratos de la sociedad desde el estado hasta los ciudadanos. El carácter repentino e inesperado de dichas reformas pillaron al país por sorpresa y dejó a muchos tambaleándose mientras luchaban por entender el significado de la nueva condición económica del país. A nivel macroeconómico, originó la rápida aparición de la empresa mixta y privada, y tanto a niveles macro como microeconómicos, el dólar se convirtió en la divisa más importante en las transacciones diarias. Este período fue el preludio de la reinserción de Cuba en la economía mundial así como de la adopción de determinados mecanismos de mercado en la economía nacional, mecanismos que se podrían haber evitado muy bien anteriormente debido a su rela-

ción con economías regidas por el mercado. El surgimiento de un estrato de empresarios menores en una economía por otra parte regida por el estado, y las actividades, dinámica económica y objetivos sociales vinculados a este estrato, contradicen la dirección socialista hacia la que la economía cubana es aún firmemente dirigida. Todo ello pone en primer plano las tensiones entre una economía basada en los principios mercantilistas de beneficio personal y otra sustentada en los principios socialistas de solidaridad y el bien general de la sociedad en su totalidad. De igual manera, la presencia del dólar en la economía cubana, y las desigualdades subsiguientes en la importancia del acceso al dólar se hicieron cada vez más patentes. El poder adquisitivo se convirtió en el factor determinante a la hora de adquirir bienes y servicios, otorgando así una mayor influencia social y podría decirse relevancia, a aquellos que destacaban en la nueva economía emergente.

¿Qué han supuesto unos cambios económicos tan drásticos a nivel local? Básicamente, la importancia de la economía formal, que desde siempre ha sido importante para el individuo, fue sustituida por la economía informal. La incapacidad del estado para satisfacer las necesidades de la población, mediante el razonamiento o métodos similares, tuvieron como consecuencia una proliferación del mercado negro y de otras actividades informales o «ilegales» similares. Los cubanos se acostumbraron rápidamente a lo que se conoció popularmente como *resolviendo*, o solucionando estados de carencias o de falta de bienes o servicios utilizando medios ajenos al aparato del estado. Se alteraron los modelos de economía locales. Algunos optaron por beneficiarse de las oportunidades que les ofrecía la nueva economía y abrieron *paladares* (restaurantes privados) o *casas particulares* (casas de huéspedes). Cabría resaltar que estas dos opciones funcionan tanto a nivel formal como informal dado que las exigencias tanto de permisos como impositivas para estas actividades del sector privado son estrictas y costosas. Otros optaron por practicar el *jinetismo* o prostituirse para dar salida a sus necesidades diarias. El *jinetismo*, que abarca un amplio espectro de actividad, y es ejercido igualmente por hombres y mujeres, puede conllevar desde intentar vender algo a los turistas hasta prostituirse. Aunque la presencia de los *jinetes* ha sido exagerada por algunos medios y estudiosos, es innegable que su presencia experimentó un significativo aumento durante el Período Especial. Este crecimiento fue especialmente patente mientras Cuba se jactaba de una práctica ausencia de *jinetismo* durante el período anterior a 1990.

Es probable que en 1985 Cuba fuese una de las mayores sociedades igualitarias del mundo, sin embargo, en la década de los 90, el Es-

tado tuvo cada vez más dificultades para mantener su política y empezaron a resurgir desigualdades por vez primera desde el comienzo de la Revolución. Esta situación resultó especialmente inquietante para la juventud cubana dado que durante tres generaciones habían crecido bajo la atenta mirada del estado, y la idea de que el estado no fuera ya capaz de responder a sus necesidades les parecía imposible. El estado legalizó la tenencia de divisas extranjeras y el acceso al dólar se convirtió pronto en un método importante de resolver las necesidades diarias. No a todos los cubanos se les permitía, y ni posiblemente animaba, a comprar en las *diplo tiendas* regidas por el estado en las que todos los productos se venden en dólares. Como la cantidad de bienes disponibles en la *libreta* (libro de racionamiento) empezó a disminuir, aquellos que no tenían acceso a los dólares vieron menguado su nivel de vida. Este fue especialmente el caso del sector más vulnerable de la población, incluidos los ancianos que acabaron dependiendo de la ayuda de familiares y amigos dado que las provisiones del estado ya no podían cubrir todas sus necesidades.

## 1.2. *La dimensión externa que afecta a Cuba*

Con anterioridad a la década de los 90, la política de la Guerra Fría y un mayor impulso por parte de los gobiernos europeos hacia unas políticas sociales, económicas y políticas neoliberales fueron factores con los que tuvo que enfrentarse la isla. La continua lucha contra el agresivo imperialismo estadounidense y los movimientos de Gorbachev para instar a Cuba a mantener relaciones comerciales con el Bloque Soviético fueron especialmente determinantes a la hora de prescribir el comportamiento del país. Anteriormente, Cuba gozó de una relación especial con los Soviéticos debido a su importancia geoestratégica. El estrecho vínculo entre los dos contribuyó a crear una imagen de Cuba en la psique de la comunidad internacional, una percepción desde el exterior que desempeñó un papel esencial en la forma en la que se percibía Cuba y en cómo se percibía a sí misma dentro del contexto de, entre otras cosas, los asuntos internacionales. En gran medida, el éxito de la Revolución se vio circunscrito por la Guerra Fría entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. No obstante, para mediados de los 80 éste y otros aspectos de la tradicionalmente estrecha relación entre las dos naciones ideológicamente alineadas fueron empeorando.

La desintegración del Bloque Soviético y el endurecimiento simultáneo del embargo estadounidense se combinaron para crear unas condiciones poco favorables para las perspectivas de supervivencia de la

Revolución. El papel desempeñado por estos dos actores es especialmente relevante puesto que antes de la década de los 90 el contexto externo, esto es, las relaciones con la Unión Soviética y la constante lucha contra el imperialismo estadounidense definían a Cuba, y tras la ausencia de la relación Soviética y la intensificación de las presiones estadounidenses, se combinaron para dar lugar a cambios internos fundamentales. Se dedicó un gran esfuerzo a resistir las presiones provenientes del exterior. Dejando a un lado las alianzas económicas, la disolución del Bloque Soviético marcó la pérdida de un aliado ideológico, no tanto como un punto de referencia sino como un compañero en solidaridad.

Una vez identificada la debilidad económica en los 90, Estados Unidos actuó de manera rápida y decidida para aumentar su bloqueo en la economía insular. Entre algunos de los ejemplos se pueden mencionar: La denominada Ley de Democracia Cubana (1992), uno de cuyos elementos principales ilegalizó el comercio con Cuba de filiales extranjeras de empresas estadounidenses; La Ley Helms-Burton (1996), cuyo aspecto más controvertido es una disposición que permite que los ciudadanos estadounidenses demanden a las empresas e individuos extranjeros que «trafiquen» en sus propiedades, las cuales fueron nacionalizadas por el gobierno cubano; el informe USAID de 1997, *Apoyo a la transición democrática en Cuba*, que ofrece una provisión de ayuda financiera y de otra naturaleza a los elementos disidentes de la sociedad civil; y más recientemente, la Comisión de Ayuda para una Cuba Libre, presidida por el Secretario de Estado Colin Powell, publicó un informe de 500 páginas que contienen unas estrictas recomendaciones que fueron adoptadas de manera inmediata (Junio 2004) como política oficial estadounidense. El respaldo al movimiento «prodemocracia» (i.e., fuerzas que intentan debilitar la Revolución) vio un incremento de siete millones a treinta y seis millones de dólares. La financiación irá dirigida hacia la formación, desarrollo y habilitación de una «oposición y sociedad civil democráticas» cubanas. El principal disidente de la isla, Osvaldo Payá, mostró su decepción ante esta medida concreta alegando que este «respaldo» iba demasiado lejos y tan sólo dificultaría su labor.

Por lo general, el nuevo contexto es percibido en término de presión para que Cuba cambie, lo que a su vez conduce al efecto de que cambie la resistencia cubana. No obstante, resulta algo más complejo que todo esto; podríamos considerar el ejemplo de la sociedad civil y la noción de trabajar los unos con los otros, y en concreto, la idea de trabajar en cooperación frente a trabajar en solida-

ridad. Aunque las brigadas de solidaridad internacionalistas han ido visitando la isla desde los comienzos de la Revolución, la relación entre las ONGs cubanas y las extranjeras es aún relativamente reciente, habiendo iniciado su andadura la mayoría de ellas en torno a 1995. El establecimiento de estas relaciones ha constituido un asunto complejo. El concepto de trabajar en cooperación en lugar de en solidaridad es un concepto que aún ha de hallar una base sólida entre las organizaciones cubanas.

Existe una diferencia esencial entre solidaridad y cooperación. La solidaridad conlleva una ideología compartida mientras que la cooperación implica unos objetivos compartidos. Los cubanos están muy acostumbrados a comprometerse por solidaridad con actores extranjeros como ha demostrado la admirable historia del país a la hora de acoger y enviar misiones internacionalistas. Para todo aquél que entienda los esfuerzos realizados por Cuba en pos de la solidaridad, en muchos países del mundo, resultaría irónico que tuvieran sus sospechas por el hecho de que los extranjeros quisieran cooperar con Cuba. Por otra parte, ha habido tantos intentos sinceros por parte de USAID y otros de socavar las bases de la Revolución a través de la sociedad civil que es del todo comprensible que los cubanos manifiesten sus serias sospechas.

Esta confusión entre solidaridad y cooperación puede asociarse al lenguaje normativo de la Revolución. En concreto, la idea de que las palabras tienen un significado diferente y a veces más intenso en Cuba que en cualquier otro sitio. La cooperación es un territorio nuevo para los cubanos, ya que aspiran a trabajar con aquellos con los que es posible que no compartan ideología necesariamente pero que estén interesados en los mismos objetivos. Como consecuencia de la experiencia de Cuba, muchas ONGs cubanas perciben su relación con ONGs extranjeras como una relación de solidaridad, mientras que las ONGs extranjeras consideran su relación con las ONGs cubanas como una relación de cooperación. El resultado suele ser una cierta torpeza o dificultad, ya que las ONGs están habituadas a operar de un modo determinado pero tienen que dar con un nuevo *modus operandi* en Cuba. En última instancia, a pesar de la disparidad de agendas, estas dos entidades están trabajando juntas y llevando a buen término los proyectos.

La mayoría de los países europeos mantienen un enfoque ante las relaciones con Cuba que se sustenta sobre lo que los Canadienses denominan «compromiso constructivo». Se trata de un enfoque interactivo, frente a uno excluyente, lo que da cabida al diálogo y al intercam-

bio en ámbitos comerciales y públicos. Tradicionalmente, España ha seguido este enfoque. Sin embargo, durante el gobierno de Aznar, España buscó de manera activa el consenso europeo para la desmantelación de este enfoque. Más recientemente, y bajo el liderazgo del nuevo Presidente español Zapatero, se vienen realizando esfuerzos encaminados a restablecer el compromiso constructivo con Cuba. De hecho, España y Cuba mantienen en la actualidad discusiones bilaterales a este respecto<sup>1</sup>. Una forma en la que se manifiesta este enfoque constructivo es a través de la cooperación gubernamental y no gubernamental con el sector de la sociedad civil insular en forma de proyectos con organismos de ayuda y ONGs internacionales. La participación de actores extranjeros en el desarrollo social de Cuba ha aportado una dimensión que se encontraba en gran medida ausente durante la Guerra Fría. Es admitido que la participación de las ONGs extranjeras no está plenamente encaminada a mantener el *status quo* en lo que se refiere al enfoque de la Revolución ante el desarrollo social y de que ha prevalecido una combinación de sucesos, haciéndose así necesaria la consideración por parte de Cuba de los diferentes enfoques ante el desarrollo social. Esto plantea al Estado y a su burocracia ciertas dificultades, como se evidencia en la aparición de opiniones divergentes en el *Consejo del Estado* y el *Comité Central del Partido*.

Los organismos de ayuda internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONGs) entraron en Cuba en plena crisis económica. Dichas intervenciones han tenido como consecuencia un contexto social en el que la visión socialista revolucionaria de la sociedad civil entra en estrecho contacto con una concepción más europea. Su participación ha contribuido a alterar la composición de la sociedad civil cubana. En este trabajo se abordarán los mecanismos mediante los cuales los actores internacionales han alterado la sociedad civil.

A la hora de llevar a cabo una aproximación a un estudio de la sociedad civil resulta evidente que lo que está en juego es el modelo para construir la propia sociedad<sup>2</sup>. Es posible que se trate de un debate sobre el orden social actual y nuestro papel individual en el, el modo en el que interactuamos entre nosotros para diseñar el tipo de sociedad en la que deseamos vivir. A su vez, esto plantea la cuestión de si el orden social

---

<sup>1</sup> Esta información ha sido obtenida a raíz de una cuestión formulada por el autor a Ricardo Alarcón, Presidente de la Asamblea Nacional Cubana, durante una mesa redonda celebrada durante el XII Conferencia Internacional sobre Estudios Europeos, La Habana, Cuba, 29 de septiembre 2004.

<sup>2</sup> Adam B. SELIGMAN, *The Idea of Civil Society* (New York: The Free Press, 1992).

está determinado o es determinante, y esto dependería de la percepción. El orden social podría considerarse como algo derivado de las nociones preconcebidas de una sociedad dada, o podría verse como algo construido a partir de las lecciones aprendidas por una sociedad dada. Siguiendo esta última consideración, los cambios posteriores a 1989 en Europa del este y en otros lugares han tenido como consecuencia que se reabra el debate, ya sea «en términos de individuos privados o de un ámbito público compartido»<sup>3</sup>. En última instancia, la utilización renovada del concepto de sociedad civil, por parte de numerosos actores incluidos gobiernos, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y académicos, entre otros, está llevando a un examen más detallado de la idea de sociedad civil y su significado contemporáneo. Para aquellos que sigan de cerca los sucesos acaecidos en la isla, resulta evidente que la sociedad civil actual es distinta de la que existía anteriormente. Resulta difícil responder en qué medida la concepción imperante de sociedad civil constituye una concepción socialista revolucionaria. Lo que sí puede afirmarse, no obstante, es que los enfoques socialistas revolucionarios y europeos ante el desarrollo social están trabajando simultáneamente, creando un nuevo modelo cubano de desarrollo social. Uno en el que el estado está renunciando a su gestión monopolista y permitiendo la participación de actores no estatales a la hora de resolver los retos de desarrollo social del país.

## 2. Prioridades tradicionales, nuevos enfoques

### 2.1. *Los actores tradicionales: Las organizaciones de masas*

Para juzgar a partir de ciertas experiencias con éxito, una unidad guerrillera deja algo —o al menos a alguien— tras de sí... con el fin de organizar lo que ha de convertirse en una base de apoyo sólido... para explicar la nueva organización al pueblo<sup>4</sup>.

Esta cita pone de manifiesto el fenómeno de que se supone que las organizaciones de masas surgen de manera natural tras una revolución; éstas son lo que los revolucionarios dejan en su paso. Dichas organizaciones emergen tras el éxito de las luchas entre guerrillas y están integradas por el pueblo, alentadas por el apoyo popular, y llevan a cabo la

---

<sup>3</sup> SELIGMAN, *The Idea of Civil Society*.

<sup>4</sup> Régis DEBRAY, *Revolution in the Revolution? Armed Struggle and Political Struggle in Latin America* (New York: Grove Press, 1967).

puesta en práctica de la causa revolucionaria. En Cuba, las organizaciones de masas tradicionales, también denominadas *Siete Grandes*<sup>5</sup>, desempeñan esta labor administrativa y «se han utilizado históricamente por parte del gobierno para transmitir instrucciones, para informar sobre la opinión de los ciudadanos y conseguir respaldo para las políticas de gobierno»<sup>6</sup>. En teoría, el futuro éxito de la Revolución depende de la implicación de los pueblos en la nueva sociedad mediante la participación activa en las organizaciones de masas. Esta realidad se ha producido en Cuba, como lo demuestra la participación de la mayoría en las acciones emprendidas por los Siete Grande. Por ejemplo, el número de miembros de la Federación de Mujeres Cubanas comprende el 85 % de las mujeres mayores de catorce años. Esto da una idea no sólo del tamaño de las organizaciones de masas sino también de su carácter voluntario. Movilizando a la población, los Siete Grandes constituyen los instrumentos a través de los cuales el estado ha dirigido el crecimiento de la sociedad civil cubana.

Desde 1989, se ha producido un cambio en la identidad de las organizaciones de masas cubanas. Es posible que este cambio haya sido sólo de carácter semántico, dado que a algunos de estos grupos simplemente se les asignó el nuevo nombre de ONGs. En muchos casos, la burocracia y el personal permanecieron inalterables. Una razón de este cambio de nomenclatura puede haber sido con el objeto de facilitar el desarrollo de las relaciones con las ONGs y los gobiernos extranjeros que mostraron su interés por Cuba tras el fracaso de la Unión Soviética.

A pesar de que el autor reconoce que las organizaciones de masas siguen siendo los principales actores en la sociedad civil cubana, las ONGs han comenzado a desempeñar un papel significativo y pueden emplearse como mecanismo para evaluar el nuevo contexto de la sociedad civil cubana. Por lo tanto, aunque el resto del capítulo se centrará en las ONGs, no se descartará la importancia fundamental de las organizaciones de masas en el desarrollo social de Cuba.

---

<sup>5</sup> Entre las organizaciones de masas cubanas se encuentran: *Comités en Defensa de la Revolución (CDRs)*, *Central de Trabajadores Cubanos (CTC)*, *Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP)*, *Unión de Jóvenes Comunistas (UJC)*, *Federación Estudiantil de la Enseñanza Media (FEEM)*, *Federación de Mujeres Cubanas (FMC)* *Federación Estudiantil Universitaria (FEU)*.

<sup>6</sup> Gillian GUNN, «Cuba's NGOs: Government Puppets or Seeds of Civil Society?» Una publicación de The Caribbean Project, Centro de Estudios Latinoamericanos (Georgetown University, 1995).

## 2.2. *Los nuevos actores: las ONGs*

El debate que rodea el tema de la participación no gubernamental en el desarrollo social del país estuvo prácticamente fuera de debate público durante la Guerra Fría. No fue hasta que Castro introdujo el tema durante un discurso pronunciado durante la Cumbre de Río de 1992, que los cubanos fueron conscientes de que se les había dado la señal no sólo de abrir el debate público sobre la cuestión sino también de participar en la actividad no gubernamental. Durante la pasada década, ha habido un polémico debate en la propia Cuba referente a la idoneidad de la participación de las ONGs en una cultura revolucionaria. No obstante, el gobierno cubano no se muestra lógicamente mucho más partidario de consolidar el consenso respecto a su enfoque a la hora de tratar con las ONGs que lo que se mostraba hace diez años, a pesar de la considerable aportación de las ONGs al desarrollo social del país. La génesis de la participación de las ONGs merece una mayor investigación dado que es posible que estos nuevos actores hayan desempeñado su función para alterar la concepción de sociedad civil en la isla.

Adaptándose al contexto del Período Especial<sup>7</sup>, una declaración pública de 1996 del Comité Central del Partido Comunista Cubano definió la sociedad civil como un constructo «socialista» que incluía a las organizaciones de masas oficiales y a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) «que actuaban dentro de la ley, no intentaban debilitar el sistema y... junto con el estado revolucionario perseguían el objetivo común de construir el socialismo»<sup>8</sup>. Inherente a la definición del Partido es la opinión de que la sociedad civil representa la cara colectiva de la sociedad y funciona para garantizar que los derechos de una sociedad estén protegidos. A la hora de anteponer los derechos de una sociedad a los del individuo, esta definición va acorde con la concepción de sociedad que ha proyectado el gobierno de Castro, una de igualdad y solidaridad. Lo que resulta más sorprendente de esta definición es la declaración implícita de que la sociedad civil es necesariamente un constructo «socialista». Esto traiciona una amenaza tan poco sutil que el estado permanece cauto en lo que se refiere a la participación activa de actores no gubernamentales en el desarrollo social del

---

<sup>7</sup> Tras el fracaso de la Unión Soviética y el consiguiente endurecimiento del bloqueo económico estadounidense hacia Cuba, el Presidente Cubano, Fidel Castro, declaró que el país atravesaría un «período especial en tiempos de paz». Este período ha recibido popularmente el nombre de Período Especial.

<sup>8</sup> Haroldo DILLA, «The Virtues and Misfortunes of Civil Society», *NACLA Report on the Americas*. Volume XXXII, No. 5 (March/April 1999) págs. 30-35.

país. De este modo, aunque la definición de sociedad civil del Partido incluye ahora a las ONGs, éste continúa promoviendo las organizaciones de masas como las más adecuadas y relevantes para el sistema socialista de Cuba.

El creciente interés de los cubanos por la participación en la sociedad civil queda patente en el significativo aumento de las organizaciones de la sociedad civil durante el Período Especial. En la actualidad, el Ministerio de Justicia cuenta con un total de dos mil doscientas asociaciones civiles u ONGs legalmente registradas<sup>9</sup>. Examinar dichas organizaciones desde una perspectiva crítica pone de manifiesto que la mayoría son organizaciones deportivas, culturales o sociales que ejercen poca influencia fuera del ámbito de su pertenencia a ellas. Si se tienen en cuenta específicamente las ONGs destinadas al desarrollo, algunos observadores estiman alrededor de unas cincuenta en total, mientras que en términos reales no haya probablemente más que la mitad de esta cifra<sup>10</sup>. De modo similar, existen otra serie de grupos más activos públicamente, como son las *Masons* y *Caritas Cubana*, que no están legalmente registrados en el Ministerio de Justicia, pero que, sin embargo, contribuyen de manera significativa al desarrollo social del país<sup>11</sup>.

Cuando hicieron su aparición a principios de los 90, las ONGs extranjeras fueron una novedad. El país no estaba preparado para este tipo de actor, con su comportamiento independiente y *modus operandi* diferente. Hubo una etapa de reconocimiento mutuo entre el estado y las ONGs, lo que se caracterizaba por cautela, reservas e incertidumbres al verse ante nuevas propuestas y enfoques innovadores. Trabajando con el pueblo, el enfoque que va desde las bases hacia arriba en el desarrollo social continúa siendo un proceso de aprendizaje para el estado y sus organizaciones de masas, que están más familiarizadas con un enfoque de organización que va de arriba abajo. Desde la instalación de sistemas de irrigación rurales a la impartición de seminarios sobre educación popular, las asociaciones cubano-extranjeras han logrado cierto éxito y continúan acostumbrándose a métodos operativos distintos.

La comunidad de ONGs de Cuba experimentó un crecimiento a mediados de los 90, a medida que las organizaciones de desarrollo in-

<sup>9</sup> DILLA, «The Virtues and Misfortunes of Civil Society» y GUNN, «Cuba's NGOs: Government Puppets or Seeds of Civil Society?».

<sup>10</sup> DILLA, «The Virtues and Misfortunes of Civil Society».

<sup>11</sup> Alexander I. GRAY, *Deconstructing Civil Society in a Revolutionary Socialist State: The Genesis of NGO Participation in Contemporary Cuba*. Tesis doctoral, Centre for Peace and Development Studies (University of Limerick, Ireland, 2002).

ternacional, organismos de ayuda y gobiernos extranjeros se mostraron dispuestos a financiar sus actividades (véase Apéndice I para una lista de ONGs europeas con representantes en Cuba). Una visión simplificada de cómo operan las ONGs en Cuba podría describirse de la siguiente manera: La ONG extranjera llega a Cuba y se pone en contacto bien con el estado a través del *Minvec* (*Ministerio para la Inversión Extranjera y Colaboración Económica*), o lo que suele ser más frecuente, con una ONG cubana directamente; la ONG extranjera no puede participar en ningún tipo de actividad por su cuenta, tiene que contar con su homólogo (socio) cubano; la ONG cubana propone un proyecto a la ONG extranjera; la ONG extranjera aporta la asistencia financiera y técnica con un representante de campo; la ONG cubana proporciona la mano de obra y los conocimientos para llevar a cabo el proyecto; la ONG cubana acude al estado para obtener lo que se denominan «términos de referencia» para el proyecto, una vez que el estado adjudica los términos de referencia, el proyecto se puede iniciar. Se supone que la ONG cubana ha de ir al *Minvec* con una propuesta de proyecto y financiación garantizada de una ONG extranjera. El *Minvec* evaluará el proyecto y emitirá sus criterios, esto es, las condiciones bajo las que se otorgará el permiso para la ejecución del proyecto. El establecimiento de los términos de referencia para un proyecto es el modo que tiene el estado de participar en el curso que adoptará un proyecto. Una vez que el proyecto es aprobado, la ONG cubana puede interactuar con los actores locales, incluido el *Consejo Popular*, habitantes del municipio, varios organismos gubernamentales, entre otros.

En teoría, este podría parecer un buen modelo. Existe una gestión centralizada de los escasos recursos, que en el caso de las ONGs extranjeras supone la supervisión del estado de la cooperación extranjera con las ONGs cubanas. El estado cuenta con un inventario y administra la utilización de la totalidad de los recursos disponibles, evitando el derroche y la solapamiento de recursos escasos. En la práctica, esto supone que ninguna ONG extranjera o cubana actúa de manera independiente; el estado siempre está presente, supervisando y gestionando la utilización de todos los recursos que entran en el país. Una particular área de controversia surge de la apropiación por parte del estado de las donaciones destinadas a las ONGs. Las ONGs extranjeras están más acostumbradas a actuar de manera autónoma y, por lo tanto, les resulta difícil cuando el estado les dicta cómo han de emplear sus recursos. El argumento que se da es que el gobierno revolucionario esta en contacto más directo con las necesidades del país y de este modo puede desviar las donaciones de forma más apropiada que las ONGs.

Lo descrito anteriormente no es más que una simplificación de la forma en la que funcionan las ONGs en Cuba. En realidad, existen excepciones a este modelo. Por ejemplo, un principal escollo es que la aprobación de un proyecto por parte del estado se consigue más fácilmente para determinadas ONGs cubanas y con más dificultad para otras. Algunas ONGs dan cuenta de haber esperado tan solo unas semanas para conseguir sus términos de referencia. Lógicamente, el estado se muestra prudente a la hora de dar su aprobación a determinados proyectos de desarrollo social, tomándose todo el tiempo necesario para asegurarse de que el proyecto va en consonancia con los objetivos generales del proyecto socialista revolucionario. Aquellos que contribuyen en este sentido reciben la aprobación con más agilidad que aquellos que plantean nuevas iniciativas.

Las ONGs se introdujeron por primera vez en Cuba en respuesta a la crisis económica de la isla. En ese momento, fueron acogidas por el estado. Sin embargo, una vez transcurrido el tiempo y que la situación económica ha mejorado considerablemente, se empieza a cuestionar la presencia continuada de las ONGs. Para complicar esta situación, parece que hay opiniones dispares en el seno del estado y su burocracia sobre el modo en el que debería enfocarse la relación entre el estado y las ONGs. Hay funcionarios del estado que consideran que las ONGs deberían estar totalmente controladas, dado que son incompatibles con el socialismo. Dichos funcionarios son de este parecer porque el socialismo lo garantiza todo; no cabe lugar para organizaciones que operen fuera de las estructuras y aparatos con los que cuenta el estado para dar respuesta a las necesidades del pueblo. También hay funcionarios del estado que ven a las ONGs como un mal necesario y que la presencia de las ONGs puede dar una potencial respuesta a las necesidades de la gente. Estos consideran que las ONGs tienen un cierto valor positivo y pueden contribuir al desarrollo y fortalecimiento del socialismo. Perciben que la presencia de las ONGs puede constituir una potencial respuesta a las necesidades del pueblo a corto y medio plazo. Finalmente, hay funcionarios del estado que consideran que el socialismo y las ONGs son compatibles y complementarias. Afirman que las ONGs pueden contribuir a preservar y fortalecer los beneficios de la Revolución. Una falta de consenso en el seno del estado en lo referente a la utilidad de las ONGs deriva en que el estado no tenga una política clara respecto a su gestión. Aquellas que en la actualidad se hallan trabajando en la sociedad civil cubana lo describen como una fuente importante de empeoramiento<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> GRAY, *Deconstructing Civil Society in a Revolutionary Socialist State*.

### 2.3. Factores que determinan la evolución de la sociedad civil cubana

La constante actitud evasiva del gobierno cubano hacia la nueva sociedad civil del país, esta mezcla de organizaciones de masas dirigidas por el estado y las relativamente independientes ONGs, da como resultado en la realidad cubana que la población perciba el mensaje del estado como algo confuso, ambiguo y poco claro. La expansión en el número e independencia de las ONGs cubanas, la entrada de organismos de ayuda internacionales y de ONGs extranjeros, y los continuos esfuerzos de Estados Unidos por infiltrarse en la sociedad civil, contribuye todo ello a manifestar preocupación sobre la condición actual de la sociedad civil cubana. Por otra parte, el gobierno conmina a todos los ciudadanos a que participen en la formación de la nación, puesto que el fin del Partido es el de lograr una democracia socialista, una que sea capaz de aumentar la participación y la igualdad de toda la gente en cuestiones sociales y políticas<sup>13</sup>. Esta posición oficial incita a que todos asuman el papel de dar forma a la nación. Por otro lado, tras la introducción de la Ley Helms-Burton de 1996, algunos políticos cubanos expresaron opiniones claramente negativas en lo que se refiere a la sociedad civil. Esto se hizo mucho más patente en un artículo publicado en *Granma*, el periódico nacional y órgano del Partido Comunista Cubano, en el que se denunciaba a la sociedad civil como una «excrecencia neoliberal»<sup>14</sup>. Tanto para los observadores internos como para los externos, el ataque contra la sociedad civil por parte del periódico nacional podría considerarse como una clara indicación de la intolerancia gubernamental.

Si el aumento del número de ONGs no resulta indicativo de la fuerza de la sociedad civil, puede al menos poner de relieve el interés de los ciudadanos por la participación privada. En el caso de Cuba, un gran número de «ONGs» son meras prolongaciones del estado y, por lo tanto, tienen poca autonomía en la toma de decisiones mientras que un reducido número de ONGs opera aparentemente de manera bastante independiente, si bien en unas condiciones de cierta tensión. El estudio de la escasa bibliografía sobre la sociedad civil contemporánea no clarifica esta cuestión. Puede resultar útil examinar la relación entre la financiación de una organización y su autonomía. Las ONGs cubanas dedicadas al desarrollo con financiación extranjera procedente de organizaciones canadienses, europeas y latinoamericanas han logrado un gran éxito en su

---

<sup>13</sup> Mona ROSENDAHL, *Incide the Revolution: Everyday Life in Socialist Cuba* (Cornell University Press, 1997).

<sup>14</sup> DILLA, «The Virtues and Misfortunes of Civil Society».

contribución a la sociedad cubana. No obstante, se ha constatado que a medida que las ONGs cubanas se van haciendo más autónomas económicamente, mediante la contribución de financiación extranjera, éstas tienden a experimentar un mayor número de enfrentamientos con las autoridades locales<sup>15</sup>. Los enfrentamientos aumentan debido a que la cuestión de lo que se considera o no permisible por parte del estado aún permanece sin respuesta; se desconocen los límites de lo que es un comportamiento aceptable. Esto constituye un punto esencial, y es uno que surge repetidas veces, las organizaciones que se encuentran actualmente trabajando en la sociedad civil cubana ignoran los límites de permisibilidad y están continuamente adentrándose en territorio nuevo en un intento por descubrir las normas aún no escritas que rigen la conducta de las ONGs.

La situación en Cuba es inusual, dado que se trata de un estado socialista revolucionario centralizado que está intentando participar en las labores de cooperación con organizaciones y gobiernos extranjeros. La mayoría de los actores extranjeros que están ofreciendo su ayuda a Cuba proceden de Europa y tienen unas ideas básicas de la participación de la sociedad civil. Tienden a llegar a Cuba con esta visión y entran en contacto directo con un estado que hace uso de un enfoque del desarrollo social sumamente dirigido. Como se ha mencionado anteriormente, el concepto de trabajar en cooperación frente al de hacerlo en solidaridad es un concepto que aún ha de encontrar un terreno firme entre las organizaciones cubanas.

El resultado de este contacto ha sido que la sociedad civil cubana actual está sustentada en una mezcla de concepciones de organización que van de abajo arriba y de arriba abajo. Aunque el comportamiento y actividades de las ONGs siguen estando prácticamente controladas por el estado, se han hecho muchas concesiones para facilitar la ayuda ofrecida por Europa. El contacto y la cooperación entre las ONGs extranjeras y sus homólogas cubanas (ONGs cubanas, organizaciones de masas, el estado) han creado de manera natural un entorno contextualmente diferente, uno en el que el estado ha retrocedido en cierta forma de la sociedad civil. Por todo ello, no resulta sorprendente saber que la mayoría de las ONGs de desarrollo de Cuba coinciden en que la sociedad civil reside fuera del estado, pero que existe cierta ambigüedad en lo que respecta a una definición más profunda de la sociedad civil. Esto concuerda con la idea de que los propios ciudadanos definen, redefinen y utilizan conceptos de su propia práctica social; con el

---

<sup>15</sup> DILLA, «The Virtues and Misfortunes of Civil Society».

paso del tiempo los conceptos evolucionan según la gente que utiliza el concepto, el entorno en el que se emplea, etc. Las ONGs cubanas han adoptado e interiorizado determinadas prácticas europeas, combi­nán­do­las con sus propios métodos y han dado con enfoques únicos para solucionar los retos de desarrollo del Período Especial. Creen que la sociedad civil se ha desligado teóricamente del estado, pero son conscientes de que en Cuba el estado mantiene la gestión de la sociedad civil. Esto es, hay un reconocimiento de que Cuba no ha logrado aún del todo el ideal marxista del debilitamiento del estado a medida que la sociedad civil se va fortaleciendo.

A pesar de que algunas ONGs no se sienten cómodas con el sistema político cubano, la mayoría respaldan aparentemente el proyecto revolucionario y ejercen presión para conseguir un espacio social en el que puedan contribuir al desarrollo social del país. No obstante, las ONGs han manifestado que les gustaría hacer su contribución fuera de los confines de los programas dirigidos por el estado; concretamente, buscan una mayor autonomía en lo que se refiere a las operaciones diarias y a la toma de decisiones referidas a las áreas de programación<sup>16</sup>. Reconciliar las divergencias de enfoque sobre el desarrollo es el reto al que se enfrentan el estado y las ONGs. A principios de los 90, el estado abrió un resquicio a la oportunidad, haciendo una invitación al cambio en los enfoques de desarrollo social. Muchas organizaciones cubanas y extranjeras aprovecharon esta oportunidad, participando en una amplia variedad de programas conjuntos. El estado debe mostrarse ahora conforme con este cambio, y tendrá que hacerlo de manera consistente con la nueva concepción de sociedad civil cubana, una que incluye a las organizaciones no gubernamentales.

### 3. Conclusiones

Por lo que se refiere al papel evolutivo de las ONGs en Cuba debe haber ciertas delimitaciones sobre sus acciones. A las ONGs se les debe permitir operar, pero desde una perspectiva realista deben seguir siendo dirigidas en lo que respecta a las áreas en las que pueden trabajar. Esta no es la opción ideal, pero dado que Cuba ha aspirado tradicionalmente a un enfoque de arriba abajo en el desarrollo social, las ONGs deben ser gestionadas con cautela, al tiempo que se les permite, gradualmente, trabajar de manera más independiente. Otorgar a las ONGs

---

<sup>16</sup> GRAY, *Deconstructing Civil Society in a Revolutionary Socialist State*.

plena libertad para operar en cualquier área del desarrollo social daría pie a mucha perturbación social, por no mencionar que se facilitarían los intentos subversivos de los Estados Unidos. Si el estado no supervisa y gestiona las ONGs, existe la posibilidad de que la comunidad de ONGs en Cuba en su conjunto derive hacia un concepto de sociedad civil que se base más en las concepciones europeas que en las socialistas revolucionarias. De ser así, las ONGs presionarían para una plena independencia de la gestión del estado y el estado perdería su influencia sobre el enfoque del desarrollo social del país. No obstante, el estado debe actuar con prudencia en la gestión de su relación con las ONGs; dejando ideologías a un lado, hay una ventaja mutua cuando las ONGs y el estado trabajan para conseguir unos objetivos compartidos.

Ante la ausencia de un discurso nacional abierto, resulta arduo tener certeza de las verdaderas opiniones de aquellos que trabajan en la sociedad civil. Sin embargo, se puede proponer una generalización: los cubanos tienen un verdadero interés por mantener los logros de la Revolución, y parece cada vez más que se están organizando voluntariamente para proteger dichos logros, como podría evidenciarse por el aumento de la participación en las ONGs. Para este fin, es posible que aquellas que se encuentran actualmente trabajando en el seno de la sociedad civil sirvan al útil propósito de comprobar los movimientos del gobierno a la hora de abrir determinadas actividades de la sociedad civil. Es poco probable que los cubanos que se criaron en un entorno igualitario como consecuencia de la Revolución sean partidarios de las divisiones sociales que derivan de las condiciones económicas actuales. La nueva sociedad civil cubana podría funcionar para respaldar los ideales socialistas y los derechos humanos básicos que ha garantizado la Revolución, al tiempo que permitiría a los Cubanos un mayor ámbito para iniciar actividades de desarrollo social fuera de los confines de las estructuras del estado. Resulta difícil predecir en qué medida afectarán los futuros cambios a la sociedad cubana. Empleando una estrategia de participación constructiva, la labor de las ONGs europeas es la de cooperar para conformar la nueva sociedad civil del país. A través de un proceso de participación activa en un debate público sobre las cuestiones que afectan al desarrollo social, las ONGs están acompañando a los cubanos en sus inquietudes comunes y tienen la oportunidad de sentirse cada vez más unidas con la gente. El papel de los cubanos, su grado de participación y entusiasmo, determinará en última instancia la influencia cedida por la sociedad civil.

Aunque los sistemas políticos y económicos de Europa y Cuba difieren bastante, se comparten objetivos comunes en lo que a desarro-

llo humano se refiere, siendo estos un puente positivo entre nuestras sociedades.

## Bibliografía

- BRENNER, Philip, «Washington Loosens the Knot (Just a Little)», *NACLA Report on the Americas*, Volume XXXII, No. 5 (March/April, 1999) págs. 41-45.
- DEBRAY, Régis, *Revolution in the Revolution? Armed Struggle and Political Struggle in Latin America* (New York: Grove Press, 1967).
- DILLA, Haroldo, «The Virtues and Misfortunes of Civil Society», *NACLA Report on the Americas*, Volume XXXII, No. 5 (March/April, 1999) págs. 30-35.
- ELIZALDE, Rosa Miriam and Luis BAEZ, «Los Disidentes» (La Habana: Editora Política, 2003).
- GRAY, Alexander I, *Deconstructing Civil Society in a Revolutionary Socialist State: The Genesis of NGO Participation in Contemporary Cuba*, Tesis Doctoral, Centre for Peace and Development Studies (University of Limerick, Ireland, 2002).
- GUNN, Gillian, «Cuba's NGOs: Government Puppets or Seeds of Civil Society?» A publication of The Caribbean Project, Center for Latin American Studies (Georgetown University, 1995).
- ROSENDAHL, Mona, *Inside the Revolution: Everyday Life in Socialist Cuba* (Cornell University Press, 1997).
- SELIGMAN, Adam B., *The Idea of Civil Society* (New York: The Free Press, 1992).
- USAID, «Support for Democratic Transition in Cuba». <http://www.infro.usaid.gov/countries/cu.htm> (1997, accessed 24 February 2004).
- US DEPARTMENT OF STATE, «Report to the President: Commission for Assistance to a Free Cuba». <http://state.gov/p/wha/rt/cuba/> (2004, accessed 11 November 2004).

## Apéndice I

### ONGs europeas con representantes en Cuba

---

#### **España:**

PTM  
Entrepueblos  
Asociación Navarra Nuevo Futuro  
MPDL  
Médicos del Mundo  
Intermon Oxfam, programa conjunto con Oxfam Internacional

#### **Francia:**

Medicos del Mundo  
Care, representada por Care Canada

#### **Alemania:**

Agro Accion Alemana

#### **Países Bajos:**

Novib Oxfam, programa conjunto con Oxfam Internacional

#### **Italia:**

GVC  
CISP  
CISS  
MLAL  
CRIC

#### **Bélgica:**

Handicap Internacional  
Oxfam Solidaridad de Bélgica

#### **Portugal:**

OIKOS

#### **Gran Bretaña:**

Save the Children  
Oxfam GB, programa conjunto con Oxfam Internacional

#### **Noruega:**

APN

#### **Comisión Europea:**

ECHO, European Commission Humanitarian Office (cesó sus operaciones en 2002)

---



# Capítulo 7

## Experiencias en la cooperación internacional para favorecer el desarrollo universitario

Elvira Martín Sabina

Ada Gloria Rodríguez Ortega

Jorge Domínguez Menéndez

Centro de Estudios para el perfeccionamiento de la Educación Superior  
Universidad de la Habana, Cuba

### 1. Introducción

La Revolución Científico Técnica, creó la imperiosa necesidad de la búsqueda de los nuevos conocimientos teóricos y tecnológicos que se producían en todas partes del mundo y en las más diversas esferas del saber humano. Ello llevó a que se pasara del mero intercambio académico a una empresa mayor en cuanto a participación del claustro universitario y sus instituciones, compartiendo el conocimiento, las tecnologías y el financiamiento. En un primer período, a esta acción se le denominó «Colaboración Internacional», la que dio paso a lo que hoy conocemos como «Cooperación Internacional», salvando la limitante anterior que vinculaba la existencia por un lado de quien colaboraba mediante recursos materiales, financieros y humanos, y por el otro lado el que recibía la colaboración; sustituyéndola por una relación «ganar-ganar» entre cada uno de los participantes, para el logro del resultado de interés común.

La cooperación internacional es concebida hoy, como el componente de la gestión de las relaciones internacionales dirigidas a promover la presencia e influencia internacional, dando lugar al establecimiento de relaciones entre dos o más países, organismos internacionales, instituciones y personas para colaborar en la búsqueda de objetivos de desarrollo explícitos o implícitos, mutuamente aceptados.

Entre los objetivos de la cooperación internacional en general están, el facilitar la prestación de servicios y recibir y captar conocimiento y «know how», también la obtención de recursos para apoyar a instituciones de países de menor desarrollo relativo a partir de la combinación de recursos humanos y de infraestructura que permitan la transferencia de conocimientos.

Por su parte, en las Instituciones de Educación Superior (IES), el intercambio académico, aspecto que se manifestó inicialmente en Europa en los albores de las universidades, fue una de las primeras expresiones de cooperación interuniversitaria. Inicialmente estuvo vinculada al intercambio de profesores y posteriormente, mediante el intercambio de correspondencia, se desarrolló un proceso de creación de sociedades científicas, primero nacionales y luego internacionales, relacionadas con la realización de eventos científicos y otras actividades de carácter académico.

En el contexto actual la cooperación internacional universitaria esta determinada por dos grupos de factores. Los factores causales, vinculados al conocimiento y al desarrollo científico-tecnológico, y los factores condicionantes asociados a los efectos de la globalización neoliberal y al nivel de desarrollo socioeconómico nacional.

## 2. Bases del desarrollo de la gestión de la cooperación

A partir del triunfo de la Revolución el primero de enero de 1959 y de la Reforma Universitaria en 1962, se logró contar en los claustros universitarios con grupos de avanzada los cuales se prepararon e hicieron sus grados científicos de doctores en ciencias en universidades europeas y de otros países desarrollados, entre los que se destacan los que integraban el campo socialista. Estas acciones se desarrollaron mediante convenios intergubernamentales y bilaterales, por proyectos con organismos internacionales (UNESCO, UNICEF, ONUDI, FAO y otros) y por becas ofrecidas por agencias de cooperación de los países. En su mayoría han sido, y son, la masa crítica que fomentó el desarrollo científico de las IES cubanas y de sus centros de investigación y estudio, como es el caso del Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior de la Universidad de La Habana (CEPES-UH), creado en los inicios de la década de los 80s.

El CEPES-UH se inserta en la experiencia de la educación superior cubana en su accionar de cooperación solidaria que desde hace más de cuatro décadas viene prestando asistencia técnica a otros países que han solicitado ayuda.

Entre estas acciones realizadas por maestros y profesores cubanos, se encuentran: la cooperación en procesos nacionales de alfabetización, docencia en diversos niveles de educación, apoyo a la organización de facultades de Medicina y de otras especialidades de pregrado<sup>1</sup>, el de-

---

<sup>1</sup> Nivel 5A CINE97, UNESCO.

sarrollo de programas de maestría y doctorado (Ph. D.) organizados en diferentes países.

Esta cooperación internacional de la educación cubana ha tenido también su realización en actividades desarrolladas en Cuba, tales como becas en el nivel general de educación y en el nivel superior. Expresiones de esta colaboración resultan la creación de la Escuela Latinoamericana de Medicina y la Escuela Internacional de Deportes y Educación Física. En el año académico 2004-2005 estudian en el país beneficiados con becas más de 18 mil estudiantes de nivel superior y medio, un 95 % de los mismos en cursos universitarios.

EL CEPES-UH, ha hecho suya la propuesta elaborada en la Conferencia Mundial de la Educación Superior auspiciada por UNESCO (octubre 1998), en la que se señalaba: «*Deberá concebirse la cooperación como parte integrante de las misiones institucionales de los establecimientos y sistemas de educación superior.* Las organizaciones intergubernamentales, los organismos donantes y las organizaciones no gubernamentales deberán ampliar su acción para desarrollar proyectos de cooperación interuniversitaria en particular mediante el hermanamiento de instituciones basados en la solidaridad y la acción, con objeto de acortar la distancia que separa a países ricos y países menos adelantados en los ámbitos cruciales de la producción y aplicación de los conocimientos. Cada establecimiento de enseñanza superior deberá prever la creación de una estructura o un mecanismo apropiados para promover y organizar la cooperación internacional»<sup>2</sup>.

La estrategia de desarrollo, considera que una eficiente gestión institucional está indisolublemente ligada a la potenciación de la cooperación en los planos nacional, regional e internacional, estas dos últimas en la dirección sur-sur y norte-sur. Comprendiendo que para ello se requiere de una profunda convicción de su importancia y la instrumentación de programas y proyectos conjuntos que la materialicen en la práctica.

Si bien el Centro, ha tenido una intensa relación con las universidades y centros homólogos de los países desarrollados, ha reforzado la cooperación sur-sur o también llamada horizontal, compartiendo con las universidades latinoamericanas y de otros países subdesarrollados, el conocimiento, considerando que esto permite incrementar nuestras forta-

---

<sup>2</sup> «Marco de acción prioritaria para el Cambio y Desarrollo de la Educación Superior», párrafo No.10, documento UNESCO referenciado en la bibliografía.

lezas y minimizar las debilidades, sobre la base de una relación justa que en su esencia eleva al más alto plano la solidaridad y en contraposición a la exigencia de los mandatos de organismos financieros internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que responden a los intereses de los países altamente desarrollados, sin tener debidamente en cuenta las necesidades de los países con menor desarrollo.

En las relaciones de cooperación que desarrolla el Centro, especial cuidado se otorga al conocimiento del entorno específico de nuestra contraparte en los aspectos, históricos, económicos, sociales, políticos y culturales, para favorecer el buen entendimiento y comunicación entre las partes.

Para lograr desarrollar este trabajo, como en otras actividades, se ha basado en el activismo funcional de su colectivo creándose, entre sus profesores e investigadores, una cultura de la cooperación.

En este sentido ha jugado un importante papel de promoción del CEPES-UH y sus posibilidades de cooperación y la participación de sus académicos en eventos internacionales en frontera y fuera de ella. La participación como funcionario o experto en las acciones de instituciones internacionales. La promoción y divulgación del resultado académico a través de su página WEB, o en publicaciones impresas nacionales e internacionales. La publicación de libros y artículos en revistas internacionales o nacionales sobre temas relacionados con las investigaciones realizadas y experiencias en la introducción de resultados científicos a la práctica social poseedores de un carácter novedoso, con el objetivo de perfeccionar el desempeño de las funciones sustantivas de la educación superior (formación, investigación y extensión) y la gestión universitaria.

En los últimos diez años la cooperación del Centro con IES de América Latina y el Caribe se ha incrementado con efectivas formas de colaboración bilateral. Han crecido las relaciones con Organismos Internacionales, destacándose la constitución en 1993 de la Cátedra UNESCO en Gestión y Docencia Universitaria, la primera creada en Cuba.

También se tiene participación en algunos de los programas de cooperación e intercambios iberoamericanos entre los que se destacan, la presencia de nuestros profesores e investigadores en las redes ALFA y participación de un especialista en el Grupo de Expertos de dicha red. En la actualidad tratamos de integrarnos a otras formas de cooperación regionales. Por otra parte se promueven los acuerdos para facilitar la acreditación y convalidación los programas de postgrado ofrecidos por Centro.

Los principales componentes o modalidades más generales de la cooperación internacional del Centro, pudieran agruparse de la forma siguiente:

- a) Acciones académicas de postgrado e investigaciones científicas derivadas de los programas internacionales por convocatorias, es decir las ofertas de cooperación. (bilaterales y multilaterales).
- b) La participación en los acuerdos y convenios internacionales de la Universidad de La Habana con otras IES.
- c) La participación de los profesores e investigadores en asociaciones y redes de cooperación académicas y científicas.
- d) Las acciones de cooperación académica y científica derivadas de los convenios bilaterales gubernamentales; y de propuestas solidarias de organizaciones no gubernamentales.
- e) La prestación de servicios académicos internacionales de los profesores invitados del Centro en instituciones docentes de otros países.

Es justamente en este último caso, el de los profesores invitados, en el que queremos transmitir nuestra experiencia de cooperación y en específico en lo relativo a la participación de nuestros especialistas en la formación de los profesores de las universidades latinoamericanas y caribeñas, con las que tenemos convenios de cooperación.

### **3. Experiencias en la formación de profesores universitarios**

La actividad del profesor forma parte de toda la dinámica institucional y social por lo que todos los cambios que han tenido lugar en la esfera social y científica han provocado determinados rasgos en la profesión del profesor universitario caracterizado por su complejidad, su diversidad y su desarrollo en contextos particulares únicos e irrepetibles.

Un elemento significativo de la profesión de profesor universitario es la presencia en ella de una dualidad dada por el hecho de ser el profesor universitario un especialista formado en un determinado campo o área científica y tener al mismo tiempo la responsabilidad de formar a los futuros egresados universitarios, no sólo en lo que se refiere a los «saberes» sino también a la formación de rasgos y cualidades de un elevado valor social, incluyendo su ética profesional.

Como plantea Souto (1996) la profesión en la docencia universitaria constituye un lugar de encuentro entre dos campos: el de la docen-

cia y el de las profesiones de origen. El docente universitario es un especialista en una determinada rama del conocimiento pero además tiene que tener una formación pedagógica que le posibilite desempeñarse como profesor de su especialidad.

Tradicionalmente se ha valorado como más importante o sólo necesario el dominio de la especialidad para poder ejercer la labor docente, motivado en gran medida, por el status y reconocimiento más alto que tiene este campo en relación al educativo. Esto conllevó a un desempeño intuitivo, empírico en los aspectos pedagógicos específicos. Sin embargo, cada vez hay una mayor toma de conciencia de la necesidad de superar esta espontaneidad en la práctica docente, dado el nuevo rol que tiene el profesor universitario y el profesionalismo con que debe desempeñarlo.

Entendemos por Rol del Profesor Universitario: «la estructura de los actos, las tareas, responsabilidades y deberes que integran la actividad del profesor universitario en el desempeño de las funciones a él asignadas: docencia, investigación, extensión universitaria y superación<sup>3</sup>. Entre las funciones de docencia e investigación debe de existir una estrecha conexión.

Como señala Benedito (1993) la investigación debe de actuar como núcleo generador sobre la docencia, pero es también la investigación sobre la docencia la que debe llevar a la introducción de las innovaciones que posibiliten mejorar la calidad de ésta. Por tanto la función investigativa debe desarrollarse en dos aristas: la propia disciplina o especialidad y la actividad docente.

La función docente incluye desde la preparación e impartición de clases, tutorías, hasta el trabajo en equipo de profesores y estudiantes, elaboración de medios y otros recursos de enseñanza, entre otros aspectos.

Para poder asumir su rol con profesionalismo (entendido éste como el desempeño exitoso de las funciones asignadas a él), el profesor universitario debe ser un especialista con un alto nivel en una rama determinada del saber, pero conjuntamente necesita una formación especializada en los aspectos educativos, psicológicos, pedagógicos, didácticos que le posibiliten desempeñar exitosamente sus funciones.

El docente universitario, requiere como cualquier otro profesional de un proceso de formación, en realidad parte de ella la obtiene a tra-

---

<sup>3</sup> CEPES, Informe de Investigación Rol y Profesionalismo del Profesor Universitario pág. 6.

vés de sus estudios de pregrado, cuando adquiere una titulación y alcanza los conocimientos, habilidades y cualidades propias de su perfil como especialista, pero en lo referente a las competencias necesarias para dirigir el proceso de enseñanza-aprendizaje, éstas se van desarrollando en la mayoría de las veces de manera espontánea, por ensayo y error y por imitación de los comportamientos de quienes fueron sus profesores.

El profesor universitario requiere entonces más que cualquier otro profesional de una fuerte etapa de formación de postgrado dirigida particularmente a alcanzar las competencias demandadas para la ejecución exitosa de sus complejas tareas, y su propia satisfacción personal. La formación de postgrado deviene en un recurso esencial para garantizar la formación permanente y la actualización de los profesores universitarios que responda por una parte al desarrollo de la Ciencia y la Técnica así como a los proyectos de desarrollo socioeconómico de su país y entorno específico.

Para desarrollar exitosamente el proceso de formación del profesor se hace necesario la existencia de un marco institucional que propicie un clima positivo hacia la calidad de la docencia y la formación del profesor así como que favorezca el desarrollo de un conjunto de sus acciones con la institución de manera de lograr una mayor implicación personal y compromiso con su proceso de formación.

La formación se concibe como un proceso de adquisición, estructuración y reestructuración de conocimientos, habilidades y valores que permitan el desempeño de la función docente. Según F. Imberñón (1997) en la formación de profesores se deben de contemplar los siguientes componentes: *Científico, Pedagógico, Cultural y Práctico*.

Particularmente nos interesa referirnos ahora a la formación pedagógica y su expresión en la cooperación académica.

La formación pedagógica esta referida a la apropiación por el profesor de un marco teórico-metodológico referido a la Educación, que le permita de forma consciente y comprometida, estructurar, organizar y dirigir, ya sea en un marco institucional o extraescolar, el proceso educativo, que garantice con calidad y pertinencia la formación de sus estudiantes.

Dicha formación debe transitar por diferentes momentos. Coincidimos con aquellos autores que diferencian en la formación del profesor la inicial y la permanente.

### 3.1. *Formación inicial*

Se plantea que existe un período de acomodación a la nueva labor docente que puede durar algunos cursos (3-5 años).

El profesor novel tiene problemáticas diferentes a los profesores de experiencia por lo que su proceso de formación tiene que estar acorde a sus necesidades.

Un aspecto esencial que debe contemplar la formación inicial es la sensibilización al docente de los reclamos modernos y el acercamiento a la complejidad del campo pedagógico proveedor de recursos teóricos, metodológicos y prácticos que constituyen instrumentos esenciales para el mejoramiento de la actividad docente.

### 3.2. *Formación permanente*

Este tipo de formación surge a partir de la necesidad de formar a los profesores de manera constante como una condición imprescindible para evitar la obsolescencia del proceso de enseñanza aprendizaje. Está orientada al perfeccionamiento del profesor en su tarea docente para que asuma un mejoramiento profesional y humano que le permita adecuarse a los cambios científicos y sociales de su entorno y de su época.

Uno de los objetivos más importantes en esta etapa es el estudio y reflexión sobre la propia práctica educativa a partir de las nuevas aportaciones científicas.

Se plantean también otros objetivos de esta formación como:

- a) Intercambio de experiencias con otros profesionales.
- b) Adquirir conocimientos y nuevas técnicas pedagógicas de trabajo.
- c) Participar en investigaciones didácticas.
- d) Adquirir actitudes, habilidades de autoaprendizaje.
- e) Analizar el grupo en general y el grupo de clase en particular.

Se practican diferentes alternativas de formación o superación. Desde la autoformación, donde queda a criterio del profesor, que elegir, donde y como hacerlo, hasta la institucionalización de este tipo de formación que puede ser obligatoria o no, brindándosele al docente las posibilidades de superarse, pero es su responsabilidad acogerse o no a las diversas ofertas.

Las modalidades empleadas también son racionales. Desde la aplicación de programas presenciales, semipresenciales o a distancia, favo-

recida está última por el propio desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información (NTIC).

En el marco de la superación pedagógica se justifica entonces el trabajo de cooperación internacional como proceso cada vez más dinámico de integración, que se caracteriza por una tendencia a acciones conjuntas como: mecanismos de consultas, asesorías, intercambios académicos, proyectos de superación y o de investigación conjuntos, entre otras variantes.

Se trata, en los actuales momentos, ante el imperativo de competitividad al que están sometidos los diferentes países y en particular sus Sistemas de Educación y respondiendo también a una de las principales tendencias de la educación superior, la *internacionalización*, de extender las acciones de superación a otros países e instituciones, e integrarnos, de una u otra forma, lo que posibilitará no sólo optimizar los materiales, recursos técnicos, fortalecer los proyectos desde el punto de vista teórico, metodológico y práctico, sino también superar a los profesores en su actividad profesional, actualizarlos para llevar a cabo los proyectos de desarrollo educativo, consolidando de esta manera al mismo tiempo las instituciones educacionales implicadas.

#### **4. Criterios para la cooperación vinculados a la formación de profesores**

Para desarrollar las acciones de cooperación en esta área se consideran los siguientes criterios, los cuales están estrechamente relacionados entre sí.

- a) Establecimiento de los supuestos teórico-metodológicos a partir del cual se desarrollará la propuesta de formación de profesores.
- b) Análisis del contexto histórico social en que se desarrolla la cooperación, considerando tanto las características de la época, de los países, regiones e instituciones así como las propias exigencias de la profesión.
- c) Voluntad institucional como disposición para la materialización de las acciones así como el desarrollo alcanzado de la comunidad universitaria donde tendrá lugar la cooperación.
- d) Consideración de antecedentes, experiencias y resultados de trabajo en la esfera de cooperación en el plano internacional, regional y de las instituciones que intervienen en ella.

- e) Determinación de los recursos materiales (humanos y tecnológicos), condiciones (tiempo, espacios, financiamiento, ambiente psicosocial), con que cuentan las partes implicadas para la proyección y realización de la cooperación.

A continuación se refieren algunos ejemplos de cooperación desarrollados por el CEPES-UH con otros países latinoamericanos y europeos en el área de la formación de profesores:

- a) El Centro ha realizado, en cooperación con otras universidades latinoamericanas de Colombia, Bolivia, Brasil, México, Venezuela, Ecuador, Perú, diferentes programas de superación profesional y de postgrado académico tales como: entrenamientos, cursos cortos, diplomados, especializaciones, maestría y doctorados. Particularmente podemos destacar el Diplomado en Teoría y Práctica Pedagógica Universitaria realizado con la Universidad Juan Misael Saracho de Tarija, en el cual han participado alrededor de 1000 profesionales bolivianos como parte de su formación inicial o permanente para ejercer la docencia universitaria.
- b) En el área europea se lideró un proyecto Flanders-Cuba (1999-2002) sobre el desarrollo de modelos para el entrenamiento continuo de los profesores en Salud Ocupacional, adaptado a la situación específica de los países socios, en el mismo participaron cuatro facultades de Ciencias Médicas cubanas, tres facultades de Medicina belgas y una holandesa.
- c) Han tenido lugar intercambios académicos con universidades españolas (Universidad de Oviedo, Complutense de Madrid, Universidad de Barcelona, Universidad de Girona), lo que ha potenciado la formación de los profesores de las respectivas instituciones.
- d) Nuestra Cátedra UNESCO en Gestión y Docencia Universitaria se ha constituido en un importante medio de vinculación con otras Cátedras con objetos de estudio similares, facilitando la identificación de nuevos intereses y permitiendo la definición de proyectos de cooperación.
- e) Una importante experiencia por su carácter integral y su profundidad ha sido la participación del CEPES-UH en el Programa de Transformación de la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho de Bolivia desarrollado con la colaboración de IESALC-UNESCO, en donde de manera multidisciplinaria se trabajó, entre otros, en los aspectos de: estructura organizativa, cambio de los currícula, preparación de los docentes frente a estos cambios, preparación de los directivos y la reelaboración de planes estratégicos a dife-

rentes niveles de la estructura. Esto ha sido posible a partir de la voluntad institucional, un acertado liderazgo del rector y su colectivo y por la estrecha comunicación alcanzada por los especialistas de la Cátedra con la comunidad universitaria boliviana a la vez que el conocimiento y profundo respeto a su cultura e identidad.

## 5. Conclusiones

La necesidad creciente de lograr la integración latinoamericana y caribeña, favorece la creación de condiciones para un mayor nivel de cooperación y en tal sentido la educación superior cubana continua trabajando, con la voluntad de ofrecer toda la contribución que los países de la región requieran de las IES de Cuba y de establecer las más variadas formas de cooperación que conlleven beneficios mutuos, planes en los que el CEPES-UH está presente.

El Centro como parte de la Universidad de La Habana, en los marcos del Subsistema de Educación Superior de Cuba, está abierto y activamente promueve una amplia cooperación internacional.

En nuestra experiencia consideramos importante velar en cada relación de cooperación, la necesidad de tomar en cuenta los elementos histórico-culturales de las instituciones y el país en cuestión, sólo actuando de esa manera se alcanza la comunicación y sinergia entre las partes implicadas en el proyecto.

Las vías y formas de formación de los docentes, condición necesaria para el desarrollo de las IES, no responde a esquemas rígidos, ni iguales, por el contrario parten en cada caso de las necesidades identificadas, de las prioridades que se determinan dadas las condiciones particulares de cada IES, las exigencias del entorno en que se desenvuelve la institución y una visión que trasciende el plano local, regional, nacional que necesariamente debe tomar en cuenta los efectos de la globalización en todas la esferas sociales, incluyendo la educación, en el desempeño de aprovechar de esta última lo positivo, a la vez que proteger la identidad y cultura propia.

La valoración del impacto de los programas que se desarrollan, es una necesidad para el perfeccionamiento continuo y para establecer nuevas líneas de trabajo. Asimismo, la investigación científica se considera, no solo una vía para la formación del trabajo en apoyo a la preparación de los profesores y sus resultados deben permitir las necesi-

rias precisiones y nuevas alternativas de desarrollo para los programas elaborados.

Se significa que nuestras relaciones de cooperación establecidas a través de diversos programas tienen en su base como esencia, el que nuestra presencia no sólo contribuya a la solución de problemas específicos sino que seamos capaces de transmitir los conocimientos necesarios que faciliten a nuestra contraparte internacional el continuar su propio desarrollo, aplicando la sabiduría que nos ofrece el proverbio chino de que «lo importante no es regalar el pescado, sino enseñar a pescar». De otra parte la participación en esos programas es también un enriquecedor proceso de aprendizaje para los especialistas del Centro.

Las ideas antes expresadas como resultado de una experiencia de más de 20 años del CEPES-UH, tienen como propósito reafirmar nuestro convencimiento de que para alcanzar el «desarrollo y la paz» le corresponde una especial contribución a la *cooperación universitaria*.

En la realidad educacional que actualmente se vive en Cuba, existe un compromiso de trabajar por superar los graves problemas que amenazan hasta la propia existencia de la especie humana. De ello convenidos, hacemos nuestras las palabras del Presidente Fidel Castro, cuando expresara: «*Un mundo mejor es posible*», *han proclamado y repiten cada vez con más fuerza cientos de miles de intelectuales y dirigentes sociales. Ese mundo mejor, que dependerá de varios factores, no sería concebible sin la educación.*

## 6. Bibliografía consultada

- BENEDITO, V (1993), «Teorías y Metodologías en la Formación Docente». En: *Formación del Docente Universitario*. Memorias. Temas Educativos. Universidad Nacional Autónoma de México.
- CÁCERES, M. (2003), «La formación pedagógica de los profesores universitarios: una propuesta en el proceso de profesionalización del docente». En: *Revista Iberoamericana de Educación* ISSN 1681-5653. <http://www.campus-oei.org/revista/novedades.htm>.
- CASTRO Fidel (2003), *Discurso Congreso Pedagogía 2003*, Oficina Publicaciones del Consejo de Estado, La Habana, Cuba.
- CEPES-UH (1995), Colectivo de autores. *La Universidad latinoamericana en el Fin de Siglo*. Colección UDUAL 4. México.
- DOMINGUEZ MENÉNDEZ, Jorge (2003), «La gestión de la Cooperación Internacional en las Universidades». *Revista Cubana de Educación Superior*. Vol. XXIII No. 1, La Habana, Cuba.

- DUMITRU Chitoran (1998), «International Co-operation in Higher Education: Trends, Issues. Challenges and new avenues for the 21st Century». Document. *World Conference on Higher Education, UNESCO*. 5-8 October
- GIMENO SACRISTÁN, J. y PÉREZ GÓMEZ, A. (1982), *La enseñanza: su teoría y su práctica*. Akal Universitaria, Madrid.
- HERNÁNDEZ, Ana (1999), «Formación Pedagógica de los Docentes Universitarios». *Revista Educación* Vol. 23 Especial, Costa Rica
- IMBERNÓN, F. (1997), *La formación del profesorado*. Ediciones Paidós, Barcelona, España.
- IMBERNÓN, F. (2000), «La formación docente del profesorado universitario entre la realidad, el deseo y la utopía». Tomado del *1.º Congreso Internacional de Didáctica Universitaria*. Barcelona.
- MARTÍN SABINA, Elvira y otros (2002), «Experiencias en el apoyo a la formación de profesores de la educación superior». *Revista de Investigación e Innovación Educativa*, «*Tarbiya*», No. 30, Universidad Autónoma de Madrid, España.
- OJALVO, V. y otros (1995), *Rol y Profesionalismo del Profesor Universitario*, CEPES-UH, Informe de Investigación, La Habana, Cuba.
- SANZ MEDINA, Mireya (2000), «Papel de la universidad en la gestión del posgrado para la formación de doctores en Cuba». *Revista Cubana de Educación Superior*. Vol. XX. No. 1. La Habana, Cuba.
- SANZ, T.; A. RODRÍGUEZ (2003), «La Formación Pedagógica del profesor universitario: algunas experiencias». *IV Taller de Pedagogía de la Educación Superior, Universidad 2004*. En CD ISBN 959-7164-53-1, La Habana, Cuba.
- SEBASTIÁN, Jesús (1999), *Modalidades y Tendencias de la Cooperación Internacional en la Educación Superior* «CINDO-CSIC». ARTICULO. Madrid, España.
- SOUTO, M. (1996), «Formación de profesores universitarios: condiciones para la formulación de una carrera docente». *Revista IGLU* No. 11, OUI, Canadá.
- UNESCO (1998), «Declaración Mundial Sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción» en *Conferencia Mundial sobre la Educación*, París. Francia.
- VECINO ALEGRET, Fernando (1997), «La Educación Superior en Cuba: Historia, actualidad y perspectiva». *Revista Cubana de Educación Superior* No. 1, Vol. XVII. La Habana, Cuba.
- VEGA MEDEROS, Juan Francisco y SOSA CASTILLO, Ana Margarita (1997), «La Cátedra Unesco en Gestión universitaria de la Universidad de La Habana, un centro en busca de la excelencia». *Revista Cubana de Educación Superior*. Vol. XVII. No. 3, La Habana, Cuba.
- VELA VALDÉS, Juan. (2000), «Educación Superior: Inversión para el futuro». *Revista Cubana de Educación Superior*. Vol. XX, No. 1, La Habana, Cuba.



# Capítulo 8

## Educación Superior en Chile. Una Apuesta a la Calidad

Ricardo Reich Albertz  
Coordinador General, Programa MECESUP  
Ministerio de Educación, Chile

### Estructura Organizativa

La Educación Superior en Chile<sup>1</sup> está constituida por un sistema diversificado, integrado por tres tipos de instituciones que se ofrecen a quienes egresan de la Educación Media: Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, reconocidas por el Estado en el artículo 29 de la Ley N.º 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE, 1990).

Las Universidades constituyen el más alto nivel de enseñanza, donde convergen las funciones de docencia, investigación y de extensión. Es en este nivel donde se imparten los programas de licenciatura y otorgan los grados académicos, además de otorgar en forma exclusiva los títulos profesionales de las 17 carreras universitarias que se señalan en la LOCE y que requieren licenciatura previa.

A los Institutos Profesionales les corresponde otorgar títulos profesionales diferentes de aquellos que la ley señala como exclusivos de las universidades, pudiendo asimismo otorgar títulos técnicos de nivel superior en las áreas en que se otorgan los títulos profesionales.

Los Centros de Formación Técnica tienen por objeto formar técnicos de nivel superior, con las capacidades y los conocimientos necesarios para responder preferentemente a los requerimientos del sector productivo (público y privado) de bienes y servicios.

Las instituciones de educación superior (ver Tabla N.º 1) pueden clasificarse como tradicionales (existentes antes de 1980) y derivadas re-

---

<sup>1</sup> <http://www.mineduc.cl/>

**Tabla n.º 1**  
Educación Superior  
(Número de Instituciones de Educación Superior, Total País,  
por Tipo y Categoría Institucional)

Tipo/Categoría institucional	Años						
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
<b>Instituciones con aporte Fiscal Directo</b>	<b>22</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>
Universidades	20	23	25	25	25	25	25
Estatales	14	14	16	16	16	16	16
Particulares de carácter público	6	9	9	9	9	9	9
Institutos Profesionales	2	2	0	0	0	0	0
<b>Instituciones sin aporte Fiscal Directo</b>	<b>280</b>	<b>261</b>	<b>256</b>	<b>238</b>	<b>226</b>	<b>215</b>	<b>204</b>
Universidades	40	44	45	43	41	39	39
Institutos Profesionales	79	74	76	69	66	60	48
Centros de Formación Técnica	161	143	135	126	119	116	117
<b>Total Sistema Educación Superior</b>	<b>302</b>	<b>286</b>	<b>281</b>	<b>263</b>	<b>251</b>	<b>240</b>	<b>229</b>
Universidades	60	67	70	68	66	64	64
Institutos Profesionales	81	76	76	69	66	60	48
Centros de Formación Técnica	161	143	135	126	119	116	117

Incluye todas las instituciones reconocidas oficialmente.

gionales de las Universidades de Chile, Santiago de Chile y Pontificia Católica de Chile (creadas a partir de 1980) —todas con financiamiento parcial (aproximadamente de 30 %) del Estado— y no tradicionales privadas (creadas a partir de 1980, sin aporte estatal).

Las instituciones tradicionales son 25 universidades que cuentan con plena autonomía. Se coordinan a través del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) y se adscriben a un sólo proceso de admisión, la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Este grupo de universidades incluye a las 16 universidades estatales creadas por ley y 9 universidades con personalidad jurídica privada, 6 de las cuales obtuvieron su reconocimiento por leyes especiales y las tres restantes son derivadas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Las tres instituciones tradicionales más antiguas son la Universidad de Chile fundada en 1842, la Pontificia Universidad Católica de Chile en 1888 y la Universidad de Concepción en 1919.

Actualmente, el sistema de educación superior lo integran 229 instituciones: 64 universidades (38 con licenciamiento, autónomas), 48 ins-

titulos profesionales (11 autónomos) y 117 centros de formación técnica (6 autónomos). El sistema de educación superior en su conjunto, tomando la matrícula 2003 (ver Tabla N.º 2), atendió a una población de 542.580 estudiantes de pregrado y 14.911 de postgrado (1.930 de doctorado en universidades del CRUCH).

**Tabla n.º 2**  
Matrícula 2003

	Universidades CRUCH	Universidades Privadas	Institutos Profesionales	Centros de Formación Técnica	Total
Matrícula	230.174	148.662	101.674	62.070	542.580
Participación	43%	27%	19%	11%	100%
	25	39	48	117	229

La desagregación de matrícula total de pregrado por niveles es el siguiente:

Universidades Tradicionales : 230.174  
 Universidades Privadas : 148.662  
 Institutos Profesionales : 101.674  
 Centros de Formación Técnica: 62.070

Conjuntamente con lo anterior, existe reconocimiento oficial para los establecimientos de educación superior de las Fuerzas Armadas, los que se relacionan con el Estado a través del Ministerio de Defensa.

Esta diversidad institucional forma parte de la realidad de la educación superior en Chile y por ello es enfrentada con mecanismos e instrumentos diferenciados.

## Marco Jurídico

La LOCE, contiene, entre otras, las normas para el reconocimiento oficial de los establecimientos de educación superior y señala que dichas instituciones están facultadas para otorgar títulos técnicos de nivel superior, títulos profesionales y grados académicos (licenciatura, maestría y doctorado), según corresponda.

## Reforma de la Educación Superior

La globalización y la interdependencia se han hecho posibles por el enorme cambio científico y tecnológico de las últimas décadas. Por ello, el progreso futuro de los países está y estará cada vez más vinculado al desarrollo de las capacidades para gestionar, difundir, utilizar y crear el conocimiento. Esta tarea la realizan las instituciones de Educación Superior a través de sus dos funciones principales:

- La formación de técnicos de nivel superior, graduados, profesionales y postgraduados.
- La contribución al desarrollo científico y tecnológico de Chile.

En términos concretos, ello significa para Chile implementar una Reforma de la Educación Superior que permita:

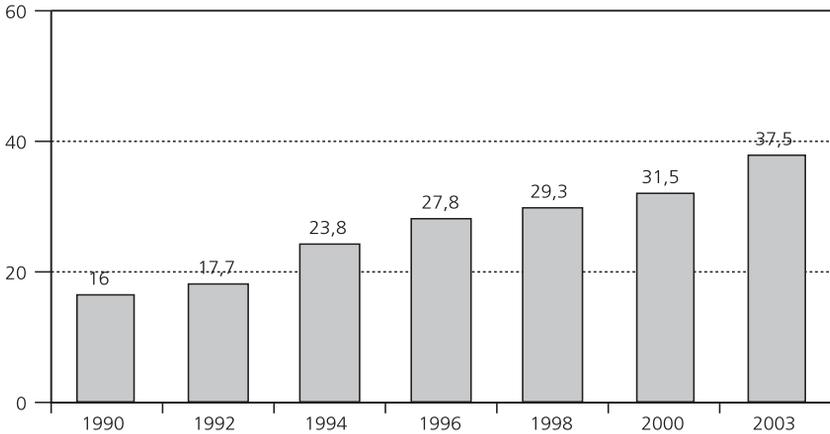
- Educar a segmentos crecientes de la población en distintas fases de la vida.
- Incrementar la planta académica de jornada completa con doctorados en universidades preparados para desarrollar investigación y postgrado de alto nivel.
- Realizar profundos cambios a la docencia de pregrado para ponerla en sintonía con la renovación que está experimentando la formación postsecundaria en el mundo entero y que implica abandonar los currículos rígidos de las carreras profesionales por una formación más abierta y flexible, centrada en el estudiante y con debida consideración de usuarios.
- Entregar las competencias generales y transversales esenciales para los profesionales del siglo XXI, como la capacidad de gestionar información, la familiaridad con las tecnologías de la información y las comunicaciones, y el dominio del idioma inglés.
- Convenir un sistema de créditos transferibles y acumulables basado en la carga de trabajo real del estudiante que reemplace el actual sistema de créditos basado en la carga de trabajo presencial en aula.

## Ampliación de la Cobertura

En 1990 había 220.000 jóvenes cursando estudios superiores; en el año 2003, más de medio millón de jóvenes y niñas chilenas están estudiando programas de pregrado en universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, y crecientemente accediendo a estudios de postgrado.

En el 2003, uno de cada dos a tres jóvenes entre 18 y 24 años estaba cursando estudios en una institución de educación superior, en formación técnica y universitaria. Un 37.5 % de cobertura en ese segmento etáreo (ver Tabla N.º 3).

**Tabla n.º 3**  
Cobertura 18-24 años  
(Cobertura educación superior 1990 a 2003)



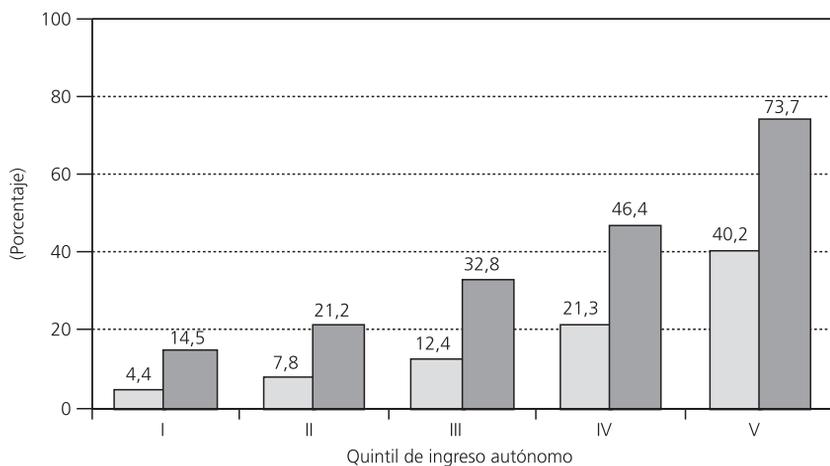
Según la proyección de población de los organismos internacionales, el año 2012 Chile tendrá una población de unos 17 millones de personas, de los cuales 2 millones tendrán entre 18 y 24 años. Según estas proyecciones, el país puede esperar al menos un millón de estudiantes en la educación superior para el año 2012. Ello implica una cobertura cercana al 50 % de la población entre 18 y 24 años, crecientes requerimientos de recursos y un desafío considerable de aseguramiento de calidad de esta oferta para poder participar activamente en la sociedad y economías del conocimiento.

**Equidad en el Acceso: Corregir las Desigualdades**

En 13 años se ha aumentado de un 4 % a un 15 % la cobertura en los jóvenes del sector de más bajos ingresos (ver Tablas N.º 4). En el sector de más altos ingresos hace 13 años la cobertura era de 40 %, hoy alcanza niveles de 70 % y más. En el quintil más alto, la cobertura ha pasado de 5 a 7 por cada 10 jóvenes.

Los jóvenes que se incorporan a la educación superior provienen crecientemente de familias de ingresos medios y bajos, lo que se incrementará aún más en los próximos años. El país deberá realizar mayores esfuerzos financieros para cumplir con el compromiso de garantizar a todos los jóvenes con talento el derecho a acceder a la educación superior.

**Tabla n.º 4**  
Cobertura Social  
(Cobertura de educación superior por quintil  
de ingreso autónomo per cápita del hogar, 1990 y 2003)



Las desigualdades que caracterizan a la sociedad chilena deben ser enfrentadas con instrumentos de apoyo diversos, pero que a la vez constituyan un sistema coherente y equitativo de ayudas estudiantiles que lleguen efectivamente a los que más las necesitan.

El Sistema Nacional de Financiamiento Estudiantil que se está construyendo, estará constituido por tres subsistemas que actuarán coordinadamente y cuyo objetivo es garantizar a través de crédito y becas, el apoyo económico necesario para financiar total o parcialmente los aranceles de los jóvenes que lo necesitan y, para los más pobres, entregarles además ayuda para cubrir sus gastos esenciales. El sistema incluye:

- El Fondo Nacional de Becas para los estudiantes más desfavorecidos.

- El subsistema de Crédito Solidario para Estudiantes de las Universidades del Consejo de Rectores (CRUCH).
- Ayudas Estudiantiles en Instituciones (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) autónomas y acreditadas.

Becas de arancel para los estudiantes más pobres y crédito solidario para los estudiantes en universidades del CRUCH son las base del actual sistema de ayudas estudiantiles que opera en Chile. La nueva organización e instrumentos integrados señalados más arriba permitirán llevar las ayudas estudiantiles a alumnos de instituciones en todos los niveles de educación superior y mejorar su monto y cobertura.

## Renovación Curricular

El sistema universitario presenta importantes deficiencias en la organización de los estudios. Frente a la expansión de la matrícula, las instituciones universitarias en Chile, como también sucedió en los países europeos cuando se produjo el fenómeno de la masificación de los estudios superiores, han incrementado las vacantes en los primeros años y colocado asignaturas difíciles de aprobar que operan como filtros que impiden el acceso a los cursos superiores con plazas limitadas, o bien en Chile, se han alargado las carreras de manera que las licenciaturas o titulaciones previstas para cuatro o cinco años alcanzan hasta 6 o 7 años de duración (ver Tabla N.º 5). A ello se agrega la

**Tabla n.º 5**  
Tiempo de Titulación

Carreras	Tiempo Teórico	Tiempo Efectivo	Tiempo efectivo sobre teórico
Arquitectura	5,80	6,80	1,18
Derecho	5,00	6,90	1,39
Ingeniería Civil	6,00	7,80	1,31
Medicina	6,80	7,70	1,14
Pedagogía Gral. Básica	4,20	5,20	1,23
Agronomía	5,00	6,90	1,38
Ingeniería Comercial	5,00	6,10	1,23
Periodismo	5,00	5,80	1,16
Promedio	5,40	6,90	1,27

deserción en los primeros años, por lo que las tasas de titulación son especialmente bajas (ver Tabla N.º 6). Un estudio preliminar muestra que sólo el 50 % de los jóvenes que ingresa a la educación superior logran titularse a tiempo. Resulta imprescindible realizar profundos cambios a la docencia de pregrado. para ponerla en sintonía con la renovación que esta experimentando la formación postsecundaria en el mundo entero.

**Tabla n.º 6**  
Titulación Pregrado 2003

Tipo Institución	Titulados Hombres	Titulados Mujeres	Titulados Total
U. del Consejo de Rectores	13.834	13.722	27.556
U. Privadas	5.726	5.830	11.556
Institutos Profesionales	5.175	4.262	9.437
Centros de Formación Técnica	4.155	5.856	10.011
Total	28.890	29.670	58.560

La educación superior chilena no puede estar ajena al proceso que se vive en Europa, América del Norte y otros países desarrollados y corresponde preparar una respuesta común, como sistema nacional, definiendo como participará Chile en esta la integración global.

Chile, para transitar hacia una economía basada en conocimiento, debe disponer de capital humano avanzado suficiente y capaz de llevar adelante investigación e innovación competitiva a nivel mundial. Esto implica contar con académicos, científicos e ingenieros en cantidad suficientes que gestionen bien información, generen flujos rentables de conocimiento y puedan movilizarse con efectividad en todo el mundo. Para ello, resulta imprescindible sintonizar la oferta educacional chilena con la de sus socios comerciales, lo que significa flexibilizar los programas de estudio para lograr una empleabilidad pertinente y permitir una formación permanente para toda la vida, centrar la formación educacional en los estudiantes y su aprendizaje, lograr los diseños curriculares en un enfoque por competencias, considerar los usuarios finales y encontrar mecanismos efectivos de movilidad estudiantil y profesional.

El sistema universitario y Gobierno chileno han reconocido tempranamente los avances logrados por América, Australia y Europa en el

Proceso de Bolonia, y conocido con gran interés las actividades y resultados del Proyecto Tuning<sup>2</sup>. Como modelo de renovación curricular, orientado a la movilidad estudiantil y profesional para generar un espacio de la educación superior en Europa, será una importante referencia para el cambio.

En el caso chileno no se cuenta todavía con un marco político, como el de Bolonia en Europa, que defina y oriente este proceso, por lo que un diseño desde abajo hacia arriba sentará principalmente las bases de la renovación curricular y sus proyecciones futuras. Se piensa que en este proceso las recientes experiencias internacionales serán fundamentales para motivar y formar a los especialistas nacionales, guiar las metodologías que se resuelva implementar, fomentar la formación de redes de colaboración y permitir evaluaciones comparativas.

## **El Programa MECESUP**

El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP<sup>3</sup>) es el instrumento de política y fomento que el Gobierno de Chile ha estado utilizando en el último quinquenio para enfrentar los desafíos de la Reforma de la Educación Superior. Para ello, en acuerdo y con un préstamo parcial del Banco Mundial (BIRF 4404-CH) ha adjudicado desde 1999 un total de 369 proyectos de desarrollo y mejoramiento académico en la educación superior por una suma cercana a los US\$ 225 millones. Junto con ello, ha diseñado e implementado experimentalmente un sistema de aseguramiento de la calidad, basado en autorregulación y acreditación de programas e instituciones, cuya ley definitiva se encuentra actualmente en trámite en el Congreso Nacional, y favorecido el mejoramiento de la gestión a todo nivel.

El Programa MECESUP finaliza, como mecanismo incremental de asignación de recursos de fomento, en el año 2005.

El último concurso de su Fondo Competitivo, convocado durante el año 2004, focaliza en la Renovación Curricular como estrategia piloto para iniciar un proceso más amplio de sintonización y modernización de la oferta educacional universitaria y su articulación con los demás niveles de la educación superior. Este concurso especial ha adjudicado re-

---

<sup>2</sup> <http://www.unideusto.org/tuning/>

<sup>3</sup> <http://www.mecesup.cl/>; <http://www.mecesup.cl/informativo>

cientemente US\$ 4.5 millones a 16 proyectos piloto en el ámbito del diseño de perfiles profesionales y competencias en 11 disciplinas (Medicina, Enfermería, Farmacia, Medicina Veterinaria, Ingeniería, Educación, Administración de Empresas, Acuicultura, Filosofía y Arte, Trabajo Social y Arquitectura), de la determinación de competencias genéricas y del análisis de un sistema de créditos transferibles y acumulables para la movilidad estudiantil en Chile. Estas actividades serán integradas en la medida de lo posible con el Proyecto Tuning América Latina<sup>4</sup> que, con el apoyo del Programa Alfa de la Comisión Europea y del Proyecto Tuning, se ha iniciado recientemente para buscar elementos de encuentro y colaboración en la renovación curricular de ambos continentes.

Como continuidad del Programa MECESUP, el Gobierno de Chile se encuentra actualmente preparando con el Banco Mundial una segunda fase (MECESUP 2) que permita su continuidad, focalizar en la renovación académica y curricular, explorar nuevos instrumentos de asignación de recursos (basados en contratos de desempeño) y asegurar el apoyo al postgrado de doctorado que se ofrece en Chile. La implementación se espera para el segundo semestre del año 2005.

## **Competencias Generales para los Profesionales del siglo XXI**

En el siglo XXI es fundamental desarrollar ciertas competencias transversales para que los profesionales sean eficaces y exitosos en este mundo en ciernes. El dominio del inglés y las habilidades para manejarse en el mundo digital son un claro ejemplo de estas competencias. Las nuevas generaciones de profesionales chilenos deberán dominar esta segunda lengua para comunicarse en este mundo globalizado. Chile debe plantearse como meta-país que una fracción significativa de profesionales del bicentenario 2010 sean bilingües.

## **El Mejoramiento de la Formación Técnica y Profesional**

Un sistema de educación maduro contiene diferentes niveles de formación que configuran una red articulada y flexible. Ello no sucede con la educación superior chilena, donde la proporción de profesionales a técnicos es inversa (6:1) a la de los países desarrollados y su percepción pública es desmejorada.

---

<sup>4</sup> <http://www.unideusto.org/tuning/tuningal/>

El sistema de becas y créditos ha privilegiado la formación universitaria en desmedro de las carreras técnicas. El acceso al crédito a los estudiantes de Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales permitirá revertir esta tendencia.

En una sociedad en que la educación superior es percibida como la mejor herramienta para superar la pobreza y la desigualdad, los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales son un aporte fundamental para muchos jóvenes. Ofrecerles una educación de calidad debidamente acreditada y facilitarles la posibilidad de continuar su estudio en etapas posteriores de su vida son los desafíos que enfrenta hoy la educación profesional y técnica.

## **El Aseguramiento de la Calidad**

La educación superior en Chile es impartida por un conjunto amplio y diverso de instituciones: tradicionales y nuevas, públicas y privadas, universitarias, institutos profesionales y centros de formación técnica. Las instituciones terciarias tienen vocaciones diversas: docentes, de investigación, especializadas en ciertas disciplinas tanto en docencia como en investigación, con vocación regional, de pregrado y de post grado.

Es aconsejable mantener y fortalecer esta diversidad resguardando la calidad de los estudios y la transparencia de las distintas opciones, al tiempo que se configura un sistema con distintos niveles que ofrezca a los jóvenes y adultos diversas oportunidades de formación a lo largo de la vida.

Para que exista un sistema de educación superior es fundamental que los programas y las instituciones posean garantía de calidad para que los estudios que se cursen en las distintas instituciones dispongan de equivalencias a nivel nacional e internacional. En Chile, se ha resuelto implementar el aseguramiento de la calidad de la educación superior a través de la autorregulación y la acreditación de programas e instituciones. Esta última ha sido implementada en forma experimental por las Comisiones Nacionales de Acreditación de Pregrado (CNAP<sup>5</sup>) y Postgrado (CONAP<sup>5</sup>).

Asegurar la calidad de los estudios superiores en forma sostenida es el objetivo del proyecto de ley de Aseguramiento de la Calidad de

---

<sup>5</sup> <http://www.cnap.cl>; <http://www.conicyt.cl/becas/acreditacion-conap.html>

las Instituciones de Educación Superior que se discute actualmente en el Congreso Nacional, actualmente en segundo trámite legislativo, y que establece el conjunto de normas a través de las cuales el Estado de Chile dará garantía pública de la formación de técnicos y profesionales en el país. El proyecto de ley contempla cinco funciones:

- Acreditación de carreras y programas de pregrado.
- Acreditación de programas de postgrado.
- Acreditación institucional.
- Licenciamiento de nuevas instituciones.
- Sistema de información.

Existe un gran consenso respecto a la necesidad de mejorar la información disponible sobre la oferta de educación superior. El proyecto de ley sobre la Calidad, establece la obligación de entregar información oportuna, veraz y relevante.

La creación de mayores capacidades, en el Ministerio de Educación y en las instituciones, para recopilar, procesar, validar y publicar la información es un proceso en marcha que podrá ponerse en ejecución al momento de aprobación de la ley. Para ello, se contempla diseñar e implementar un Observatorio de la Educación Superior.

Para los futuros estudiantes y sus familias resulta esencial tomar decisiones informadas. Esta decisión se facilita al conocer las posibilidades de empleabilidad y potenciales remuneraciones de las distintas alternativas académicas. El Observatorio del Empleo<sup>6</sup> ha revelado datos importantes sobre empleabilidad y renta de los profesionales y técnicos, pero con información que es todavía muy agregada y no cubre todas las carreras e instituciones específicas. Es el desafío que se debe abordar para que los jóvenes puedan elegir libremente entre las oportunidades que encara al egresar de la Educación Media.

## **Un gran Impulso al Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología**

La inserción de Chile en la sociedad del conocimiento manifiesta su mayor fragilidad en el insuficiente desarrollo de la capacidad científica y tecnológica. Y su aplicación a la producción de bienes y servicios, y a la innovación.

---

<sup>6</sup> <http://www.futurolaboral.cl/wps/portal>

El país requiere una política nacional moderna en ciencia y tecnología, que indique prioridades, lineamientos y estrategias coherentes al conjunto de instrumentos y programas que actualmente contribuyen al desarrollo científico.

Chile tiene un sesgo hacia la investigación en ciencias básicas principalmente debido a que las fuentes de financiamiento están orientadas a financiar la oferta de los investigadores, que muchas veces no coinciden con las necesidades nacionales de desarrollo productivo. Elevar el desarrollo tecnológico es imprescindible para aumentar el valor de nuestras exportaciones de productos naturales y de servicios, y para transitar hacia una economía basada en conocimiento. Entre los principales propósitos se privilegian:

- La inversión pública y privada en ciencia y tecnología.
- Los equipos de investigación y su vinculación con el sector productivo.
- La formación de postgrado y su inserción en la empresa.

La formación de redes nacionales e internacionales de investigación y desarrollo para conformar una masa crítica suficiente en las diversas áreas.

El Gobierno de Chile ha suscrito recientemente un Proyecto de Inversión en Ciencia y Tecnología<sup>7</sup> por US\$100 cuyo objetivo es precisamente materializar los desafíos planteados. Por otra parte, el Programa MECESUP ha venido apoyando significativamente el mejoramiento y desarrollo de los programas de doctorado que se ofrecen en Chile, apostando a triplicar la matrícula y graduación en el año 2010 del Bicentenario.

## Conclusión

El Gobierno de Chile está comprometido con una reforma de la Educación Superior que permita la país generar el capital humano avanzado necesario para transitar hacia una economía basada en conocimiento y aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la globalización. Ello se considera fundamental para lograr el desarrollo económico y social.

---

<sup>7</sup> <http://www.conicyt.cl/bancomundial/index.html>

En este libro se presentan algunos de los retos que la formación Superior tiene sobre formación en Migraciones y Derechos Humanos, en Paz e Interculturalidad. Se profundiza en algunos ejes articuladores para el diseño de desarrollos curriculares a través de las experiencias piloto que se llevan en distintos países. Y se ofrecen algunos ejemplos de colaboración entre Europa y Latinoamérica.

El proyecto y publicación ha sido viable gracias a la subvención obtenida por la Comisión Europea dentro de la Dirección General de EuropeAID (European Commission (External actions of the European Community – II-0473-A (CRIS 083-913), DG EuropeAid, European Commission).



# HumanitarianNet

Thematic Network on Humanitarian Development Studies



Thematic Network on Humanitarian Development Studies  
European Commission DG XXII

Red Temática en Estudios de Desarrollo Humanitario  
Comisión Europea DG XXII



Directorate-General for Education and Culture



Universidad de Deusto

