

ess

● Educación  
● Superior y  
● Sociedad



Año 15  
Número 2  
Julio-Diciembre 2010

## Instituciones de Educación Superior en regiones de frontera y transfronterizas



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



IESALC

Instituto Internacional para  
la Educación Superior  
en América Latina y el Caribe



© Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe IESALC, 2010.

Depósito Legal pp 79-0031 (2da etapa).

ISSN 0798-1228.

Publicación semestral /Tiraje: 500 ejemplares.

Coordinación de producción:  
Minerva D'Elía - Ayurami Rodríguez

Diseño gráfico y diagramación:  
Roberto Burgos S. - San José, Costa Rica

Apartado Postal: N° 68.394,  
Caracas 1062-A, Venezuela.  
Telf :+58 (212) 286.1020  
Fax :+58 (212) 286.0326

**E-mail: [ess@unesco.org.ve](mailto:ess@unesco.org.ve)**  
**[www.iesalc.unesco.org.ve/ess](http://www.iesalc.unesco.org.ve/ess)**

La Revista de Educación Superior y Sociedad (**ESS**) es una publicación registrada en las siguientes bases de datos e índices:

- REVENCYT: Índice de Bibliotecas Electrónicas Venezolanas de Ciencia y Tecnología. <http://www.dgbiblio.unam.mx>.
- IRESIE: Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa. <http://www.unam.mx/cesu/iresie>.



**REVISTA EDUCACIÓN Y SOCIEDAD**  
Nueva Época

**EDITORIA GENERAL**

*General Editor*  
Hebe Vessuri

**CONSEJO CONSULTIVO EDITORIAL INTERNACIONAL**

*International Consulting Editorial Council*

Carmen García Guadilla (*Venezuela*)

Ana Lúcia Gazzola (*Brasil*)

Jorge Landinelli (*Uruguay*)

María José Lemaitre (*Chile*)

Elvira Martín Sabina (*Cuba*)

Marcella Mollis (*Argentina*)

Luís Piscoya Hermoza (*Perú*)

Renato Janine Ribeiro (*Brasil*)

Gustavo Rodríguez Ostría (*Bolivia*)

Xiomara Zarur (*Colombia*)

**DIRECTOR, a.i. IESALC**

José Renato Carvalho



ess

• Educación  
• Superior y  
• Sociedad

La revista *Educación Superior y Sociedad* es una publicación semestral, editada por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO, con sede en Caracas, Venezuela.

La revista *Educación Superior y Sociedad* está consagrada a publicar resultados de investigación; identificar brechas de conocimiento y nuevas prioridades de investigación; traer al ámbito del debate cuestiones y problemas actuales; promover la investigación en y sobre la educación superior; diseminar información sobre políticas y buenas prácticas; contribuir al establecimiento de puentes entre los resultados de la investigación y la formulación de políticas; facilitar y estimular arenas internacionales e inter-epistémicas para el intercambio de ideas, experiencias y el debate crítico; estimular la organización de redes y la cooperación entre actores, fortaleciendo las condiciones para la innovación en la educación superior; fortalecer una plataforma comunicacional para investigadores y un repositorio de investigaciones relacionadas con la educación superior en los distintos países de la región.

Todos los artículos firmados son responsabilidad de sus autores y no de la revista, ni de IESALC, ni de las instituciones a las que pertenecen los firmantes.

---

*Educación Superior y Sociedad* is a bi-annual journal published by the International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean (IESALC) from UNESCO, located in Caracas, Venezuela.

The *Educación Superior y Sociedad* is dedicated to publishing research results; identifying knowledge gaps and new research priorities; bringing to the domain of debate current issues and problems; promoting research

in and on higher education; disseminating information about policies and good practices; contributing to establish bridges between research results and policy formulation; facilitating and fostering international and inter-epistemic arenas for the exchange of ideas, experiences and critical dialogue; fostering the organization of networks and cooperation among social actors, strengthening the conditions for innovation in higher education; reinforcing a communication platform for research and a repository of research related to higher education on the countries of the region.

All signed articles are the exclusive responsibility of their authors, and not of the journal, IESALC, or the institutions to which they belong.

EDITORIAL

EDITORIAL

Instituciones de Educación Superior en regiones de frontera  
y transfronterizas

*Higher Education Institutions in Border and Trans-border Regions*

**Hebe Vessuri** ..... 9

1. Conocimientos que cruzan fronteras: Colaboración  
transfronteriza en Educación Superior, México-EEUU.  
*Border-crossing knowledges: Mexico-USA trans-border  
collaboration in Higher Education.*

**Dulce Abigail Perez Aguilera y Leonardo E. Figueroa Helland** ..... 25

2. Frontera y movilidad estudiantil en la Educación Superior entre  
Bolivia y Chile 1860-1950. Antecedentes para la integración.  
*Borders and student mobility in Higher Education between  
Bolivia and Chile 1860-1950. Antecedents for integration.*

**Orietta Ojeda Berger y Marcela Tapia Ladino** ..... 63

3. La atención pedagógica a la diversidad: Estudio en aulas de  
escuelas rurales de comunidades Mapuche del sur de Chile.  
*Pedagogical attention to diversity: A study on the rural school  
classrooms of Mapuche communities in southern Chile.*

**Nolfa Ibáñez Salgado** ..... 83

4. Cultura de paz, un reto de la Universidad Católica  
del Táchira Venezuela.  
*Peace culture, a challenge of the Tachira Catholic  
University, Venezuela.*

**Rina Mazuera Arias y Neida Albornoz Arias** ..... 111

5. Migración y Educación en regiones fronterizas. El caso de los migrantes centroamericanos en Chiapas, un tema pendiente.  
*Migration and Education in border regions. The case of Central American migrants.*  
**Martha Luz Rojas Wiesner** ..... 133
6. Los retos de protección en materia de Educación de la población refugiada en Venezuela.  
*The protection challenges in Education of the refugee population in Venezuela.*  
**Rodrigo de la Barra** ..... 163
7. La Cooperación Regional sobre Derechos del trabajo y Derechos de los migrantes: América del sur en perspectiva comparada.  
*Regional Cooperation on Labour Rights and Migrant Workers' Rights: South America Compared.*  
**Sonja Schröder, Maria Cristina Macovei and Philippe De Lombaerde** ..... 193
8. Fronteras  
*Borders*  
**Ulf Hannerz** ..... 215



## INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN REGIONES DE FRONTERA Y TRANSFRONTERIZAS

### *HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN BORDER AND TRANS-BORDER REGIONS*

**HEBE VESSURI**

Este número de ESS puede leerse como una introducción a la extensa literatura y creciente sobre fronteras. En las páginas que siguen presentamos una pequeña muestra de la amplia gama de temas incluso con el corte que hemos propuesto, afín a la revista, de considerar la educación superior en zonas de fronteras y transfronterizas. Pero, algunos lectores dirán, ¿no es este acaso un mundo sin fronteras? Como bien lo señala Hannerz (1996) en un trabajo que hemos reproducido en este número, «resulta aventurado afirmarlo. Algunas fronteras sólo se pueden cruzar con grandes dificultades, o no se pueden cruzar; otras existen en las mentes de las personas; otras son decididamente visibles en el exterior, y están señaladas por la presencia de gorras y uniformes.» Las fronteras esueñan para algunos como lugares míticos, de quimeras, de híbridos extraños, de portentos, de peligros y misterios. Las imágenes espaciales y culturales se confunden. A veces las fronteras son lugares vacíos, inhóspitos, que parecen olvidados por los hombres, un fin de mundo, el límite entre algo y nada.

Con más frecuencia, son lugares de tránsito, de intercambio a veces fluido, otras tormentoso. Cuando se trata de países, dependiendo de la

importancia que un país le otorgue a una frontera, ésta puede ser una pieza de exhibición de su poderío o ambiciones, con símbolos que ayudan a resaltar la identidad nacional a través de monumentos y símbolos patrios, como la bandera, o un mero lugar de paso con un funcionario aburrido detrás de un escritorio desvencijado y un racimo de sellos gastados para marcar formularios amarillentos. A menudo constituyen un indudable obstáculo (las crucemos o no) pero de vez en cuando incluso, quizá, un recurso.

Nuestro tema principal son las instituciones de educación superior en fronteras internacionales, que cada vez más ha venido capturando la imaginación intelectual y popular, aunque también mostraremos que la noción de fronteras, en materia educativa, esconde complejidades. Nos interesan las conexiones entre las instituciones y sus contextos locales con los cuerpos políticos más amplios de los que forman parte, en otras palabras, nos interesa lo que se puede aprender acerca de los centros de poder enfocándose en sus periferias, el papel de las identidades y acciones en la frontera y sus regiones en el fortalecimiento o debilitamiento del estado-nación, instituciones que son sinónimas de la creación y ejercicio del poder político, pero que experimenta las dobles amenazas del supranacionalismo desde arriba, y el etnonacionalismo y regionalismo desde abajo.

A través de algunos ejemplos, esperamos colocar a las instituciones de fronteras y su problemática dentro del análisis de la educación superior en y entre los estados y sociedades. Partimos del supuesto que la educación superior tiene mucho que contribuirá la comprensión de las transformaciones de las naciones y los nacionalismos en el mundo actual. La atención que prestemos a estos cambios parece oportuna y apropiada. Se ha vuelto cada vez más claro en la última década que nuevas formas de nacionalismo crean y destruyen fronteras tradicionales, poniendo en movimiento las fuerzas de la guerra, el terrorismo, el racismo y el movimiento en masa de refugiados. Esas fronteras, estructuras de los mismos estados, son construidas por más que las instituciones del estado que están presentes allí, o de lo que el marco de las fronteras es una parte representativa, como en el caso de las aduanas, fuerzas de inmigración y seguridad. Las fronteras son lugares de creación de significado y entidades que cargan significado, partes del paisaje cultural que a menudo trascienden los límites físicos del estado y desafían el poder de las instituciones del estado. A esta última dimensión pertenecen las instituciones de conocimiento.

Las instituciones educativas en las fronteras pueden funcionar explícitamente (aunque a menudo pueden ser impermeables a la realidad

local) como espacios de producción cultural, de construcción de significado y de ruptura de significado. Las experiencias de las instituciones educativas en las fronteras, como en todas las experiencias liminales, refuerzan y desintegran el status y rol social y simbólico, la estructura y el significado, poniendo en relieve la gama completa de nuestras identidades. Las instituciones educativas se basan en símbolos compartidos, y todos los sistemas sociales y políticos se estructuran y expresan a través de relaciones complejas de símbolos y rituales. Los símbolos dan a la gente un mapa cognitivo del mundo. Proporcionan orden y significado a quienes los reconocen, y son sorprendentes, cuando no invisibles, a quienes no pueden decodificarlos. Una de las interfaces más importantes entre los símbolos, la cultura y la política ocurre en la educación formal. Las fronteras internacionales son lugares de fuerzas políticas extremadamente complicadas y competitivas, que pudieran ser percibidas como siendo simultáneamente centrífugas y centrípetas. El examen cuidadoso de los procesos educacionales y sus símbolos y rituales en las fronteras, sin embargo, son una manera de apuntar a la fachada de la frontera y mirar por detrás de la superficie para ver cómo funcionan la identidad y la cultura en apoyo o en oposición al estado.

Las fronteras pueden implicar la yuxtaposición de comunidades diferentes, que se encuentran embebidas cada una en un sistema nacional distinto, las cuales proyectan sus significados y construyen su identidad en ese contexto donde se encuentran con un sistema de relaciones internacionales que marca los rasgos de la frontera particular y que canaliza el poder relativo a través de la misma. Las fronteras suelen tener características que las diferencian de otras áreas en los estados, y la gente de las fronteras son parte de sistemas sociales y políticos diferentes de la mayoría en sus respectivos países (Donnan & Wilson, 1999). Las regiones de frontera, en tanto sistemas socioculturales, son una realidad viviente. Se caracterizan por una coherencia interna y una unidad que es esencial a su naturaleza. Procesos de transnacionalismo, separación y otredad, conflicto y acomodo étnico y también conflicto y ajuste internacional dan forma al medio de las zonas fronterizas.

Los mundos de relaciones en fronteras están constituidos por significados e identidades en la esfera inter-estatal, inter-mercantil e inter-societal, pero una vez que cada uno empieza a moverse, las formas arraigadas de sus propias instituciones luchan contra los desafíos de los actores externos. En cuanto a las interacciones interestatales, en los senderos del cambio cabe incluir la construcción de regímenes trans-fronterizos, los nacionalismos como respuestas a la intervención interestatal, identidades transfronterizas y aprendizajes por parte de los estados. A

ellos es preciso agregar intereses sin Estado o fronteras, que funcionan en una lógica de las mercancías y del desarrollo tecnológico (Brysk, 2007).

Este número de ESS explora fundamentalmente el tema de las fronteras en el sentido literal del término, es decir, las de estado/estado. En particular nos interesa observar qué hacen las instituciones de educación superior actualmente en/con las fronteras. De paso, se observa cómo gobiernos, grupos e instituciones tratan con esos artefactos políticos. Incluido en este concepto están los individuos, grupos y organizaciones que de uno u otro modo funcionan o desean funcionar transnacionalmente, o esperan trasladar sus operaciones al otro lado de la frontera: refugiados, trabajadores migrantes, turistas, instituciones de conocimiento, comercio y empleos transnacionales, familias en la diáspora, y muchos otros. En los trabajos seleccionados se identifican algunas áreas de problemas y propuestas o soluciones que se han dado en zonas de fronteras de algunos de los países de la región latinoamericana, y otras que quizá se pudieran llevar a cabo. Aún a riesgo de esencializar una noción como la de «culturas de frontera» creemos que hay suficientes bases para mirar las fronteras genéricamente, en un foco que coloca a los estados en el extremo de su poder, en lugares donde las «culturas nacionales» se mezclan y chocan. Las fronteras son lugares donde las poblaciones deben lidiar, y de hecho lo hacen, con dos o más estados. Las instituciones de educación superior son espacios privilegiados para ver las culturas de fronteras como ventanas sobre el nacionalismo y el estado, y como espacio de documentación y comprensión de múltiples identidades culturales.

Hannerz nos recuerda con vívidos ejemplos que el mundo actual no es un mundo 'sin fronteras', aunque hoy las fronteras se entiendan como un fenómeno relativo y artificial en lugar de percibir las como algo natural y obvio, como sucedía en el pasado. También nos recuerda que utilizamos este término y otros relacionados para describir no sólo discontinuidades espaciales que implican a los estados sino también, de forma más metafórica, un abanico de otras discontinuidades sociales y culturales. Hannerz describe algunos desarrollos en la conceptualización antropológica de las fronteras, relacionándolas con los debates sobre el multiculturalismo y la interculturalidad. Propone nuevas áreas de investigación en el campo de la etnografía transnacional y de fronteras, y argumenta que también los antropólogos, entre otros profesionales, pueden contribuir al debate público al ofrecer su propia descripción, más amplia, de un mundo de fronteras.

Un tipo de noción de frontera, que ha tenido mucho impacto en el imaginario colectivo tanto nacional como internacional, es la de Estados

Unidos, como una región de oportunidades, donde la naturaleza se podía convertir en tierra de libertad y los colonos podían ser autosuficientes, pero donde también podían unirse sin los prejuicios de las tradiciones y desigualdades que habían dejado atrás, sin el fardo de una herencia cultural que se percibía como negativa. De hecho, la visión que se tenía del gobierno como encargado de estimular la apertura de nuevas fronteras, abrir los mares a los barcos a vela y proporcionar tierras a los pioneros, persistió en la idea de las fronteras de la ciencia, que en plena postguerra rescató y reinterpretó Vannevar Bush como la frontera sin fin, la frontera infinita, es decir, la idea de hacer retroceder la gigantesca dimensión de lo desconocido, para reemplazarla con campos domesticados del conocimiento científico.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, el pensamiento sobre las fronteras supone el reconocimiento de una cierta simetría, ya que se reconoce que existen pueblos y culturas a ambos lados del borde. En tiempos recientes algunas de las zonas fronterizas han despertado más interés que otras. Una de las fronteras álgidas del presente es la de México y Estados Unidos, donde hay estructuras de control marcadas por una profunda desigualdad y asimetría. El problema es definido por los EEUU, que lo concibe como de seguridad de sus fronteras, donde la frontera sur aparece como la parte más vulnerable del espacio territorial norteamericano y por tanto se multiplican las iniciativas de control, que enfatizan la diferencia y separación, simbolizadas en el muro construido en esta década a la altura del río Bravo.

Pero la realidad de las fronteras no se reduce a una cuestión de seguridad. Muchas veces se trata de espacios con una abundante cantidad de cultura que, en realidad, podría ser compartida a ambos lados de las fronteras, resultando en novedades positivas. En esa vena se inscribe el trabajo de Abigail Pérez Aguilera y Leonardo Figueroa Helland quienes muestran que algunas instituciones de educación superior a través de la frontera México-EEUU desarticulan, mediante prácticas innovadoras, el sistema tecno-epistémico de la modernidad, cuya lógica dependía de, y reforzaba las racionalidades de los sistemas nacionales de ciencia y gobierno. Siguiendo las prácticas de los agentes intersticiales que emergen de la colaboración transfronteriza los autores revelan que las cuestiones a las que buscan responder y los problemas que tratan de atender crecen en la misma medida en que las racionalidades de las políticas públicas de corte nacional enfrentan complicaciones para sostener su legitimidad dado que, por su persistencia en el intento de territorializar, provocan y alimentan estas problemáticas. Dichas cuestiones, argumentan, sólo pueden enfrentarse superando el mismo sistema de fronteras

que articula el orden mundial de la modernidad el cual, según las grandes narrativas de la «globalización,» está en crisis. Los autores nos dicen que la colaboración transfronteriza en educación superior cruza los márgenes de la modernidad, posibilitando modos post-fronterizos de organización política epistémica. Al buscar convergencias colaborativas, las IES de la zona fronteriza EEUU-México retarían la territorialidad de los sistemas epistémico-políticos de los estados modernos. Los autores identifican estos modos de colaboración innovadores, discutiendo las condiciones e implicaciones de su emergencia.

Ya hace tiempo que algunos autores han venido señalando que la frontera sur de EEUU se ha seguido moviendo hacia el sur, estableciendo una frontera final entre Norte y Sudamérica en Guatemala, como consecuencia del hecho que ya no son sólo mexicanos y centroamericanos quienes intentan cruzar desde México. Crecientemente, migrantes de lugares como China, Yemen, Iraq, India, Pakistán, Ecuador y Colombia ven a México como una ruta posible a EEUU. Sin embargo, todavía es difícil considerar la frontera entre México y América Central como una «frontera» en un sentido normal de la palabra. Por supuesto hay unos pocos puestos de control inmigratorio en lugares donde cruzan autopistas pavimentadas. El resto son densas selvas o zonas montañosas surcadas por ríos de color turquesa, cañones amplios, caminos de tierra y senderos aislados y lazos étnicos que anteceden con mucho la llegada de los conquistadores españoles (Flynn, 2002).

Pero hasta bastante recientemente muchos de los habitantes mayas de la región no hubieran podido decir de qué lado de la frontera vivían, o incluso dónde estaba la frontera. Se identificaban a sí mismos no como mexicanos, guatemaltecos o belizeños sino como cholos, kanjolobabos, kekchis, mamos, chujis o tojolobalos. A comienzos de la década de 1980, sin embargo, la frontera se convirtió rápidamente en una realidad concreta en la medida que cientos de miles de indígenas guatemaltecos huyeron a México buscando refugio de las brutales campañas de contrainsurgencia desatadas por una sucesión de dictaduras militares. A ellos se agregaron olas de refugiados salvadoreños y nicaragüenses en la medida que estallaban guerras civiles en sus países. Cuando las guerras acabaron, el flujo de refugiados se detuvo, sólo para ser reemplazado por una nueva ola de gente que huía de la pobreza, el hambre, el desempleo y una sucesión de desastres naturales.

Esta tendencia recién mencionada es la que constituye la temática del trabajo de Martha Rojas, quien llama la atención sobre la necesidad de considerar la complejidad de la migración en regiones transfronterizas

al momento de diseñar programas de educación para personas que participan en estos procesos. La complejidad está asociada a varios factores, entre los cuales están las características de la región o regiones donde se produce dicha dinámica, así como las características de los propios migrantes. Con ese fin, analiza la situación de una región transfronteriza de México con Guatemala: la región del Soconusco, en el estado de Chiapas, caracterizada por una intensa dinámica poblacional en la que hay inmigración y migración temporal desde Guatemala y otros países vecinos, así como movilidad espacial cotidiana de residentes transfronterizos de Guatemala. La condición migratoria irregular de los inmigrantes, y las condiciones de vida y de trabajo de migrantes temporales y de residentes transfronterizos, son factores de peso, dado que afectan el acceso educativo de niños y niñas vinculados a esta dinámica. La autora concluye enfatizando la necesidad de la participación de varias instancias en el diseño de programas educativos pertinentes. Queda planteada la interrogante respecto a que frente a la poca presencia del Estado y del sistema de educación formal en las poblaciones fronterizas y frente a las prácticas desintegradoras que estas entidades actualmente promueven, se requieren mejores caminos para construir la relación educación e integración fronteriza, buscando enfrentar y transformar la racialización y colonialidad que persiste (cf. Walsh y Santacruz, 2006).

Otra frontera «caliente» es la colombo-venezolana. Los 2.219 kilómetros de línea limítrofe entre Colombia y Venezuela generan cinco ámbitos diferenciados en la frontera: península caribeña guajira, serranía del Perijá y cuenca del Catatumbo, cordilleras andinas, piedemonte y llanuras, Orinoquía y Amazonia, los cuales, aunque presentan algunas características comunes, también tienen especificidades que requieren de un tratamiento diferenciado y conjunto entre los dos países (Ramírez, 2006). Uno de los trabajos que se refieren a esta frontera se refieren al tercer ámbito en esta clasificación, el más poblado, dinámico y activo, que ha tomado las iniciativas más audaces para actuar de manera conjunta aunque no necesariamente han sido efectivas localmente. La Universidad Católica del Táchira, dentro de su plan estratégico, se ha propuesto vincularse estrechamente con su entorno, lo que implica entre otros aspectos, lograr una apertura e interactuar con la comunidad a la cual pertenece y desde la investigación aportar soluciones a los problemas de la región. En virtud de ello, la UCAT ha venido trabajando en la creación y consolidación de la Cultura de Paz, inspirada en la Declaración del Decenio Internacional para la Cultura de Paz (2001-2010) de la UNESCO, por medio de investigaciones en el área y el fomento de la paz en diferentes niveles: dentro de los miembros de la comunidad universitaria y en la comunidad en general.

Mazuera Arias y Albornoz Arias elaboran el argumento de una cultura de paz, que supone, entre otras cosas, que las personas deben ser tolerantes y respetar a los demás, independientemente de sus opiniones. También significa, para los Estados, la cooperación internacional y cumplimiento de obligaciones internacionales; fomento de la democracia; superación de la pobreza y analfabetismo; eliminación de la discriminación hacia la mujer, racismo y xenofobia; libertad de expresión; gestión pública transparente y promoción de los derechos humanos. Consideran que la institución universitaria debe procurar apegarse a los postulados de la Cultura de Paz de la UNESCO, ya que desde la academia las contribuciones que se generen, pudieran tener un importante impacto en la sociedad. Defienden la importancia para la UCAT de desarrollar la mencionada línea de investigación, porque es una Universidad que se encuentra enclavada en una zona fronteriza, donde el problema más grave de la población es la inseguridad, la cual se manifiesta de manera física, jurídica y económica, y hace que los ciudadanos sientan que su vida no está protegida ni es respetada. Esta zona se caracteriza por la complejidad histórica y social del proceso de la violencia en los dos países que comparten la frontera. Las autoras sostienen que allí se produce un tejido cultural en el que las relaciones personales, familiares, comerciales, económicas, sociales y políticas tienen características propias, difíciles de comprender por quien no ha nacido ni vivido en ella. Quien vive en la frontera, argumentan, tiene la ventaja de haber experimentado que ésta no es una barrera, sino una posibilidad de intercambio, crecimiento, aunque también de riesgo y tentaciones.

Desde otro punto de vista, en lenguaje jurídico, De la Barra, investigador del ACNUR en Venezuela, introduce otro tema candente de la frontera, el del refugiado y su status, diferenciado del status del migrante económico. Los refugiados reciben asilo por parte de países receptores mientras que los migrantes económicos con frecuencia son considerados «ilegales», como en el caso que ha adquirido visibilidad pública de la frontera sur de EEUU. De la Barra analiza la legislación y práctica administrativa de Venezuela en materia de educación vinculada al asilo, a fin de identificar y sistematizar los principales problemas de protección que afectan a los refugiados en la referida materia. El trabajo se enfoca en determinar las causas de esos problemas, en base al análisis de la normativa local. Se propone que son dos los principales problemas: 1) La imposibilidad para los solicitantes de asilo y personas necesitadas de protección internacional de obtener una certificación de los estudios realizados en el nivel de educación media en adelante; y 2) La imposibilidad para la misma población de poder obtener un reconocimiento oficial de los estudios realizados en el país de origen para poder continuar



los mismos en el país de asilo. El autor concluye que los problemas descritos provienen de un desarrollo reglamentario insuficiente, que no está en debida armonía con el Derecho Internacional de los Refugiados, así como de los principales instrumentos de Derechos Humanos. Finalmente propone alternativas para superar estos problemas, las cuales constituyen el principal reto de protección en materia de educación de las personas bajo el mandato del ACNUR.

Las fronteras son móviles y su sentido y valoración cambian en el tiempo. En el siglo XX nos acostumbramos a ver la frontera chileno-boliviana o incluso la triple frontera entre Perú, Chile y Bolivia como una frontera dura, de conflictos, reclamos, tensiones más o menos álgidas, más o menos adormiladas según los momentos. La triple-frontera es actualmente una zona particularmente compleja, especialmente por los procesos migratorios desde Perú a Chile y desde Bolivia a Chile, sobre todo el primero, porque este fenómeno se ha «feminizado» (aumento de mujeres en los flujos migratorios) e ilegalizado, siendo habitual el contrabando de personas en camiones de doble fondo o el cruce nocturno por pasos no autorizados, con el consecuente riesgo de pisar minas antipersonales que todavía no son removidas por las FFAA chilenas (González Miranda, 2005). Sin embargo, el trabajo de Ojeda Berger y Tapia Ladino, que aborda en perspectiva histórica la cooperación entre Bolivia y Chile en el ámbito de la Educación Superior en el siglo XIX a través del análisis de algunos episodios que fueron ignorados por una narrativa histórica preocupada por mantener encendida la beligerancia entre los dos países, nos da otra visión de las relaciones inter-estatales entre esos dos países. Desde la segunda mitad del siglo XIX hasta entrada el siglo XX hubo coincidencia en los intereses de los gobiernos bolivianos por formar cuadros profesionales en Chile –especialmente docentes- y una apertura de parte de instituciones de educación superior chilenas para acogerlos tanto en escuelas normales como en la Universidad de Chile. Esa incipiente movilidad que se registró en el pasado ilustra sobre la posibilidad de avanzar hacia procesos de integración en el ámbito de la educación y la cultura más allá de las contingencias de la hostilidad y la conflictividad construidas por seres humanos y por tanto susceptible a cambiar.

No obstante, como ya se dijo, las fronteras internacionales son sólo un tipo de fronteras. Hace ya tiempo que Barth (1969) escribió su trabajo pionero sobre las fronteras étnicas el cual abrió todo un campo de reflexión en la antropología y otras disciplinas. Muchas naciones del presente son pluriétnicas, o multiculturales y manejan el tema de maneras variadas. En América Latina, la diversidad cultural y la interculturalidad

son más o menos marcadas según los países. Así, cuando hablamos de fronteras que separan naciones, no podemos circunscribirnos exclusivamente a los bordes de los estados nacionales y sus aparatos jurídicos. Hay todavía en la región latinoamericana importantes fronteras que separan a muchas naciones indígenas o afrodescendientes del estado nacional generándose problemas adicionales cuando esas naciones cruzan fronteras internacionales. Desde finales de la década de los ochenta del siglo XX se han registrado avances considerables en las constituciones, leyes y normativas de la mayoría de los países de América Latina que reconocen derechos, en diversos campos, a pueblos e individuos indígenas y, en menor medida, a poblaciones afrodescendientes. Sin embargo, estos avances frecuentemente resultan más significativos en el nivel normativo que en el de las realizaciones prácticas (Mato, 2008, 2009).

Ha venido creciendo la generación y visibilidad de propuestas de educación superior formuladas por intelectuales, profesionales y organizaciones indígenas y afrodescendientes. Según los casos, estas propuestas las han avanzado dichas organizaciones por sí mismas, o en colaboración con instituciones de educación superior, grupos de académicos y otros profesionales, iglesias, agencias de cooperación internacional, fundaciones, y otros tipos de agentes sociales. Ibañez Salgado toca un tema particular que se vincula a esta problemática. Ella tiene como interés principal contribuir al cambio en la formación docente, especialmente en lo referido a la atención pedagógica a la diversidad étnica del estudiantado, así como aportar evidencias a las políticas públicas de educación intercultural entre el Estado chileno y la nación mapuche. En su trabajo presenta los resultados de una investigación sobre el modo en que se operacionalizan aspectos del saber pedagógico hasta 6° básico de escuelas rurales de comunidades mapuche de la Región de la Araucanía, donde reside la mayor población indígena de Chile.

Los derechos laborales regionales y los regímenes de migración están recibiendo forma en diferentes regiones, aunque con diferentes velocidades y perspectivas. Sudamérica es una de esas regiones. Schroeder, Macovei y De Lombaerde revisan la temática laboral con especial referencia al trabajador migrante en el ámbito de la región sudamericana, poniendo el análisis en perspectiva comparativa con otras regiones del mundo. Los autores observan que Sudamérica parece desempeñarse ligeramente por encima del promedio en el área de derechos laborales, y sus agendas actuales también reflejan un interés y compromiso político con la elaboración de políticas a nivel regional. Sin embargo, en materia de migraciones las bajas cifras relativas y absolutas de la migración intra-regional como porcentaje de la población total de la región sudameri-

cana les sugieren que hay un potencial de mayor movilidad y migración en la región apoyada en una colaboración regional más intensa en materia de derechos, con los correspondientes efectos benéficos en el desarrollo. Algunos arreglos regionales (por ejemplo la UE, la CAN) proporcionan un elevado nivel de protección a los derechos de los trabajadores migrantes, aunque su cuota en la migración intra-regional equivale al promedio. Nuevas iniciativas regionales en el área de los derechos laborales y derechos de trabajadores migrantes podrían contribuir a hacer que la situación mejore. En efecto, hay una relación en doble sentido entre la movilidad laboral intra-regional y la migración, por un lado, y la elaboración de políticas y coordinación en éstas y otras áreas relacionadas, por el otro. Las actuales circunstancias de cambios en el escenario internacional y regional plantean una serie de desafíos a las políticas socioeconómicas nacionales, incluyendo las laborales, en vista de que la limitación de las jurisdicciones nacionales y de espacios de políticas resultan cada vez más problemáticos en una era de dinámica económica global.

En el marco de la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de la UNESCO para América Latina y el Caribe (2008) se sostiene que «se deben promover la diversidad cultural y la interculturalidad en condiciones equitativas y mutuamente respetuosas. El reto no es sólo incluir a indígenas, afrodescendientes y otras personas culturalmente diferenciadas en las instituciones tal cual existen en la actualidad, sino transformar a éstas para que sean más pertinentes con la diversidad cultural. Es necesario incorporar el diálogo de saberes y el reconocimiento de la diversidad de valores y modos de aprendizaje como elementos centrales de las políticas, planes y programas del sector». Más adelante agrega que «la Educación Superior, en todos los ámbitos de su quehacer, debe reafirmar y fortalecer el carácter pluricultural, multiétnico y multilingüe de nuestros países y de nuestra región».

Un antecedente valioso en el reconocimiento y estudio del fenómeno de las instituciones en regiones de frontera de nuestra región, es el Programa del Convenio Andrés Bello sobre Fronteras en su agenda de integración regional. El CAB contribuye en una doble perspectiva. Por un lado, ayuda a una revisión binacional o trinacional de la historia de las fronteras compartidas, y por otro, al reconocimiento de las identidades locales transfronterizas y de los sistemas compartido. Los <http://www.convenioandresbello.info/index.php?idcategoria=1782> <http://www.convenioandresbello.info/index.php?idcategoria=1776> estudios publicados en cuatro números de la serie «La integración y el desarrollo social fronterizo», accesibles en su portal web, abordan temas de inte-

gración regional, relaciones de buena vecindad y construcción de ciudadanía en las fronteras, caracterización de zonas fronterizas de los países CAB y el papel que cumplen los diferentes organismos de integración de la región. A esta red pertenecen 56 universidades de la región, que en conjunto han realizado 14 foros en zonas de frontera.

Marcos de cooperación como éste, nos ofrecen el soporte a iniciativas institucionales y nacionales que encuentran en las fronteras y acciones trans-fronterizas nichos específicos desde los cuales explorar modelos de educación e intervención social novedosos. Tal vez el proyecto institucional más reciente es el de la UNILA (Universidad Federal de la Integración Latinoamericana) cuyo desafío fue pensarla como universidad sin fronteras, en el contexto de la región trinacional que envuelve al noroeste de la Argentina, el este del Paraguay y el oeste brasileño. Ese territorio se amplía en la relación con las 22 instituciones públicas de la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo (AUGM) y su vocación latinoamericana se completa en la interacción con las universidades públicas distribuidas en el continente, ya que la UNILA no se restringe al Mercosur sino que es una institución para la integración latinoamericana. Su originalidad, más allá de ser una institución bilingüe, asegura la participación equivalente de profesores y estudiantes procedentes de Brasil y los otros países latinoamericanos.

A través de la interacción y el compartir respetuoso de ideas y la exploración de diferentes pensamientos y procesos es posible asumir los asuntos fronterizos no sólo como una cuestión nacional o binacional, sino como una construcción subregional que incrementa interdependencias entre los países vecinos y ayude en la profundización de su integración. Conferencias, seminarios y reuniones de expertos pueden preparar el terreno con enfoques positivos y constructivos hacia el objetivo de lograr maneras y medios aplicables para una mejor convivencia y bienestar común. La cuestión es un proceso en marcha que puede tener impacto amplio y en aumento sobre las áreas de fronteras y con alcances mayores a nivel inter-estatal. Las realidades mencionadas se consideran instrumentos fuertes y efectivos para el conocimiento y la comprensión mutua. El desarrollo de intercambios trans-fronterizos requiere la coordinación y el diálogo de diferentes sectores de la sociedad en el nivel regional, nacional y trans-frontera.

No pueden obtenerse los resultados esperados a menos que los seres humanos y las sociedades se entiendan y cooperen. El diálogo, la identificación y la utilización de experiencias culturales, ayudan en la expresión de necesidades y demandas y puede llevarnos a encontrar soluciones adecuadas a nuestros problemas. La cooperación estrecha y

la acción entre universidades, institutos educativos y otras organizaciones no gubernamentales que compartan su investigación, información e ideas posibilitan el aprendizaje y diálogo intercultural. Como expertas, las instituciones de conocimiento pueden introducir valores culturales, sociales, artísticos, políticos y económicos con nuevos métodos y enfoques en los países que comparten fronteras para obtener la comprensión recíproca, resolver disputas y amenazas contra la paz, mejorando los intercambios de ideas. A través de la docencia formal en todos los niveles de educación, al igual que con tecnología informal, el viaje cultural, los intercambios de profesores y estudiantes, las becas, la docencia intercultural, y la realización de reuniones de estudiantes entre universidades de países vecinos en las comunidades de frontera, se pueden poner en práctica estos objetivos en un tiempo más breve.

La cultura es un sistema de instituciones, comportamientos e ideas compartidos. Pero también es un sistema en el cual hay variación en la percepción, participación y desempeño. Si la cultura une a la gente, también la separa y la divide. Las culturas de las fronteras inter-estatales son potencialmente lugares y espacios de hibridez, caracterizados por, si no dependientes de, las dos o más culturas «nacionales» que marcan las fronteras entre países vecinos. La gente de la frontera puede compartir un sentimiento de pertenencia y así tener mucho en común entre sí, que los distingue de los residentes en otros lugares en sus sociedades nacionales. Pero las fronteras también dan forma a relaciones entre la gente de la frontera y otras personas e instituciones más allá de la zona fronteriza, y estas relaciones forman la base del acceso diferencial a la riqueza, el status y el poder. La gente de la frontera y los representantes de las instituciones públicas y privadas saben que sus regiones fronterizas están usualmente en relativa desventaja por comparación con áreas centrales del estado, más ricas e influyentes. Como resultado, no es sorprendente que se encuentre una variedad de formas institucionales que buscan aliviar los problemas de desigualdad y a disipar las tensiones inherentes en el conflicto étnico y económico fronterizo y trans-fronterizo. Sin embargo, no podemos perder de vista que los símbolos de cooperación e integración a menudo son usados para disimular jerarquías de poder, y que cuando las diferencias entre las ciudades fronterizas y sus respectivos países son demasiado grandes las posibilidades de conflicto son mayores y a veces insalvables. Pero la gente intenta, y algunos tienen éxito.

## Referencias

- Bath, Fredrik (1969) *Ethnic groups and boundaries. The social organization of culture difference*, Oslo: University of Oslo.
- Brysk, Alison (2007) *De la tribu a la aldea global. Derechos de los pueblos indígenas, redes transnacionales y relaciones internacionales en América Latina*. Barcelona, Ediciones Bellaterra. SGU.
- Bush, Vannevar (1945) *Science, the Endless Frontier*. Washington, NSF.
- Donnan, Hastings & Thomas M. Wilson (1999) *Borders, Frontiers of Identity, Nation and State*. Oxford, Berg.
- Flynn, Michael (2002) ¿Dónde está la frontera? *Bulletin of the Atomic Scientists*. julio/agosto.
- González Miranda, Sergio (2005) Densidad, integración y conflicto en la triple frontera (Perú, Bolivia y Chile). Convenio Andrés Bello, Santafé de Bogotá. *Integración Social y el Desarrollo Fronterizo* 1.
- Mato, Daniel (coordinador) (2008) *Instituciones Interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de Construcción, Logros, Innovaciones y Desafíos*. UNESCO-IESALC, Caracas.
- Mato, Daniel (coordinador) (2009) *Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior*. Experiencias en América Latina. UNESCO-IESALC, Caracas.
- Ramírez, Socorro (2006) Ámbitos diferenciados de las fronteras colombianas. Convenio Andrés Bello, Santafé de Bogotá. *Integración Social y el Desarrollo Fronterizo* 3.
- Walsh, Catherine y Lucy Santacruz (2006) Cruzando la raya : Dinámicas socioeducativas e integración fronteriza. El caso del Ecuador con Colombia y Perú. Convenio Andrés Bello, Santafé de Bogotá. *Integración Social y el Desarrollo Fronterizo* 2.

## BIONOTA

Hebe Vessuri antropóloga social doctorada en la universidad de Oxford, Gran Bretaña; investigadora emérita del Programa de Promoción del Investigador (PPI) de Venezuela y jefa hasta 2010 del Centro de Estudio de la Ciencia del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) en Caracas. Ha contribuido al surgimiento y consolidación del campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología en América Latina. Su foco de investigación está en la ciencia en las periferias mundiales con énfasis en la región latinoamericana, los dilemas de la participación/exclusión social y el conocimiento experto, y la interfaz entre la Educación Superior, la investigación científica y los saberes autóctonos o tradicionales. Presidió el Consejo de la Universidad de las Naciones Unidas en Tokio hasta diciembre 2009 Actualmente es vicepresidente del Comité de Ética de la Ciencia (COMEST) de la UNESCO y pertenece a varios comités científicos de programas internacionales como el de Planificación y Revisión (CSPR) de ICSU. Está asociada a los consejos editoriales de las revistas internacionales *Science, Technology & Society*; *Industry & Higher Education*; *Interciencia*; *Redes*, y es editora general de *Educación Superior y Sociedad*, publicada por UNESCO- IESALC. Autora de más de trescientos trabajos científicos, entre sus libros más recientes se encuentran *Universities as Centres of Research and Knowledge Creation: An Endangered Species?*; *Conocimiento, Desarrollo y Ambiente (Reflexiones)*; *Knowledge Society vs Knowledge Economy. Knowledge, Power, & Politics*; «O inventamos o erramos». La ciencia como idea-fuerza en América Latina. Ha participado en el comité editor del *World Social Science Report* recientemente publicado por el ISSC-UNESCO y es coautora de uno de sus capítulos.

Mail: hvessuri@gmail.com





# ess 1

CONOCIMIENTOS QUE CRUZAN FRONTERAS:  
COLABORACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EDUCACIÓN  
SUPERIOR, MÉXICO-EEUU.

*BORDER-CROSSING KNOWLEDGES: MEXICO-USA TRANS-  
BORDER COLLABORATION IN HIGHER EDUCATION.*

**DULCE ABIGAIL PÉREZ AGUILARA  
LEONARDO E. FIGUEROA HELLAND**

## RESUMEN

De entre las hendiduras fronterizas surgen nuevos modos de producción epistémica e innovación tecnológica. Improvisando con formas de colaboración y convergencia responden a problemáticas inéditas resultantes de las crisis generadas por las prácticas de marginación que delinear y (re)construyen cotidianamente las fronteras que sostienen dos sistemas constituyentes de la vida moderna: las naciones políticas y las disciplinas científicas. Las *instituciones de Educación Superior* (IES) a través de la frontera México-EEUU desarticulan, mediante prácticas innovadoras, este sistema tecno-epistémico de la modernidad, cuya lógica dependía de, y reforzaba las racionalidades monádicas de los sistemas *nacionales* de ciencia y gobierno. Siguiendo las prácticas de los *agentes intersticiales* que emergen de la colaboración transfronteriza revelamos que las cuestiones a las que buscan responder y los problemas que tratan de atender crecen en la misma medida en que las racionalidades de las políticas públicas de corte nacional confrontan

complicaciones para sostener su legitimidad dado que, por su persistencia en territorializar, provocan y alimentan estas problemáticas. Dichas cuestiones sólo pueden confrontarse superando el mismo sistema de fronteras que articula el orden mundial de la modernidad que, acorde con las grandes narrativas de «globalización,» está en crisis. La colaboración transfronteriza en Educación Superior cruza los márgenes de la modernidad, posibilitando modos *post-fronterizos* de organización política epistémica. Al buscar convergencias colaborativas, las IES de la zona fronteriza EEUU-México retan la territorialidad de los sistemas epistémico-políticos de los Estado modernos. En este artículo identificamos estos innovadores modos de colaboración, discutiendo las condiciones e implicaciones de su emergencia.

Palabras clave: Universidad, Educación Superior, relaciones México-EEUU, cooperación científica, fronteras.

## ABSTRACT

From amid borderland interstices we are witnessing the emergence of new modes of epistemic production and technological innovation. Improvising with forms of collaboration and convergence, these new modes respond to unprecedented problems that result from a crisis; namely, the crisis generated by the marginalization practices that continuously delineate and (re)construct the borders upholding two constitutive systems of modern life: nations and scientific disciplines. Through innovative collaborative practices, Institutions of Higher Education (IHEs) across the US-Mexico border are disarticulating the techno-epistemic system of modernity, whose logic has depended upon and reinforced the monadic rationalities of *nation-centric* systems of science and government. By discussing the innovative practices of *interstitial agents* emerging from trans-border collaboration we reveal that the questions to which they respond and the problems which they address grow inasmuch as the nation-centric rationalities of public policies confront ever greater difficulties to uphold their legitimacy. This is because the modern persistence on territorializing entities and identities provokes and feeds borderland problems. Such *interstitial problematiques* can only be confronted by overcoming the system of borders articulating the modern world order which, according to grand narratives of «globalization,» is in crisis. Trans-border collaboration in higher education crosses the margins of modernity in the attempt to enable *post-border* openings for epistemic-political organization. By

searching for collaborative convergences, borderlands IHEs challenge and contest the territorialities of the epistemic and political systems of modernity. In this article we identify these innovative modes of collaboration, discussing the conditions and implications of their emergence.

Keywords: Universidad, higher education, US-Mexico relations, scientific cooperation, borders.

Cada día más localidades del planeta entrelazan sus vivencias mediante narrativas que articulan la desarticulación del orden mundial de la modernidad. Se narra que las fronteras tradicionales hoy se desmoronan; que los márgenes que dividían público y privado, modernidad y tradición, cambio y estabilidad, así como local y global se «de-construyen» (Ashley y Walker 1990a, 1990b, Albert et. al. 2001, El-Ojeili y Hayden, 2006, MacMillan y Linklater 1995, Rosenau 2003); que mientras «antes» estas divisiones definían nuestras vidas, «ahora» con su erosión se desmoronan entidades tan cruciales como «naciones» y «disciplinas» cuya emergencia fue posible sólo dentro de los márgenes de las *fronteras*. Estas entidades, cuyos centros y capitales «antes» eran el eje de esfuerzos, estableciendo propósitos, delimitando posibilidades y definiendo identidades, «ahora» se desarman por la crisis de las fronteras. Abandonados pues en los *intersticios* (cf. Bhabha 1994) entre residuos de lo que antes fueran majestuosas edificaciones de poder y conocimiento, se abre la promesa y reto de construir escenarios antes inimaginables de lazos que cruzan vacíos que dividían naciones y disciplinas a partir de la negación y marginación de otros pueblos y sabidurías.

La ciencia y la tecnología no escapan el torbellino de esta desarticulación: los sistemas tradicionales de innovación y producción del conocimiento cuyos ejes y límites «antes» estaban rigurosamente definidos, «ahora» se erosionan en los intersticios donde reinaban reclamos territoriales de naciones y disciplinas hoy en crisis. Nuestros añejos marcos teóricos, anclados en la idea moderna del «sistema» cerrado y coherente, delimitado con fronteras y centrado en ejes capitales, son ya obsoletos. «Antes» todo se organizaba y se explicaba mediante un «sistema»: el sistema nacional, el de producción científica e innovación tecnológica, etc. Pero mediante una disposición «sistémica» no se hace sentido de la manera en que surgen crecientemente, de entre las hendiduras que separaban naciones y disciplinas, *agentes intersticiales* que, buscando responder a nuevas preguntas y resolver problemas desconocidos, superan los poderes y conocimientos de los sistemas nacionales del Estado y la Universidad moderna.

De entre las hendiduras fronterizas surgen nuevos modos de producción epistémica e innovación tecnológica que, improvisando con formas de colaboración y convergencia, responden a problemáticas inéditas resultantes de las crisis generadas por las prácticas de marginación que delinear y (re)construyen cotidianamente las fronteras que sostienen dos sistemas constituyentes de la vida moderna: las naciones políticas y las disciplinas científicas. Las *instituciones de Educación Superior* (IES) a través de la frontera México-EEUU desarticulan, por medio de prácti-

cas innovadoras, el tradicional sistema tecno-epistémico cuya lógica dependía de, a la vez que reforzaba las racionalidades monádicas de los sistemas *nacionales* de ciencia y gobierno. Siguiendo las prácticas de los agentes que emergen de la colaboración transfronteriza podremos revelar que las cuestiones a las que buscan responder y los problemas que tratan de resolver crecen en la misma medida en que las racionalidades de las políticas públicas de corte nacional confrontan complicaciones para sostener su legitimidad dado que, por su carácter basado en la delineación de márgenes fronterizos, provocan y alimentan estas problemáticas. Dichas cuestiones sólo se pueden confrontar mediante la superación del mismo sistema de fronteras que articula el orden mundial moderno; un orden que, acorde con las grandes narrativas de la globalización, está en crisis (cf. El-Ojeili y Hayden 2006).

Abriendo espacios de entre las hendiduras que separan a los sistemas científicos y nacionales, la colaboración transfronteriza en Educación Superior cruza los márgenes de la modernidad, posibilitando modos *post-fronterizos* de organización política epistémica. Manifestaciones de estos modos post-fronterizos son aquellas IES de la zona fronteriza EEUU-México que, retando la territorialidad de los sistemas epistémicos y políticos de los Estados modernos, buscan una convergencia colaborativa. En este artículo identificaremos estos innovadores modos de colaboración, discutiendo las condiciones e implicaciones de su emergencia.

## I. La Nación - Política y Educativa.

La idea de un «sistema» de producción de conocimiento y su materialización en la institución de la Universidad dentro de la tradición Eurocéntrica-Occidental opera como piedra angular del Estado moderno desde el siglo XVII (Altbach 2004; Autrey 2005). El Estado y la Universidad se sostenían mutuamente. Esta mutua constitución de poder y conocimiento (Foucault 1980) se demuestra por la acumulación de conocimiento en función de proyectos de «desarrollo nacional.» Como Lindley (2002:95) comenta; el conocimiento ha sido «base de gran parte del comportamiento» individual y colectivo porque «su búsqueda y explotación han estado en el centro del desarrollo social y económico por siglos.»<sup>1</sup> Así, modos particulares de conocimiento trabajaron con proyectos políticos para forjar tecnologías de organización científica que contribuían a erigir y legitimar «proyectos nacionales.»

---

1- Tradujimos al español las citas originalmente en inglés.

En siglos recientes y hasta el siglo XX la coevolución del conocimiento y el poder irguió sistemas fuertemente acoplados de investigación, innovación y gobierno cruciales para la construcción de la nación. Incluso hoy, el surgimiento de la «sociedad del conocimiento» o «sociedad red» (Castells 2000) recuerda la mutua constitución de lo sociopolítico con lo epistémico (cf. Adler y Haas 1992; Miller 2004, 2007). Esta mutua constitución de ciencia y nación problematiza las narrativas de evolución científica cuya credibilidad política se basa en la presunción del «progreso e imparcialidad universal» de la ciencia; esta colusión de conocimiento y poder contribuye a la crisis general de la modernidad y, específicamente de la legitimidad y credibilidad de los *sistemas científicos nacionales*, pues su complicidad en prácticas de marginación fronteriza genera problemas que dichos sistemas no pueden confrontar porque su misma reproducción es la que les alimenta y agudiza. Debido a que la lógica de «progreso universal» inscrita en las narrativas de evolución científica ha contribuido a parcelar territorialmente el mundo y legitimar la construcción de parcialidades políticas nacionales, la co-constitución de ciencia y nación produce la paradoja de una pretendida «imparcialidad» que en la práctica se manifiesta muy parcial, es decir, como *nacionalismo tecno-científico* (cf. Mitchell 2002). El progreso y universalización del nacionalismo tecno-científico forjó y sostiene parcialidades nacionalistas cuya construcción excluye (e incluso destruye) lo que quede al margen de las fronteras del su «sistema» (cf. Doty 1996).

Esta mutua constitución de sistemas de conocimiento y poder materializados en Universidades y Estados con identidad nacional permite entender el papel decisivo que los sistemas científicos han jugado en prácticas de marginación fronteriza que posibilitan la construcción y mantenimiento de divisiones entre personas y sabidurías. Con la coevolución de nación y ciencia surgió la figura de la Universidad moderna, operada, afiliada a, o condicionada por el Estado. Dado que el Estado necesita de la formación de conocimientos, tecnologías e ideologías que contribuyan a construir el «proyecto nacional» y sus límites respecto a otros proyectos de nación, la Universidad moderna habitualmente coparticipa en la creación y sostenimiento del sistema de fronteras, contribuyendo a (re)producir problemáticas que emanan de dicho sistema.

Estas problemáticas se agudizan en los intersticios donde las pretensiones de demarcación territorial sostienen procesos de mutua y constante marginación (mediante delineación de fronteras) de todo aquello que no contribuya al desarrollo de la «nación.» Pero la «nación,» revelada ya como un *imaginario comunitario* (Anderson 2006), sostiene la noción de «pueblo» y «país» mediante prácticas compartidas de

imaginación colectiva que conforman una identidad a partir de lo que se excluye por medio de la delimitación de fronteras (cf. Shapiro 2007; Albert et. al. 2001). Son estas fronteras las que construyen la sensación colectiva de materialidad territorial de las que se alimenta la geopolítica de los *mitos nacionalistas* (Gutiérrez Chong 2001).

## II. Sitios intersticios: el margen EEUU/México.

No obstante que la Universidad antecede históricamente al Sistema Nacional de Innovación (SNI), durante el siglo XX la Universidad fue asimilada por teorías de innovación dada su subordinación bajo proyectos de desarrollo nacional y la comodificación del conocimiento. Pero la Universidad no ha sido siempre obediente subalterna del proyecto nacional, mostrando recientemente un carácter *disidente*, más abierto a formas culturales excluidas por los márgenes y fronteras del proyecto nacional y a la colaboración con conocimientos vecinos más allá de límites patrióticos. Éste es el caso de las Instituciones de Educación Superior (IES) de EEUU y México.

Los SNI han jugado un papel importante en el desarrollo nacional de EEUU y México. Ambos SNI se han asegurado de responder a necesidades, preocupaciones y agendas de sus respectivos centros nacionales de poder y capitales políticas. Ambos han jugado roles significativos en demarcar territorial y políticamente las culturas epistémicas, asegurándose de definir delimitaciones (nacionales y disciplinarias) más allá de las cuales el supuesto «progreso imparcial e universal de la ciencia» ya no se hace responsable por el progreso de «*otras*» sociedades, personas y sabidurías, dejando así *sitios residuales* cuya marginación constituye los límites fronterizos del Estado-nacional moderno. Una «frontera» emerge de cualquier práctica de delimitación que da lugar a una situación donde actos de inclusión y exclusión por concepto de pertenencia o no pertenencia a una entidad constituyen la bifurcación de identidades que con frecuencia se manifiesta en dualidades como «nosotros/ellos,» «ellas/ellos,» «nacionales/extranjeros,» «ciencia/opinión» o «esta disciplina/otra disciplina» (cf. Ashley 1987; Ashley y Walker 1990a, 1990b; Derrida 1988). No obstante que las fronteras no necesariamente conllevan territorialización, históricamente la modernidad ha buscado materializar los símbolos fronterizos mediante prácticas geopolíticas y epistémicas territorializantes (cf. Ruggie 1993; Teschke 2003). Así, las disciplinas científicas se manifiestan de manera compartimentalizada en el espacio de la Universidad y los Estados nacionales se (re)presentan en

el imaginario cotidiano como parcelaciones geopolíticas ilustradas por imágenes de mapas demarcadas por fronteras territorializadas, contrastadas por referentes nacionales (cf. Agnew 1994, 1995).

La situación fronteriza EEUU-México es ejemplar de estos intentos de marginación fronteriza donde los deseos por materializar geopolíticamente las pretensiones territoriales de dos proyectos de Estado perpetúan *sitios de confrontación*: todas aquellas vivencias, experiencias, problemas y personas que son desechadas por las tecnologías epistémico-políticas que, volcadas a la construcción del «proyecto nacional,» dejan atrás residuos vivenciales, humanos y ecológicos. Basta con apuntar que mientras la economía mexicana empuja la fuerza laboral discriminada y residual hacia su frontera norte para que se emplee por míseros salarios en maquiladoras o migre «al otro lado,» las corporaciones estadounidenses botan excedentes y desechan residuos industriales (frecuentemente tóxicos) sobre la frontera y del lado mexicano. Además, múltiples tránsitos semi-reconocidos, semi-documentados y por ello poco investigados fluyen en ambas direcciones en forma de personas, bienes, servicios, información, recursos acuíferos escasos en áreas desérticas, comunidades indígenas marginadas, pobreza extrema, riqueza obscena, música y múltiples símbolos artísticos, criminalidad, drogas, lavado de dinero, comercio y turismo sexual (prostitución), capitales no contabilizados, tráfico humano, abusos de derechos humanos, desastres ecológicos, asesinatos no resueltos y hasta armamentos.

En este espacio marginal que emerge del residuo binacional geopolíticamente delineado como la *zona fronteriza* de EEUU-México atestiguamos la desarticulación de identidades nacionales que conduce a la de-construcción (o al menos transformación) de entidades políticas y epistémicas (Estados y disciplinas modernas) que no pueden responder a problemáticas que ellas mismas contribuyen a reproducir por causa de su persistencia en territorializar geopolíticamente el desarrollo científico y social. La desarticulación de dos identidades nacionales desmorona fronteras, confundiénolas y deconstruyéndolas, haciendo posible lo que Rosenau (2003: 185) llama una *proliferación paralela de identidades* fragmentándose en «microidentidades», dejadas atrás como residuos del proceso que construye «macroidentidades» nacionales. Estas microidentidades, desplazadas y desprotegidas por el manto *patriarcal* del desarrollo *patriótico*, son expuestas a tremenda vulnerabilidad mientras que, desprendiéndose de normas sociales nacionales, circulan en condiciones prácticamente anómicas.

La desarticulación acelerada de macroidentidades nacionales en microidentidades causa complejidades inéditas, incrementando preocu-



paciones y problemas que superan la capacidad de los sistemas nacionales de innovación para proporcionar respuestas y soluciones. Esto es porque la aplicación de sistemas nacionales de hecho propicia la confusión residual de la cual emerge la experiencia propia de un sitio fronterizo. Por ello las tecnologías nacionales de poder epistémico no pueden designarse para dar cuenta de, o solucionar problemáticas creadas por el simple hecho de su dualidad existencial: el hecho de que se insiste en demarcar fronteras para sostener dos sistemas absolutamente distinguidos el uno del otro crea la problemática que resulta de vivencias que, por su mero acontecer intersticial, cuestionan dichas fronteras.

Este sitio fronterizo sólo comienza a manifestarse en los imaginarios sociales como una «región» en el proceso de su definición. Tal *regionalización* depende de necesidades y problemas emergentes alrededor de los cuales pueden surgir intereses compartidos que vinculen microidentidades dispersas y fragmentarias para forjar una macroidentidad regional. Pero aún está por delimitarse un imaginario geopolítico cercenado del dominio que ejercen las imágenes estado-céntrico-nacionalistas sobre los imaginarios colectivos (cf. Ashley 1987; Dodds 1994). El desdibujo gradual de delineaciones fronterizas nacionales abre paso a imaginarios geopolíticos alternativos que, a partir de nuevas fronteras ambiguamente definidas o de la ausencia de fronteras buscan, *seguido sin éxito*, fusionar identidades fragmentarias de poblaciones flotantes en forma de un todo macroidentitario. Así pues, la zona fronteriza se vive como *zona de indistinción* (Agamben 1998) y confusión donde la creciente porosidad lingüística, social, cultural, económica y geográfica desdibuja límites territoriales, poniendo en duda los alcances de poderes políticos nacionales, generando *indecidibilidad* respecto a la legitimidad de autoridades nacionales y crisis de credibilidad respecto a sus objetivaciones geopolítico-científicas del espacio físico (cf. O'Thuatail 1996).

La creciente indistinción fronteriza crea complicaciones que constituyen una agenda propia que problematiza las de ambos sistemas nacionales. Atestiguamos una reconfiguración de preocupaciones que requiere la emergencia de órganos epistémicos específicos para dar cuenta de acontecimientos en términos de condiciones marginales fronterizas. Se requiere de órganos de innovación calibrados para problemas intersticiales, reconociendo que su solución implica el desmantelamiento de la dualidad de identidades epistémicas y políticas que reproduce la dualidad de entidades nacionales de ciencia y poder.

Las IES fronterizas buscan reconocer y articular necesidades marginales, notando que éstas demandan modos innovadores de investiga-

ción y confrontación de problemáticas. Algunas han desarrollado programas educativos y de investigación vinculados con otras IES fronterizas para estructurar modos de evaluación y acción cuyas agendas sobrepasan y confrontan aquellas implementadas desde los respectivos centros nacionales de ciencia e innovación. Programas que dan cuerpo a la problematización de la identidad se nombran como post-disciplinarios (e.g., «estudios transfronterizos,» «estudios Latinos/Chicanos,» «estudios fronterizos»), enfatizando así la creciente necesidad de desmantelar los modos nacionales de cultura político-epistémica, y deconstruyendo la disciplinariedad del conocimiento así como el estado-centrismo del poder.

La creciente lista de problemas marginales que demandan el desarrollo de tecnologías locales han crecido con una nueva logística transcultural y translingüística, evidencia que los sistemas científicos y de innovaciones tecnológicas nacionales no responden a estas demandas porque son en gran parte la causa de los problemas. Preguntamos pues: que modos de transnacionalización comienzan a desenvolverse en ésta zona fronteriza? ¿Qué modos de transdisciplinarización emergen a partir de la improvisación y contingente colaboración entre IES? ¿Qué complejidades operacionales y organizacionales se confrontan al intentar articular nuevos modos de producción epistémica e innovación tecnológica en los intersticios donde viejos poderes aún sostienen las tradicionales fuerzas divisivas de la delimitación geopolítica? ¿Podemos hablar de una emergente matriz de poder y conocimiento que trabaja para innovar conocimientos y tecnologías como respuestas a complejidades producidas por una división estructural resultado de la construcción de nacionalidades modernas que ha ido dejando residuos marginales en los intersticios fronterizos que las dividen?

### **III. Educación Superior, tendencias globales, redes fronterizas.**

Mientras que para algunos la «globalización» acentúa la exclusión, marginación y pauperización mediante la erosión de la capacidad estatal para intervenir con políticas desarrollistas y de innovación tecno-científica, para otros la globalización y la desarticulación del orden mundial moderno permite recolectar fragmentos de microentidades y microidentidades para construir una «sociedad red» (Castells 1999). Algunos consideran que la desarticulación activa del orden estado-centrico moderno es el primer paso para superar condiciones estructurales que

perpetúan graves problemas e imposibilitan su diagnóstico y el desarrollo de tecnologías post-estatales para confrontarlos. Varias perspectivas (Rosenau 2003; Rhoades 2002; Campbell 1994; Doty 2006; Mitchell 1991; Wyn Jones 2001) sugieren que la erosión de cosmovisiones estatocéntricas puede abrir conciencias post-nacionales que *desterritorialicen* la responsabilidad ético-política y reconozcan que las agendas de problemas marginales derivan de la insistencia moderna en delinear fronteras y sostener *identidades y entidades (id/entidades)* nacionales. Pero esto requiere valorar los fragmentos micro-identitarios que fueron desechados como residuos en la construcción y desarrollo de la nación moderna y que fueron depositados en sitios marginales como la zona fronteriza México-EEUU.

La rearticulación de fragmentos para constituir nuevas agendas puede abrir paso a nuevos modos de conocimiento que no dependan de sistemas nacionales de ciencia e innovación, de-construyendo así sus hegemonías. Esto requiere el desarrollo de economías y tecnologías que revolucionen el proceso de construcción de capacidades, dando causa a lógicas post-culturales posibilitadas por sitios marginales transculturales donde la solución a problemas requiere de articulaciones translingüísticas que cuestionen los sistemas gramaticales monádicos basados en políticas que oficializan la territorialización exclusiva de una «lengua nacional» y un modo «correcto» de practicarla (cf. Rajaram 2004; Derrida 1976). Esta búsqueda de agendas fronterizas muestra que los sistemas de producción científica y tecnológica continúan sirviendo a la nación, sacrificando valores e innovaciones y produciendo residuos marginales que generan «problemas fronterizos.»

La globalización se desenvuelve como proceso histórico que transgreden fronteras, desarticulando y rearticulando id/entidades espaciotemporales, lingüísticas, culturales, epistémicas y económicas, creando una atmósfera de *turbulencia* que acopla tensamente cooperación improvisada con conflicto volátil, posibilitando así nuevos mundos locales y globales (Rosenau 2003). La globalización intensifica «defectos sistémicos» como racismo, pobreza, autoritarismo e inequidad y amenaza con crear otras fronteras de exclusión y marginación cuando se creía que tales problemas habían sido superados por el progreso de la modernidad, su ciencia y tecnología (Wallerstein 2003). La globalización, como etapa superior de otros procesos sistémicos como el universalismo y la internacionalización (Shaw 2000), desenvuelve un proceso donde las fuerzas de integración, fragmentación y migración transforman las interacciones y jerarquías de los actores, abriendo canales comunicativos formales e informales (e.g., foros de opinión pública, co-

munidades virtuales, consejos de negocios, cumbres multilaterales, organismos internacionales, etc.) que desestabilizan la geopolítica moderna, propiciando el colapso de fronteras territoriales, y posibilitando escenarios tanto amenazadores como prometedores de una emergente economía y política global donde los problemas se derraman tan rápido como la necesidad de soluciones colaborativas.

Con el desenvolvimiento de eventos acordes con narrativas de *glocalización* y *fraggmigración* (Rosenau 2003), el rol de las IES dentro de esta desarticulación del orden global y las transformaciones mundiales es paradójico: la Educación Superior y la Universidad están ancladas como nodos constitutivos de sistemas nacionales de innovación y desarrollo y *al mismo tiempo* son más antiguas que dichos sistemas nacionales y reclaman cierta independencia respecto a ellos. Por ello las Universidades, que aún dependen de, y reproducen estructuras nacionales, también fungen como sistemas globalizantes, desdibujando los márgenes fronterizos de los que depende la nación para desarrollarse. Este carácter paradójico la hace una «institución singular» (Altbach 1995: 3):

pues las Universidades tienen raíces históricamente comunes, pero están profundamente insertadas en sus sociedades [nacionales] [...] La universidad contemporánea está en el centro de la sociedad. Es la institución más importante en el complejo proceso de creación y distribución del conocimiento [...] Las Universidades proveen claves de entrenamiento y de un creciente número de especializaciones [...] también tienen una función política en la sociedad: con frecuencia sirven como centros de pensamiento político y a veces de acción política.

Las Universidades, también en el centro del movimiento político hacia lo global, materializan las ironías de dicho proceso: trabajan concomitantemente para desarticular el orden mundial basado en las divisiones nacionales en las que están enraizadas mientras que explotan recursos materiales y simbólicos de viejos sistemas nacionales en el proceso de rearticular el orden mundial mediante modos epistémico-políticos que sobrepasan la preeminencia de lo nacional. Este paradójico rol de la Universidad puede ser interpretado desde una agenda tradicional nacionalista como un rol dual, como una institución de doble-cara, que se aprovecha de los recursos del Estado-nacional y el sistema internacional de la modernidad para traicionar sus principios basados en la territorialidad fronterizante.

Estos cambios estructurales distancian a la Universidad de modos gubernamentales nacionales basados en la preeminencia de fragmentaciones territoriales de ciencia y administración, acercándola a exigencias de integración (Held y McGrew 2002: 152-155). Estas dislocaciones institucionales fuera de «lo nacional» y hacia localidades «globales» están apoyadas por la evolución de un imaginario social compuesto de grandes narrativas con ambiciones globalizadoras universalistas que sin embargo parten de orígenes locales y particulares, frecuentemente occidentales. Dentro de estas narrativas la Universidad se «muda» de lo nacional, «adaptándose» a lo global, contribuyendo reflexivamente a la elaboración y diseminación de las mismas narrativas que sirven para dar credibilidad a sus deseos de sobrepasar el orden «inter-nacional» y legitimar sus ambiciones de liderazgo en la constitución de lo «global.» Éste posicionamiento dentro de una discurso al que ha contribuido activamente a construir constituye un admirable performance epistémico-político pues la Universidad logra explotar los recursos que acumula el viejo sistema de naciones con el propósito de progresar, sobrepasar y dejar atrás dicho sistema.

#### **IV. Educación Superior y globalización.**

La noción de un «sistema de Educación Superior» abre la pregunta acerca de dónde se delimitan las fronteras y el centro del «sistema.» Esta noción es un vestigio de la hegemonía de la nación como imaginario organizacional. Pero no obstante que atestiguamos la desarticulación del orden global basado en la preeminencia nacional, oímos discursos acerca de cómo los «sistemas» de Educación Superior sobreviven—pero se deja en duda si la crisis del orden centrado en la nación revela que el sistema de Educación Superior pueda mudarse a órdenes que trasciendan al Estado-nacional cuando este sistema depende de los recursos (materiales y simbólicos) del Estado.

Se argumenta que el sistema de Educación Superior pasa por cambios estructurales relacionados con virajes en las exigencias que se le imponen, principalmente por la manufactura de «recursos humanos» para una economía global (ya no nacional), y esto redefine el papel de la Universidad (Didou 2000). Pero, ¿cuál es este papel? En tales recuentos al sistema de Educación Superior se le refiere en lo abstracto lo que dificulta distinguir si es de una sola naturaleza universal imparcial o si hay una pluralidad de sistemas diferenciados, enraizados y centrados principalmente en sus parcialidades nacionales y locales. El rol por determinar

partiendo de esta falta de discernimiento se muestra ambiguo, pues es cuestionable si la idea de recursos humanos *nacionales* en sentido particularista es compatible con la idea de recursos humanos *globales*: mientras los primeros responden a preocupaciones y necesidades de agendas delimitadas y centradas nacionalmente, los segundos implican responsabilidades respecto a poderes globalizados y la expectativa de responder a sus preocupaciones. Pero, la Universidad, jugando el rol fronterizo entre lo nacional y lo global puede resistir la exigencia de definir el carácter específico de su «producto» humano, equilibrándose sobre la cuerda que divide, frecuentemente de manera contradictoria, las agendas nacionales y globales.

La globalización agudiza una lógica «competitiva» ferozmente particularista de la que la producción, transmisión y diseminación del conocimiento no puede extraerse. Pero la Universidad también es inscrita con la responsabilidad de sostener un horizonte universalista de dignidad «humana» y sus problemas globales. Esta oscilante tensión entre particularidad y universalidad revela que tal institución no está plenamente delimitada por la esfera nacional pero tampoco es un ciudadano global. La Universidad entonces opera desde un *tercer espacio* (cf. Bhabha 1994: 53-55) que sirve como trasfondo para el entrelazamiento de lo nacional y global. Este tercer espacio es donde el orden internacional de fragmentación nacional se desarticula mientras el orden mundial de integración global proyectado aún no puede ser articulado. Este tercer espacio es el *intersticio*.

El debate acerca del rol de la universidad en movimientos internacionalizantes y globales conduce a algunos como Altbach (2004) a creer que la globalización interviene directamente en el desarrollo y gobierno de la Educación Superior mediante la diseminación de tecnologías informacionales que crean interdependencias epistémicas, traduciéndose en convergencias pero mediante economías inequitativas donde la competencia marca el ritmo y orientación del «progreso» que avanza excluyendo, dejando residuos marginales. La Universidad no se muestra totalmente enraizada en la nación y su rol comienza a insubordinarse contra la nación al trabajar como cinturón transmisor de fuerzas globales. Así, los desarrollos locales y nacionales aparecen como el último elemento en una cadena donde (1) las fuerzas globalizantes, son seguidas (2) de la Educación Superior, y juntas condicionan al (3) desarrollo nacional. El poder concedido a la Universidad como cinturón transmisor en esta rendición sobrepasa a los gobiernos nacionales porque éstos no pueden resistir la capacidad intersticial vinculatoria de una institución semi-globalizada sin la cual no podrían sobrevivir al torbellino de acen-

tuada competencia global con su acelerado ritmo de tecnologización, progreso y exclusión.

La articulación de un orden global no promete beneficios equitativos (Altbach 2004). Esto recuerda al viejo paradigma desarrollista progresivista moderno que articulaba la matriz de conocimiento y poder que informó la lógica exclusionaria de la Nación, su Estado y sus Universidades. El desarrollo y progreso de una identidad global exige que la Educación Superior cree dependencias alrededor de la Universidad porque ésta incorpora el poder de asignar títulos y grados de certificación, establecer nuevas relaciones entre lo global, nacional y local (*glo-na-cal*) (Rhoades y Marginson 2002), establecer estándares para el mejoramiento de la calidad de vida, métodos de validación epistémica y ritmos de innovación tecnológica, influenciando también el diseño y transformación de identidades, disposiciones éticas-morales, organizacionales y gubernamentales. Esto hace de la Universidad un *organismo estratificador* que fronteriza horizontal y verticalmente, filtrando y regulando la accesibilidad que posibilita el tránsito—y emancipación—de constreñimientos locales hacia una «etapa superior» de movilidad a «nivel nacional» y de constreñimientos nacionales a una «etapa superior» de movilidad global.

Mediante el desarrollo de sistemas progresivamente integrados y relaciones que trascienden la nación, las Universidades intentan incrementar vínculos más allá de sus viejos compromisos con el Estado, mercados, instituciones y sistemas nacionales y sus sistemas de Educación Superior. El Cuadro 1 muestra los patrones de Educación Superior que redefinen la *identidad* de la Universidad y su crisis por su posicionamiento intersticial entre lo nacional y lo global que conlleva una desestabilización de sus lealtades y redefinición de sus agendas.

Partiendo del Cuadro 1 trazamos la reconfiguración de la Educación Superior como función de tendencias globalizantes donde la Universidad ya no es sólo «víctima» sino «cómplice.» Las tendencias e influencias globales se han intensificado tanto que la noción de la Universidad como «centro» de producción epistémica pierde sentido dada la creciente articulación de la Educación Superior en redes y aglomerados mapeados en dimensiones menos constreñidas por geopolíticas territorializantes. El significado de la Universidad y lo que cuenta como tal ha cambiado. El número y tipo de productores, consumidores, diseminadores y transmisores de conocimiento: la Universidad quizá pierda su centralidad epistémica y por ello explota la apertura de localidades fronterizas para desenraizarse de sus antiguas lealtades y culturas centradas en la nación con el prospecto de tomar el papel prominente

de futura articuladora del orden global, pues teme el desvanecimiento de la nación que históricamente la ha apoyado material y simbólicamente (Gibbons 1997).

El Cuadro 1 también muestra nuevas tendencias que influyen a la Universidad, propiciando modos colaborativos con lógicas distintivas no definidas por patrones tradicionales. Hablamos por ello de sitios fronterizos donde la Universidad, a partir de decisiones marginales gloncales, está obligada a mejorarse y reformarse constantemente, innovando los modos de su propia reproducción, valorización y legitimación. Pero estos sitios fronterizos están saturados de interdependencias y asimetrías ya que, el cruce de fronteras locales, nacionales y globales siempre está marcado por diferenciaciones horizontales (de tipo) y verticales (de calidad) de educación, vida, habilidades, economías, lenguajes, ecologías, simbologías e infraestructuras.

## **V. Modos emergentes de producción epistémica transfronteriza (EEUU-México).**

Podemos localizar la zona fronteriza de EEUU-México al menos de dos maneras, geográfica y simbólicamente (ver Giménez 2007: 5), que juntas constituyen el imaginario geopolítico que regula y conduce las prácticas cotidianas. Geopolíticamente, los estados son Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (lado mexicano) y California, Arizona, Nuevo México y Texas (lado estadounidense). Estos estados comparten experiencias fronterizas distintivas más allá de su vecindad física.

El carácter *sui generis* de la yuxtaposición fronteriza de flujos sociales, aperturas, obstáculos y fracturas posibilita y frecuentemente obliga a residentes y poblaciones flotantes a innovar estilos de vida (Calvo 1997: 14) para adaptarse a las turbulentas contingencias de la vida fronteriza. Estos estilos de vida innovadores incluyen desde modas transculturales, translenguajes (e.g., spanglish) y arte para sublimar las traicioneras violencias de la experiencia trans-fronteriza como el tráfico humano, de armas, de sustancias, el racismo, la explotación maquiladora, los excesos en supervisión y «*seguritización*» de los aparatos gubernamentales nacionales (Buzan et. al. 1998; Bigo 2002; Doty 1998, 2008; Williams 2003), y la competencia por recursos escasos.

Este desbarajuste fronterizo excede la capacidad de los sistemas nacionales de producción de conocimiento e innovación tecnológica para



**Cuadro 1. Tendencias Globales en Educación Superior**

<b>Tendencias</b>	<b>Implicaciones</b>
Cambios en mercados de Educación Superior para estudiantes, académicos y científicos.	Cambios en modos de concebir el conocimiento, su producción y disseminación. Cambios institucionales que producen «aglomerados educacionales,» globalizando el <i>marketing</i> de la educación e investigación. Surgen competidores no tradicionales en mercados educacionales.
Desarrollo de redes globales: movilidad para investigadores y estudiantes.	Intensificación de estrategias y reformas en calidad y carácter de la acreditación en función de una «visión global» mediante el reclutamiento de y aproximación a recursos humanos flotantes: académicos y estudiantes desenraizados de sus orígenes nacionales.
Colaboración global en acreditación de programas, movilidad estudiantil, redes de investigación y procesos editoriales; vínculos con corporaciones transnacionales.	Búsqueda de reconocimiento global y prestigio. Alianzas que cruzan sectores, local/global, privado/educacional como con corporaciones transnacionales.
Convergencia organizacional global entre universidades (tendencia a estandarizar y homologar).	Expectativas de homologación regional en programas de Educación Superior similares a caso Europeo mediante acuerdos tipo Boloña.
Nuevas tecnologías de información que proceden desde, y abren mercados globales, revolucionando el viejo enraizamiento de la Universidad en la nación.	Virajes tecnológicos comunicacionales e informacionales que transforman las condiciones mediante las cuales el conocimiento se produce, analiza, disemina, acumula y transmite. e.g., educación virtual y a distancia.
Creciente articulación de la Educación Superior dentro de marcos globalizadores como los Acuerdos de Boloña, la OMC, GATS y UNESCO.	Los marcos internacionales incrementan su influencia en políticas públicas nacionales, exponiendo al Estado a presiones <i>glonacales</i> ; articulando, estabilizando y reforzando estructuras globalizantes que tornan la Educación Superior más responsiva a agendas que dominan la esfera global.

Fuente: *Elaboración propia basada en Aubrey (2005: 15)*

responder a cuestiones y resolver problemas causados por prácticas de fronterización. Este sitio intersticio muestra los límites de dichas prácticas porque el enmarañamiento es un efecto tectónico-estructural de la dualidad de sistemas que se colapsa en los márgenes donde las dos placas nacionales chocan. La situación intersticial no se puede entender mediante recuentos enraizados en registros epistemológicos tradicionales, ni puede sobrevivir mediante estilos de vida, logísticas, técnicas y

tecnologías desarrolladas para atender problemas que son impredecibles para sistemas cuya mera existencia provoca, perpetua y refuerza dichos problemas. Por ello la zona fronteriza obliga a las IES a innovar modos post-disciplinares de conocimiento e investigación.

Los fenómenos fronterizos evidencian que los residuos dejados por sistemas nacionales en sus márgenes crean una zona donde la fragmentación nacional se acopla fuertemente con la integración regional, moviéndose ambas oposicionalmente mientras producen lo que llamamos «la zona fronteriza EEUU-México.» Esta «zona» no representa un espacio definido, claramente separado de otros espacios, sino una zona indistinta, difuminada, donde la confusión prevalece sobre la claridad.

Mientras que vemos la fuerza integracionista del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), también notamos sus silencios respecto al movimiento de la fuerza laboral. En este tema el TLCAN reafirma las barreras que combinan asimetrías económicas para causar efectos fragmentarios. También la emergencia de aglomerados industriales a través de la frontera junto con el sector maquilador (con su *outsourcing* en *sweatshops*) genera una compleja interdependencia asimétrica que cruza agendas culturales, económicas, nacionales y de género (e.g., la mayoría de las trabajadoras maquiladoras y las víctimas de feminicidios son mujeres).

Delineamos así algunas características de los espacios fronterizos (Cuadro 2):

## Cuadro 2. Características de los espacios fronterizos

1. Las representaciones que tienen como referente el territorio o sus elementos constitutivos tales como fronteras o zonas limítrofes nos son representaciones neutrales, sino construcciones representacionales que constituyen el valor simbólico y significado social que hace del espacio físico una localidad.
2. Estas representaciones que resultan de la interacción social con el ambiente físico se diseminan en el consciente social y sedimentan en el inconsciente histórico.
3. Las representaciones territoriales adquieren una eficacia propia al articular y orientar significados y prácticas, hilvanando «discursos» que constituyen las actitudes e identidades de los agentes.
4. Las representaciones territoriales están saturadas de significados predominantemente, pero no exclusivamente, socio-céntricos y antropocéntricos que reducen la experiencia del espacio a ontologías que sirven a las necesidades, valores e intereses de los agentes involucrados en su construcción, reproducción, transmisión y diseminación.
5. Los medios (incluyendo epistémicos, académicos y científicos) participan en la construcción y reproducción o transformación, desestabilización y subversión de representaciones territoriales.

Fuente: *Elaboración propia basada en Giménez (2007).*

La zona fronteriza está caracterizada por asimetrías que afectan la Educación Superior, pero también posibilitan complejidades que producen agendas compartidas cuyos temas constituyen intereses que convergen y conflictúan y que deben ser atendidos ya sea colaborativamente o coercitivamente.

## **VI. La Educación Superior fronteriza (EEUU-México): datos y descripción.**

La Educación Superior fronteriza puede ser pública o privada. Las IES ofrecen programas de diferentes tipos y niveles: licenciaturas, posgrados, educación continua, centros de capacitación, universidades tecnológicas y centros de investigación.

Del lado mexicano 20,65% de la matrícula nacional a nivel licenciatura se concentra en las IES fronterizas, 23,65% al nivel de alta educación técnica especializada, 5,48% a nivel posgrado y 4,28% en programas pedagógicos.

La integración gradual de la Educación Superior con Norteamérica fue implementada como política nacional en el Programa de Modernización Educacional (1989-1994) donde fue especificado que la Educación Superior debe buscar la integración global (Didou 2000). No obstante los esfuerzos gubernamentales los mecanismos de internacionalización de la Educación Superior no se materializaron ni con la implementación del TLCAN; las expectativas del Programa Nacional de Desarrollo (1995-2000) no fueron alcanzadas y aún con un esfuerzo deliberado de internacionalización, las estrategias no fueron eficientes. Respecto a las relaciones con EEUU y Canadá, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), los grupos de investigación especializados y los *think tanks* enraizados en, y conscientes de las complejidades fronterizas, publicaron recomendaciones para la Educación Superior bajo el marco de integración económica norteamericana desde los 1980s (Didou 2000: 62). Pero los elaboradores de políticas públicas nacionales no responderían sino hasta los 1990s cuando el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), presionadas por actores de la zona fronteriza, publicaron y analizaron los mecanismos de internacionalización para las IES. Recomendaron al legislativo y ejecutivo mexicano que viraran la organización interna de las IES, alejándola de una preocupación por el desarrollo nacional cerrado y hacia una orientación dinámica global. La zona fronteriza EEUU-México fue considera-

da «zona estratégica» (Didou 2000b). Esta zona limítrofe, marginal o periférica se convirtió así en el eje estratégico que estimuló y posibilitó los cambios estructurales de las políticas públicas centrales. Frecuentemente estas políticas públicas solamente dieron forma discursiva *a posteriori* desde el «centro» a lo que ya se desarrollaba por méritos propios en la «periferia.» Así, lo que anteriormente era central y primario (las políticas de la capital) se convirtió en periférico y secundario ante lo que antes era limítrofe y marginal (la frontera), de-construyendo así el binario que tradicionalmente jerarquizaba al centro capital por encima del margen fronterizo.

Los cambios en la estructura de las políticas públicas como reacción a la transnacionalización de las IES fronterizas marcaron un nuevo discurso de internacionalización educativa. Pero no obstante que la colaboración fronteriza de las IES fue enmarcada bajo el marco de «relaciones inter-nacionales» de hecho los sistemas nacionales centrales solo dieron forma nacional a acontecimientos que ya ponían en duda la identidad nacional, desarrollándose con o sin la iniciativa o participación de gobiernos nacionales. Como Didou (2000: 222) argumenta, «los cambios más representativos no han sido institucionales, sino sistémico-regionales. La firma del TLCAN, de la mano de la actividad de organismos tales como CONAHEC o WICHE [*Western Interstate Commission for Higher Education*],» cuyas agendas emergían principalmente de preocupaciones fronterizas, lograron «centrar su atención en la zona fronteriza como objeto de estudio y espacio para experimentar con proyectos compartidos en una zona crecientemente unificada como función de la necesidad de resolver problemas comunes.»

El crecimiento de nuevos organismos interventores de colaboración transfronteriza en Educación Superior puede ser explicado porque el TLCAN, que es principalmente un instrumento inter/tri-nacional procediendo de gobiernos centrales (no trans-, ni post-nacionales), no contempla la Educación Superior, no obstante que sí contempla moderadamente la movilidad profesional. Didou (2000) apunta que con la firma del trinacional TLCAN vino el trilateral Fuerza Trilateral de Discusión en Educación Superior (FTDES) que incluía a la ANUIES. El FTDES fue dominado por actores fronterizos que enfocaron la agenda en problemas intersticios. Así la «internacionalización» vino definida predominantemente por preocupaciones transnacionales fronterizas. La FTDES se derivó de juntas en donde una agenda común incluyó sugerencias para cooperación macro-regional como: mejor comprensión de los sistemas de Educación Superior, retiro de obstáculos nacionales a la colaboración transnacional, necesidad de desarrollar proyectos colaborativos

piloto y remover los constreñimientos a la movilidad estudiantil y académica.

Dada la carencia de organismos que atendieran la internacionalización de la Educación Superior desde una perspectiva central-nacional, nuevos organismos colaborativos entre EEUU y México fueron establecidos como el Consorcio para la Colaboración de la Educación Superior en América del Norte (CONAHEC por sus siglas en inglés - 1997), basado en EEUU. CONAHEC vincula las universidades de ambos países, promoviendo y documentando procesos transfronterizos y de integración regional; también funge como foro de discusión para temas de Educación Superior. Por ello, CONAHEC determina su agenda de cooperación Norteamericana mediante preocupaciones transfronterizas.

Respecto a redes interinstitucionales específicamente transfronterizas encontramos el Pacto Fronterizo: una red establecida por el CONAHEC en 1997 que promueve la «participación en instituciones de Educación Superior para formar agentes de cambio enraizados en comunidades fronterizas.»<sup>2</sup> Bajo los objetivos de redes académicas encontramos como ejemplos la PROFMEX creada en 1982, que junto al Pacto Fronterizo, y el profundamente fronterizo *US-Mexico University Consortium for the Management of Toxic Waste*, tenían un carácter similar al *Southwest Consortium for Environmental Research and Policy (SWCERP)*.

Así pues, la colaboración entre IES fronterizas emerge de:

- La búsqueda de aperturas para campos disciplinarios y transdisciplinarios que atiendan demandas fronterizas.
- La promoción de agendas transfronterizas comunes para la Educación Superior
- La necesidad de producir una clase transnacional y transdisciplinaria de intelectuales, académicos, científicos, profesionales e ingenieros que articulen redes y respondan a problemáticas transfronterizas.

Estas innovaciones establecen condiciones para cambios estructurales en el modo de producción científica e innovación tecnológica que respondan a complejidades fronterizas al suplantar y trascender las estructuras centradas en la nación que han contribuido a producirlas.

---

<sup>2</sup>[http://www.conahec.org/conahec/borderpact/spanish/acerca\\_pacto\\_fronterizo.htm](http://www.conahec.org/conahec/borderpact/spanish/acerca_pacto_fronterizo.htm)

## VII. Tipología de colaboración transnacional en Instituciones de Educación Superior (IES).

La siguiente tipología comprende los modos de colaboración epistémica transfronteriza. Es una primera aproximación a las dinámicas emergentes de producción científica e innovación tecnológica, para enmarcar el estudio de modos de colaboración intersticios. El argumento es que la colaboración en zonas fronterizas es cualitativamente diferente pues surge de la necesidad de rearticular las complejidades y problemáticas emergentes de entre las hendiduras que dividen a las naciones.

Las IES fronterizas, privadas y públicas, difieren de las IES enraizadas en centros nacionales porque sus agendas ya no son definidas por sistemas nacionales, sino por preocupaciones intersticiales. De esto surge una pertenencia fronteriza: un modo intersticial o marginal de relacionarse que no constituye una identidad definida o desarrollada sino difusa y emergente, indistinta, híbrida y ambigua como la zona de la cual emerge. Es paradójico hablar de «identidades» fronterizas porque no están delimitadas o enraizadas en entidades plenamente formadas (como pretendería presentarse la nación). Las quasi-identidades intersticiales emergen de grietas y colisiones entre identidades previamente formadas y se viven más como crisis de pertenencia que como normalidad social ordenada. La zona transfronteriza posibilita quasi-identidades *emergentes* que condiciona la colaboración en IES a través de fronteras y en relación a crisis que surgen por causa de la dualidad demarcada entre id/entidades nacionales.

Enfocándonos en la *emergente* quasi-identidad fronteriza de aquellos flotando y viviendo del lado mexicano encontramos que sus experiencias se identifican con aquellos «del otro lado.» Esta identificación procede de historias compartidas: cooperativas y conflictivas. Las IES fronterizas emergen como agentes que articulan estas historias en preocupaciones que llaman a la colaboración transfronteriza. Estas tendencias responden a la necesidad de establecer puentes y reconocer que los flujos transnacionales abren espacios post-nacionales que superan la preeminencia de las relaciones inter-nacionales. El impacto fragmentario de la globalización se combina con fuerzas integracionistas de transnacionalización para yuxtaponer *polarización* y *dislocamiento* de identidades duales; así., la zona fronteriza agudiza sentimientos nacionalistas a la vez que detona crisis de conciencias nacionalistas, motivando así la articulación de nuevas identidades. Aquí las IES juegan papeles cruciales, contribuyendo a forjar agendas comunes a partir de pedazos microidentitarios.

Para mapear las IES fronterizas necesitamos conocer los pilares de su constitución. Los tipificamos en *seis ejes* para enmarcar las dinámicas colaborativas intersticiales.

### 1) Fuente de financiamiento.

El financiamiento, su procedencia y destino, da forma al desarrollo institucional, condicionando sus actividades. Respecto a las IES fronterizas, las públicas están profundamente afectadas por el presupuesto de políticas públicas del gobierno central mexicano o estatal estadounidense para Educación Superior, ciencia y tecnología. Esto influye en la formulación e implementación de políticas institucionales, sesgándola a favor de unas preocupaciones y marginando otras. Una influencia similar opera cuando el financiamiento proviene de fuentes no gubernamentales.

### 2) Estructura colaborativa.

Puede ser bilateral o multilateral. En la frontera, los actores son: IES, ONGs, Estados-nacionales, y gobiernos locales. La opción entre bilateral o multilateral depende del tema, algo usual en contingencias intersticiales para las que los sistemas de respuesta están subdesarrollados o ausentes. Cómo se identifican y caracterizan los problemas afecta la estructura colaborativa. En la zona fronteriza gran parte de la colaboración se concentra en identificar el específico tipo de problemas que se enfrentan. Los aquí llamados problemas intersticiales frecuentemente surgen como consecuencia de estructuras que sostienen márgenes fronterizos. Ejemplos temáticos son: ecología, innovación científica, estandarización e innovación en Educación Superior, redes epistémicas en respuesta a problemáticas fronterizas, etc. La colaboración del sector privado mediante la Educación Superior encuentra justificaciones económicas, políticas y estratégicas donde el sector público no interviene o no puede intervenir precisamente debido a su rol en sostener fronteras que limitan el rango de intervención y colaboración. El sector privado, condicionado por tales fronteras, busca mayor movilidad para cruzarlas aunque en ocasiones también contribuye a sostenerlas.

### 3) Propósitos colaborativos.

La colaboración ocurre donde los actores perciben una necesidad de negociar y confrontar problemáticas. En la zona fronteriza identificamos interdependencias complejas y asimétricas articulando sectores traslapados donde las IES constituyen modos de acción en respuesta a percepciones de problemáticas emergentes cuya atención requiera colaboración. Las problemáticas intersticiales demandan mayor colaboración que otras, nacionalmente delimitadas, porque a los agentes de un lado fronterizo se les prohíbe actuar del otro lado. Las IES invierten más

en dismantelar la estructura dual-nacional que en atender temas específicos. Por ello crean discursos y transdisciplinas que den credibilidad a perspectivas transfronterizas, creando consciencia sobre *mundos post-fronterizos* (cf. Walker 1988). Como ejemplo, en *Arizona State University* surge el Departamento de Estudios Transfronterizos y en Tijuana El Colegio de la Frontera Norte. Vemos cómo las fronteras epistémicas y políticas dan forma a la colaboración y sus prospectos. Otro ejemplo es la colaboración entre *Northern Arizona University* y el Instituto Tecnológico de Sonora. Este programa promueve movilidad académica, creando redes sobre temas fronterizos. Esto revela que hay una necesidad de aislar y dar *atención especial y extraordinaria* a problemas de movilidad y creación de redes, debido precisamente a que tantos esfuerzos tienen que destinarse a posibilitar movilidad básica a través de la frontera entre dos naciones con sistemas económicos y gubernamentales asimétricos. Si preguntamos qué impulsa a las IES a cooperar, respondemos que son las mismas divisiones con sus asimetrías y la necesidad de diseminar la idea de que hay de hecho una «agenda transfronteriza» cuya relevancia sobrepasa y a veces se contrapone a las agendas nacionales por lo que demanda niveles inusuales de colaboración. Además los intereses de actores multinacionales y transnacionales avanzan sus propias agendas transfronterizas (Gacel-Ávila, 2000).

#### 4) Actores involucrados.

Son actores establecidos o emergentes. Establecidos son los Estados-nacionales, gobiernos locales y organizaciones internacionales, algunas corporaciones multinacionales y antiguos órganos de las IES. Actores emergentes incluyen ONGs, actores privados transnacionales, grupos intergubernamentales binacionales, *actores trisectoriales (público-privado-educativo)* y nuevos órganos de las IES.

#### 5) Creación de nuevas áreas cognitivas.

Las nuevas áreas cognitivas pueden derivarse de viejas matrices disciplinares, resultar de colaboraciones interdisciplinarias sobre temas específicos, incluso abrir espacios trans y post-disciplinarios en los intersticiales entre previas disciplinas o donde surgen temas que demandan confrontación, negociación y convergencia entre epistemologías diferentes. Así encontramos la necesidad de innovación científica y tecnológica que reconfigura la identidad *geoepistémica* (espacialidad cognitiva) de las áreas de estudio.

#### 6) Sectores cuyas problemáticas se atienden.

El sector de colaboración frecuentemente es definido durante la colaboración o como resultado de la misma. Mientras que algunos secto-



res están previamente definidos, en ocasiones el propósito de la colaboración es crear o definir sectores y espacios de colaboración (e.g., una nueva facultad, una nueva profesión). Otras colaboraciones tratan sectores establecidos o semi-establecidos (e.g., comunidad local, sector estudiantil, profesorado).

El Cuadro 3 ilustra los modos colaborativos con ejemplos para comparar y delinear las particulares dificultades organizacionales, el papel diferenciado de los sistemas tradicionales basados en la nación y los aglomerados híbridos mediante los cuales los nuevos modos de colaboración son demandados en función de las particularidades intersticiales de la colaboración fronteriza. Examinamos esto en relación a los objetivos compartidos más importantes: movilidad académica, movilidad estudiantil, cooperación en investigación, redes e intercambios interuniversitarios y desarrollo regional. El Cuadro 4 muestra ejemplos de los seis tipos de colaboración en relación a los seis ejes colaborativos.

**Cuadro 3: Modos de colaboración transfronteriza en Educación Superior, México-EEUU.**

Eje	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5	Tipo 6
Financiamiento	IES (México)-IES (EEUU)	IES (México)-actores Privado-IES (EEUU)	Estado-IES-Actor Privado-ONG	IES (México)-IES (EEUU)	IES-IES-gobierno mexicano	Gobierno mexicano-gobierno de EEUU-ONG
Estructura	Bilateral	Multilateral	Multilateral	Bilateral	Multilateral	Multilateral
Objetivos	Movilidad estudiantil	Vinculación con el Mercado y generación de capital humano	Desarrollo económico en la región	conformación de redes académicas	Generación de capital humano mas calificado. Impulso al desarrollo regional	Fomento de redes académicas de colaboración.
Actores	Estudiantes	Corporaciones privadas, IES de ambos países	Estudiantes, IES, comunidad	Académicos	Estudiantes, IES	Académicos
Áreas cognitivas creadas	Disciplinas distintas	Know-how tecnológico aplicado	Experiencia interactiva intercultural	Multidisciplinarietà	Desarrollo sustentable	Multidisciplinarietà en temas de agenda transfronteriza.
Sectores	Estudiantes	Estudiantes	Comunidad	Académicas	Estudiantes, desarrollo regional	Académicos
Resultados	Intercambio de conocimientos	Desarrollo tecnológico, mejor capacitación, experiencia internacional	Apoyo a desarrollo regional y mejoras a la competitividad del sector enfocado	Multidisciplinarietà	Mejoras al desarrollo regional y a la competitividad	Cooperación en investigación y creación de agendas áreas de investigación comunes

Fuente: *Elaboración propia.*

**Cuadro 4: Ejemplos de modos de colaboración transfronteriza en Educación Superior, México-EEUU**

<b>Tipo</b>	<b>Instituciones</b>	<b>Descripción</b>
1	Colegio de la Frontera Norte-University of Texas, El Paso	Transferencias de conocimientos mediante mayor movilidad estudiantil
2	San Diego Community College, Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial, México; American Electronics Association; San Diego Economic Development Corporation; BC Samsung Mexicana; Cannon Business Machines de México; Sony de Tijuana; Hitachi de México; Industria Naval de California	Capacitación de estudiantes del CECATI fronterizo-regional y otras partes de México. Certificación internacional. Vínculos con corporaciones para desarrollar currículos y definir competencias basadas en necesidades industriales.
3	Universidad Autónoma de Chihuahua-New Mexico State University (NMSU)	Se atiende a la población Tarahumara y sus preocupaciones respecto a producción de comidas orgánicas. Apoyo a estudiantes de posgrado de NMSU en agricultura. Se espera que estudiantes de maestría pasen al menos dos años en la Sierra Tarahumara.
4	Programa colaborativo para tecnologías informacionales (Arizona State University-Instituto Tecnológico de Monterrey)	Investigación colaborativa en múltiples áreas como tecnologías de la información, matemáticas, ciencias computacionales, sistemas de información y software para mejorar la innovación para la región.
5	Northern Arizona University-Instituto Tecnológico de Sonora	Busca incrementar el conocimiento para la preservación y recuperación de tierras agrícolas (desarrollo sustentable) mediante intercambios hechos por estudiantes de posgrado en ambas IES.
6	Program Fulbright-García Robles (Programa para académicos fronterizos)	Busca desarrollar una red de académicos capaces articular y atender la agenda transfronteriza con el propósito de compartir conocimientos, experiencias e investigaciones colaborativas.

Fuente: *Elaboración propia.*

## **VIII. Mapeando la colaboración epistémica intersticial: implicaciones.**

Partiendo de la tipología identificamos conductas, constreñimientos y racionalidades para la colaboración fronteriza en IES. Las principales implicaciones a la colaboración en IES son:

### *a. Relaciones Universidad-Gobierno-Industria.*

La zona fronteriza como espacio intersticial experimenta transformaciones políticas y culturales por la desarticulación del orden moderno centrado en la nación. Esto reconfigura las relaciones del «Triple Helix» (Universidad-Gobierno-Industria), empujando a los agentes a «generar nuevas iniciativas para la innovación regional» (Etzkowitz: 2008), posibilitando la prospectiva de una región basada en el conocimiento donde decisiones respecto a ciencia y tecnología procedan de alianzas que no dependan estructuralmente de decisiones procedentes de sistemas nacionales. Esto requiere dismantelar el enfoque centrado en el Estado nacional que procede de centro a periferia y de arriba hacia abajo. El Estado tendrá que readaptarse a las iniciativas de la Universidad y a los agentes no-gubernamentales debido a presiones glonacales y preocupaciones transnacionales (cf. Guarnizo y Smith 1998).

Los proyectos colaborativos IES-IES-gobierno se extenderán al largo plazo, quizá posibilitando nuevas estructuras gubernamentales transfronterizas que atiendan programáticamente complejidades y agendas temáticas intersticiales (e.g., maquila, software, ecología, migración, tráfico de personas, mercancías, y armas). Los agentes no gubernamentales continuarán creciendo por el debilitamiento de la estructura gubernamental transfronteriza a causa de la inmovilidad y estancamiento *territorialista* de los agentes centrados en la nación (públicos o privados). Los excesos colaborativos requeridos para sobrepasar divisiones estructurales incentivan iniciativas post-estructurales que, al desprenderse de territorialidades nacionales, disciplinares y sectoriales, podrán innovar dinámicas de *saber-vivir* que cultiven prácticas más prometedoras que la de delimitar y sostener fronteras.

### *b. Movilidad y redes.*

La movilidad y redes estudiantiles y académicas fluyen más de México a EEUU que conversamente. Esto causa ineficiencias colaborativas y desarrollo asimétrico en la agenda fronteriza donde los agentes del lado mexicano deben de asumir más cambios estructurales que los del lado estadounidense quienes, quizá debido a su mayor desarrollo capitalista y a la securitización de sus fronteras, están más apegados a estructuras gubernamentales centradas en la nación. Estas asimetrías pesan en las agendas intersticiales; gran parte de la colaboración entre IES se destina a crear conciencia respecto a su insustentabilidad y a la necesidad de atenderlas como problemas estructurales por superarse. Esta agenda resulta de la incapacidad del modo inter-nacionalista (Didou 2000) para lidiar con problemáticas intersticiales.

### *c. Políticas institucionales.*

La ausencia de políticas institucionales programáticas es grave al menos en las IES mexicanas debido a su dependencia de instituciones centradas en la nación y la expectativa que de ellas se deriven talas políticas. Esto constriñe la transnacionalización de la Educación Superior y es una «falla» predecible para los agentes intersticiales quienes podrían desarrollar sus propias identidades y agendas. Esto es, sin embargo, una falla «normalizada» porque ya se calcula que la colaboración tenga que lidiar con el dominio de políticas y sistemas centrados en la nación. Por eso el tipo de colaboración IES-gobierno (López 2001) es prisionero de estructuras contra las que colaboración transfronteriza tiene que luchar para lidiar con problemáticas causadas por la preeminencia de viejas estructuras nacionales. El solo intento de forjar, legitimar y llevar a la práctica la idea de un modo *transfronterizo* institucionalizado de políticas públicas es el motor de mucha colaboración y continuará así mientras las estructuras gubernamentales centradas en la nación sigan delimitando la capacidad de los agentes intersticiales para atender problemáticas transfronterizas.

### *d. Dependencia.*

Los vestigios de un orden centrado en la nación marcan la dependencia estructural que las IES tienen respecto al financiamiento procedente de sistemas nacionales. La Universidad en el intersticio, dispuesta a articular conocimientos y diseñar tecnologías para atender cuestiones fronteras frecuentemente sólo puede hacerlo con financiamiento proveniente de las mismas estructuras que causan el agravamiento de los problemas: los gobiernos nacionales con sus sistemas cerrados por fronteras paradójicamente financian la cooperación (trans)fronteriza necesaria para resolver problemas fronterizos mientras que sostienen los sistemas que mantienen las fronteras mismas y producen los problemáticos residuos intersticiales. Las IES quedan jugando dos papeles: reproducen los viejos patrones de implementación centralizada de políticas y financiamiento mientras que luchan por desarticular viejas concepciones de responsabilidad epistémica y social limitada por fronteras territorializantes.

### *e. Asimetría.*

Las asimetrías entre IES de México y de EEUU dificultan la colaboración, especialmente cuando los actores mexicanos padecen una dependencia dual: respecto a los agentes estadounidenses y respecto a los sistemas mexicanos centralizados. Estas asimetrías son estructurales al

sistema centrado en la nación y su resolución es tema principal de colaboración.

*f. Innovación tecnológica.*

Las tecnologías, entendidas también como dispositivos socio-técnicos, enfrentan dificultades en sitios intersticiales. Las divisiones culturales, lingüísticas y nacionales constriñen su capacidad para procesar problemas y organizar recursos humanos que colaboren innovando artefactos necesarios. El problema es la cantidad de recursos necesarios para asegurar movilidad y capacidad vinculatoria entre administradores, científicos e ingenieros a través de fronteras. Estos flujos son filtrados por estructuras nacionales, entorpeciendo la innovación tecnológica. Así, los sitios intersticiales estimulan modos post-nacionales de innovación tecnológica cuyos productos socio-técnicos agilicen la desarticulación de las estructuras binacionales que constriñen su desarrollo.

*g. Interculturalidad.*

Este constreñimiento constituye el trasfondo de las problemáticas analizadas. El esfuerzo requerido para lidiar con complejidades interculturales posibilita la sublimación de frustraciones en la improvisación de transculturas y translenguajes que abran espacios epistémicos y tecnológicos previamente inconcebibles. La coevolución del poder nacional con las matrices tecnoepistémicas podría reforzar los constreñimientos interculturales y agravar problemas intersticiales a un punto donde las consecuencias puedan ser irreversibles y catastróficas. La iniciativa transcultural se agudiza al impulsar la desarticulación de marcos culturales nacionalistas, rearticularlos en post-nacionalistas y potenciar epistemologías transfronterizas y racionalidades diversas que contribuyan a solventar problemas. Mucho esfuerzo se invierte sólo en legitimar y desarrollar nuevas áreas cognitivas que trascendían viejas disciplinas fundadas en compromisos estado-céntricos nacionalistas, que constriñen también movilidad y vinculación.

Ésta tipología contribuye a mapear el intersticio como zona de innovación ineludible para modos de producción, transmisión y diseminación epistémica y desarrollo tecnológico. Gran parte de la agenda es articulada sólo en términos de los constreñimientos a la colaboración porque las problemáticas intersticiales resultan de una binacionalidad estructural cuyo sostenimiento genera crecientes residuos marginales, agravando problemáticas que pueden atenderse sólo mediante esfuerzos extraordinarios que deshabiliten los constreñimientos fronterizos.

Las *principales dificultades* son:

- 1) Carencia de infraestructuras transfronterizas de gobierno, mecanismos y canales para colaboración en ciencia, tecnología y academia.
- 2) Necesidad de programas de transnacionalización que estimulen iniciativa y autonomía en IES para contrarrestar su dependencia estructural con los viejos sistemas y asimetrías
- 3) Urgencia de intensificar la comunicación inter/transcultural para formar epistemologías que atiendan complejidades intersticiales y evitar catástrofes por incompreensión u odio mutuo.
- 4) Necesidad de diferenciar «globalización» de «inter-nacionalización» para comprender que gran parte de las problemáticas y fuerzas globalizadoras desarticulan la preeminencia inter-nacional en la definición de agendas globales. De ahí la necesidad de agendas *locales* cuya construcción depende en gran parte de iniciativas colaborativas mediante IES.

## **IX. Conclusiones.**

La tipología presentada sienta una base para el estudio de la colaboración epistémica intersticial en la zona fronteriza México-EEUU. Buscamos mediante ella posibilitar nuevas perspectivas respecto al entendimiento de sitios intersticiales de choque y convergencia. La tipología elabora seis ejes para mapear modos emergentes de colaboración intersticial, cuyas diversas combinaciones definen los parámetros para trascender los constreñimientos establecidos por la dualidad de sistemas nacionales de producción científica e innovación tecnológica. Gran parte de los constreñimientos emanan de la carencia de conocimiento respecto a las zonas y experiencias intersticiales que rara vez son identificadas como objetos de estudio o de políticas públicas pues los esquemas epistémico-políticos aún están anclados a sistemas basados en una cosmovisión (inter)nacionalista estado-céntrica donde el imaginario geopolítico está dominado por concepciones territorializantes que hacen de la nación el modo primario mediante el cual se constituyen id/entidades (cf. Sparke 2005). En cambio, los sitios intersticiales son presentados como residuos secundarios de las prácticas fronterizantes y marginalizantes que acompañan la construcción de la nación. Si la eva-

luación de aconteceres en zonas fronterizas se enfoca y enclaustra en el desempeño de los sistemas nacionales de políticas públicas, continuará la carencia de comprensión respecto al hecho de que es la preeminencia de dichos sistemas y su dualidad lo que perpetua las condiciones estructurales para la emergencia y agravamiento de problemáticas intersticiales. El reto para la colaboración intersticial es cuestionar la cosmovisión inter-nacionalista, desdibujar su imaginario geopolítico, deconstruir su territorialismo y generar conciencia y credibilidad respecto a la idea de responsabilidad deterritorializada y colaboración post-nacional (cf. MacMillan y Linklater 1995).

La zona transfronteriza abre espacios donde antiguas identidades se fragmentan y otras nuevas se integran. Estas *fragmigra*ciones podrían llegar a definir el intersticio transfronterizo como una región político-administrativa y simbólica de proyectos propios. No obstante, los sitios intersticiales se resisten a crear macroidentidades homogéneas, monacales y unitarias tales como la «nacionalidad» dado que traslapan e hibridizan identidades, sentando la infraestructura para nuevos modos tecno-epistémicos que resisten la «sistematización» y deben ser reconocidos y experimentados como irreduciblemente plurales. La «región» transfronteriza continuara siendo sólo *emergente*, pues la desarticulación de id/entidades nacionales es un complejo proceso que no garantiza la articulación de una identidad regional unitaria o de un nuevo «pueblo» o «nación» suturado por nuevas fronteras. Sin embargo, los crecientes problemas compartidos asimilan a los actores en lógicas de convergencia y conflicto, demandando una agenda común y llamando al surgimiento de agentes intersticiales que mapeen una nueva geopolítica regional que atestigüe a la descomposición de las naciones. La Educación Superior funge como motor fundamental de transición. Las IES deben adquirir un rol preeminente en orientar un proceso deconstructivo potencialmente muy volátil (cf. Campbell 1998).

Concluimos proponiendo varias racionalidades para entender los modos de colaboración epistémica intersticial:

- a) Entender las racionalidades políticas (Miller 2006) que operan los proyectos transfronterizos implica tanto entender la elaboración de políticas científicas y tecnológicas como las políticas micro-culturales de instituciones híbridas donde se juegan las identidades de agentes.
- b) La interpretación simbólica de las zonas intersticiales posibilita la agenda colaborativa y es quizá su primer tema. Las complejidades interculturales no pueden trascenderse mediante la mera intensificación del intercambio o la interacción porque el

- enraizamiento de dualidades como nosotros/ellos o nacionales/extranjeros resulta de la división estructural de identidad/diferencia nacional (cf. Connolly 1989, Inayatullah y Blaney 2004, Odysseos 2007).
- c) No obstante que la figura del Estado se ha erosionado, aún constriñe las dinámicas *glocalizadoras*. La idea de autonomía o soberanía estatal dentro del sistema mundial (Taylor 1994: 199) es problematizada por la integración global; el Estado es ahora sujeto de evaluaciones que examinan, por ejemplo, si sus poblaciones están insertas en la economía global. El modo principal de «inserción» es mediante la Educación Superior que hace de las IES agentes intersticios que entrelazan lo local con lo nacional y lo global, acentuando las tendencias transnacionales (Held y McGrew 2002: 51).
  - d) Respecto a las comunidades epistémicas la deliberación individual afecta los «patrones de interacción y las condiciones laborales» de investigadores y académicos en el desarrollo personal (Grediaga 2001) de disciplinas *versus* trans y post-disciplinas.
  - e) La colaboración intersticial propicia la emergencia de agentes cuyo espacio operativo y transformativo está condicionado por la apertura de un trasfondo o tercer espacio cognitivo que emane de modos trans/post-disciplinarios y trans/post-nacionales de producción epistémica e innovación tecnológica sin los cuales las cuestiones críticas de la condición intersticial no pueden ser reconocidas o atendidas responsablemente.



## Referencias

- Adler, E., P. Haas, 1992. Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, 46(1).
- Agamben, G., 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, CA: Stanford.
- Agnew, J., 1994. The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory, *Review of International Political Economy*, 1(1).
- \_\_\_\_\_ 1995. *Mastering Space*. London: Routledge.
- Albert, M., D. Jacobson, Y. Lapid, eds., 2001. *Identities, Borders, Orders- Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Altbach, P.G., 2004. Globalisation and the University: Myths and Realities in an Unequal World. *Tertiary Education and Management* (March).
- Anderson, B. 2006. *Imagined Communities* (nueva ed.). New York: Verso.
- Ashley, R., R. Walker (eds.), 1990a. Speaking the Language of Exile: Dissidence in International Studies. *International Studies Quarterly*, 34(3).
- R. Walker, 1990b. Reading Dissidence, Writing the Discipline: Crisis and the Question of Sovereignty in International Studies. *International Studies Quarterly*, 34(3).
- \_\_\_\_\_ 1987. The Geopolitics of Geopolitical Space: Toward a Critical Social Theory of International Politics, *Alternatives* 12(4).
- Aubrey, D.J, 2005. How All Globalization is Local: Countervailing Forces and their Influence on Higher Education Markets. *Higher Education Policy* 18.
- Bhabha, H. 1994. *The Location of Culture*. New York: Routledge.
- Bigo, D., 2002. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease, *Alternatives* 27(1).

Calvo, B., 1997. La Frontera desde una óptica histórico-cultural, regiones en transición: Educación Superior en la frontera México-Estados Unidos, entendiendo las diferencias. *Cuaderno de Trabajo Número 6, Comisión Interestatal de la Educación Superior del Occidente de los EEUU.*

Campbell, D. 1998. *National Deconstruction: Violence, Identity and Justice in Bosnia.* Minneapolis: University of Minnesota.

\_\_\_\_\_ 1994. The Deterritorialization of Responsibility: Levinas, Derrida, and Ethics After the End of Philosophy. *Alternatives* 19(4).

Castells, M., 1999. La economía informacional y el proceso de globalización. En *La era de la información. Economía. Sociedad y cultura*, Vol1. La Sociedad Red. Madrid: Alianza.

Connolly, W.E., 1989. Identity and Difference in Global Politics, in Der Derian J. and Shapiro, J. *International/Intertextual Relations.* Lexington: Lexington Books.

Derrida, J., 1988. *Limited Inc.* Evanston, IL: Northwestern. 1976. *Of Grammatology.* Baltimore: Johns Hopkins.

Didou, S. 2000b. *Sociedad del conocimiento e internacionalización de la Educación Superior en México.* Mexico: ANUIES.

\_\_\_\_\_ 2000. Globalización, integración macroregional y políticas de internacionalización. En *Sistema Mexicano de Educación Superior, Educational Policy Analysis Archive* 8(11).

Dodds, K-J. y J.D. Sidaway, 1994. Locating Critical Geopolitics, *Environment and Planning D*, 12 (5).

Doty R. 1996. Sovereignty and the Nation: Constructing the Boundaries of the Nation. En T. Biersteker, C. Weber, eds. *State Sovereignty as Social Construct.* Cambridge, UK: Cambridge.

\_\_\_\_\_ 1998. Immigration and the Politics of Security. *Security Studies* 8 (2-3).

\_\_\_\_\_ 2006. Fronteras Compasivas and the Ethics of Unconditional Hospitality. *Millennium* 35(1).

- El-Ojeili, C., P. Hayden, 2006. *Critical Theories of Globalization*. New York: Palgrave.
- Etzkowitz, H., 2008. *Innovation in Innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations*, Purchase, NY: SUNY.
- Foucault, M., 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings*. Sussex: Harvester.
- Gibbons, M., et.al., 1997. *Las nuevas formas de producción del conocimiento: La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Pomares-Corredor
- Giménez, G., 2007. La frontera norte como referente cultural en México. *Territorio y Frontera: Cultura de Representaciones Sociales* 2(3).
- Grediaga-Kuri, R., 2001. Retos y condiciones de desarrollo: la profesión académica en México en la última década. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 6(11).
- Guarnizo, L.E., M.P. Smith. 1998. *Transnationalism from Below*. New Brunswick: Transaction.
- Gutierrez Chong, N., 2001. *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*. México: CONACULTA.
- Held, D., A. McGrew., 2002. *Globalización/Antiglobalización*. Barcelona: Paidós.
- Inayatullah, N., D. Blaney, 2004. *International Relations and the Problem of Difference*. New York: Routledge.
- Lindley, R. 2002. Knowledge-based economies: the European employment debate in a new context. En M.J. Rodrigues, ed. *The New Knowledge Economy in Europe*. Boston: Edward Elgar.
- Lopez, R., 2001. *Formas de Gobierno y Gobernabilidad Institucional. Análisis comparativo de seis instituciones de Educación Superior*. Mexico: ANUIES.
- MacMillan, J., A. Linklater, eds., 1995. *Boundaries in Question—New Directions in International Relations*. London: Pinter.

Marginson, S., G. Rhoades, 2002. Beyond National States Markets, and Systems of Higher Education: A Glonacal Agency Heuristic. *Higher Education* 43(3).

Miller, C., P. Erickson, 2006. The Politics of Bridging Scales and Epistemologies: Science and Democracy in Global Environmental Governance. En F. Berkes et al., ed. *Bridging Scales and Knowledge Systems: Concepts and Applications in Ecosystem Assessments*. Washington: Island.

\_\_\_\_\_. 2004. Resisting Empire: Globalism, Relocation, Relocalization, and the Politics of Knowledge. En S. Jasanoff, M. Long-Martello, eds., *Earthly Politics: Local and Global Environmental Governance*. Cambridge, MA: MIT.

Miller, C., 2007. Democratization, International Knowledge Institutions, and Global Governance. *Governance* 2 (2).

Mitchell, T., 1991. Limits of the State, Beyond Statist Approaches and Their Critics, *American Political Science Review* 85(1).

\_\_\_\_\_. 2002. *The Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*. Berkeley: U. of California.

Odysseos, L., 2007. *The Subject of Coexistence: Otherness in International Relations*. Minneapolis: University of Minnesota.

O'Tuathail, G., 1996. *Critical Geopolitics - The Politics of Writing Global Space*. Minneapolis: University of Minnesota.

Rajaram, P., 2004. Disruptive Writing and a Critique of Territoriality. *Review of International Studies* 30.

Rosenau, J., 2003. *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*. Princeton: Princeton.

Ruggie, J., 1993. Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations. *International Organization*, 47(1).

Shapiro, M., 2007. The New Violent Cartography. *Security Dialogue*, 38(3).

- Shaw, M., 2000. *Theory of the Global State: Globality as an Unfinished Revolution*. Cambridge, UK: Cambridge.
- Sparke, M. 2005. *In the Space of Theory: Postfoundational Geographies of the Nation-State*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Taylor, P., 1994. States in World-Systems Analysis: Massaging a Creative Tension. En Palan, R., B. Gills, eds., *Transcending the State-Global Divide*, Londres: Lynne Rienner.
- Teschke, B. 2003. *The Myth of 1648: Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations*. London: Verso.
- Walker, R. 1988. *One World, Many Worlds, Struggles for a Just World Peace*, London: Lynne Rienner.
- Wallerstein, I., 2001. *Conocer el mundo, saber el mundo: el fin de lo aprendido Una ciencia social para el siglo XXI*. México: Siglo XXI.
- Buzan, B., O. Wæver, J. de Wilde, 1998. *Security: a New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Williams, M., 2003. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics, *International Studies Quarterly*, 47.
- Wyn-Jones, R., ed., 2001. *Critical Theory and World Politics*. London: Lynne Rienner.

## BIONOTA

Dulce Abigail Pérez Aguilera es estudiante doctoral en estudios de Justicia Social en la Universidad Estatal de Arizona (*Arizona State University*). Cuenta con una Especialización en Sociología de la Educación Superior por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y una Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas.

Mail: [Abigail.Perez-Aguilera@asu.edu](mailto:Abigail.Perez-Aguilera@asu.edu)

Leonardo Esteban Figueroa Helland es candidato doctoral en Ciencia Política por la Universidad Estatal de Arizona (*Arizona State University*), con especialidad en Relaciones Internacionales y Teoría Política. Cuenta con una Maestría en Ciencia Política por la misma institución y con una Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas. Cuenta también con estudios en filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Mail: [Leonardo.Figueroa@asu.edu](mailto:Leonardo.Figueroa@asu.edu)

## FRONTERA Y MOVILIDAD ESTUDIANTIL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR ENTRE BOLIVIA Y CHILE 1860-1950. ANTECEDENTES PARA LA INTEGRACIÓN\*

*BORDERS AND STUDENT MOBILITY IN HIGHER EDUCATION BETWEEN BOLIVIA AND CHILE 1860-1950. ANTECEDENTS FOR INTEGRATION.*

**ORIENTA OJEDA BERGER Y MARCELA TAPIA LADINO**

### RESUMEN

Este trabajo aborda desde la historia las coincidencias y encuentros entre Bolivia y Chile en el ámbito de la Educación Superior ocurridas en el pasado. Se postula que el predominio de un relato histórico que ha privilegiado la tesis del conflicto durante el siglo XX y la preocupación por reavivar la beligerancia entre los países, ha desatendido el interés por los hechos históricos que nos hablan de un pasado compartido. Desde la segunda mitad del siglo XIX hasta entrado el siglo XX coincidieron los intereses de los gobiernos bolivianos por formar cuadros profesionales en Chile –especialmente docentes- y una apertura de parte de ins-

---

\*- Este trabajo corresponde a un avance parcial de dos trabajos de investigación en curso. El primero corresponde a la tesis doctoral de Orietta Ojeda cuyo título es *Movilidad estudiantil en la Educación Superior entre Bolivia y Chile. Actores de la integración cultural y paradiplomática* del Programa de Doctorado en Educación por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile. El segundo se inscribe en los avances de investigación del Proyecto C08H03 *¿De región marginal a región pivotal?: La Triple-frontera andina (Perú, Bolivia y Chile)* del Programa de Cooperación Científica Ecos-Conicyt del cual la investigadora Marcela Tapia forma parte.

tituciones de Educación Superior chilenas para acogerlos tanto en escuelas normales como en la Universidad de Chile. Si bien se trata de casos, apreciamos que la incipiente movilidad que se registró en el pasado puede dar luces para avanzar hacia procesos de integración en el ámbito de la educación que coadyuven a la superación de la historia que con frecuencia nos enfrenta.

*Palabras claves:* Movilidad, Frontera, Integración, Educación Superior

## ABSTRACT

This paper deals with from the history, coincidences and encounters between Bolivia and Chile in the field of higher education that took place in the past. It is put forward that the predominance of a historical story that has favoured the conflict thesis during the 20<sup>th</sup> century and the concern to reawaken the belligerency between the countries, has disregarded the interest for the historical events that talks about a shared past. Since the second half of the 19<sup>th</sup> century until after the 20<sup>th</sup> century, the interest of the Bolivian governments coincided in the idea of training teams of professionals in Chile –especially teachers- and an opening of the Chilean higher education institutes to receive them, both in teachers' colleges and in Universidad de Chile. Although, it is about cases, we see that the incipient mobility that was registered in the past can shed light to move to the integration processes within the field of education that contribute to overcome history that frequently faces us.

*Key words:* Mobility, frontier, integration, Higher Education



*Al contrario del Angelus Novus de Klee, el Angelus de la subregión andina tiene su rostro vuelto al pasado y las alas pegadas a su cuerpo, no hay quien sople en el entorno, hay un clima abochornado donde los muertos del pasado tienen sujeto de los pies al ángel. En el fondo de este cuadro se divisan las montañas de los Andes, que parecen demasiado altas para el vuelo que ha de emprender este Angelus de la integración, sólo brisas suaves agitan sus plumas blancas, deseosas de volar como esas plumas encendidas de las parinas que unen Bolivia y Chile (González y Ojeda, 2006: 65)*

Al revisar la historia de las relaciones entre Chile y Bolivia durante la última centuria se aprecia que ésta ha estado marcada por situaciones que la retrotraen al pasado. Como se señala en el epígrafe se trata de un «eterno círculo» que vuelve de manera recurrente a 1879 o a 1904, lo que impide ampliar la mirada y despegar hacia una situación distinta encaminada a procesos de entendimiento e integración entre ambos países. Una y otra vez, cuando las coyunturas históricas de crisis invaden la agenda política en los Andes, se reaviva la *hipótesis del conflicto* que subyace en el espacio de las relaciones diplomáticas (González, 2006). Aunque ha existido una disposición a avanzar en una agenda de concesiones sin cesión territorial de parte de Chile, han sido más frecuentes los desencuentros, los retrocesos y el regreso a fojas cero.

El afán de este artículo no es indagar sobre las causas de la demanda marítima de Bolivia o de la evolución de las relaciones entre Chile y Bolivia, puesto que un objetivo de este tipo desbordaría las dimensiones de este trabajo y porque existe una vasta literatura que ha dado cuenta de esta situación<sup>1</sup>. Por el contrario el interés de este artículo, es invitar a la reflexión sobre los procesos posibles hacia los cuales pretenden caminar las relaciones vecinales. A partir del relevamiento de algunos hallazgos históricos se alimentan renovadas esperanzas para romper el círculo y *levantar el vuelo*. La historia es la «maestra de la vida» (*historia magíster vitae*) y en este sentido interesa aportar al conocimiento y al debate de los procesos de intercambio y movilidad en la Educación Superior entre Chile y Bolivia. Aunque el devenir más reciente entre Bolivia y Chile ha estado cruzado por las problemáticas de origen decimonónico, el pasado también nos da pistas, modestas pero valiosas, que nos enseñan y nos orientan.

---

1- Para la elaboración de este artículo privilegiamos los trabajos más recientes realizados fundamentalmente desde la zona frontera la cual recoge el grueso del corpus de investigaciones realizadas sobre los límites entre Chile y Bolivia.

Adherimos a la afirmación de Cavieres quien señala que «si hemos de buscar contenidos favorables que permitan orientar la consolidación del proceso de integración, es evidente que el contenido histórico es de primera importancia, pero no sólo como proyecto hacia el futuro, sino también rescate de experiencias comunes del pasado y del presente» (2002:216). En este marco es que el objetivo de este artículo es dar cuenta de hallazgos históricos que relatan experiencias incipientes de movilidad estudiantil entre ambos países mucho antes del conflicto de 1879 y después de él, en las primeras décadas del siglo XX. Las evidencias encontradas advierten de tempranos contactos y desplazamientos de jóvenes bolivianos hacia Chile con el objeto de cursar una carrera profesional. Si bien se trata de experiencias puntuales es preciso visibilizarlos en un contexto donde la historia general ha dado más espacio a la *hipótesis del conflicto* que a los hechos de acercamiento.

La hipótesis que subyace en este trabajo postula que a pesar de la historia que separa a Bolivia y Chile, existen evidencias en el pasado, que van en contracorriente de la historia con mayúscula escrita fundamentalmente en la lógica del enfrentamiento. Se trata del rescate de la llamada micro historia, o la historia escrita con minúscula, que nos informa de procesos de aproximación y de experiencias comunes. El rescate de estos hallazgos permite avanzar por una parte, hacia la reconstitución de la memoria de lo que uno; y por otra, invita a redefinir el rol social del historiador. Los historiadores con frecuencia se han encargado de conservar y transmitir la memoria, sin embargo, en el caso que nos ocupa, esta memoria ha estado atenta a los momentos conflictivos y al relato que los mantiene vivos. Bajo la premisa de que no es posible construir el futuro sin mirar el pasado -sin que ello suponga vivir del pasado- el afán en esta oportunidad es dirigir la mirada más allá, hacia los archivos perdidos casi siempre no-oficiales, que relatan coincidencias y que permiten orientar los procesos de integración que nos interesa construir.

La metodología de trabajo aplicada en esta investigación ha sido la propia del oficio del historiador, es decir, el trabajo de investigación y búsqueda de fuentes primarias y secundarias y la revisión de prensa de la época. También consideró la revisión y sistematización de fuentes archivística que se llevó a cabo entre los años 2006 – 2009 en La Paz y Santiago de Chile.

El artículo se dispone de la siguiente forma, en la primera parte se da cuenta de los supuestos teóricos que nutren el análisis ulterior y la segunda parte, constituye el cuerpo del trabajo y corresponde a la investigación como tal. Esta ha sido hecha estableciendo una periodización

que incluye dos momentos; el primero transcurre desde la segunda mitad del siglo XIX hasta entrada la nueva centuria y la segunda, cubre los primeros años del siglo XX.

## Chile y Bolivia, hacia la configuración de la frontera

La configuración de la frontera norte de Chile es relativamente reciente y se definió tras la Guerra del Pacífico de acuerdo al Tratado de Ancón (1883) y el Tratado de Lima (1929) entre Chile y Perú; y mediante el Tratado de 1904 entre Chile y Bolivia. Se trata de una zona fronteriza constantemente tensionada desde el nivel diplomático, puesto que una vez zanjada la delimitación se ha levantado periódicamente la demanda marítima de Bolivia. Este hecho ha supuesto incluso la presión sobre Perú para la búsqueda de soluciones cada cierto tiempo (González, 2004b; Milet, 2004).

La historia que vino después estuvo atravesada por procesos de *chilenización* –en varios momentos compulsiva– del territorio recién incorporado y de los habitantes que allí residían (González, 2004a). Procesos similares, nutridos del nacionalismo respectivo, se llevaron a cabo en los países vecinos a través de distintos dispositivos donde la acción de los estados y las escuelas permitieron instalar el discurso nacionalista y soberano (González, 2002).

En el caso de Chile, la disposición de la frontera del norte chileno, especialmente con Perú, dio paso un proceso largo y doloroso tanto para las comunidades andinas fronterizas como para los habitantes de la costa que se zanjó casi medio siglo después de terminada la Guerra del Pacífico (1883-1929). En el caso de Bolivia se planteó un proyecto de desarrollo en la zona donde el auge de la minería del estaño que condicionó los actos de la clase dirigente y empresarial. La firma del Tratado de 1904, se enmarcó en gran medida en las aspiraciones de la elite minera que requería ferrocarriles dentro y fuera del territorio boliviano para exportar el mineral (González, 2004b; 2008).

Más allá del debate historiográfico que se ha levantado acerca del origen de las tensiones en la triple-frontera entre Chile, Perú y Bolivia, lo que nos interesa es el impacto que ésta ha tenido en la definición de los límites especialmente vinculada con el tránsito de personas. Los estudios especializados señalan que la zona norte de Chile posee una profundidad histórica de continuo tránsito y movilidad humana cuyos antecedentes son ancestrales. Un caso ilustrativo ha sido el de los pue-

blos originarios que ocuparon ese espacio desde antiguo en la lógica de utilización de los distintos pisos ecológicos prescindiendo de los deslindes. Sin embargo, la creación de nuevas fronteras y el influjo de los discursos nacionalistas modificaron las relaciones étnicas tradicionales transfronterizas. Como advierte González, «sería durante la posguerra que los campesinos (aymaras) de la triple-frontera asumen o presumen un cambio identitario al ser o declararse primeramente peruanos, bolivianos o chilenos que indígenas» (González, 2006: 34).

Una vez terminada la Guerra del Pacífico e instaurados los procesos de nacionalización del nuevo territorio, la delimitación de la Triple-frontera norte de Chile fue reforzada bajo un impulso geopolítico heredado del conflicto internacional. En el caso de la frontera chileno-peruana prontamente se configuró como una *frontera cerrada*, las razones se relacionan con el impacto que tuvo el largo litigio (desde 1883 hasta 1929) por el cual finalmente se definió la línea de la Concordia como nuevo límite (González, 2004b; 2008). La acción de *chilenización* del territorio recién incorporado, particularmente de Tacna y Arica, estuvo acompañada de un proceso de *desperuanización* del nuevo espacio, especialmente evidente en Tarapacá bajo la acción de las Ligas Patrióticas. El primero «se refiere a la acción de un estado en un determinado territorio a través de sus instituciones con el propósito de integrarlo a la nación, empleando si es necesario la violencia legítima; la segunda es la acción punitiva de erradicación y sin legitimidad de un estado de derecho» (González, 2008: 16).

Sin embargo, en el caso del límite entre Chile y Bolivia se registra una importante presencia boliviana en la industria del nitrato, hecho que se relaciona con las vinculaciones diplomáticas entre ambos países, por un lado, y por la atracción de mano de obra andina en la industria del nitrato, por otro. Durante las primeras décadas del siglo XX la frontera chileno-boliviana fue una *frontera abierta*, debido a los intereses empresariales salitreros y una coincidencia en el modelo exportador entre los gobiernos de Bolivia y Chile, que posibilitó el acuerdo diplomático expresado en el tratado de 1904 (González, 2009).

De modo que si bien se asistió a la configuración de fronteras bajo la influencia de discursos nacionalistas y soberanos, se trata de fenómenos que no corren en una sola dirección sino que a menudo describen trayectorias zigzagueantes de avances y retrocesos. El actual interés por las migraciones fronterizas se relaciona con esos recorridos, mientras que el aumento de la presencia del colectivo peruano en la capital chilena se relaciona más con la novedad que genera el fenómeno en el centro del país que con los procesos que han predominado en las regiones periféricas (Gavilán y Tapia, 2006; Norambuena, 2002).

La presencia de población fronteriza ha sido un rasgo central de las regiones colindantes a la triple frontera, no obstante la llegada a la capital ha puesto en el tapete la preocupación por los límites (Igor y Flores, 2008; Libertad y Desarrollo, 2008). Así, más que un fenómeno nuevo se trata de una puesta a prueba de la definición de los estados nacionales como contenedores de población, es decir, del supuesto según el cual «los contornos de la sociedad coinciden con los del estado-nación» (Llopis, 2007: 103). La movilidad humana en la triple-frontera pone en duda las definiciones heredadas tras el conflicto y nos invita a revisar el sustrato contenido en las definiciones de los límites y a atender fenómenos menos estudiados, como los movimientos de población o la llegada de estudiantes bolivianos a la Educación Superior chilena como es este caso. Analizar la movilidad humana a nivel nacional o regional, supone despojarse de las perspectivas heredadas de la adopción del nacionalismo en la metodología y en el análisis, enfoque que se conoce como *nacionalismo metodológico*<sup>2</sup>.

### **Primeros boliviano/as en la Educación Superior chilena en el siglo XIX.**

En la actualidad un fenómeno que toma una importancia cada día más creciente es el de la movilidad estudiantil entre estudiantes universitarios de pre y postgrado, en países de Europa, Estados Unidos y América Latina. Muy recientemente se ha experimentado un nuevo impulso en la movilidad estudiantil de nivel superior en el marco de la cooperación europea con América Latina a través de programas como Alfa y *Erasmus*. Sin embargo, estos programas favorecen la movilidad hacia los países del norte y escasamente entre países del continente.

En el ámbito de América del Sur, y de manera especial, en países que comparten frontera común como es el caso de Perú, Chile y Bolivia, se han llevado a cabo algunos programas de intercambio entre países de la sub-región. El caso más exitoso corresponde al Consejo de Rectores por la Integración del Centro Oeste de Sudamérica CRISCOS fundado el año 1993 en el marco del Primer Seminario Internacional de Integración

---

2- El nacionalismo metodológico alude a los procesos de naturalización del estado-nación y su adopción en el análisis social. Desde esta orientación intelectual y metodológica se equipara la sociedad con el Estado-nación y se confunden los intereses nacionales con los productos de las ciencias sociales. Bajo el influjo del nacionalismo metodológico se refuerza la identificación que muchos estudiosos mantienen con su propio país y la trasladan al análisis de fenómenos como las migraciones (Wimmer y Schiller, 2003).

organizado por el Instituto de Estudios Internacionales INTE de la Universidad Arturo Prat<sup>3</sup>. CRISCOS posee un programa de movilidad estudiantil entre las universidades miembros que en la actualidad se encuentra en su XXV edición. Desde la creación e implementación del programa de movilidad en 1998 se estima que cerca de 1000 estudiantes se han trasladado desde su país de origen a países fronterizos o transfronterizos del consorcio para continuar estudios de pre-grado<sup>4</sup>.

En el caso que nos ocupa, referido a programas de movilidad entre países fronterizos a Chile, como por ejemplo con Bolivia, en la actualidad se verifica que no hay políticas públicas que favorezcan el intercambio educativo y cultural (González y Ojeda, 2006). En general, se trata de programas específicos que se ubican en la lógica de acercamientos liderados por los actores subnacionales de frontera en el afán de aumentar el capital intangible en lo que se ha denominado *integración transfronteriza* (González y Ojeda, 2006). Entre ellos, las universidades regionales y fronterizas han sido las más activas en promover este tipo de acciones en las últimas décadas, como en el caso de CRISCOS.

En la actualidad entendemos que la movilidad estudiantil en la Educación Superior alude al desplazamiento migratorio de personas, especialmente de jóvenes para seguir estudios curriculares más allá de las fronteras del país de origen. Esta movilidad está dada dentro de un marco regulatorio establecido por los Estados y los consorcios que la conforman. En general se trata de programas que promueven el desplazamiento y dan facilidades para que ello ocurra. En relación al caso estudiado, advertimos que es difícil aplicar este concepto al estudio histórico que presentamos por lo que postulamos que a fines del siglo XIX más que movilidad en la Educación Superior entre Bolivia y Chile lo que encontramos son casos específicos en el marco de la inexistencia de una política que propendiese a dicha movilidad.

---

3 - En la actualidad las universidades asociadas a CRISCOS son en Chile las universidades Católica del Norte, de Antofagasta, Arturo Prat y de Tarapacá. De Argentina las universidades Católica de Salta, Católica de Santiago del Estero, Nacional de Catamarca, Nacional de Jujuy, Nacional de Río Cuarto, Nacional de Salta y Nacional de Santiago del Estero. De Bolivia las universidades miembro son Autónoma Gabriel René Moreno, Técnica de Oruro y Mayor de san Simón. Por Paraguay la Universidad Autónoma de Asunción y de Perú las universidades Andina del Cusco, Católica de Santa María, Católica San Pablo, Nacional del Altiplano, Nacional de San Agustín, Nacional Jorge Basadre Grohmann y la Universidad Privada de Tacna. En [http://www.criscos.org/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=39&Itemid=63&limitstart=6](http://www.criscos.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=39&Itemid=63&limitstart=6) Consultado el 26 de mayo 2010.

4 - Información entregada por el Coordinador General del Programa de Movilidad de CRISCOS (27 de mayo 2010).

Teniendo presente que la movilidad estudiantil es mas bien un fenómeno actual es posible encontrar algunas evidencias de presencia de alumnos bolivianos en Chile en el pasado. Los primeros antecedentes se remontan a los años de 1860 en el siglo XIX, previo a la Guerra del Pacífico durante el gobierno del General Mariano Melgarejo (1864 – 1871). El propio Melgarejo fue objeto de reconocimiento por parte de Chile al recibir el título de General de División del Ejército Chileno y Doctor Honoris Causa de la Universidad de Chile. En esa época las relaciones entre los países se caracterizaban por la cercanía, especialmente relativa a la facilidad dada a los profesionales y estudiantes provenientes del país altiplánico.

Un caso ilustrativo de esta situación fue el ofrecimiento del Estado chileno para reconocer los títulos de los profesionales bolivianos en el área del Derecho mediante un examen y de Medicina con la sola presentación de los antecedentes académicos. Otro ejemplo, fue el otorgamiento de becas de estudio a jóvenes bolivianos en Chile, en el Instituto Nacional de Santiago (Ojeda, 1999). Según las fuentes investigadas en 1866 un grupo de seis jóvenes, entre 9 y 14 años, venidos de La Paz, Cochabamba y Cobija llegaron a formarse en las aulas del centro educacional. El decreto de 10 de septiembre de 1866 estableció además que otros 6 jóvenes de Perú y 6 del Ecuador, a través de gestiones de sus gobiernos respectivos podrían estudiar en Chile. El Instituto Nacional proveyó a los jóvenes bolivianos, de manera gratuita, lo necesario para la realización de los estudios y en una cuenta bianual el rector entregaba una relación detallada del rendimiento y conducta de los jóvenes becados. Cada joven contaba con un tutor, función que cumplió por aquel entonces, el autor de la letra del himno nacional chileno don Eusebio Lillo (1826-1910) (Ojeda, 2004).

La presente cita refleja el ánimo de las autoridades chilenas de la época, respecto de lo que debían ser las relaciones con los países vecinos. En este sentido lo manifestó el Ministro de Instrucción Pública Joaquín Blest Gana, respecto de la voluntad del entonces Presidente José Joaquín Pérez, «convencido...de cuánto importa estrechar vínculos de unión que deban ligar a las repúblicas del Pacífico, y hacerlos sólidos y duraderos, persuadido de que nada contribuirá mejor a este resultado que facilitar las relaciones entre ellas, ha creído que la creación de estas becas habrá de servir a la realización de este pensamiento poniendo en contacto desde la más tierna edad algunos de los jóvenes que por su inteligencia deben intervenir más tarde en la dirección de los negocios públicos de sus países respectivos»(Recio y Calderón, 2008: 205).

Un hallazgo de la presencia de alumnos bolivianos se constata también en la Memoria presentada al Congreso Nacional por el Ministro Blest Gana en la que da cuenta del movimiento de alumnos de la Escuela Normal de Preceptores «que se han concedido seis plazas a jóvenes de Bolivia, aunque todavía no han llegado».<sup>5</sup> En otra fuente encontramos que hacia 1868 se consigna la presencia de un alumno de 16 años de padres bolivianos con beca del gobierno de Bolivia.<sup>6</sup>

En la época estudiada destacó la presencia, en el Instituto Nacional de Chile, de una gran figura de Bolivia, don Gabriel René Moreno<sup>7</sup>, historiador, bibliógrafo y literato quien en 1856 había ingresado a las aulas del Colegio San Luís titulándose de Bachiller en Humanidades y Filosofía. Más tarde ingresó a la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, graduándose de abogado el año 1866. Compartió, entre otros, con Diego Barros Arana lo que le permitió ingresar como jefe de la Biblioteca del Instituto Nacional el año 1868. Fue profesor de literatura sucediendo a Miguel Luís Amunátegui, además impartió las asignaturas de historia de la Edad Media, Moderna y de América. Su vasta labor quedó reflejada entre otros, en sus artículos en la revista *La Estrella de Chile*, *La Revista Sudamericana*, la de *Artes y Letras*, *La Semana* y la *Revista Chilena*; de esta última fue su Director. Asimismo fue editor de algunos de los volúmenes de las obras completas de Andrés Bello. «Su personalidad y capacidad ayudaron a establecer y dar continuidad a lazos de intercambio estudiantil e intelectual entre ambos países (Bolivia y Chile)... su ejemplo y labor de orientación a estudiantes chilenos y bolivianos tendría incidencia en la formación y producción intelectual de hombre de la talla de José Toribio Medina y Jaime Mendoza, haciendo que los intercambios, más allá de duras situaciones conflictivas y de sus respectivos paréntesis, resultaran altamente fructíferos» (Recio y Calderón, 2008: 205).

---

5 - Memoria presentada por el Ministro de Estado en el Departamento de Justicia, Culto e Instrucción Pública presenta al Congreso Nacional de 1867, Santiago, Imprenta Nacional, 1867, págs. 134 – 135.

6 - Archivo Nacional Fondo de Escuelas Normales volumen 61 foja 45. Santiago 1868.

7 - Gabriel René Moreno del Rivero, llamado el príncipe de las letras bolivianas, nace en Santa Cruz de la Sierra en 1836 y muere en Valparaíso en 1908, fundador de la Academia Literaria, autor de *Unión Americana*, amigo entre otros de Diego Barros Arana, José Toribio Medina y Benjamín Vicuña Mackenna. Hoy una de las principales universidades en Bolivia lleva su nombre. Esta figura casi olvidada en Chile fue relevada con la obra *Gabriel René Moreno fiduciario de la historia de Bolivia* fruto del trabajo de los periodistas chilenos Oscar Aedo y Carlos Jorquera quienes ganaron un concurso organizado por la OEA y la Universidad Gabriel René Moreno en 1988, publicándose en 1990 por la misma Universidad.



## Chile en el destino de la formación docente boliviana 1900-1950.

El segundo momento de acercamiento en la Educación Superior entre Bolivia y Chile corresponde al período en que se firma el Tratado de Límites entre ambos países el 20 de octubre de 1904. En dicha época gobernaba Bolivia el recién asumido presidente don Ismael Montes Gamboa en su primer mandato presidencial (1904- 1909) y en Chile don Germán Riesco (1901- 1906). El gobierno boliviano tenía un especial interés en una reforma educativa, la cartera de Justicia e Instrucción estaba en manos de Juan Misael Saracho<sup>8</sup>. Con ocasión del aniversario de la independencia de Bolivia en 1904, Sánchez Bustamante, quien era delegado del Gobierno boliviano en Santiago, conmemoró la fecha ofreciendo un banquete a la colonia residente y en especial a la juventud estudiosa «que sin omitir sacrificios de ninguna especie, hacía lo imposible por mantener la cordialidad y una fraterna amistad entre sus miembros...»<sup>9</sup>. Entre los asistentes se encontraban los señores Juan Prudencio y José Prudencio Bustillos. Este último fue un destacado músico boliviano intérprete del charango, y una calle lleva su nombre en la ciudad de La Paz.

En el año 1904 el Estado chileno otorgó cinco becas a jóvenes bolivianos con el objetivo de que estudiaran en la Escuela Normal José Abelardo Núñez<sup>10</sup>. Al año siguiente la Escuela Normal de Preceptoras de Santiago recibió a diez jóvenes bolivianas. Su Directora Brijida Walker señaló lo siguiente «Cumplo con el encargo de ofrecer, en nombre de mis compañeras de trabajo i de las alumnas de esta Escuela, esta modesta fiesta escolar a la Delegación Boliviana de educación. Varias son las causas que la motivan:...es el ofrecimiento de contratar como maestras a las jóvenes que terminen con éxito sus estudios normales en el presente año» (Ojeda, 2004). La preocupación de profesionalizar la educación en Bolivia era un deseo del General Ismael Montes quien gobernaba el país, el pensamiento de aquel entonces, se traducía en que la «ense-

---

8 - Actualmente existe en Tarija, Bolivia la Universidad Autónoma con su nombre creada en 1946.

9 - *El Mercurio* de Santiago, lunes 7 de agosto de 1904, pág. 6.

10 - Decreto N° 6.106 de 29 noviembre de 1905, cinco becas para jóvenes bolivianos en la Escuela José Abelardo Núñez. En *Monografía de la Escuela Normal de Preceptores José Abelardo Núñez*. Francisco J. Jenschke. Sociedad Imprenta i Litografía Universo, Santiago, 1922, pág. 137. Para ingresar se debía cumplir con los siguientes requisitos: saber leer y escribir, tener 18 años y antecedentes personales intachables.

ñanza pública debía elevar la productividad de la población y lograr el progreso» (Contreras, 1999: 221).

En 1906 el gobierno boliviano, concedió nuevas becas a ocho nuevas estudiantes para la Escuela Normal en Chile. Otra fuente nos refiere un total de 20 alumnos con sistema de becas compartidas por los gobiernos de Bolivia y Chile de acuerdo a lo cual el Estado chileno otorgaba la matrícula y el gobierno boliviano la manutención (Recio y Calderón, 2008: 221). En 1907 se menciona la existencia de 58 becas más «para distintas profesiones» (Suárez, 1986: 196). La política del estado boliviano de becar respondía a la necesidad de contar con profesionales docentes ante la carencia de escuelas normales (Ver Cuadro). La necesidad a ampliar la cobertura escolar quedó reflejada en la prensa de la época que con motivo del Día Nacional de Bolivia señaló que «Así vemos que la instrucción pública, la palanca poderosa que ha de mover el adelanto del pueblo, es objeto de un vigoroso impulso, cuyas manifestaciones lo constituyen la creación de nuevos establecimientos de educación y la instrucción científica, la fundación de escuelas normales y pedagógicas en diversos puntos de la República, la adaptación a la enseñanza de los mejores planes y programas de estudio y el envío a las Universidades de Chile... de centenares de jóvenes que, costeados por el Fisco, van a nutrir su cerebro con los conocimientos que se adquieren en planteles rejentados de conformidad a los últimos adelantos».<sup>11</sup>

Ximena Medinaceli nos refiere la existencia de dos grupos de becarias en las escuelas normales de Chile, el primero lo formaron las señoritas María Gutiérrez, María Orihuela, Arminda Salmón, Elena Smith y Raquel Céspedes. Este grupo partió desde Oruro el 13 de octubre de 1906 y fueron despedidas por el propio presidente de Bolivia, Ismael Montes y regresó entre los años 1910 y 1912 para desempeñarse como docentes. El segundo grupo estuvo formado por Ofelia Quintela, Ana Rosa Orihuela, Francisca Ramos, Lola Noya, Serafina Urquizo, Zoila Pizarro, Ernestina Suazo, Carmen Acebey y Rosa Bedregal.

Un hallazgo nos permite comprobar la presencia de estas alumnas. La dirección de la Escuela Normal N° 1 destacó de manera especial en 1925, lo siguiente: «saludamos con especial cariño a un grupo de simpáticas bolivianas que atravesando miles de kilómetros vinieron de su patria a beber en las aulas de la Escuela Normal N° 1 las enseñanzas que más tarde habían de inculcar en los pequeños hijos de su tierra...sus nombres Lola Noya Rivera, Elodia Baldivia Miranda, Ana Orihuela Morales, Ernestina Zuazo Aguirre, Ofelia Quintela Morales y Ernestina Aliaga

---

11 - Espinoza Luís, El Mercurio, 6 de agosto 1907.

Gamarra resuenan todavía...ojalá ellas hayan sido las mejores portavoces de nuestra amistad franca y sincera, de nuestra cultura, de nuestras costumbres y de nuestros ideales de fraternidad americana<sup>12</sup>

En 1944 la directora de la Escuela Normal de Chile Sra. Gertrudis Muñoz, destacó la valiosa labor de los maestros formados en Chile, quien expresó «Puede decirse que la actual escuela primaria boliviana descansa sobre bases creadas por normalistas chilenos» (Muñoz de Ebensperger, 1944: 342).

### Cuadro de alumnos bolivianos becados en Chile hacia 1908

Nombre	Procedencia de Bolivia	Institución de formación	Destino en Chile
Carmen Asebey	Chuquisaca	Escuela Normal	Talca
Serafina Urquiza	Chuquisaca	Escuela Normal	Talca
María Gutiérrez <sup>13</sup>	Chuquisaca	Escuela Normal	Concepción
María Dolores Noya Rivera	Chuquisaca	Escuela Normal 1	Santiago
Zoila Pizarro	Chuquisaca	Escuela Normal 1	Santiago
Sócrates González	Chuquisaca	Escuela Normal 1	Santiago
María Orihuela	Chuquisaca	Escuela Normal	Concepción
Ernestina Aliaga Gamarra	La Paz	Escuela Normal 1	Santiago
Ernestina Zuazo Aguirre	La Paz	Escuela Normal 1	Santiago
Elodia Valdivia Miranda	La Paz	Escuela Normal 1	Santiago
Ana Rosa Orihuela Morales	La Paz	Escuela Normal 1	Santiago
María Loza Noya	La Paz	Escuela Normal 1	Santiago
Gerarda Rosa Bedregal	La Paz	Escuela Normal	Concepción
Arminda Salmón	La Paz	Escuela Normal	Concepción
Elena Schmidt	La Paz	Escuela Normal	Concepción
Francisco García	La Paz	Instituto Pedagógico	Santiago
Walter Jordán	La Paz	Instituto Pedagógico	Santiago
Luís Zambrana Soto	La Paz	Instituto Pedagógico	Santiago
Raimundo ch. Mendoza	Cochabamba	Instituto Pedagógico	Santiago
José Emilio Quiroga	Cochabamba	Instituto Pedagógico	Santiago
Walter Requena	Cochabamba	Instituto Pedagógico	Santiago
Trifón Ugarte	Cochabamba	Instituto Pedagógico	Santiago
Samuel Zenteno Anaya <sup>14</sup>	Cochabamba	Instituto Pedagógico	Santiago
Felipe López	Potosí	Instituto Pedagógico	Santiago
José María Revilla	Potosí	Instituto Pedagógico	Santiago
Corsino Rodríguez Quiroga	Potosí	Instituto Pedagógico	Santiago
Raquel Céspedes	Oruro	Escuela Normal	Concepción
Raquel Gastelú	Oruro	Escuela Normal	Concepción
Ofelia Quintanilla -Quintela- Morales	Oruro	Escuela Normal 1	Santiago
Francisca Ramos	Oruro	Escuela Normal	Talca

FUENTE: Recio y Calderón, 2008 y elaboración propia.

12 - Escuela Normal N° 1, A las alumnas bolivianas graduadas en la Escuela Normal N°1" en el diario *El Mercurio* de Santiago, jueves 6 de agosto de 1925, p. 10.

13 - La historiadora boliviana Ximena Medinaceli refiere que María Gutiérrez estuvo en Concepción, dado foto de registro del año 1910. En 1915 fue la Directora del Liceo de Señoritas de Oruro (Medinaceli, 1989).

14 Samuel Zenteno Amaya, se tituló en 1908 como Profesor de Historia y Geografía, fue autor del artículo «Voces de Bolivia, defectos de nuestra educación» en *La Educación Nacional 1904 - 1909*. Órgano de la Escuela Normal de Preceptores, año V N° 6, Santiago, junio de 1909.

Según datos de la prensa en 1925 se advierte que la presencia de alumnos bolivianos en Chile sobrepasaba en esa fecha los cien, la gran mayoría de esos estudiantes universitarios cursaban estudios en la Universidad de Chile en carreras como Arquitectura, Odontología y Medicina<sup>15</sup>. En este sentido es significativo señalar el rol que tuvo esta casa de estudios superiores en el inicio de la década de 1940. Un ejemplo que ilustra la presencia de alumnos de origen boliviano en la Casa de Bello se dio con ocasión del día de la Independencia de Bolivia el 6 de agosto cuando se congregaron en el Salón de Honor de la Universidad de Chile la Asociación de Estudiantes Católicos Bolivianos, Centro de Estudiantes Bolivianos de Medicina, el Instituto Chileno Boliviano de Cultura, el Círculo de estudiantes Bolivianos entre los años 1940 y 1945. Para dar cuenta de la importancia del acto organizado por el colectivo boliviano se consigna la presencia del propio Rector de la casa de estudio. Mas tarde este impulso fue refrendado con el nombramiento -en 1939- del primer embajador de Chile en la ciudad de La Paz, del señor Benjamín Cohen.

Sin embargo, en esa época ya se había comenzado a escribir la historia vecinal basada en la *lógica del conflicto* a través de la demanda marítima boliviana hacia Chile. Si bien contamos -más tarde- con registros de presencia de estudiantes bolivianos en universidades chilenas, éstas son mucho más dispersas y pierden continuidad en el tiempo. Hacia mediados del siglo XX asistimos al cierre de una etapa de acercamiento y la oportunidad para el encuentro en las aulas universitarias de jóvenes chilenos y bolivianos.

## Conclusiones

La revisión de la historia de los encuentros en el afán de intentar superar la larga cronología de los desencuentros consignados en los relatos historiográficos de Bolivia y Chile, nos ha dado luces acerca del pasado que nos une y de los derroteros posibles de cara al futuro. Señalamos en un principio que la construcción histórica del siglo XX relativa a la relación chileno-boliviana, ha discurrido fundamentalmente en torno al conflicto y las tensiones diplomáticas. Esas interpretaciones han impedido mirar los elementos comunes que comparten ambos países y han hecho desatender procesos, incipientes o puntuales, que dan cuenta de un pasado compartido. Este es el caso de la formación de docentes boliviana-

---

15 - *El Mercurio* de Santiago, 7 agosto de 1925.

nos en Chile durante el siglo XIX y principios del siglo XX que ilustra la opacidad en la que han quedado relegados los procesos de integración a pequeña escala.

Desde la perspectiva histórica es posible inferir que en el marco de los tratados internacionales con Bolivia de 1866 y de 1904 se produjo un acercamiento entre los países que se materializó de manera especial en la Educación Superior con la presencia de alumnos becados por el gobierno chileno. Este fue el caso de las becas otorgadas por Chile para la formación de jóvenes bolivianos en el Instituto Nacional de Santiago bajo la vigencia del tratado de 1866 y para el caso del tratado de 1904 con la significativa presencia de jóvenes estudiantes bolivianos en la formación pedagógica en las escuelas normales de Chile y el Instituto Pedagógico. Ambas instituciones fueron las cunas de la formación de docentes y académicos chilenos y de manera especial bolivianos a comienzos del siglo XX bajo el influjo del presidente de turno -Ismael Montes- para profesionalizar la enseñanza de su país.

También es posible inferir que otro momento de gran acercamiento entre los países fue la instalación del primer embajador de Chile en la ciudad de La Paz, don Benjamín Cohen en 1939, durante el gobierno del presidente chileno Pedro Aguirre Cerda. Durante la década siguiente un significativo número de alumnos bolivianos realizaron sus estudios en la Universidad de Chile, destacándose por su efectiva presencia en la existencia del Centro de Estudiantes del colectivo boliviano. De manera coincidente con este proceso, es posible se registran casos de jóvenes bolivianos que decidieron realizar estudios en Chile en los primeros cincuenta años del siglo XX motivados por la experiencia de sus padres que los antecedieron y por el prestigio de la Universidad de Chile.

Con todo, resulta significativo encontrar momentos de gran cercanía diplomática, en los cuales las relaciones de vecindad se estrecharon a través del fortalecimiento de los lazos integracionistas en la Educación Superior a través del impulso de la movilidad estudiantil. En este sentido, es relevante relevar que si bien los hallazgos revisados en este trabajo pueden ser específicos y particulares, su importancia no se relaciona con la valoración estadística sino con el impacto cualitativo que éste pudo y puede alcanzar. En la actualidad existe bastante consenso sobre la relevancia que tiene el acercamiento de los pueblos a través de estancias y experiencias estudiantiles y profesionales transfronterizas. El modelo paradigmático actual corresponde al proceso de integración llevado a cabo por la Unión Europea donde uno de los ingredientes centrales es la creación de un espacio único para la formación de pre y postgrado. La movilidad, el tránsito y el intercambio de experiencias han favorecido

no sólo los procesos de integración, sino por añadidura la instalación de la convivencia intercultural y la profundización de los valores democráticos.

La atención por las confluencias ocurridas en el pasado puede favorecer procesos de superación de los relatos históricos construidos bajo la lógica del conflicto o por lo menos encaminarnos hacia un escenario distinto. Afirmamos que la historia contemporánea de la relación entre Chile y Bolivia, especialmente de éste último, ha permanecido anclada en una mirada geopolítica decimonónica que impide romper el círculo y *levantar el vuelo*. Asimismo, advertimos que las relaciones entre los estados han transitado de acuerdo a dicho enfoque impidiendo conceputar los intercambios como una oportunidad para el desarrollo mutuo. En este sentido reconocemos que los procesos de integración en el ámbito de la Educación Superior son cada vez más necesarios y están especialmente favorecidos por un contexto de aceleración de las interconexiones mundiales. Sin embargo, no es posible obviar la existencia de interpretaciones que en distintos momentos reavivan las diferencias y los desencuentros.

En este contexto postulamos que la movilidad estudiantil en el nivel superior es una valiosa herramienta que permite transitar hacia posiciones de encuentro entre los países, no sólo en el caso que nos ocupa, sino a nivel regional. En América Latina los conflictos diplomáticos que tienen como centro las delimitaciones territoriales o antiguas disputas fronterizas se mantienen latentes y resurgen en épocas de crisis o descontento popular. De modo que una fórmula para la resolución de posibles conflictos y el avance hacia procesos de integración regional se relaciona con la movilidad en la Educación, que involucre no sólo a estudiantes, sino también de los académicos e investigadores latinoamericanos.

## Referencias

- Cavieres, Eduardo (2002): Los trasfondos históricos de la integración. Hacia una profundización del concepto *Estudios Trasandinos*, 7: págs. 213-219.
- Contreras, Manuel (1999) *El desarrollo humano en el siglo XX boliviano. Una perspectiva histórica. Cuadernos de Futuro 2*, PNUD: La Paz.
- Gavilán, Vivian y Tapia, Marcela (2006): Diagnóstico de los procesos migratorios en el norte de Chile *Revista Electrónica Parinas*, II (2): págs.
- González, Sergio (2002) *Chilenizando a Tunupa. La escuela pública en Tarapacá andino 1880-1990*, DIBAM: Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004a) *El Dios Cautivo. Las ligas patrióticas en la chilenización compulsiva de Tarapacá (1910-1922)*, LOM: Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004b): La tercería boliviana y el problema de la mediterraneidad *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18 (1-2): págs. 23-36.
- \_\_\_\_\_ (2006) Densidad, integración y conflicto en la Triple Frontera en: González, Sergio y Socorro Ramírez *La integración y el desarrollo social fronterizo*, Convenio Andrés Bello: Bogotá, 25-49 págs.
- \_\_\_\_\_ (2008) *La llave y el candado: el conflicto entre Perú y Chile por Tacna y Arica (1883-1929)*, LOM: Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (2009): La presencia boliviana en la Sociedad del salitre y la nueva definición de la frontera: Auge y caída de una dinámica transfronteriza (Tarapacá 1880-1930) *Chungará, Revista de Antropología Chilena*, 41 (1): págs. 71-81
- González, Sergio y Ojeda, Orietta (2006) Los capitales intangibles en la integración transfronteriza entre Bolivia y Chile en la Educación Superior en: Albino, Antonio, et al. *Universidad y procesos de integración social. Cátedras de Integración Andrés Bello*, Convenio Andrés Bello: Bogotá, 65-102 págs.
- Igor, Olivia y Flores, Tomás (Ed) (2008) *Migración internacional: El caso de Chile*, Libertad y Desarrollo: Santiago de Chile.

Libertad Y Desarrollo (2008) *Migración internacional: el caso de hile*, en [http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo\\_ch3747/deploy/migraciones.pdf](http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo_ch3747/deploy/migraciones.pdf) Consultado el 3 de diciembre 2009.

Llopis, Ramón (2007): El «Nacionalismo metodológico» como obstáculo en la investigación sociológica sobre migraciones internacionales *Empiria. Revista de metodología de Ciencias Sociales*, 13: págs. 101-117.

Medinaceli, Ximena (1989) *Alternando la rutina. Mujeres en las ciudades de Bolivia 1920-1930*, Hisbol: La Paz.

Milet, Paz (2004): Chile-Bolivia: Cien años después *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18 (1-2): págs. 37-49.

Muñoz De Ebensperger, Gertrudis (1944): Caracteres generales de la evolución de la Enseñanza Normal en Chile *Revista de Educación*, 25: págs.

Norambuena, Carmen (2002) Migraciones limítrofes. Chile 1865-1960 en: Asdrúbal, Hernán *Historia de las migraciones limítrofes en el Cono Sur de América. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Vol II Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia: México D.F, 25-90 págs.

Ojeda, Orietta (1999) Presencia de alumnos bolivianos en Chile siglo XIX, Inédito, La Paz.

\_\_\_\_\_ (2004): Educación y enseñanza: huellas de un pasado común *Si Somos Americanos*, 5 (4): págs. 151-156.

Recio, Ximena y Calderón, Raúl (2008) Liberalismo, Estado y Educación: integración y formación de la nacionalidad 1820-1920 en: Cavieres, Eduardo y Fernando (Coord) *Cajías Chile-Bolivia, Bolivia-Chile 1820-1930*, Ediciones Universitarias de Valparaíso: Valparaíso, 197-226 págs.

Suárez, Cristobal (1986) *Historia de la Educación Boliviana*, Editorial Don Bosco: La Paz.

Wimmer, Andreas y Schiller, Nina Glick (2003): Methodological Nationalism, the Social Sciences, and the Study of Migration: An Essay in Historical Epistemology *International Migration Review*, 37: págs. 576-610



## BIONOTA

Orietta Ojeda Berger es profesora de Historia y Geografía actual Universidad Católica cardenal Silva Henríquez, Magíster en Pedagogía y Educación Universitaria por la Universidad Mayor de Chile, © a Doctor en Educación Universidad Academia Humanismo Cristiano de Chile, Diplomada en Comunicación Corporativa por la PUC. Directora de la sede Iquique de la Universidad Bolivariana de Chile, actualmente se desempeña como Directora del Museo Regional de Iquique.

Mail: [orietta.ojeda@gmail.com](mailto:orietta.ojeda@gmail.com)

Marcela Tapia Ladino es profesora de Historia y Geografía y Magíster en Historia por la Universidad de Concepción de Chile. Doctor en América Latina Contemporánea por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente se desempeña como Encargada del Área de Investigación del Instituto de Estudios Internacionales INTE de la Universidad Arturo Prat de Iquique en Chile.

MAil: [marcela.tapia@unap.cl](mailto:marcela.tapia@unap.cl)



# ess 3

LA ATENCIÓN PEDAGÓGICA A LA DIVERSIDAD: ESTUDIO EN AULAS DE ESCUELAS RURALES DE COMUNIDADES MAPUCHE DEL SUR DE CHILE.

*PEDAGOGICAL ATTENTION TO DIVERSITY: A STUDY ON THE RURAL SCHOOL CLASSROOMS OF MAPUCHE COMMUNITIES IN SOUTHERN CHILE*

**NOLFA IBÁÑEZ SALGADO**

## RESUMEN

Se informa de los resultados de una investigación que indaga en el modo en que se operacionalizan aspectos del saber pedagógico en aulas de párvulos y hasta 6° básico de escuelas rurales de comunidades mapuche de la Región de la Araucanía, donde reside la mayor población indígena del país. Se analizan las prácticas pedagógicas de 11 cursos con mayoría de estudiantes mapuche, de una escuela completa y cuatro multigrados, las cuales fueron grabadas en videos y posteriormente revisadas con sus profesores y profesoras. La mayoría de estos docentes fue formada en instituciones de la región y tres se declaran mapuche. Se establece la correspondencia entre las prácticas analizadas con la implementación del currículo oficial y sus recomendaciones, se analiza si la implementación curricular considera los objetivos y orientaciones del Programa de Educación Intercultural Bilingüe y se establece una comparación con un estudio previo desarrollado en escuelas de Santiago, en

los mismos niveles. El estudio tiene como proyección principal contribuir al cambio en la formación docente, especialmente en lo referido a la atención pedagógica a la diversidad del estudiantado, así como aportar evidencias a las políticas públicas de educación intercultural.

## ABSTRACT

The article reports the results of a research which investigated the way in which aspects of pedagogical knowledge are operationalized in classrooms of preschoolers and up to sixth grade in schools of rural mapuche communities of La Araucania Region, where there resides the largest indigenous population of the country. It discusses the pedagogical practices of 11 courses with a majority of mapuche students, and four multigrade courses, which were videotaped and later reviewed with their teachers. Most of these teachers were formed in institutions of higher education of the Region and three of them declared themselves to be mapuche. The paper establishes the correspondence between the practices analyzed and the implementation of the official curriculum and its recommendations, it examines whether the curricular implementation takes into account the objectives and guidelines of the Intercultural Bilingual Education Program and makes a comparison with a previous study carried out in schools in Santiago, at the same levels. The main projection of this study is to contribute to a change in teacher's training, particularly in relation to the pedagogical attention to the diversity of the students, and provide evidence for public policy of intercultural.

## Introducción

La falta de una conceptualización compartida del saber pedagógico en la formación docente, es un problema que incide en su calidad, dificultando tanto la superación de la poca articulación entre la formación pedagógica y la de otras disciplinas, como la priorización en las competencias específicas de la profesión docente, cuya responsabilidad social en el desarrollo humano de las niñas, niños y jóvenes es evidente. Entendemos por saber pedagógico un corpus de conocimientos provenientes de distintas disciplinas, articulado por *la comprensión* de la relación dialógica entre teoría y práctica (Ibáñez, 2007), asumiendo que el saber sobre cómo ocurre el aprendizaje constituye el punto central de ese corpus. Para entender los procesos involucrados en la construcción y reconstrucción del saber pedagógico, partimos de la base que existe una diversidad en las concepciones de saber que tiene cada profesor o profesora y que la teoría y la práctica son instancias, al mismo tiempo, de construcción y legitimación de esa concepción, en estrecha vinculación con los contextos de desempeño profesional. Por esto, es urgente avanzar hacia una conceptualización compartida del saber que constituye la especificidad del 'ser docente' y que es una realidad de cada profesor o profesora como generadores de conocimientos, que no ha sido estudiada de manera sistemática en los distintos contextos, a pesar de sus implicancias en las políticas públicas en educación y en los programas de formación docente (Mercado, 2002; Nervi, 2006; Nervi y Nervi, 2007; Díaz, 2005).

Los resultados de un estudio anterior de la misma línea<sup>1</sup>, realizado en 8 escuelas de Santiago, mostró que los aspectos del saber pedagógico sobre los que se indagó –el saber sobre cómo ocurre el aprendizaje, el saber sobre cómo propiciar un contexto interaccional que lo favorezca y el saber sobre la aceptación de la diversidad de los estudiantes– son operacionalizados de distintos modos en la sala de clases, *según sea la concepción de aprendizaje subyacente al quehacer profesional del profesor o profesora y el contexto interaccional que él o ella propicia en el aula, lo que parece determinar el modo cómo se acoge, o no, la diversidad del estudiantado*. Esto estaría indicando dominios fundamentales a considerar en la formación docente inicial y continua, más allá del fortalecimiento del conocimiento disciplinar y de las didácticas específicas. En general, en esas prácticas pedagógicas fue mayoritaria la concepción de aprendizaje que supone que lo que hace o dice el profesor especifica lo que el

---

1 - Proyecto auspiciado por el Fondo Nacional de Investigación y Desarrollo en Educación, FONIDE, N°8513/2006-2007. La investigadora responsable es la autora.

alumno aprende; es decir, la que supone que el aprendizaje ocurre por la captación de las propiedades de los estímulos del medio. Los resultados también mostraron que la competencia profesional más disminuida en las prácticas observadas es *la atención pedagógica a la diversidad*, entendida esta como construcción de mundo (Ibáñez et al, 2008). No obstante, todos los profesores y profesoras cuyas prácticas se estudiaron, colaboraron en el estudio a partir de su interés personal y compromiso con su rol profesional en particular y con la educación en general. Lo anterior permite inferir que no existiría una cabal comprensión de la relación entre la teoría que se aprende en la formación o en el perfeccionamiento, y la práctica en situaciones concretas de aprendizaje y enseñanza, lo que podría estar a la base de la falta de coherencia que aún persiste entre el discurso pedagógico constructivista aceptado por los docentes y sus prácticas en el aula (Alegría y Cisternas, 2003; Cabrera, 2003; Jáuregui et al, 2005; Miller, 2002; Chaves, 2007; Riquelme, 2000; Valenzuela, 2006, Vaillant, 2004), cuestión que para algunos autores constituye el mayor obstáculo epistemológico para mejorar la educación (Flórez, R., 1994).

Dada la relevancia de la atención pedagógica a la diversidad como competencia profesional que debiese ser eje en la formación docente, independientemente del lugar geográfico donde se imparta, y que nuestro trabajo investigativo se realiza desde una universidad estatal y pública, dedicada a la formación de profesores de todos los niveles y disciplinas, se consideró de la mayor relevancia replicar el citado estudio en un contexto de desempeño diferente, en el cual la mayoría del estudiantado pertenece a la cultura mapuche, con el propósito de establecer diferencias y similitudes con los resultados del estudio previo, para relevar aspectos implicados en el saber pedagógico de profesores que realizan su labor en contextos muy disímiles a los ya estudiados y, eventualmente, recoger evidencias de cómo se acoge e incorpora la diversidad de los alumnos y alumnas que pertenecen a otra cultura<sup>2</sup>. Para esto, se seleccionaron escuelas situadas en comunidades rurales de la Región de La Araucanía, de las cuales cuatro son multigrado y dos están focalizadas en el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), programa que busca construir ciudadanía política y social, promover el pluralismo, la diversidad y la participación, así como atender las demandas históricas indígenas por una educación de calidad (MINEDUC, 2005). Para establecer la caracterización de la concepción general de aprendizaje que como observadores podamos distinguir que subyace a la prác-

---

2 - Proyecto auspiciado por FONIDE N° 55/2008/2009. La investigadora responsable es la autora.

tica docente, se consideran, al igual que en el estudio anterior, dos perspectivas amplias: **a)** la que supone que el profesor o profesora determina lo que el estudiante aprende; corresponde a las explicaciones o teorías de tipo asociacionistas que asumen que el medio especifica lo que ocurre en el ser humano y que, hasta hace poco tiempo, fue el paradigma predominante en la formación de profesores y **b)** la que supone que el aprendizaje es un proceso activo de construcción desde el propio estudiante; corresponde a las explicaciones o teorías de orientación socio constructivista que constituyen el paradigma declarado hoy en día en la formación docente inicial y continua, y que asumen que el aprendizaje se construye basado en los conocimientos y experiencias previas, lo que implica atender al contexto de vida del estudiante, sus intereses y emociones. No se pretende conocer el discurso de los docentes sobre las teorías o concepciones a que suscriben sino que, a través del análisis de sus acciones y explicaciones respecto de éstas, se busca develar la concepción general de aprendizaje que subyacería a su quehacer profesional, describir el contexto interaccional que propician, el modo en que accogen, o no, la diversidad de sus estudiantes y relacionar sus prácticas tanto con la implementación del currículo oficial como con los criterios y descriptores del Dominio B del Marco para la Buena Enseñanza MBE, (Mineduc, 2003) y con las orientaciones y propósitos del Programa de Educación Intercultural Bilingüe PEIB (Mineduc, 2005).

## Contexto situacional

La investigación se llevó a cabo en escuelas completas y multigrado de cinco comunidades mapuche rurales de la región de La Araucanía. Esta región tiene uno de los mayores índices de pobreza en nuestro país, la mayor concentración de población indígena mapuche y el mayor índice de indigencia<sup>3</sup>. Aún cuando no hay diferencias significativas con el resto del país en cuanto a la cobertura educacional en educación parvularia y básica, en los resultados del Sistema de Medición de Calidad de la Educación, SIMCE, la Región de la Araucanía muestra el promedio más bajo nacional en Matemática y Comprensión del Medio y uno de los más bajos en Lenguaje (Mineduc 2009). En las escuelas seleccionadas para la investigación, ubicadas en las comunas de Padre las Casas, Nueva Imperial y Temulemu, los resultados de estas evaluaciones son inferiores al promedio de sus respectivas comunas. En cuanto a la eva-

---

3 - Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 2006. MIDEPLAN.

luación docente, los resultados ubican a la región de La Araucanía en el 6° lugar para los rangos Destacado (7,1%) y Competentes (55,3%), en el 8° lugar para el rango Básico (34,9%) y en el 6° para Insatisfactorio (2,7%). Sin embargo, en las comunas a que pertenecen tres de las escuelas seleccionadas, dos multigrado y una completa, ambas con mayoría de estudiantes indígenas, las evaluaciones docentes alcanzan porcentajes mayores al promedio de la región en el rango Destacado (10,8% y 9,7% respectivamente) y porcentajes inferiores en el rango Insatisfactorio (0% en ambas comunas)<sup>4</sup>, lo que evidenciaría una aparente contradicción con los resultados de aprendizaje de los estudiantes evaluados por el SIMCE en estas escuelas.

En relación a las prácticas docentes en escuelas multigrado, existen estudios en otros países que muestran algunas ventajas didácticas del trabajar con niños de diferentes edades y complejidad de competencias (Vera y Domínguez, 2005); en el mismo sentido, los resultados de los estudiantes de escuelas multigrado en Finlandia no difieren mayormente del resto (Leppänen, Niemi y Jari-Erik, 2004). En Chile, existen 4562 escuelas rurales que representan el 53% de las escuelas del país; de ellas, más de tres mil son multigrado. Por lo general, estas escuelas llegan sólo a 6° año básico, debiendo sus egresados desplazarse a establecimientos lejanos para concluir la educación básica (Mineduc, 2004: 32, citado por San Miguel, 2005). En la década de 1990, en el marco del programa MECE Rural se crearon los Microcentros rurales, espacios institucionalizados para el trabajo técnico entre profesores cuyas escuelas tienen cierta proximidad geográfica. Actualmente, existen 640 Microcentros que agrupan 3500 escuelas rurales (Mineduc, 2004-2005). No conocemos estudios que articulen el trabajo de estos microcentros con el que se realiza en el marco del PEIB en zonas con alta densidad poblacional indígena.

Desde el punto de vista conceptual, la Educación Intercultural Bilingüe, EIB, es concebida por la política pública como «una práctica educativa ligada a la pertinencia de los aprendizajes, a la contextualización de los contenidos didácticos, a la centralidad del niño como eje que ha de orientar la práctica pedagógica con la participación de la familia y de las comunidades» (Mineduc, 2000:1). No obstante lo anterior, y como informa la OCDE (2004), «no está claro que haya una política coherente para la educación intercultural bilingüe (...), aunque un programa nacional para la educación intercultural bilingüe ha estado funcionando desde 1996» (:264). Por otra parte, algunas investigaciones muestran que no

---

4 - Resultados Evaluación Docente 2007. CPEIP/MINEDUC.



existe relación entre el concepto de EIB que subyace al discurso docente y la forma en que se desarrolla el PEIB en el contexto escolar, lo que podría deberse tanto al escaso tiempo de duración de los programas de preparación como a deficiencias en la profesionalización de los especialistas que participan en la formación de los formadores en educación intercultural bilingüe (Leyton y otras, 2005; Catrileo, 2002). El Programa de Educación Intercultural Bilingüe parece tener como uno de sus principales desafíos la preparación de docentes para su implementación; la carencia de profesionales de la educación preparados para el trabajo intercultural en la escuela y el liceo es, según Cañulef, «casi dramática» (2002:235), ya que, en general, la formación de profesores no considera la interculturalidad en sus currículos; como señala Quilaqueo, «las instituciones formadoras han obviado los saberes y conocimientos indígenas» (2005:17). En el mismo sentido, es interesante hacer notar que, en las reuniones grupales realizadas como parte de la estrategia metodológica de la investigación que aquí se informa, los y las docentes cuyas prácticas pedagógicas se estudiaron destacaron el hecho que su formación no los había preparado para el desempeño profesional con estudiantes de otra cultura; esto, no obstante que la mayoría de ellos cursó sus estudios de pedagogía en instituciones de Educación Superior de la región del país que tiene la población mapuche más numerosa (Ibáñez, Druker y Rodríguez, 2009).

En relación a la implementación del PEIB, más allá de la expresión de conceptos y propósitos oficiales, sólo disponemos a la fecha de los datos de cobertura del programa, la descripción de sus líneas de acción por año y una información general relativa a que los puntajes de la medición nacional SIMCE habrían aumentado en promedio en las regiones en las que existen escuelas que lo implementan (Mineduc, 2008). No conocemos la evaluación de su eventual impacto en los aprendizajes de los estudiantes ni en la participación de la familia y de la comunidad en la escuela. Investigaciones en nuestro medio que señalan que la educación intercultural bilingüe es percibida como una educación aislada, que sólo atañe a los indígenas, de escasa importancia, «*desconociéndose su valor universal y su incidencia en la educación general*» (Carihuentro, 2007:117). Otros estudios constatan la falta de correspondencia entre el discurso de educación intercultural bilingüe aceptado por los docentes y lo observado en la práctica (Leyton et al., 2005; Lobos y Águila, 2004), así como el poco compromiso de las personas en general con la EIB y la falta de información por parte de los propios profesores de lo que están realizando los otros subsectores del Programa (Fernández, 2003). Los estudios citados coinciden en señalar que uno de los principales proble-

mas es la falta de participación de los propios estudiantes, de las familias y de las comunidades en los proyectos de las escuelas, aunque existen algunas experiencias de intervención con resultados exitosos en este sentido (Olivares, 2005; Llanquino et al, 2005). En relación al currículo y su contextualización, se visualiza como una simple traducción al idioma indígena, lo que vendría a ser otra forma de asimilación que no aportaría al conocimiento y valoración de la propia cultura, ni «a la construcción de nuevos aprendizajes a partir de lo conocido, cercano y significativo.» (Hevia, 2005:102). Este mismo autor señala que «la contextualización del currículo a las poblaciones indígenas intenta ser una estrategia para revertir los bajos logros de aprendizaje alcanzados por su población, expresados en las pruebas SIMCE, de modo que el aprendizaje fundamental se convierte en el dominio de los códigos de la cultura dominante para su inserción en la sociedad globalizada» (:101-102), siendo que la interculturalidad es mucho más abarcativa y compleja que el bilingüismo y trasciende el problema idiomático, en tanto refiere al proceso dialogante entre tradiciones culturales distintas, imbricando sus diversos aspectos y donde sólo uno de estos es la lengua (Ansión, 1997).

## Marco conceptual

La práctica pedagógica desarrollada cotidianamente por el profesor o profesora en condiciones sociales, históricas, territoriales e institucionales determinadas y concretas implica un conjunto de competencias profesionales que, teniendo a la base lo que se entiende por aprendizaje, comprende tanto principios pedagógicos y científicos como preferencias, juicios éticos y estéticos, visiones políticas, sociales y culturales; todo lo cual permea el estilo de interacción que el/la docente establece en el aula con sus estudiantes y que conlleva distintas posibilidades de convivencia según se privilegie o no la participación, el respeto por la opinión distinta y la valoración de las experiencias previas, entre otros (Cornejo y Arredondo, 2001; Ibáñez et al, 2007). Al mismo tiempo, el estilo de interacción que se propicie puede favorecer u obstaculizar el rol que los estudiantes debieran tener en la toma de decisiones del docente sobre cómo enseñar determinados contenidos, especialmente en contextos donde la cultura de los estudiantes implica un 'habitus' particular, distinto al de la cultura dominante (Díaz y Druker, 2007; Sánchez, 2003). Entendemos que tanto para el conocimiento que tienen los maestros acerca de la enseñanza, cómo para su planificación y toma de decisiones, el papel de los estudiantes es de gran relevancia, en la medida en que ellos puedan tener protagonismo en las situaciones de aprendizaje,

a partir de que sus significados previos sean acogidos e incorporados al contenido de la clase. Estos significados previos sólo pueden ser conocidos por el profesor si se privilegia la participación, se hacen preguntas abiertas y, en síntesis, si se propicia un estilo interaccional en el aula que enfatice el aprendizaje y no la enseñanza.

Conceptualizamos la atención pedagógica a la diversidad en el aula como un proceso de construcción en prácticas de significación culturalmente definidas, lo que implica comprender que el proceso mismo es fundamentalmente histórico, resultado de una historia específica que está en construcción y, por lo mismo, no naturalizable (Tadeu da Silva, 1998). La diversidad es condición de la situación educativa; hacerse cargo de que los estudiantes traen diversas construcciones de mundo implica acoger como legítimos los sentidos y significados sobre los que se deberán construir los nuevos aprendizajes o ampliar los previos. En la situación relacional particular que se configura en la sala de clases, la percepción que cada participante tiene de los otros y de su circunstancia depende del modo de en que se ha construido esa relación particular y de las experiencias previas de cada uno, asumiendo que la percepción de cada persona depende de factores históricos particulares y que no podemos suponer u exigir «objetividad» (Bateson, 1993). De este modo, lo que puede propiciar una emoción favorable para el aprendizaje en algunos estudiantes, por ej. interés o entusiasmo, no necesariamente significará lo mismo para otros. Los sentidos y significados construidos en el lenguaje previamente por el estudiante son los que «trae a la mano» a la sala de clases, constituyen su mundo, y pueden no corresponderse con los sentidos y significados que tiene el profesor o profesora para determinadas palabras, objetos, acciones y/o situaciones (Ibáñez, N., 2006).

En el mismo sentido, los hallazgos de las investigaciones comparativas sobre lenguaje y construcción de mundo que hemos venido desarrollando desde hace más de una década con niños y niñas de clase media de Santiago y niños y niñas mapuche de comunidades rurales (Ibáñez, N., 1999, 2000, 2000<sup>a</sup>; 2003, 2004<sup>a</sup>, Ibáñez y Maturana, 2002, 2005; Díaz y Druker, S., 2007, Ibáñez y Díaz, 2010), han derivado en la construcción de un concepto de diversidad que reconoce la participación de las distinciones de grupo (clase, género, etnia, etc.) en la configuración de las construcciones de sentido, pero que al mismo tiempo trasciende dichas distinciones al relevar en su surgimiento la historia de interacciones particulares de cada sujeto; por tanto, lo que Bourdieu llama capital cultural o *habitus incorporado* (Bourdieu, 1990), no estaría determinado únicamente por el origen de clase social, sino que se vincula con el estilo del

fluir relacional propio de la dinámica interaccional de cada familia; es decir, con el contexto interaccional particular observado en cada grupo familiar, incluso cuando se trata de familias de similar origen en cuanto a clase social. En el caso de los niños mapuche, las primeras construcciones de sentido y significados de objetos y relaciones que surgen en ellos en el lenguaje, implican una diversidad cuya complejidad no parece haber sido visible hasta ahora para el observador externo, como por ejemplo, la distinta temporalidad en las interacciones, ya que los adultos mapuche esperan a los niños, no los apuran; las instrucciones para guiar las acciones de los niños son mucho menos numerosas y reiterativas que en nuestra cultura, por lo que los espacios de autonomía permitida son mayores; los énfasis lingüísticos están en las acciones y no en los nombres de los objetos o relaciones; los aprendizajes de compartir y colaborar con otros surgen en la más tierna infancia; la poca presencia del sentido de posesión 'mío-tuyo' en relación con los objetos; por nombrar algunos aspectos. En suma, las lógicas que guían el quehacer en la convivencia familiar mapuche de las familias de comunidades rurales que hemos estudiado, se orientan en sentidos distintos, e incluso opuestos, a las de las lógicas de nuestra cultura escolar (Ibáñez, 2007<sup>a</sup>, 2010, Ibáñez y Díaz, 2010). Lo anterior implica que los objetos y relaciones que el profesor trate en clases, así como el estilo de relación que propicia, pueden tener sentidos o significados distintos para el estudiante, especialmente para el que pertenece a otra cultura, y el profesor debe estar preparado para comprender que ello no es una opción, sino lo único que el niño o niña tiene (trae a la mano) ante la presencia de ese objeto o relación y que, por lo tanto, es legítimo. Lo anterior está implicado en uno de los aspectos más complejos de los que debe hacerse cargo el saber pedagógico: la diversidad presente en cada grupo-curso.

## Aspectos metodológicos

El estudio se desarrolla en la perspectiva de la investigación cualitativa, puesto que se pretende lograr una comprensión en profundidad de los fenómenos educativos y sociales que se producen en los contextos que se estudiarán (Sandín, 2003). Se utiliza el método de estudio de caso colectivo (Stake, 1999) por considerar que es la estrategia más adecuada para lograr la comprensión de los distintos contextos interaccionales y los modos u estilos que en éstos se asumen. El estudio de caso colectivo se complementa con aspectos propios de la etnografía educativa (Goetz y LeCompte, 1998). El equipo colaborador en la región se conformó con dos profesores recién titulados y un agricultor, ex estudiante de

pedagogía, que se ha desempeñado como asesor cultural del PEIB, todos ellos mapuche, que colaboran con nosotros desde hace una década. Aunque ninguno de ellos trabaja en las escuelas seleccionadas, sus vínculos con éstas cuando eran estudiantes en práctica, asesores culturales o como actuales apoderados, nos facilitó el acercamiento y posibilitó la realización del estudio.

Para la selección y definición de los casos fue necesario concitar el interés y la disposición de Directores de Educación Municipal, Directivos y Profesores, reuniéndonos con ellos en sus lugares de trabajo durante el período escolar previo, socializando los resultados y proyecciones del estudio anterior y entregando un resumen ejecutivo del mismo. Lo anterior, permitió contar con el compromiso y la autorización formal de los actores involucrados para efectuar las grabaciones de clases en cinco escuelas rurales de la Región de La Araucanía, muy distantes entre sí, situadas en las comunidades de Roble Huacho y Plom Maquehue de la comuna de Padre las Casas, Cuelche y Boroa de la comuna de Nueva Imperial y en la comunidad de Temulemu de la comuna de Traiguén. De estas escuelas, dos son focalizadas por el PEIB, una completa y una multigrado. Las tres restantes son multigrado. Los profesores colaboradores son 9 mujeres y dos hombres; de ellos, la mayoría fue formada en instituciones de Educación Superior de la región y dos mujeres y un hombre pertenecen a la etnia mapuche y lo declaran.

Cada curso o nivel es registrado durante cuatro clases completas, consecutivas, a partir del inicio de una unidad programática, a través del registro audiovisual. Las observaciones no están dirigidas a ningún aspecto puntual, sino a la configuración global de interacción en la sala de clases. Se realiza una sesión de trabajo con cada profesor, en la cual se revisa en conjunto las grabaciones de sus clases, con el objeto de obtener, en base a una entrevista semiestructurada, sus fundamentos o consideraciones para lo dicho o hecho por ellos. Se realizan reuniones grupales con los profesores y directivos, con el objeto de consolidar la vinculación de la actividad investigativa con la escuela, mantenerlos informados de los avances y recoger sus apreciaciones.

De acuerdo a los objetivos del estudio, se opta por un análisis de interacción, el que se efectúa inicialmente a partir de un sistema de categorías previamente establecidas, considerando simultáneamente el levantamiento de categorías emergentes. En un primer nivel de análisis, se utiliza como primer sistema categorial la secuencia didáctica de la *Metodología Interaccional Integrativa MII<sup>F</sup>* (Ibáñez, 2002, 2005), la que coincide con los objetivos y recomendaciones contemplados en el Domi-

nio B del MBE, a la que se agrega lo relativo a la incorporación de elementos o contenidos interculturales o de la cultura mapuche, como se observa en cuadro 1:

Cuadro 1

Prof.:Curso: EscuelaFormación: Otros:	Contexto significativo (Respuesta a preguntas guía/Ejemplos)	Secuencia de actividades (Respuesta a preguntas guía/Ejemplos)	Cierre (Respuesta a preguntas guía/Ejemplos)	Aspectos transversales (Respuesta a preguntas guía/Ejemplos)	PEIB (Respuesta a preguntas guía/Ejemplos)
Clase 1 Contenido:					
Clase 2 Contenido:					
Clase 3 Contenido:					
Clase 4 Contenido;					

Para el análisis tanto de las clases observadas como de las entrevistas, se utilizan como categorías generales los principales momentos relacionales de la secuencia de una clase según la propuesta pedagógica MII, desde una perspectiva heurística, y que son las siguientes:

- Contexto significativo (inicio de la clase): El profesor(a), ¿cómo hace presente el tema o contenido?, ¿recoge las experiencias previas de los estudiantes respecto a ese tema o contenido?, ¿cómo maneja la emergencia de distintos sentidos o significados respecto a la temática?

Secuencia de actividades: El profesor(a), ¿incorpora las experiencias recogidas en el primer momento de la clase?, ¿realiza preguntas abiertas que no tengan una respuesta única predeterminada?, ¿proporciona espacios para que sus estudiantes puedan realizar más de un modo de ejecución para lograr el objetivo de aprendizaje?, ¿pide la opinión de los otros respecto a ejecuciones, respuestas o comentarios hechos sobre el tema de la clase por un estudiante?, ¿considera otorgar más tiempo para la ejecución de las actividades a quienes lo requieran?

Cierre: El profesor(a), ¿cierra el contenido tomando en cuenta las evidencias de aprendizaje demostrada por sus estudiantes?, ¿evalúa tanto el proceso de aprendizaje como su producto?

-Como aspectos transversales: ¿cuáles son las características del contexto interaccional que se propicia?, ¿cómo dichas características facilitan o no una disposición emocional favorable en sus estudiantes?; ¿cómo se acoge la diversidad existente en el grupo?; ¿el profesor o profesora espera que todos y todas aprendan lo que se propone enseñar?, ¿qué aprendizajes considera más relevantes?; ¿se relaciona del mismo modo con todos sus estudiantes?, ¿valora de similar manera sus haceres?; ¿cuál es su percepción sobre la participación de la familia y de la comunidad en la escuela?, ¿considera que los apoderados apoyan su labor?

-En relación al PEIB: ¿incorpora el enfoque intercultural o elementos de la cultura mapuche?, ¿considera los conocimientos que al respecto traen los estudiantes?

Se realiza un análisis de correspondencia entre las explicaciones y fundamentos dados por los profesores en las entrevistas y lo observado en sus prácticas, y un análisis de correspondencia para determinar si las actividades didácticas se corresponden con el currículo oficial y si se vinculan con el Dominio B del MBE y con las orientaciones y propósitos del PEIB.

Se efectúa un análisis comparativo de los resultados de la investigación con los resultados del estudio previo realizado en escuelas de Santiago.

## Algunos Resultados

- A nueve de las once prácticas pedagógicas estudiadas, subyace la concepción de aprendizaje que supone que lo que hace o dice el profesor especifica lo que el alumno aprende; es decir, la concepción de aprendizaje supone que este proceso ocurre por la captación de las propiedades de los estímulos del medio. Lo anterior significaría que esos docentes conservarían premisas de pensamiento sobre una realidad objetiva y única que está allí para ser conocida y que el estudiante debe aprender «tal como es». Estos profesores y profesoras tienen un trato amable y respetuoso con sus alumnos, propiciando un contexto interaccional en el aula en el que predomina la disposición emocional favorable del estudiantado hacia las actividades de aprendizaje.

En relación a las recomendaciones del Dominio B del Marco para la Buena Enseñanza, en 8 de estas 9 prácticas pedagógicas, se observa

que, aunque parcial, existe correspondencia con la mayoría de los criterios y descriptores del MBE pertinentes a las clases analizadas. Siete de los 9 profesores y profesoras, tienen altas expectativas sobre el aprendizaje de la mayoría de sus estudiantes. Sólo tres de ellos valoran en mayor medida los aprendizajes referidos a contenidos programáticos, especialmente comprensión de lectura y matemática, el resto considera que los aprendizajes más importantes de lograr por sus estudiantes se relacionan con el desarrollo de habilidades sociales, con la autonomía, la autoestima y el desarrollo de valores.

- En los dos casos en los que la concepción de aprendizaje subyacente a la práctica pedagógica analizada es la que supone un proceso de construcción desde el estudiante, a partir de sus conocimientos y experiencias previas (un curso de párvulos y uno de primero básico), las docentes propician un contexto interaccional grato y acogen la diversidad de construcciones de mundo -sentidos y significados- que traen los alumnos sobre la temática de la clase. Ellas hacen preguntas abiertas, permiten a los niños y niñas más de un modo de ejecución en las actividades, no descalifican ninguna respuesta, no hacen distinciones entre estudiantes y propician el trabajo colaborativo. Estas docentes no apuran a sus estudiantes ni enfatizan la disciplina en el sentido del silencio y el control del movimiento, sino más bien se centran en que todos y todas realicen las actividades. En estas prácticas y en relación con los objetivos programáticos, en el caso del nivel de párvulos destaca el interés de los niños y niñas por las temáticas de la clase y sus demostraciones de alegría al terminar sus trabajos y mostrárselos a los compañeros; en el caso de 1° básico, llama la atención la fluidez en las lecturas realizadas por distintos alumnos y alumnas en las clases registradas, así como la adecuada redacción al producir los textos que luego leen al curso; también la participación con opiniones divergentes y la mantención y fundamentación de esas opiniones ante los pares. Ninguna de estas dos profesoras declara adscribir a un determinado enfoque o concepción de aprendizaje, ni relaciona su quehacer profesional con teorías particulares; ambas asumen que el saber pedagógico desplegado en el aula tiene que ver más con su experiencia docente que con su formación, tienen altas expectativas sobre el aprendizaje de todos y todas sus estudiantes y, para ellas, los aprendizajes más valorados y cuyo logro consideran más importante por ser la base de los otros, son los relacionados con la autoestima, el respeto mutuo, la autonomía, la solidaridad y el desarrollo personal. Los fundamentos, explicaciones y comentarios entregados en la revisión de sus clases, son completamente



coherentes con lo observado en sus prácticas pedagógicas. En los dos casos, existe correspondencia total entre la práctica estudiada y los criterios y descriptores del Dominio B del MBE, pertinentes a las situaciones analizadas.

- Las prácticas pedagógicas en los cursos multigrado, con una excepción, se caracterizan por la preparación de actividades y materiales por separado para cada nivel. Las profesoras dan instrucciones para un nivel y entregan material para desarrollar la actividad y luego hacen lo mismo para el otro nivel. Esto hace que la interacción entre pares de distinto nivel sea prácticamente nula.
- En la gran mayoría de las prácticas estudiadas (10 de 11), los y las docentes implementan el currículo oficial sin modificaciones en lo relativo a objetivos, contenidos y su secuencia. No obstante, en seis de estas once prácticas se realizan adecuaciones al interior de las temáticas, ya sea integrando otros sub sectores u otros contenidos del mismo subsector.
- El análisis efectuado con la matriz de la propuesta pedagógica Metodología Interaccional Integrativa (MII), permite relacionar la implementación curricular de las prácticas pedagógicas estudiadas, con el Dominio B del Marco para la Buena Enseñanza, en la mayoría de sus criterios y descriptores.
- En relación al PEIB, los/las docentes parecen desconocer los procesos de dicho programa y sus actividades quedan mayormente acotadas al curso y horario asignado al asesor cultural, sin que el resto de la comunidad tenga mayor conocimiento de su desarrollo. Aún cuando algunos profesores han asistido a capacitaciones del PEIB, en las clases no se evidencian sus resultados en cuanto a la integración de contenidos de la cultura mapuche contextualizada en el mundo cotidiano de los estudiantes. Uno de nuestros hallazgos más relevantes es el hecho que los profesores/as que se declaran mapuche, explicitan su desacuerdo con la concepción de educación intercultural del PEIB, no siguen sus recomendaciones en lo relativo a la lengua mapudungun, aunque la manejan, y no concuerdan con el currículo oficial, especialmente en cuanto a que éste separa conocimientos que en su cultura se conciben integrados, *a pesar de lo cual lo siguen rigurosamente*. Esto implicaría que ellos desarrollan una labor profesional contradictoria con sus propias creencias.

- El análisis de correspondencia entre los resultados del estudio previo en escuelas de Santiago y el realizado en escuelas de La Araucanía, informa lo siguiente:
  - ◆ Mayoritariamente, la concepción general de aprendizaje subyacente a las prácticas estudiadas no corresponde a la que actualmente se acepta y declara en la formación docente inicial y continua, sino a aquella que supone que el aprendizaje ocurre por la captación de estímulos, en la que la realidad es única y objetiva.
  - ◆ El propiciar un contexto interaccional grato para los estudiantes no se vincula necesariamente con una concepción de aprendizaje determinada y sí con las creencias del profesor o profesora sobre la imbricación entre aprendizaje y emociones; lo que indica que la concepción de aprendizaje subyacente, si bien determina el modo de implementación del currículo, no determina el estilo de relación interpersonal profesor-estudiante.
  - ◆ El análisis comparativo entre la implementación curricular en las aulas de Santiago y las de La Araucanía no muestra mayores diferencias: en ambos contextos escolares, con las excepciones ya señaladas, se observa rigidez y verticalismo en la mayoría de las prácticas pedagógicas analizadas, los profesores(as) interactúan poco con los estudiantes, casi siempre para dar instrucciones o regular la conducta, hacen preguntas cerradas que esperan una única respuesta y no admiten ni dan opciones para distintos modos de ejecución. Aún cuando los docentes son afectuosos con sus estudiantes, no atienden sus demandas, no incorporan sus opiniones o experiencias previas a la temática de la clase, suelen descalificar sus respuestas, enfatizar el error y utilizar la amenaza
  - ◆ La aceptación e incorporación a la temática de la clase de la diversidad de construcciones de mundo –sentidos y significados– del estudiantado, es la competencia profesional docente con menor presencia en los dos contextos de desempeño. Este aspecto central del saber pedagógico sólo se observa en las prácticas a las cuales subyace la concepción general de aprendizaje de tipo socio constructivista, en las cuales las docentes implementan el currículo enfatizando el desarrollo personal y la valoración de sí mismos en sus estudiantes.

- ♦ La mayoría de los docentes implementa el currículo oficial sin modificaciones, pero la integración de subsectores y /o la integración de contenidos del mismo sub sector, así como las adecuaciones curriculares, tienen mayor presencia en la implementación curricular de los y las docentes de las escuelas rurales de La Araucanía.
- ♦ La correspondencia con el Dominio B del MBE, es mayor en las prácticas docentes de escuelas rurales de La Araucanía.
- ♦ El comportamiento del estudiantado en el aula de las escuelas de La Araucanía, difiere del observado en las escuelas de Santiago, por cuanto los y las alumnas se muestran atentos e interesados durante la mayor parte de las clases, siguen las instrucciones de sus profesores y, en los cursos multigrado, en ocasiones las esperan por largo rato sin que parezcan inquietarse. No se registra ninguna conducta o actitud que pudiera interpretarse como molestia o desagrado hacia la situación de aprendizaje o hacia los pares. La diferencia más marcada la constituye la actitud de colaboración y apoyo entre compañeros, aún cuando el/la docente la desincentive.

## Conclusiones

El estudio muestra que los aspectos del saber pedagógico que fueron considerados son operacionalizados de distintos modos, *según sea la concepción de aprendizaje subyacente al quehacer profesional del profesor o profesora del grupo de estudio y según la imbricación que para él o ella tiene el aprendizaje y las emociones*. Los docentes cuyas prácticas fueron analizadas, operacionalizan su quehacer de modo consistente con las premisas de pensamiento subyacentes: si piensan que lo externo es lo que informa de su existencia, que corresponde a la mayoría, entonces enfatizan la repetición, no favorecen distintos modos de ejecución, priorizan el trabajo individual y las evaluaciones con preguntas de respuesta única, porque el objetivo es que las relaciones y las cosas se aprendan tal como son, objetivamente. En cambio, si la concepción subyacente supone que el aprendizaje es un proceso que se determina desde el estudiante, a partir de sus distinciones, donde los cambios que en él ocurren se sustentan en su bagaje experiencial, emocional y cognoscitivo, entonces estos docentes, que constituyen una pequeña minoría, además de propiciar la participación de los estudiantes, contextualizan los

contenidos en el mundo cotidiano de sus estudiantes, enfatizan el trabajo colaborativo, valoran las experiencias e incorporan la diversidad de sentidos y significados presente en el grupo a la temática de la clase, todo lo cual implicaría el aprendizaje significativo de los nuevos conceptos, relaciones u objetos.

La mayoría de los profesores y profesoras, tanto de Santiago como de La Araucanía, basa su accionar en el aula en concepciones de aprendizaje ausentes desde hace casi dos décadas en la formación inicial y continua, a pesar de ser profesionales que han participado o están participando en actividades y cursos de perfeccionamiento, que están interesados en aportar a la investigación educacional para mejorar el aprendizaje de sus estudiantes y que declara adscribir a una concepción general de aprendizaje de tipo socio constructivista. No existiría, entonces, una cabal comprensión de la relación entre la teoría que se aprende en la formación y la práctica en situaciones concretas, que es lo que articula los saberes constitutivos del saber pedagógico, por lo que podemos inferir que el principal obstáculo epistemológico para la transformación de la práctica pedagógica en la escuela no es la comprensión de la teoría como tal, sino la comprensión de la relación dialógica entre esa teoría y la práctica concreta en contextos particulares.

Vinculado a lo anterior, se constata que la competencia profesional del profesor o profesora para acoger e incorporar la diversidad del estudiantado está disminuida o ausente en la mayoría de las prácticas analizadas, a pesar de la preeminencia otorgada a este aspecto en el discurso educativo, tanto en el de las políticas públicas como en el de las instituciones formadoras.

En cuanto al Programa de Educación Intercultural Bilingüe, sus orientaciones y recomendaciones no se evidencian en las clases analizadas, tampoco parece ser un programa relevante para la mayoría de los profesores, incluyendo a los docentes mapuche. Esto, se relaciona con los resultados relativos a la concepción general de aprendizaje que subyace a la mayoría de las prácticas pedagógicas analizadas, en las cuales la aceptación e incorporación de la diversidad del estudiantado es la competencia profesional menos observada. Consideramos que esta carencia formativa es el primer obstáculo que debiera superarse para implementar un enfoque intercultural entendido como un diálogo entre culturas, por lo que, en primer lugar, el perfeccionamiento o capacitación docente que se efectúa en el marco del Programa de Educación Intercultural Bilingüe debiese contemplar como base la reconceptualización de lo que significa la diversidad del estudiantado, mapuche o no mapuche, previo a la consi-

deración de elementos lingüísticos, tradicionales, históricos o a la traducción de palabras del castellano a las lenguas de los pueblos originarios.

En segundo lugar, y tal como han mostrado otros estudios del mismo equipo de investigación citados en el presente artículo, la convivencia familiar mapuche en comunidades rurales y la convivencia en la escuela están orientadas por distintas lógicas, que corresponderían a sistemas de conocimiento y aprendizaje distintos en algunos o en muchos sentidos. Esto se refleja en el desacuerdo con la estructura del currículo oficial y con el PEIB explicitado por los profesores mapuche colaboradores en el estudio, por ser contrarios al modo de concebir el mundo en su cultura, lo que podría estar a la base de la poca participación de las familias mapuche en el proceso escolar de sus hijos e hijas, así como en los resultados obtenidos en las mediciones nacionales por las escuelas rurales con mayoría de estudiantes indígenas. En cuanto a este último aspecto, es interesante hacer notar que el estudiantado mayoritariamente mapuche que hemos observado, muestra una disposición emocional favorable hacia la situación de aprendizaje, lo que de acuerdo a resultados de investigación disponible se vincularía directamente con los resultados de aprendizajes programáticos; en el mismo sentido, en las escuelas rurales se observa una mayor correspondencia del actuar de las/los docentes con los criterios y descriptores del Dominio B del MBE, y mayor presencia de adecuaciones curriculares que en las prácticas estudiadas previamente en Santiago, lo que también favorecería el logro de los objetivos de aprendizaje. No obstante, los estudiantes pertenecientes a escuelas rurales de comunidades mapuche de La Araucanía, obtienen muy bajos puntajes en las mediciones nacionales. Cabe preguntarse, entonces, por la responsabilidad que tiene en ello tanto el sistema escolar y su lógica de medición, como la formación inicial y continua de profesores en Chile.

Sostenemos que es urgente y necesario no sólo promover la indagación respecto a cómo se enseña y cómo se aprende en escuelas de comunidades indígenas, sino, junto con aquello, develar las concepciones y valoraciones que sobre la educación y la escuela tienen las familias chilenas de culturas distintas a la dominante, con el objetivo de establecer puntos de encuentro que den mayor sentido, efectividad y proyección a los esfuerzos que se desarrollan tanto desde la política pública con el propósito de implementar un real enfoque intercultural en la educación chilena, como desde las instituciones formadoras para mejorar la calidad de la educación mediante una preparación profesional que, más allá del conocimiento disciplinar y sus didácticas, debiera focalizarse también en el desarrollo de las competencias necesarias para la aten-

ción pedagógica a la diversidad del estudiantado en la implementación del currículo; esto es, para estructurar situaciones de aprendizaje pertinentes para todos y todas sus estudiantes y hacer posible el establecimiento de una convivencia escolar que promueva el diálogo entre las distintas construcciones de mundo que traen al aula los niños, niñas y jóvenes de diferentes culturas.

## Referencias

- Alegría, M. y Cisternas, T. 2003 *Significados y Saberes que Orientan las Acciones Educativas de Estudiantes de Pedagogía de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación*. En: Actas Congreso Formación Inicial Docente FID. Santiago. UMCE.
- Ansión, J. 1997. *Interculturalidad y Educación en el Perú*. Lima. Foro Educativo.
- Bateson, G. 1993. *Espíritu y Naturaleza*. Buenos Aires. Amorrortu.
- Bourdieu, P. 1990. *Sociología y cultura*. México: Grijalbo.
- Berstein, B. 1985. Clasificación y enmarcamiento del conocimiento educativo. *Revista Colombiana de Educación*, N°15 :47-74.
- Cabrera, J. 2003. Discurso docente en el aula. *Estudios Pedagógicos* N°29:7-26.
- Cañulef, E. 200. *Introducción a la Educación Intercultural Bilingüe*. Temuco. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera.
- Carihuentro, S. 2007. *Saberes mapuche que debiera incorporar la educación formal en contexto interétnico e intercultural según sabios mapuche*. Tesis de grado, Magister en Educación con Mención en Currículum y Comunidad Educativa. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- Catrileo, María. 2002. Miradas y Voces en torno a la Educación Bilingüe Indígena. *Estudios Filológicos*, n°.37:272-273.
- Cornejo R. y Arredondo J. 2001. La importancia de los factores socio-ambientales e interpersonales al interior de las instituciones escolares. *Última Década* N°15:11-52.
- Chaves E., Edwin, 2007. Inconsistencia entre los programas de estudio y la realidad de aula en la enseñanza de la estadística de secundaria. *Actualidades Investigativas en educación*. Vol. 7, N° 3:1-35. Universidad de Costa Rica.

- Díaz A., Tatiana, 2007. *Las relaciones pedagógicas profesor estudiante como configuradoras de escenarios curriculares intra aula*. Tesis Doctoral. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Díaz A., Tatiana. y Druker I., Sofía 2007. La democratización del espacio escolar: Una construcción en y para la diversidad. *Estudios Pedagógicos*. Vol. XXXIII, N°1: 63-77
- Díaz Q, V. 2005. Teoría emergente en la construcción del saber Pedagógico. *Revista Iberoamericana de Educación* N°37/3
- Fernández, F. 2003. *Hacia la construcción de una educación pertinente: La Educación Intercultural Bilingüe en La primera Región*. Tesis de grado de Licenciado en Antropología. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago, Chile
- Flórez, O., R. 1994. *Hacia una pedagogía del conocimiento*. Caracas. Mc Graw Hill.
- Goetz, J.P. y LeCompte, 1988. *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Madrid. Morata.
- Hevia, R. 2005. Culturas originarias: Integración y desarrollo de nuestra diversidad. En *Diversidad Cultural. El valor de la Diferencia*. Negrón, B. y Nett, M 99- 112. Santiago: LOM.
- Ibáñez, Nolf, 1999. ¿Cómo surge el lenguaje en el niño?. Los Planteamientos de Piaget, Vygotski y Maturana. *Revista de Psicología de la Universidad de Chile*. Vol VIII N° 1: 41-54.
- \_\_\_\_\_ 2000. El lenguaje como construcción del mundo en el niño. *Revista de Tecnología Educativa* Vol. XIV N°3: 407-432.
- \_\_\_\_\_ 2000<sup>a</sup>. El lenguaje en el niño. Una nueva mirada. *Estudios Pedagógicos* N°26: 51-67
- \_\_\_\_\_ 2002. La metodología Interaccional Integrativa: una propuesta de cambio. *Teoría e Práctica de Educacao*. Vol 4 N° 10: 97-114. Maringa.
- \_\_\_\_\_ 2003. La construcción del mundo en el lenguaje. *Revista de Psicología de la Universidad de Chile*. Vol. XII, n° 2: 71-84.



- \_\_\_\_\_2004<sup>a</sup>. La interacción prelingüística: primeras coordinaciones de acciones consensuales. *Estudios Pedagógicos* N° 30:61 -74.
- \_\_\_\_\_2005. Metodología Interaccional Integrativa (MII): Un modelo de aprendizaje. *Esquemas Pedagógicos* N° 6:28-34. Universidad de Cundinamarca.
- \_\_\_\_\_2006. La comprensión de lo diverso como condición de la Calidad educativa. *Investigaciones en Educación*. Vol. VI, n°2:73-86
- \_\_\_\_\_2007. Informe de avance Proyecto FONIDE 8513
- \_\_\_\_\_2007<sup>a</sup>. El lenguaje como construcción de mundo y la diversidad en la escuela: estudio en dos culturas. *Synergies Chili* N° 3:143-155.
- \_\_\_\_\_ 2010. El contexto interaccional y la diversidad en la escuela. *Estudios Pedagógicos* (en prensa)
- Ibáñez, N., Barrientos, F., Delgado T. y Geisse, G. 2007. *La evaluación del contexto interaccional en aulas de educación parvularia, básica y media*. Informe Final de Investigación. XIX Encuentro Nacional y 5° Internacional de Investigadores en Educación Santiago. CPEIP.
- Ibáñez, N. y Díaz, T. 2010 Informe Final de Investigación. Proyecto FONDECYT N°1060230.
- Ibáñez N., Díaz T., Druker S. y Rodríguez S. 2008. *Saber pedagógico y práctica docente. Estudio en aulas de educación parvularia y básica*. Colección I + I. Santiago. DIUMCE
- Ibáñez, N. Druker, S. y Rodríguez, S. 2009. *Saber pedagógico y práctica docente: estudio en aulas de educación parvularia y básica*. Informe Final de Investigación. Proyecto FONIDE N° 55.
- Ibáñez, N. y Maturana, H. 2002. *El surgimiento del lenguaje en el niño*. Informe Final de Investigación. Proyecto FONDECYT N°100078.
- \_\_\_\_\_2005. El surgimiento del lenguaje en el niño. Informe Final de Investigación, Proyecto Fondecyt 2002 N°1020492.

- Jáuregui, M.R., Carrasco, L. y Montes, I. 2003. *Evaluando, evaluando: ¿Qué piensa y qué hace el docente en el aula?*. Informe Final de Investigación. Universidad Católica Santa María. Perú. Disponible en: <http://cies.org.pe/files/active/0/R0204.pdf>.
- Leppänen, U., Niemi, P. y Jari-Erik, K.A. 2004. Development of reading skills among preschool and primary school pupils, *Reading Research Quarterly* 39: 72 –93.
- Leyton, M., Mancilla, V., Navarrete, V. y Painen, P. 2005) *Noción de Educación Intercultural Bilingüe en experiencias educativas de dos escuelas ubicadas en comunidades mapuche de la IX región*. Tesis Licenciatura en Educación. Universidad Católica de Temuco.
- Lobos, J. y Águila, M. 2004. *La educación como construcción social y la educación intercultural bilingüe, revisión crítica de una propuesta; enfocada en los casos de Trapa-Trapa y Puerto Choque*. Tesis de grado de Licenciado en Antropología. Universidad Austral de Chile. Valdivia, Chile.
- Llanquino, L.; Antinao, L. y García P. 2005. Proyecto de intervención educativa con enfoque intercultural: descripción de dos experiencias en comunidades mapuche. En Quilaqueo, Quintriqueo y Cárdenas (Eds.) *Educación, Currículo e Interculturalidad*. Temuco. UCT, Facultad de Educación:147-164
- Mercado, Ruth 2002. *Los saberes docentes como construcción social*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Miller, Errol, 2002. Políticas de formación docente en la mancomunidad del Caribe. En: *Formación Docente: un aporte a la discusión*. UNESCO:15-34.
- MIDEPLAN, Encuesta Casen 2006
- MINEDUC 2000. Desafíos y Fundamentos del Programa de Educación Intercultural Bilingüe. En [http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_portal=28&id\\_seccion=662&id\\_contenido=470](http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=28&id_seccion=662&id_contenido=470)
- MINEDUC, 2003. Marco para la Buena Enseñanza.
- \_\_\_\_\_2009. Resultados Nacionales SIMCE 2008. Disponible en: <http://.simce.cl>.

- \_\_\_\_\_2004. Orientaciones Nivel de Educación Básica. Disponible en: <http://www.mineduc.cl/biblio/documento/Orientaciones.pdf>.
- \_\_\_\_\_2005. Orientaciones Programa Educación Intercultural Bilingüe.
- \_\_\_\_\_2008. Programa de Educación Intercultural Bilingüe PEIB. Disponible en: [http://www.peib.cl/link.exe/PEIBOrigenes/Logros\\_2007](http://www.peib.cl/link.exe/PEIBOrigenes/Logros_2007).
- Nervi, M. Loreto, 2006. El saber pedagógico en Chile: Un contexto Contradictorio. En *Perspectivas Educativas* N° 6:
- Nervi M.L. y Nervi, H. 2007. *¿Existe la Pedagogía?*. Santiago. Universitaria.
- OCDE 2004. *Informe de la Educación en Chile*. Santiago. MINEDUC/OCDE.
- Olivares, O. 2005. Proyecto educación Intercultural Bilingüe Valle de Codpa. Disponible en <http://www.redinnovemos.org>.
- Quilaqueo, D. 2005. Asumir la formación en educación intercultural considerando saberes y conocimientos mapunche o mapuche. En Quilaqueo, Quintriqueo y Cárdenas (Eds.) *Educación Currículum e Interculturalidad*. Temuco. UCT, Facultad de Educación:17-30.
- Riquelme, P. 2000. Teorías implícitas y su influencia en la práctica pedagógica de un grupo de profesores pertenecientes a una escuela urbano marginal de Temuco. *Saberes y Haceres*, N°2. Vol.2:63-73.
- Sánchez, C., M. Angel, 2003. *Diversificación curricular y Diseño de práctica de aula intercultural en Educación Primaria: Posibilidades y Desafíos*. Instituto de Estudios Indígenas. Universidad de La Frontera.
- San Miguel, J. 2005. Nuevas demandas de la educación básica rural. *Revista Digital eRURAL*, Año 3 N° 5 junio 2005. Disponible en: <http://www.revistaerural.cl/indice5.htm>.
- Sandín, M. 2003. *Investigación Cualitativa en Educación. Fundamentos y Tradiciones*. Madrid. Mc Graw and Hill Interamericana de España.
- Stake, R. 1999. *Investigación con estudio de casos*. Madrid, Morata.

Tadeu da Silva, T. 1998. Cultura y curriculum como prácticas de significación. *Revista de Estudios de Currículo*: 59-76.

Vaillant, Denise, 2004. Formación de formadores. Estado de la práctica. En *Cuadernos de Preal*, No 25. Santiago. 2a parte.

Valenzuela G., Isabel, 2006 . *Hacia la construcción del saber especializado del profesor: el saber pedagógico*. Instituto de Educación. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Vera N. J. A., Domínguez G., Rosario, 2005. Práctica docente en el aula multigrado rural de una población mexicana. *Educacao e Pesquisa*. Vol.31, N°.1:31-43.

## BIONOTA

Nombre: Nolfá Ibáñez Salgado

Institución: Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación.  
Santiago, Chile

Cargo: Profesora Titular. Se desempeña como docente investigadora de la Facultad de Filosofía y Educación.

Título profesional: Profesora de estado en Educación Diferencial.  
Especialista en Problemas de Aprendizaje. Universidad de Chile

Grados Académicos: -Magister en Educación UMCE. - Doctor en Educación  
UAHC.

Dirección: Av. J. P. Alessandri 774 Ñuñoa  
Teléfono 2412641- 2412515

Mail: [nolfa.ibanez@umce.cl](mailto:nolfa.ibanez@umce.cl)



## CULTURA DE PAZ, UN RETO DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA, VENEZUELA.

*PEACE CULTURE, A CHALLENGE OF THE TACHIRA CATHOLIC UNIVERSITY, VENEZUELA*

**RINA MAZUERA ARIAS  
NEID ALBORNOZ ARIAS**

### RESUMEN

La Universidad Católica del Táchira como Universidad perteneciente a la Diócesis de San Cristóbal del Estado Táchira en Venezuela, e integrante de la Asociación de Universidades confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL), dentro de su plan estratégico se ha propuesto vincularse estrechamente con su entorno, lo que implica entre otros aspectos, lograr una apertura e interactuar con la comunidad a la cual pertenece y desde la investigación aportar soluciones a los problemas que aquejan a la región.

En virtud de ello, la UCAT ha venido y sigue trabajando en la creación y consolidación de la Cultura de Paz, inspirada en la Declaración del Decenio Internacional para la Cultura de Paz (2001-2010) de la UNESCO.

Esta labor se ha adelantado por medio, de investigaciones en el área y el fomento de la paz en diferentes niveles: dentro de los miembros de la comunidad universitaria y en la comunidad en general (nuestro contexto).

Uno de los retos de la Universidad Católica del Táchira es colaborar con el fomento de la Cultura de Paz y una de las formas de lograrlo es a

través de la formación. Para saber cómo educar y qué clase de educación impartir, es necesario conocer qué tipo de problemas azotan a las personas afectadas por las diversas clases de violencia o factores que impiden la existencia de una Cultura de Paz. Por ello, la Universidad trabajará en el estudio estadístico de las diversas clases de violencia intrafamiliar y factores que originan la pobreza en los veintinueve municipios del Estado Táchira, donde varios municipios limitan con territorio colombiano.

## ABSTRACT

Universidad Católica del Táchira is part of San Cristóbal Diocese and it is member of the Association of Jesuit Colleges and Universities (AJCU). One of Ucat's objectives in its strategic plan is to connect with the social environment. However, this connection implies other issues such as to open and to interface with the community hence research can help to solve regional community problems.

According to it, UCAT has been working in the creation and reinforcement of Culture of Peace; inspired in the UNESCO Declaration on a Culture of Peace on the International Decade for a Culture of Peace and Non-Violence of the World, 2001-2010.

This work is done through investigation and research by stimulating the Culture of Peace in different levels within the university community and the community (our context) itself.

One of the biggest challenges for Universidad Católica del Táchira is to collaborate with the encouragement of the Culture of Peace. UCAT strongly believes that this can be achieved through education. In order to select what and to whom educate it is necessary to know what kind of problems affect the community, the different causes of violence and the factors among it. For this reason, Ucat's Investigation and Research department will develop a study based on statistics of the different kinds of domestic violence and the factors that generate poverty in 29 municipalities of Táchira and the Colombian border.



## Cultura de Paz: ¿Qué es?

El origen de la Cultura de Paz lo encontramos en el «Congreso Internacional sobre la paz en la mente de los hombres», que se celebró por iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en la ciudad de Yamusukro, capital de Costa de Marfil (corazón de África), el 1° de julio de 1989. De este Congreso surgió la Declaración de Yamusukro sobre la paz en la mente de los hombres<sup>1</sup>, en la cual los países participantes observaron y comprobaron, entre otros aspectos, los siguientes:

- El anuncio y adopción de medidas de desarme por parte de algunos países, pero sin embargo, continúan los conflictos armados en el mundo como el *apartheid* en Sudáfrica<sup>2</sup>, intolerancia, racismo, discriminación contra la mujer y presiones económicas.
- El nacimiento de otras amenazas a la paz de naturaleza no militar, como es el desempleo, ausencia de desarrollo acompañado de la deuda de los países del Tercer Mundo, drogas, daños al medio ambiente y deterioro de los recursos naturales que ponen en peligro la vida.
- La naturaleza no biológica de la violencia, lo cual significa que los seres humanos se pueden formar y educar para vivir en paz, y pensar en un futuro fundado en la cooperación, el pluralismo y la justicia.
- La búsqueda de la paz debe ser un esfuerzo mancomunado basado en la cooperación, educación, ciencia, cultura y comunicación.

También en este Congreso, la UNESCO asumió el compromiso de trabajar en pro de la paz a través de la Universidad de las Naciones Unidas, así como también fue un compromiso para la Universidad para la Paz de Costa Rica y la Fundación Internacional Félix Houphouët-Boigny para la Paz de Yamusukro. De aquí nació el Programa por la Paz que ha invitado a los países, organizaciones intergubernamentales y no gubernamenta-

---

1 - Declaración de Yamasukro sobre la paz en la mente de los hombres. <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/yamusukro1.htm> Fecha de consulta: 27/10/2009.

2 - Significa segregación o exclusión implantada por los colonizadores holandeses en Sudáfrica, que se traduce es discriminación racial, política, económica y social y tomó forma jurídica en 1948. Por ejemplo, en ciertas zonas de las ciudades podían ser propietarios únicamente los blancos y los negros debían mudarse a otros lugares. Igualmente establecieron zonas segregadas como playas, escuelas, colegios, hospitales, incluso el transporte público.

les, comunidades científicas, culturales y educativas del mundo y a todas las personas a realizar aportes en la construcción de la nueva concepción de la paz fundada en los derechos humanos universales, fundar mayor conciencia del destino de la humanidad e incorporar en los programas educativos aspectos relativos a los derechos humanos y la paz.

Las acciones sucesivas de la UNESCO las podemos reseñar cronológicamente de la manera siguiente:

1. En el año 1992, en la 140ª reunión de la UNESCO<sup>3</sup>, se trataron los mecanismos de cómo fomentar la Cultura de Paz.
2. En el año 1994, se creó la Unidad del Programa de la Cultura de Paz, adscrito a la Dirección General de la UNESCO<sup>4</sup>, cuyas funciones en su oportunidad fueron:

1) coordinar el perfeccionamiento de una metodología para el fortalecimiento de una cultura de paz mediante la reflexión, la investigación y la evaluación; 2) desarrollar programas nacionales y subregionales de una cultura de paz; 3) ofrecer un enfoque integrado a las acciones de las diversas unidades y oficinas regionales de la; (*sic*) UNESCO que contribuya a la promoción de una cultura de paz; 4) coordinar estas acciones con las del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

3. En el año 1997, se proclamó el año 2000 como el Año Internacional de la Cultura de la Paz, según la resolución 52/15 (de fecha 20 de noviembre de 1997)<sup>5</sup> de la UNESCO, y de allí surgió el Manifiesto 2000 que insta a todas las personas a rechazar la violencia y vivir en paz, en un mundo solidario, justo, libre, digno y armonioso; promoviendo el respeto a la vida y dignidad de las personas, rechazo de la violencia en todas sus formas, reduciendo la exclusión, injusticia y opresión

---

3 - Decisiones de la reunión 140ª del Consejo Ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, de fecha 18 de noviembre de 1992 en París. <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000938/093839s.pdf> Fecha de consulta: 29 de octubre de 2009.

4 - «Hacia una Cultura Global de Paz». Documento de trabajo preparado por el Programa Cultura de Paz (CPP) UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001522/152204so.pdf> Fecha de la consulta: 29 de octubre de 2009. Pág. 6.

5 - Resolutions adopted by the General Assembly. 52/15. Proclamation of the year 2000 as the International Year for the Culture of Peace. <http://www.un-documents.net/a52r15.htm> Fecha de la consulta: 29 de octubre de 2009.

política y económica, defendiendo la libertad de expresión, promoviendo la preservación del planeta, apoyando la participación de las mujeres y principios democráticos.

4. En el año 1998, la UNESCO declaró según la resolución 53/25 (de fecha 19 de noviembre de 1998), el período 2001-2010, como el Decenio Internacional de una Cultura de Paz y no Violencia para los Niños del Mundo<sup>6</sup>.
5. En el año 1999, según resolución 53/243 (de fecha 6 de octubre de 1999), se origina la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz<sup>7</sup>, conformada por nueve artículos y ocho ámbitos de acción<sup>8</sup> para promover una Cultura de Paz, especialmente desde la Educación. En esta Asamblea se hizo referencia a la Carta de las Naciones Unidas, la constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Según el artículo 1° de la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz<sup>9</sup> anteriormente referido, la Cultura de Paz se define así:

---

6 - RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY. [without reference to a Main Committee (A/53/L.25)] 53/25. International Decade for a Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World (2001–2010) <http://www3.unesco.org/iycp/kits/a53r025.pdf> Fecha de la consulta: 29 de octubre de 2009.

7 - RESOLUCIONES APROBADAS POR LA ASAMBLEA GENERAL [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/53/L.79)] 53/243. Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz [http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp\\_res243.pdf](http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf) Fecha de consulta 29 de octubre de 2009.

8 - Ámbitos de Acción

1. Promover una cultura de paz por medio de la educación
2. Promover el desarrollo económico y social sostenible
3. Promover el respeto de todos los derechos humanos
4. Garantizar la igualdad entre mujeres y hombres
5. Promover la participación democrática
6. Promover la comprensión, la tolerancia y la solidaridad
7. Apoyar la comunicación participativa y la libre circulación de información y conocimientos
8. Promover la paz y la seguridad internacionales.

9 - Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de las Naciones Unidas. [http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp\\_res243.pdf](http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf) Fecha de la consulta: 28 de octubre de 2009. Pág. 2.

Es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en:

a) El respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación;

b) El respeto pleno de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados y de no injerencia en los asuntos que son esencialmente jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional;

c) El respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;

d) El compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos;

e) Los esfuerzos para satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presentes y futuras;

f) El respeto y la promoción del derecho al desarrollo;

g) El respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres;

h) El respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información;

i) La adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones; y animados por un entorno nacional e internacional que favorezca a la paz.

Consideramos que para que exista realmente una Cultura de Paz, las personas deben ser tolerantes y respetar a los demás, independientemente de sus opiniones. La Declaración de Principios sobre la Tolerancia, formulada por los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, congregados en París con ocasión de la 28ª reunión de la Conferencia General<sup>10</sup>, entre

---

10 - Declaración de Principios sobre la Tolerancia, realizada por los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13175&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13175&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) Fecha de consulta: 29 de Octubre de 2009.

el 25 de octubre al 16 de noviembre de 1995, en su artículo 1, señala el significado de la tolerancia:

1.1 La tolerancia consiste en el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y medios de ser humanos. La fomentan el conocimiento, la actitud de apertura, la comunicación y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La tolerancia consiste en la armonía en la diferencia. No sólo es un deber moral, sino además una exigencia política y jurídica. La tolerancia, la virtud que hace posible la paz, contribuye a sustituir la cultura de guerra por la cultura de paz.

1.2 Tolerancia no es lo mismo que concesión, condescendencia o indulgencia. Ante todo, la tolerancia es una actitud activa de reconocimiento de los derechos humanos universales y las libertades fundamentales de los demás. En ningún caso puede utilizarse para justificar el quebrantamiento de estos valores fundamentales. La tolerancia han de practicarla los individuos, los grupos y los Estados.

1.3 La tolerancia es la responsabilidad que sustenta los derechos humanos, el pluralismo (comprendido el pluralismo cultural), la democracia y el Estado de derecho. Supone el rechazo del dogmatismo y del absolutismo y afirma las normas establecidas por los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos.

1.4 Conforme al respeto de los derechos humanos, practicar la tolerancia no significa tolerar la injusticia social ni renunciar a las convicciones personales o atemperarlas. Significa que toda persona es libre de adherirse a sus propias convicciones y acepta que los demás se adhieran a las suyas. Significa aceptar el hecho de que los seres humanos, naturalmente caracterizados por la diversidad de su aspecto, su situación, su forma de expresarse, su comportamiento y sus valores, tienen derecho a vivir en paz y a ser como son. También significa que uno no ha de imponer sus opiniones a los demás.

Aunado a la tolerancia, la Cultura de Paz también significa para los Estados, la cooperación internacional y cumplimiento de obligaciones internacionales; fomento de la democracia; superación de la pobreza y analfabetismo; eliminación de la discriminación hacia la mujer, racismo y xenofobia; libertad de expresión; gestión pública transparente y pro-

moción de los derechos humanos. Las universidades deben procurar apegarse a los postulados de la Cultura de Paz de la UNESCO, ya que desde la academia las contribuciones que se generen, pudieran tener un importante impacto en la sociedad por la seriedad que en la percepción pública las caracteriza.

## Importancia para la UCAT

Es por esto que la Universidad Católica del Táchira, ha establecido la Cultura de Paz como una de sus líneas de investigación que impulsa desde el año 2007.

La referida línea de investigación está apegada a la misión de la Universidad, la cual establece: «...colaborar en el fortalecimiento de la **cultura de la paz**, y de afianzar el valor trascendente de la persona<sup>11</sup>. (Negrillas propias).

Es de destacar que la mencionada línea de investigación tiene como propósito hacer aportes desde la academia, para contribuir a la transformación de la cultura de guerra y de violencia, en una cultura de paz y de no violencia, en el marco del Decenio Internacional para la Cultura de Paz (2001-2010), durante el cual se insta a individuos, grupos, asociaciones, comunidades educativas, empresas e instituciones, a llevar a su actividad cotidiana el compromiso de respetar la vida, rechazar la violencia, preservar el planeta, poner en práctica la generosidad y la solidaridad.

Para la UCAT es de vital importancia desarrollar la mencionada línea de investigación, porque es una Universidad que se encuentra enclavada en una zona fronteriza, donde el problema más grave que padece la población es la inseguridad, la cual se manifiesta de manera física, jurídica y económica, y hace que los ciudadanos sientan que su vida no está protegida ni es respetada. Donde los habitantes de la región también tienen la gran ventaja de haber nacido en una de las fronteras más activas de América Latina, como es la frontera colombo-venezolana. Esta zona se caracteriza por la complejidad histórica y social del proceso de la violencia en los países que comparten la frontera. Allí se produce un tejido cultural en el que las relaciones personales, familiares, comerciales, económicas, sociales y políticas tienen características propias, difíciles de comprender por quien no ha nacido ni vivido en ella. El que vive en la

---

11 - Universidad Católica del Táchira. <http://www.ucat.edu.ve/nuevo/ucat.php?ID OPCION=91&ruta=UCAT/Identidad/Misión> Fecha de la consulta: 29 de octubre de 2009.

frontera tiene la ventaja de haber experimentado que no es una barrera, sino una posibilidad de intercambio, crecimiento, aunque también de riesgo y tentaciones.

## ¿Qué ha hecho la UCAT?

Las contribuciones realizadas por la UCAT en el marco de la línea de investigación Cultura de Paz, se relacionarán a continuación:

A) En investigación: a la fecha se ha trabajado en seis proyectos, de los cuales cuatro están concluidos y dos están *ad portas* de ser concluidos.

### A.1) Investigaciones concluidas:

- Libro: «Cultura de Paz en el Alto Apure y el Táchira. Un reto de frontera». Investigación realizada en convenio entre la UCAT y la Parroquia San Camilo de Lelis de El Nula, Estado Apure. Publicación concluida, publicada y presentada en mayo de 2009<sup>12</sup>. Consistió en una investigación socialmente significativa que contribuye a crear un pensamiento transformador de las estructuras sociales generadoras de injusticia y exclusión, siendo un aporte necesario para construir una Cultura de Paz en la región. Las propuestas planteadas en la investigación constituyen una estrategia que podría ayudar a avanzar hacia una Cultura de Paz. Las mismas están inspiradas en la percepción de la población consultada y en las posibilidades reales que se poseen para recorrer ese camino. Las referidas estrategias están enfocadas en tres líneas como son: la vida como sentido, centro y corazón de las relaciones humanas, superación de la pobreza para alcanzar una vida digna, educar para la paz considerando entre otros aspectos (la violencia intrafamiliar que alimenta el círculo vicioso de la violencia).
- Investigación aún no publicada: «Medios de comunicación, tecnologías de información y estrategias comunicacionales para una Cultura de Paz» desarrollada por Miguel David Arrieta Zinguer. La investigación consistió en establecer elementos que permitan determinar la promoción de la tolerancia y el respeto

---

12 - Biaggini X., Ramírez E., Brito P., Rodríguez J., Mazuera R., y Albornoz N. «Cultura de Paz en el Alto Apure y el Táchira. Un reto de Fronteras». Editorial Sin Límite. Mérida – Venezuela. ISBN: 978-980-6500-02-0.

mediante la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como la consideración de la importancia que tiene la comunicación como fenómeno para el desarrollo de la Cultura de Paz mediante un plan de acción que permita identificar las causas y manifestaciones concretas que puedan propender al desarrollo de la Cultura de la Paz. Analizar los mecanismos discursivos que permitan identificar los elementos del discurso que propugnan o toleran la violencia, mediante la admisión de temas y tonos que niegan el valor y hasta la existencia misma del otro, que no respetan la esencia misma de los valores humanos y la convivencia pacífica.

- Investigación aún no publicada: «Educar para la paz desde las aulas de clase» desarrollada por Laura Denid Pineda de Herrera. La investigación consistió en evaluar los factores relacionados con las actitudes y el comportamiento de violencia en niños cursantes del 5º y 6º grado de las escuelas públicas y privadas del Municipio San Cristóbal, pertenecientes a los estratos socio económicos AB, C y D, para la creación de talleres enfocados en fomentar los valores anti violencia para crear Cultura de Paz.
- Investigación aún no publicada: «Prevención general y temprana de la violencia delictiva en la sociedad tachirense» desarrollada por Ximena Biaggini Labrador. La investigación consistió en realizar una propuesta de una política criminal alternativa al problema de la violencia delictiva (análisis riguroso y científico del problema y las causas que lo originan, experiencias y acuerdos en y para la implementación de alternativas de política criminológica).

#### A.2) Investigaciones *ad portas* de ser concluidas:

- «Corte Interamericana de Derechos Humanos y Construcción de la Paz en Suramérica: nulidad de indultos y amnistías» que está siendo desarrollada por Joan Sánchez Montero. Esta investigación tiene como fundamento la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) ha contribuido tras el conflicto a la construcción de la paz en los procesos de justicia transicional de Suramérica declarando la nulidad de indultos y amnistías y permitiendo, en consecuencia, la persecución de crímenes de derecho internacional ocurridos en el pasado.



- «Distribución de los recursos económicos para procurar una Cultura de Paz en Venezuela» desarrollada por Brígida Carolina Rincón Chacón. Esta investigación parte de la percepción de que si bien en Venezuela los recursos económicos abundan, persiste la pobreza, el desempleo y el bajo poder adquisitivo, contribuyendo a generar violencia e inconformidad en la población.

B) Observatorio de violencia interpersonal en el Estado Táchira (convenio entre la Universidad Católica del Táchira UCAT y el Laboratorio de Ciencias Sociales LACSO). Desde el año 2007, en el observatorio se construyen estadísticas anuales de sucesos reseñados diariamente en la prensa regional (Diario La Nación y Diario Los Andes), que corresponden al tipo de violencia interpersonal, estadísticas que permiten conocer la realidad que se vive en la región en materia de violencia interpersonal, y deberían servir de base para que el Poder Público fije las políticas correspondientes encaminadas en reducir y en lo posible, eliminar este tipo de violencia. Se emplea la metodología del Laboratorio de Ciencias Sociales LACSO, que comprende las siguientes fases: selección y archivo cronológico de los sucesos, clasificación, llenado del instrumento, incorporación de la información contenida en los instrumentos en el programa CsPro. Por último, elaboración del informe anual que es remitido a LACSO.

C) Vinculación con otras organizaciones:

- Red Paz en Fronteras. Los miembros fundadores de la red son las siguientes instituciones: Parroquia San Camilo de Lelis de El Nula, Estado Apure, Venezuela, UCAT, Fe y Alegría, Instituto Radiofónico de Fe y Alegría (IRFA), Servicio Jesuita de Refugiados (SJR), Centro Gumilla. La misión de la red es unir un grupo de instituciones con amplia experiencia de trabajo educativo, social y pastoral en los ejes fronterizos venezolanos. La red tiene como objetivo diseñar y desarrollar procesos, programas y proyectos integrales de formación, investigación, comunicación e incidencia orientados a prevenir la violencia y contribuir a la construcción de una cultura de paz caracterizada por el ejercicio de la libertad, justicia social, inclusión, tolerancia, diálogo, negociación política, gobernabilidad democrática y la apertura a las relaciones entre los pueblos, con un espíritu humanista y universal.

#### D) Actividades complementarias:

- Primera Semana de la Paz, tema central y se realizaron las siguientes actividades. La UCAT ha institucionalizado la Semana de Paz, una vez cada año. La primera vez fue celebrada durante el mes de abril de 2008 y el tema central fue Educación para la Paz. Durante esta semana se organizaron actividades que intentaron involucrar a toda la comunidad universitaria y la comunidad de los municipios del Estado Táchira y el municipio San Camilo de Lelis de El Nula, Estado Apure. Entre las actividades más importantes que fueron realizadas tenemos: conferencias dirigidas a los estudiantes de pre y postgrado, conferencias dirigidas a los profesores y maestros de las escuelas y colegios de los municipios, concurso de fotografía y mejor lema en torno al tema central de la Semana de la Paz que fue dirigido a profesores, alumnos y personal administrativo y obrero de la UCAT, día de blanco que fue una actividad realizada con los alumnos de pregrado de la UCAT.
- Coloquio «Propuestas para una Agenda de Paz». Fue una iniciativa realizada a finales de mayo de 2008 en conjunto con la Parroquia San Camilo de Lelis de El Nula.
- Para ello, hemos creado un coloquio titulado: Agenda para una propuesta de Paz. Esta actividad tuvo como finalidad crear un espacio de diálogo, reflexión, debate, propuestas y diseño de acciones comunes a la problemática de la violencia en la zona fronteriza y la construcción de una Cultura de Paz justa y duradera, sobre la base de la elaboración de una política pública de carácter democrática; entendida ésta como la defensa del derecho a vivir en Paz y el mejor camino para promover las transformaciones requeridas en la frontera. El planteamiento fue intercambiar experiencias y generar propuestas concretas para buscar caminos para prevenir la violencia y contribuir a la construcción de una Cultura de Paz, tomando como punto de partida los resultados de la investigación «Cultura de Paz en el Alto Apure y el Táchira, un reto de frontera», realizada en la UCAT en convenio con la Parroquia San Camilo de Lelis. Los participantes de este coloquio fueron entre otros: autoridades académicas de la UCAT, profesores de la UCAT, representantes de universidades locales, alcaldes, gobernador del Estado Táchira, cuerpos de seguridad, iglesia.

- **II Semana de la Paz, tema central y concurso.** Este segundo evento está programado para marzo de 2010, y el tema central es Familia, conflictos y promoción de una Cultura de Paz en el Estado Táchira.

## Planes de la UCAT

La Universidad Católica del Táchira consciente de la problemática que se vive en el Estado Táchira, en donde existe violencia delictiva, violencia intrafamiliar y violencia proveniente de los grupos armados irregulares colombianos, ha decidido crear un Observatorio Social del Estado Táchira cuyo objetivo principal será llevar estadísticas sobre la violencia intrafamiliar, la pobreza y la violencia delictiva, para documentar, analizar y tener el soporte para aquellas investigaciones que se consideren pertinentes con el propósito de aportar soluciones a los problemas de la comunidad y de esa manera estrechar los vínculos de la Universidad con el entorno en este caso con los menos favorecidos, quienes en principio son los más afectados por los problemas de la región. La información recogida estará en un banco de datos para hacer accesible la información acopiada a todos los interesados.

El Observatorio Social del Estado Táchira permitirá optimizar la comprensión de la realidad social (violencia intrafamiliar, interpersonal, pobreza, etc.) que se vive en los veintinueve municipios del estado, para divulgar el estudio de las razones y consecuencias de la situación que se vive; generar información confiable de la realidad; promover en los entes públicos, privados y sociedad civil el interés por temas fundamentales que al solucionarlos o tratarlos permitirán la existencia de una cultura de paz; recabar datos inexistentes y al mismo tiempo informar aquellas investigaciones que se inicien en el área y aporten soluciones.

## La violencia intrafamiliar un gran problema

La violencia intrafamiliar es la violencia que lamentablemente se materializa en segundo lugar en la zona fronteriza del Estado Táchira<sup>13</sup>, dato que impulsa a la Universidad a investigar la materia.

---

13 - Biaggini X., Ramírez E., Brito P., Rodríguez J., Mazuera R., y Albornoz N. *Op. Cit.* p. 239.

La violencia intrafamiliar es un problema social que afecta a todos los miembros de la familia, sin importar la edad o el género: niñas, niños, adolescentes, mujeres, hombres y adultos mayores (pudiendo ser agentes o víctimas)<sup>14</sup>. Situación que empeora las consecuencias negativas de la misma por ocurrir puertas adentro. Como señala la Organización Mundial de la Salud entre los diez datos sobre la prevención de la violencia, se encuentra:

Las muertes por homicidio, y aún más por suicidio, son mucho más numerosas que las muertes en acciones de guerra. Así, por cada muerte debida a la guerra hay tres por homicidio y cinco por suicidio. Sin embargo, la mayor parte de las acciones violentas se producen de puertas adentro y su consecuencia no es la muerte, sino años de sufrimiento físico y emocional<sup>15</sup>.

En Venezuela la derogada Ley sobre la violencia contra la mujer y la familia en su artículo 4 definía la violencia contra la mujer y la familia, regulando y sancionando la violencia física, sexual, psicológica que se practicaba sobre los miembros de la familia por parte personas igualmente pertenecientes al núcleo familiar. La nueva Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, que derogó la ley antes indicada regula únicamente la violencia contra la mujer, dejando sin protección los demás miembros de la familia. En ese sentido el artículo 14 establece:

La violencia contra las mujeres a que se refiere la presente Ley, comprende todo acto de violencia sexista basado en la discriminación y en las relaciones de desigualdad y en las relaciones de poder asimétricas entre los sexos que subordinan a la mujer, que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, emocional, económico o patrimonial para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública o privada, y que abarca sin limitarse a estos actos, la violencia doméstica, la violencia laboral, la violencia en los espacios de estudio, violencia obstétrica, violencia ginecológica, la violencia mediática, la violencia simbólica, el acoso sexual, el hostigamiento, el acceso carnal

---

14 - Almenares Aleaga Mariela, Louro Bernal Isabel y Ortiz Gómez María T., «Comportamiento de la violencia intrafamiliar». <http://scielo.sld.cupdfmgiv15n3mgi11399.pdf>

15 - Organización Mundial de la Salud. <http://www.who.int/features/factfiles/injuries/es>, fecha de consulta 28 de octubre 2009.

violento, la trata de mujeres, la pornografía, la violencia contra las empleadas domésticas, la prostitución forzada, la explotación sexual comercial, la explotación económica, el feminicidio y cualquier otra forma de violencia en contra de las mujeres.

Si bien es cierto dentro de las víctimas de la violencia intrafamiliar se encuentran las mujeres, éstas no son las únicas víctimas, pero el esfuerzo que hace el gobierno nacional va encaminado específicamente a conjurar la violencia de género. En ese sentido la Defensoría del Pueblo en su informe anual 2008, presentado en agosto de 2009, señala todo el esfuerzo en fortalecer la defensa pública en la jurisdicción de violencia contra la mujer, en igual sentido el Ministerio Público creó quince nuevas representaciones fiscales con competencia en materia de violencia contra las mujeres.<sup>16</sup>

De acuerdo con el informe anual del 2008 de la Fiscal General de la República, en el área de violencia contra la mujer, se registraron cincuenta y ocho mil cuatrocientos veintiún ingresos y dos mil ciento sesenta y cinco egresos.<sup>17</sup>

Con la finalidad de consolidar datos que permitan establecer políticas públicas para prevenir la violencia de género el Instituto Nacional de Estadística (INE), en conjunto con Instituto Nacional de la Mujer (INAMUJER), Ministerio Público, Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) y la Defensoría del Pueblo diseñó en el 2008 una planilla única para la recepción de denuncias de violencia contra la mujer.<sup>18</sup>

En el caso de hombres maltratados por las mujeres, la violencia suele ser psicológica más no física, en el caso de humillaciones y desvalorizaciones lo que suele ocurrir cuando la mujer es quien tiene un papel preponderante en el sustento de la familia<sup>19</sup>, situación que no se contempla en el derecho venezolano.

---

16 - Defensoría del Pueblo. [http://www.defensoria.gob.ve/dmdocuments/informe\\_anual\\_2008.pdf](http://www.defensoria.gob.ve/dmdocuments/informe_anual_2008.pdf), fecha de consulta 26 de octubre de 2009.

17 - Informe Anual de la Fiscal General de la República 2008. <http://www.fiscalia.gov.ve/anual2008/fiscal.pdf>, fecha de consulta 27 de octubre de 2009.

18 - Informe anual 2008 de la Defensoría del Pueblo, [http://www.defensoria.gob.ve/dmdocuments/informe\\_anual\\_2008.pdf](http://www.defensoria.gob.ve/dmdocuments/informe_anual_2008.pdf), fecha de consulta 26 de octubre de 2009.

19 - Echeburúa Enrique, de Corral Paz. Manual de violencia familiar. Madrid, 2006, p.5.

En el caso de los niños y adolescentes la Ley orgánica para la protección de niños, niñas y adolescentes establece en el artículo 32-A:

Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho al buen trato. Este derecho comprende una crianza y educación no violenta, basada en el amor, el afecto, la comprensión mutua, el respeto recíproco y la solidaridad.

El padre, la madre, representantes, responsables, tutores, tutoras, familiares, educadores y educadoras deberán emplear métodos no violentos en la crianza, formación, educación y corrección de los niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, se prohíbe cualquier tipo de castigo físico o humillante. El Estado, con la activa participación de la sociedad, debe garantizar políticas, programas y medidas de protección dirigidas a la abolición de toda forma de castigo físico o humillante de los niños, niñas y adolescentes.

Se entiende por castigo físico el uso de la fuerza, en ejercicio de las potestades de crianza o educación, con la intención de causar algún grado de dolor o incomodidad corporal con el fin de corregir, controlar o cambiar el comportamiento de los niños, niñas y adolescentes, siempre que no constituyan un hecho punible.

Se entiende por castigo humillante cualquier trato ofensivo, denigrante, desvalorizador, estigmatizante o ridiculizador, realizado en ejercicio de las potestades de crianza o educación, con el fin de corregir, controlar o cambiar el comportamiento de los niños, niñas y adolescentes, siempre que no constituyan un hecho punible.

La legislación venezolana prohíbe el maltrato hacia los niños, adolescentes y la mujer, por separado, sin prohibir la violencia en todas sus clases en la familia, desconociendo de esa manera el problema social que implica la violencia intrafamiliar. En Venezuela no existen estadísticas oficiales de violencia intrafamiliar, el Instituto Nacional de Estadística (INE) no los incluye, sin embargo en el Plan Estadístico Nacional 2008-2013 entre los principales productos estadísticos de utilidad común incluye la incorporación a registros administrativos de características sociales, culturales, étnicas, de género y de referencia geográfica común:

Organización y desarrollo de datos administrativos relativas a temáticas específicas de carácter social, para las cuales es preciso prever en el diseño de los registros y en su recopilación, la

inclusión de características e información que permita contar con datos relativos a: situación de la mujer y de hombres (perspectiva género), niños/as y adolescentes, personas con discapacidades, auto-reconocimiento, cultura y pertenencia a pueblos indígenas. De no considerarse en los registros de educación, salud, registro civil, seguridad (denuncias), indigencia, entre muchos otros, no será posible disponer de datos que den cuenta de características sociodemográficas, culturales, condiciones de vida y referenciados geográficamente a ciudades, pueblos y comunidades, asociadas a la población afectada por las mismas problemáticas, siendo que se manifiestan de manera diferenciada de un centro poblado a otro y por regiones<sup>20</sup>.

Ante la carencia de estadísticas de violencia intrafamiliar en Venezuela y por ende en el Estado Táchira, surge la necesidad de crear el Observatorio de Violencia Intrafamiliar que entre otras actividades, consistirá en aplicar anualmente instrumentos que permitan detectar la causa y clase de violencia intrafamiliar en los veintinueve municipios del estado. Los datos le permitirán a la Universidad Católica del Táchira cumplir su Misión y parte su responsabilidad social universitaria al establecer propuestas encaminadas a prevenir la violencia intrafamiliar por medio de la sensibilización, formación, orientación, comunicación y promoción de los derechos humanos, la dignidad de la persona y la igualdad de todos.

Para la existencia de una Cultura de Paz, de una familia en donde no existan rasgos de violencia, es necesaria la tolerancia y el respeto a los demás, la mejor forma de contribuir y en la que puede participar la Universidad es en la dimensión educativa. Como señala la Organización Mundial de la Salud:

Los programas de prevención de la violencia dirigidos a los hogares con alto riesgo de maltrato infantil dan formación a los padres en materia de desarrollo infantil, métodos disciplinarios no violentos y técnicas de resolución de problemas. Sobre todo en las familias monoparentales o de bajos ingresos, la educación de los padres tiene una serie de beneficios, entre los que se encuentra la disminución del riesgo de maltrato físico de los niños.<sup>21</sup>

---

20 - Plan estadístico nacional 2008-2013. [http://www.ine.gov.ve/eline/plan2008\\_2013.pdf](http://www.ine.gov.ve/eline/plan2008_2013.pdf). Fecha de consulta 25 de octubre de 2009.

21 - Organización Mundial de la Salud. <http://www.who.int/features/factfiles/injuries/es/> fecha de consulta 28 de octubre 2009.

Al educar a todos los miembros de la familia, se previene la violencia y la transmisión de experiencias violentas, lo que constituye un logro, ya que si el niño sufre de maltratos, existe un alto grado de probabilidad de que sea un adulto maltratador<sup>22</sup>.

Al obtener datos y estudiar la violencia intrafamiliar en el Estado Táchira, se incluirá aquellos municipios fronterizos con Colombia, en donde existe igualmente violencia intrafamiliar, y personas desplazadas o refugiados o solicitantes de refugios, lo que permitirá que los datos e investigaciones se extiendan no solo a los venezolanos sino también a los colombianos, porque en últimas se trata de «gente de frontera». En ese sentido en la investigación efectuada en los cinco municipios fronterizos en el 2008, un número elevado de encuestados consideran que existen personas desplazadas en Pedro María Ureña (46,67%), Bolívar (77,27%), Páez (86,79%), Fernández Feo(71,43%) y San Cristóbal (19,50%)<sup>23</sup>.

Las cifras que se obtengan en el Observatorio Social darán lugar a investigaciones en donde se trate el tema de los desplazados y refugiados ampliando el campo de acción del mismo.

---

22 - Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio. Número 9, julio de 2009. <http://www.unicef.org/lac/Boletin-Desafios9-CEPAL-UNICEF.pdf> fecha de consulta 24 de octubre de 2009.

23 - Cultura de paz en el Alto Apure y el Táchira: un reto de frontera, p. 230.



## Referencias

Declaración de Yamasukro sobre la paz en la mente de los hombres. <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/yamusukro1.htm> Fecha de consulta: 27/10/2009.

Decisiones de la reunión 140ª del Consejo Ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, de fecha 18 de noviembre de 1992 en París. <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000938/093839s.pdf> Fecha de consulta: 29 de octubre de 2009.

«Hacia una Cultura Global de Paz». Documento de trabajo preparado por el Programa Cultura de Paz (CPP) UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001522/152204so.pdf> Fecha de la consulta: 29 de octubre de 2009. Pág. 6.

Resolutions adopted by the General Assembly. 52/15. Proclamation of the year 2000 as the International Year for the Culture of Peace. <http://www.un-documents.net/a52r15.htm> Fecha de la consulta: 29 de octubre de 2009.

RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY. [*without reference to a Main Committee (A/53/L.25)*] 53/25. International Decade for a Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World (2001–2010) <http://www3.unesco.org/iycp/kits/a53r025.pdf> Fecha de la consulta: 29 de octubre de 2009.

RESOLUCIONES APROBADAS POR LA ASAMBLEA GENERAL [*sin remisión previa a una Comisión Principal (A/53/L.79)*] 53/243. Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz [http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp\\_res243.pdf](http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf) Fecha de consulta 29 de octubre de 2009.

Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de las Naciones Unidas. [http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp\\_res243.pdf](http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf) Fecha de la consulta: 28 de octubre de 2009. Pág. 2.

Declaración de Principios sobre la Tolerancia, realizada por los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13175&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13175&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) Fecha de consulta: 29 de Octubre de 2009.

Universidad Católica del Táchira. [http://www.ucat.edu.ve/nuevo/ucat.php?ID\\_OPCION=91&ruta=./UCAT/Identidad/Misión](http://www.ucat.edu.ve/nuevo/ucat.php?ID_OPCION=91&ruta=./UCAT/Identidad/Misión) Fecha de la consulta: 29 de octubre de 2009.

Biaggini X., Ramírez E., Brito P., Rodríguez J., Mazuera R., y Albornoz N. «Cultura de Paz en el Alto Apure y el Táchira. Un reto de Fronteras». Editorial Sin Límite. Mérida – Venezuela. ISBN: 978-980-6500-02-0.

Almenares Aleaga Mariela, Louro Bernal Isabel y Ortiz Gómez María T., «Comportamiento de la violencia intrafamiliar». <http://scielo.sld.cupdfmgiv15n3mgi11399.pdf>

Organización Mundial de la Salud. <http://www.who.int/features/factfiles/injuries/es/>, fecha de consulta 28 de octubre 2009.

Defensoría del Pueblo. [http://www.defensoria.gob.ve/dmdocuments/informe\\_anual\\_2008.pdf](http://www.defensoria.gob.ve/dmdocuments/informe_anual_2008.pdf), fecha de consulta 26 de octubre de 2009.

Informe Anual de la Fiscal General de la República 2008. <http://www.fiscalia.gov.ve/anual2008/fiscal.pdf>, fecha de consulta 27 de octubre de 2009.

Informe anual 2008 de la Defensoría del Pueblo, [http://www.defensoria.gob.ve/dmdocuments/informe\\_anual\\_2008.pdf](http://www.defensoria.gob.ve/dmdocuments/informe_anual_2008.pdf), fecha de consulta 26 de octubre de 2009.

Echeburúa Enrique, de Corral Paz. Manual de violencia familiar. Madrid, 2006, p.5.

Plan estadístico nacional 2008-2013. [http://www.ine.gov.ve/eline/plan2008\\_2013.pdf](http://www.ine.gov.ve/eline/plan2008_2013.pdf). Fecha de consulta 25 de octubre de 2009.

Organización Mundial de la Salud. <http://www.who.int/features/factfiles/injuries/es/> fecha de consulta 28 de octubre 2009.

Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio. Número 9, julio de 2009. <http://www.unicef.org/lac/Boletin-Desafios9-CEPAL-UNICEF.pdf> fecha de consulta 24 de octubre de 2009.

Cultura de paz en el Alto Apure y el Táchira: un reto de frontera, p. 230.

## BIONOTA

Rina Mazuera Arias. Abogada egresada de la Universidad Católica del Táchira, Especialista en Derecho Administrativo, Especialista en Derecho Tributario y Doctora en Derecho por la Universidad de Zaragoza en el Programa de Derecho de Familia y de la Persona, en el año 2008.

Mail: [rmazuera@ucat.edu.ve](mailto:rmazuera@ucat.edu.ve)

Neida Albornoz Arias Licenciada en Contaduría Pública egresada de la Universidad Católica del Táchira. Especialista en Análisis Bursátil y Gestión de Carteras, por el Instituto de Estudios Bursátiles de Madrid en el año 2003, Doctoranda en Economía y Finanzas, programa en Economía y Dirección de Empresas, de la Universidad de Deusto, País Vasco - España

Mail: [albornoz@ucat.edu.ve](mailto:albornoz@ucat.edu.ve)



## MIGRACIÓN Y EDUCACIÓN EN REGIONES FRONTERIZAS. EL CASO DE LOS MIGRANTES CENTROAMERICANOS EN CHIAPAS, MÉXICO, UN TEMA PENDIENTE

### *MIGRATION AND EDUCATION IN BORDER REGIONS. THE CASE OF CENTRAL AMERICAN MIGRANTS*

**MARTHA LUZ ROJAS WIESNER**

*«[En la esfera de la enseñanza] el principio de la no discriminación se aplica a todas las personas en edad escolar que residan en el territorio de un Estado Parte, comprendidos los no nacionales y con independencia de su situación jurídica.» (Párrafo 34, Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, 1999)*

#### RESUMEN

En este artículo se llama la atención sobre la necesidad de considerar la complejidad de la migración en regiones transfronterizas al momento de diseñar programas de educación para personas que participan en estos procesos. Esta complejidad está asociada a varios factores, entre los cuales están las características de la región o regiones donde se produce dicha dinámica, así como las características de los propios migrantes. Con ese fin, analizo la situación de una región transfronteriza de México con Guatemala: la región del Soconusco, en el estado de Chiapas, caracterizada por una intensa dinámica poblacional en la que hay inmigra-

ción y migración temporal desde Guatemala y otros países vecinos, así como movilidad espacial cotidiana de residentes transfronterizos de Guatemala. La condición migratoria irregular de los inmigrantes, y las condiciones de vida y de trabajo de migrantes temporales y de residentes transfronterizos, son factores que se deben analizar, dado que afectan el acceso educativo de niños y niñas vinculados a esta dinámica. Al final, enfatizo la necesidad de la participación de varias instancias en el diseño de programas educativos pertinentes.

## ABSTRACT

This article draws attention to the need to consider the complexity of migration in transfrontier regions to design education programs for people involved in these processes. This complexity is associated with several factors, among which are the characteristics of the region or regions that produce the dynamics and characteristics of migrants. With this end, I analyze the situation of a frontier region between Mexico and Guatemala: Soconusco region in the state of Chiapas, characterized by intense population dynamics in which there are immigration and temporary migration from Guatemala and other neighboring countries, and commuting from Guatemala. Irregular immigration status of immigrants, and the conditions of life and work of temporary migrants and commuters are factors that must be analyzed, as they affect educational access of children linked to this dynamic. In the end, I emphasize the need for the participation of several instances in the design of appropriate educational programs.

## Introducción

En México se han emprendido algunas acciones relacionadas con la educación de niños mexicanos migrantes que se desplazan dentro del territorio nacional o que tienen experiencia migratoria en Estados Unidos; sin embargo, recientemente las autoridades educativas han considerado ampliar la atención a los hijos de jornaleros agrícolas guatemaltecos que arriban al estado de Chiapas para laborar en actividades del sector primario. Asimismo, distintos actores gubernamentales, académicos y de la sociedad organizada, han iniciado un proceso de discusión sobre las necesidades educativas de hijos de inmigrantes, es decir, de quienes por diversas razones se han quedado a vivir en México y sus hijos han nacido en este país. Desde mi punto de vista, estas iniciativas educativas han adolecido de un diagnóstico amplio y suficiente sobre los distintos tipos de migrantes que llegan o se asientan en la frontera sur de México, quienes en su mayoría provienen de la vecina Guatemala, pero también de Honduras y El Salvador, entre otros países con menor magnitud. En ese sentido, es indispensable tener un conocimiento más amplio sobre la composición de los flujos y las características de las personas que se internan a México, con la intención de contar con elementos suficientes para emitir recomendaciones relacionadas con las condiciones de vida de estas poblaciones y, en determinados casos, con su inserción en los lugares de destino en México.

A partir de mi experiencia de investigación en El Colegio de la Frontera Sur relacionada con la dinámica migratoria en una región fronteriza de México con Guatemala, destaco la importancia de conocer las principales características de los distintos flujos poblacionales en una región que, de acuerdo con Jan de Vos, no sólo debe ser considerada como la frontera límite con Guatemala, sino también como una frontera frente con «vocación centroamericana».<sup>1</sup>

## La región transfronteriza

Al referirnos a la región fronteriza, estamos considerando, como lo señala Jan de Vos, que lo fronterizo no sólo alude a una línea o franja

---

1- Según Jan de Vos, a pesar de la división territorial producida en el siglo XIX, Chiapas siguió hermanada con Guatemala en su modo de hablar, su estilo de vida, sus prácticas religiosas, sus gustos artísticos, y sus sistemas de producción agrícola y ganadera, entre otros, conservando lo que él denomina una «vocación centroamericana» (De Vos, 2002)

territorial divisoria precisamente delimitada (*border* o frontera límite), sino que, además, hace referencia a un territorio o a una región en expansión (*frontier* o frontera frente) (De Vos, 2002: 50). En esa doble connotación, las fronteras son al mismo tiempo ámbitos de rupturas y de continuidades, es decir, regiones que se extienden y que adquieren dimensiones transfronterizas e identidades propias, que las distinguen de los territorios que separan (Castillo, 2002:31).

Según Manuel Ángel Castillo (2002), la conformación de la región fronteriza del sur de México ha sido un largo proceso de integración interna, pero también de diferenciación con Belice y Guatemala, lo que ha modificado al mismo tiempo el entorno de dicha región y sus relaciones con el exterior. En este «espacio de convergencias, en el que se comparte la historia con los pueblos centroamericanos y caribeños» (Fábregas, 1997: 349), algunas regiones han adquirido mayor importancia, debido a la cantidad e intensidad de intercambios comerciales o de desplazamientos de población, como sucede en la frontera con Belice y con Guatemala (Rojas, 2007).

Antes de señalar las principales características de los flujos migratorios centroamericanos a México, es necesario hacer dos precisiones. En primer lugar, debido a que el programa de atención a poblaciones migrantes provenientes de otros países se ha implementado en el estado de Chiapas, me enfocaré en las características de la migración en esta entidad, en especial en la región fronteriza binacional integrada por el Siconusco,<sup>2</sup> en dicha entidad, y el Departamento de San Marcos, en Guatemala; región por la cual se registra un importante movimiento transfronterizo de visitantes locales, se interna la mayor parte de los trabajadores agrícolas, ingresan turistas de diversas procedencias y entra un número indeterminado de migrantes indocumentados.<sup>3</sup>

---

2- Esta región de Chiapas abarca un total de 16 municipios, de los cuales 7 se ubican estrictamente en la franja fronteriza que colinda con 6 municipios homólogos de un total de 29 que componen el Departamento de San Marcos en Guatemala.

3- Dada la intensidad en las actividades e intercambios en esta parte de la frontera, se ha conformado una región binacional, cuyo centro nodal es la ciudad de Tapachula, la segunda ciudad en tamaño del estado de Chiapas y uno de sus principales centros económicos. Por dicha región, igualmente, se registra el mayor número de cruces de migrantes que por variadas razones se internan a territorio mexicano. Las estadísticas que genera el Instituto Nacional de Migración (INM) pueden dar una idea de esta dinámica, pero ni la magnitud ni la complejidad de los flujos migratorios se agotan con dichos datos. Al respecto, consultar el documento del Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración: *Dossier de flujo de entradas documentadas de extranjeros por la frontera sur de México registradas por el Instituto Nacional de Migración, 2007*, en: [http://www.inm.gob.mx/Biblioteca%20INM/avances/Dossier%20Frontera%20Sur\\_2007\\_ver.%2008-Dic-08.pdf](http://www.inm.gob.mx/Biblioteca%20INM/avances/Dossier%20Frontera%20Sur_2007_ver.%2008-Dic-08.pdf)



En segundo lugar, hay que decir que mis observaciones corresponden a una visión desde México y que, en ese sentido, lo que presento aquí es una perspectiva incompleta o parcial, sobre la que deberemos trabajar.<sup>4</sup> En particular, es necesario que los planes y acciones relacionados con la educación sean analizados y concebidos en su intervención con carácter binacional y, sobre todo, transfronterizo, lo cual les permitiría mayor pertinencia y largo alcance. Como lo señalan Castillo, Toussaint y Vázquez (2006: 20), eso implica un enfoque comprensivo de la dinámica fronteriza, mediante el cual se identifique la «dimensión fronteriza» de procesos que por su naturaleza son diferentes de aquellos que podríamos llamar de dimensión interna, que no necesariamente se relacionan con esta ubicación geográfica.

## Los flujos migratorios en la región transfronteriza Soconusco-San Marcos

Hace una década, después de los desastres ocasionados por el huracán Mitch en Centroamérica (1998), en México comenzamos a hablar de forma más generalizada del triple papel que cumplía el país para los flujos migratorios internacionales, aunque dicha dinámica ya se registraba años antes, pero su intensidad aún no era notoria. A fines de la década de los años noventa, México se identificó como un país de origen, de tránsito y de destino de migrantes internacionales.

El incremento de la migración de tránsito que se produjo desde fines de los noventa, desde Centroamérica hacia Estados Unidos, en un contexto permanente de vulnerabilidad y altos riesgos, hizo voltear la mirada de distintos sectores sociales y gubernamentales hacia la nueva dinámica migratoria en el territorio mexicano, pero particularmente en la frontera sur del país. La nueva realidad migratoria se volvía más compleja al reconocer que también había una inmigración histórica que, aunque a nivel nacional era de poca monta, social y culturalmente resultaba significativa.

Por varios años la principal puerta de entrada para esta migración en tránsito se ubicó en la franja fronteriza del Soconusco, Chiapas, una región histórica de intercambios comerciales y de movilidades

---

4- Coincidimos que el análisis de los fenómenos en contextos fronterizos necesariamente deben explicar los procesos de «ambos» lados (De Vos, 2002; Castillo *et al.*, 2006) y que para determinadas temáticas de dimensión fronteriza también se requiere conocer y recopilar información en ambos contextos.

poblacionales, no sólo con el Departamento de San Marcos, sino con el país vecino en su conjunto y aún con otras naciones del Istmo Centroamericano.<sup>5</sup> Con el ingreso cada vez mayor de migrantes que se internaban en territorio chiapaneco con el fin de llegar a los Estados Unidos, el estado de Chiapas adquirió un rol protagónico, pues hasta mediados de la década de los años noventa esta entidad era sobre todo lugar de destino o de recepción de inmigrantes y de migrantes temporales, procedentes mayoritariamente de la región fronteriza de Guatemala con México. Adicionalmente, a partir de los desastres causados por el huracán Mitch en 1998, se inauguró una nueva etapa en la emigración de chiapanecos a otras entidades de México y especialmente a los Estados Unidos. Si bien ya habían migrantes chiapanecos hacia este país, el incremento acelerado de dicho fenómeno que se produjo en la primera década del siglo XXI configuró el escenario para calificar a Chiapas como una entidad donde se producía de manera simultánea migración internacional de origen, tránsito y destino, características que se volvieron una suerte de etiqueta o de slogan en los distintos foros locales, estatales y nacionales, pero que aluden a la complejidad de la dinámica migratoria en la entidad.

Más recientemente, se ha comenzado a hablar de la necesidad de considerar un cuarto papel en la migración: el del retorno. La complejidad de esta dinámica se puede incrementar si se consideran también los movimientos migratorios que se producen entre localidades, comunidades o municipios de la propia entidad, así como los que tiene lugar con otras entidades del territorio nacional. Igualmente, el análisis puede ser aún más complejo si se agregan los desplazamientos internos que responden a distintos tipos de violencia que se han producido en la entidad y los casos de refugio de poblaciones extranjeras que se han registrado en Chiapas, como la de los refugiados guatemaltecos en la década de los años ochenta del siglo pasado.

En el tema de la educación y sus conexiones con la migración, no podemos perder de vista esta urdimbre migratoria que se ha ido tejiendo y que le da una connotación especial a este estado, pero de manera preponderante a las municipios fronterizos, específicamente a aquellos que tienen una fuerte interacción en su frontera, como sucede con los de la franja fronteriza con Guatemala.

En este contexto, me interesa hacer referencia a la situación escolar de niños, niñas, adolescentes y también adultos que no tienen acceso a

---

5- Al respecto, ver entre otros los trabajos publicados en Guillén (2003) y Castillo, Toussaint y Vázquez (2006),

la educación en México, específicamente en la región fronteriza de Chiapas con Guatemala, debido a problemas asociados a su situación migratoria o a la de sus progenitores. Me enfocaré en particular a quienes de una u otra manera están vinculados con el rol de esta región como lugar de destino de migrantes. De acuerdo a este papel, tenemos que hablar de 1) los inmigrantes (o personas establecidas/residentes en México de varias nacionalidades), 2) los migrantes temporales (que viven en Guatemala y vienen a trabajar temporalmente), y 3) un grupo que sin ser exactamente migrante tiene un rol decisivo en la configuración de los contextos fronterizos: los residentes fronterizos (que pueden residir en cualquier lado de la frontera, pero siempre en localidades ubicadas a lo largo de la línea fronteriza y que tienen una movilidad constante a través de la frontera con una duración menor a una semana).

**Los inmigrantes:** para hacer referencia a los inmigrantes, acudimos a los datos proporcionados por los censos de población y vivienda de México, mediante los cuales podemos constatar que, históricamente, el volumen de personas nacidas en el extranjero residente en México ha sido muy bajo. En términos relativos, para los años 1930, 1970 y 2000 esta población representaba, respectivamente, 0.97 por ciento, 0.40 por ciento y 0.51 por ciento del total de la población en el país. De acuerdo con los censos de 1970 y 2000, en el último tercio del siglo XX los principales países de origen de estas poblaciones han sido Estados Unidos, Guatemala y España, cuya participación conjunta pasó de 70.7 por ciento en 1970 a 78.9 por ciento en el año 2000. Para tener una idea de la magnitud de estas poblaciones, según los resultados del último censo de población, en el año 2000 residían en México 492 617 personas nacidas en el extranjero, de las cuales 343 591 (50.9 por ciento) nacieron en Estados Unidos, 23 957 (4.9 por ciento) en Guatemala y 21 024 (4.3 por ciento) en España (INEGI, 2000).<sup>6</sup>

---

6- Este elevado porcentaje de inmigrantes de Estados Unidos podía estar asociado a la migración de retorno de mexicanos con hijos e hijas que nacieron en ese país, pues al desagregar las cifras del censo del año 2000, relacionadas con la edad de los inmigrantes, se observaba que casi 6 de cada 10 inmigrantes de Estados Unidos eran menores de 10 años, lo cual nos hacía suponer que se trataba de hijos e hijas de mexicanos que regresaron a México (estimado en 2005 y publicado en Rojas y Ángeles, 2008). Posteriormente, el Centro de Estudios Migratorios del INM encontraría que, en efecto, se trataba de un sobre registro de extranjeros, lo cual matizaba aún más el porcentaje de inmigrantes en México (consultar el documento *Aspectos generales de la inmigración actual en México. Algunas tendencias y características de la población nacida en el extranjero residente en México, 2000*, en <http://www.inm.gob.mx/estudios/avancesdeinvest/aspectgrales.pdf>). Desde mi punto de vista, lo importante de este escrutinio, no es tanto revelar que hay menos estadounidenses viviendo en México que lo que las cifras revelan, sino constatar que hay

Además de los nacidos en Guatemala, también es importante señalar el volumen y participación de quienes, para el año 2000, residían en México y que habían nacido en El Salvador y en Honduras: 5 537 (1.1 por ciento) y 3 722 (0.8 por ciento), respectivamente. Dada la dinámica migratoria de la última década, los resultados del más reciente censo de población -realizado en el mes de mayo de 2010 y cuya información apenas se está sistematizando-, con seguridad dará cuenta de un incremento de personas nacidas en Honduras y El Salvador que, en su proceso de migrar hacia Estados Unidos, se fueron asentando en territorio mexicano y, en especial, en el estado de Chiapas. Situación que se debe contemplar para los planes de educación que se están diseñando en esta entidad federativa.<sup>7</sup>

Tomando en cuenta que el volumen de personas nacidas en Guatemala que residen en México es considerablemente mayor que los de Honduras y El Salvador, a modo de ejemplo, mencionaré algunas características sobre su composición en el año 2000, las cuales pueden servir de aproximación u orientación para el análisis de necesidades de educación de este grupo poblacional. En primer lugar, hay que mencionar que la mayor proporción de inmigrantes guatemaltecos reside en el estado fronterizo de Chiapas (55.4 por ciento), al que le sigue Campeche (24.6 por ciento) y Quintana Roo (6.6 por ciento), entidades también fronterizas. Una menor proporción se ubica en la ciudad de México (3.7 por ciento) y el resto en otros estados. Se trata de una población joven, con una edad promedio de 32 años; 70.3 por ciento tiene entre 15 y 44 años de edad, 9.4 por ciento entre 0 y 14 años, y el resto cuenta con 45 años y

---

un número considerablemente alto de niños y niñas que nacieron, vivieron y estudiaron algún año escolar en Estados Unidos, y que están viviendo en México, lo que en términos de política pública supone un reto especial. Problemática que ha sido objeto de atención por el Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM) de la Secretaría de Educación Pública. Sobre este tema de la experiencia escolar en Estados Unidos de niños y niñas que estudian en escuelas en México, ver por ejemplo el trabajo de Zúñiga y Hamann (2008).

7- Aunque hay varias organizaciones del Foro Migraciones que han dado cuenta de este proceso y cuya información se puede corroborar mediante las estadísticas de regularización migratoria del Instituto Nacional de Migración de México, es importante comentar que en la Mesa de Discusión: Migración, Educación y Frontera del 1er Encuentro Iberoamericano de Educación, realizado en Tapachula, Chiapas, los propios maestros de educación básica corroboraron esta mayor presencia de personas nacidas en Honduras, El Salvador y, más recientemente, de Nicaragua que se han asentado en localidades fronterizas del Soconusco con Guatemala. Este Encuentro de maestros se llevó a cabo los días 12, 13 y 14 de mayo, y fue organizado por la Secretaría de Educación del Gobierno del estado de Chiapas.

más. Aproximadamente, siete por ciento cuenta con edad para escolaridad básica, que en México incluye un año de preescolar, seis años de primaria y tres de secundaria. A diferencia de otras nacionalidades de inmigrantes, las personas de origen guatemalteco tienen en conjunto la menor escolaridad. Según estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), 36.8 por ciento de esta población no tiene escolaridad, 34.4 por ciento tiene primaria incompleta y 12.3 por ciento primaria completa.<sup>8</sup>

Posiblemente la información censal sea limitada, pero nos da una idea de la estructura por edad y de los niveles de escolaridad. Estos datos pueden complementarse con la información que capta el propio sistema educativo, mediante el cual podemos hacer estimaciones de los inmigrantes que asisten a las escuelas. Con información proporcionada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) de la Secretaría de Educación Pública de México (SEP), se sabe que a inicios del año escolar 2009-2010, en el estado de Chiapas, estaban cursando la primaria 159 467 alumnos/as, de los cuales había 1 430 niños y niñas de Centroamérica y el Caribe, que suponemos eran mayoritariamente de origen guatemalteco.<sup>9</sup>

**Los migrantes temporales:** por varios años hemos analizado la migración circular a partir de los registros del Instituto Nacional de Migración y de encuestas de cobertura limitada que se habían elaborado con el propósito de conocer las principales características de estos flujos laborales. Ahora se cuenta con una fuente estadística con la que se han corroborado algunas de estas características y que ha permitido documentar otras de las que teníamos un conocimiento más local o parcial. Esta fuente es la Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México, que se conoce más por su abreviatura como EMIF GUAMEX<sup>10</sup> y que se aplica en esta frontera desde el año 2004.

---

8- Ver las estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en el portal [www.conapo.org.mx](http://www.conapo.org.mx).

9- Datos proporcionados electrónicamente por el INEE, con base en *Estadísticas continuas del formato 911* (inicio del ciclo escolar 2009/2010) DGPP-SEP, 26 de julio de 2010.

10- Más recientemente se ha empezado a denominar EMIF SUR porque la misma encuesta se empezó a realizar desde el segundo semestre de 2008 en las fronteras de Honduras con Guatemala y de El Salvador con Guatemala. Aquí nos referiremos a la EMIF GUAMEX, para mencionar las características de la migración en la frontera a la que alude su nombre.

Con esta encuesta se capta preponderantemente la movilidad poblacional laboral de carácter temporal.<sup>11</sup> Específicamente, se capta información sobre la movilidad espacial cotidiana (*commuting*) de carácter laboral<sup>12</sup> y sobre migración temporal o circular. Dada la metodología de la encuesta, también hay que decir que se captan eventos de internación a territorio mexicano o de regreso de éste a Guatemala de personas nacidas en Guatemala o en otro país centroamericano, dado que una misma persona puede registrar eventos múltiples, tal como sucede, por ejemplo, con las personas que se mueven diariamente en la frontera con fines laborales.<sup>13</sup>

Para una aproximación a esta dinámica captada por la EMIF GUAMEX, en este apartado me referiré a algunas características de la migración temporal, Para ello, me baso en la información de los tabulados que se han publicado a partir del cuestionario aplicado a los procedentes de México durante el año 2007 (INM, *et al.*, 2009),<sup>14</sup> en los que se hace una desagregación en dos grandes grupos: 1) quienes permanecieron en México hasta 24 horas (144 988) y 2) quienes permanecieron más de un día (189 641). Si bien se ha discutido sobre el número de días que deben ser considerados para determinar la frecuencia de la movilidad cotidiana

---

11- Esta encuesta está enfocada a la captación de flujos laborales, por lo que la información está referida a características de trabajadores. También permite captar información relacionada con migrantes devueltos desde México y desde los Estados Unidos. Se aplica en puntos fronterizos del lado guatemalteco y la información se sistematiza según la dirección en la que se mueven las personas encuestadas: 1) sur-norte, es decir de quienes se desplazan de Guatemala hacia México y Estados Unidos, y 2) Norte-sur, es decir de quienes se desplazan de México y Estados Unidos a Guatemala. En el primer caso se trata de personas que van a trabajar o buscar trabajo y en el segundo de quienes ya regresan de trabajar o de buscar trabajo. Aquí analizaré algunos datos del flujo de migrantes guatemaltecos procedentes de México a Guatemala, a partir de la edición de la encuesta del año 2007.

12- De acuerdo con Maren Andrea Jiménez, lo relevante en la medición de este desplazamiento, que puede denominarse de varias maneras (movilidad cotidiana, movilidad diaria, conmutación o movilidad pendular), es que dicho movimiento se realiza entre dos lugares, siendo uno el lugar de residencia, con cierta regularidad y frecuencia sin que se produzca un cambio de residencia (Jiménez, 2009: 168). Dicha movilidad espacial por lo general ha estado referida a actividades laborales, pero también puede estar relacionada con el estudio, la atención médica y el consumo (compras, turismo) (ver Módenes, 2008 y Jiménez, 2009).

13- Para facilitar la redacción en referencia a estos dos flujos, usaré alternativamente los términos «personas» o «eventos», pero siempre bajo la advertencia que se trata de eventos.

14- Hay una versión electrónica que se puede consultar en el portal de El Colegio de la Frontera Norte [www.colef.mx/emif/conteni2/Sur/Tabulado%202007.html](http://www.colef.mx/emif/conteni2/Sur/Tabulado%202007.html)

na (o *commuting*),<sup>15</sup> para efectos prácticos me referiré al segundo grupo como migración temporal y al primero como movilidad cotidiana de trabajadores fronterizos y, más precisamente, transfronterizos.

Casi en su totalidad (99.5 por ciento), los migrantes con permanencia mayor a un día señalaron que regresaban de trabajar en México y que se habían ocupado en actividades agropecuarias (60.5 por ciento), construcción (14.8 por ciento) y servicio doméstico (13.3 por ciento). Los hombres laboraron en mayor medida en actividades agropecuarias (68.8 por ciento) y en la construcción (17.6 por ciento), mientras que las mujeres se emplearon más en servicios domésticos (66.4 por ciento) y en actividades agropecuarias (16.6 por ciento). Respecto al tiempo de permanencia en México, 29.5 por ciento de los migrantes de ambos sexos estuvo trabajando en México entre 2 y 15 días, 35.2 por ciento permaneció entre 16 días y un mes y la misma proporción (35.2) estuvo entre más de un mes y un año.

Mayoritariamente esta población que trabajó de manera temporal en México, proviene de departamentos<sup>16</sup> fronterizos o cercanos a la frontera (93.9 por ciento). En mayor medida son originarios de San Marcos (43.2 por ciento) y Huehuetenango (35.9 por ciento), dos departamentos fronterizos con México. En menor medida migran desde Quetzaltenango (7.5 por ciento) y Retalhuleu (7.1 por ciento), dos de-

---

15- De acuerdo con Jiménez (2009: 168), no está claro si la frecuencia de este tipo de desplazamiento tiene que ser de todos los días, de los días hábiles de la semana o de la mayoría de los días de la semana. Por nuestra experiencia en la región fronteriza del Soconusco con Guatemala, este tipo de movilidad espacial no sólo debe referirse al desplazamiento diario (ir y regresar el mismo día), porque hay casos como los que menciona la autora, en los que el desplazamiento se hace durante varios días de la semana o todos los días hábiles de la semana. En un proyecto que estamos llevando a cabo sobre la migración de mujeres guatemaltecas a México, financiado por International Development Research Centre (IDRC), hemos identificado mujeres que llegan a trabajar durante la semana y se regresan el fin de semana a su casa. Por ejemplo, puedo mencionar el caso de Brenda, del municipio de Malacatán, San Marcos, Guatemala, vendedora ambulante de juguetes o de otros productos que, junto con sus hermanos, viaja el día lunes a Tapachula, Chiapas, para trabajar durante la semana. El grupo se hospeda en un hotel donde les cobran el equivalente a 3.5 dólares por cuarto, en el que se acomodan todos «porque sólo van a dormir». Una modalidad de hospedaje que es común en otros casos en los que no necesariamente son familiares, como sucede con los adolescentes guatemaltecos que llegan a trabajar por temporadas a esta ciudad fronteriza.

16- «Guatemala está dividida en ocho regiones, cada región abarca uno o más departamentos que poseen características geográficas, culturales y económicas parecidas. Cada uno de sus departamentos se divide en municipios y los municipios en aldeas y caseríos. Actualmente existen 22 departamentos y 331 municipios» ([http://www.inforpressca.com/municipal/mapas\\_web/guatemala.php](http://www.inforpressca.com/municipal/mapas_web/guatemala.php)).

partamentos cercanos a la frontera con los cuales han habido relaciones históricas de intercambio. San Marcos, Quetzaltenango y Retalhuleu son tres departamentos que históricamente han contribuido con mano de obra agrícola a la región del Soconusco (Rojas y Ángeles, 2001).

En cuanto a sus características demográficas, 81.3 por ciento de este flujo migratorio está constituido por hombres, y 18.1 por ciento por mujeres. Fundamentalmente se trata de una población trabajadora joven, pues 56.4 por ciento está conformado por personas de 15 a 19 años (14.4 por ciento) y de 20 a 29 años (42 por ciento). Comparativamente, hay una mayor proporción de mujeres (71.9 por ciento) que de hombres (53.1 por ciento) en estos dos grupos de edades. En general, casi la cuarta parte de los migrantes guatemaltecos es analfabeta (22 por ciento), sin que haya distinciones notorias entre hombres y mujeres en cuanto a esta condición. De la misma manera, 22 por ciento de este flujo migratorio no ha cursado grado alguno en la escuela, 41.7 por ciento cursó al menos algún año de primaria y sólo 26.8 por ciento concluyó dicho nivel educativo. Es decir, la suma de los dos primeros grupos nos indica que dos terceras partes de los migrantes no fueron a la escuela o no concluyeron los estudios del nivel básico (64 por ciento). En cuanto a la composición de la población según su situación conyugal, 62.9 por ciento de los hombres y sólo 26.6 por ciento de las mujeres manifestó estar casado/a o en unión. También es importante señalar que la encuesta capta la participación de hablantes de lengua indígena, quienes constituyen cerca de la tercera parte de los migrantes (29.1 por ciento). Esta proporción reviste mayor interés al hacer la clasificación por sexo, pues 31 por ciento de los hombres declaró hablar lengua indígena, mientras que sólo 18.2 por ciento de las mujeres lo hizo. En este caso, hay que recordar que las mujeres que participan en el flujo temporal son jóvenes solteras, quienes han dejado de hablar en su lengua materna y prefieren comunicarse en español, tal como ha podido constatarse en entrevistas y encuestas hechas a las trabajadoras domésticas guatemaltecas en Tapachula.

Dados los objetivos de la EMIF GUAMEX, con esta fuente no es posible hablar de personas menores de 15 años y, por tanto, tampoco se pueden conocer sus características. Se hace necesaria una indagación en las propias bases de datos para captar, al menos, la presencia y el monto de personas acompañantes. Un ejercicio de este tipo realizado con los datos de la EMIF GUAMEX 2004, a partir de la información proporcionada por las personas que pensaban ingresar a México con el propósito de trabajar en actividades agrícolas (procedentes de Guatemala), puede servir como ilustración de la presencia de niños, niñas y adoles-



centes que permanecen en México como parte del grupo de personas que acompaña a trabajadores agrícolas. De acuerdo con ese estudio, se señala que 12 por ciento del flujo de migrantes, esto es 20 164 personas encuestadas venía con algún acompañante. De ese total, 38.4 por ciento declaraba que venía con dos personas, 28.7 por ciento con una, 17.7 por ciento con tres y 15.2 por ciento con cuatro y hasta siete personas. Si asumiéramos que cada informante de la EMIF GUAMEX únicamente fue entrevistado en el año una sola vez, entonces, podríamos estimar que en 2004 se internaron en total 44 972 personas como acompañantes de 20 164 jornaleros/as agrícolas. Un poco más de la tercera parte de todos estos acompañantes era menor de 14 años (16 159 niños y niñas), de los cuales 70 por ciento (11 461 niños y niñas) eran hijos e hijas de los trabajadores agrícolas (Ángeles, 2009).

En El Colegio de la Frontera Sur también hemos recopilado información sobre trabajadores agrícolas. De un proyecto que llevamos a cabo en 2001 sobre mujeres y menores que trabajan en actividades agrícolas, que hemos monitoreado en distintos momentos posteriores, también se puede constatar la presencia de niños, niñas y adolescentes, que si bien son registrados como «acompañantes», en la práctica ayudan o apoyan en distintas actividades, las cuales dependen de su edad y sexo.<sup>17</sup> La mayor o menor presencia de niños, niñas y adolescentes depende de la etapa del ciclo agrícola, del tipo de cultivo y de la unidad productiva en la que sus padres laboran. Así, por ejemplo, en el caso del cultivo del café, se registraba la presencia de hijos considerados «ayudantes» o «trabajadores» que venían solamente con el padre en etapas de limpieza y cultivo, mientras que la época de cosecha se caracterizaba por la presencia de grupos familiares más amplios. Durante dicha etapa, el pago por jornales cambia al pago por destajo o por obra determinada, lo que regularmente obliga a la participación de mano de obra familiar.<sup>18</sup> Una parte de los niños y niñas que migran durante la temporada de cosecha,

---

17- Proyecto *La participación de mujeres y menores en la migración laboral agrícola guatemalteca a la región del Soconusco*, financiado por el Sistema de Investigación Benito Juárez (SIBEJ) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1º de abril del año 2000 a marzo de 2002. Responsables Martha Luz Rojas Wiesner y Hugo Ángeles Cruz

18- El pago por jornal implica una cantidad monetaria determinada por un día de trabajo realizado por una sola persona; en cambio, el pago a destajo se establece de acuerdo a la cantidad de unidades realizada por el trabajador o la trabajadora y puede medirse en peso, volumen o área. Esta forma de pago, en general, implica una mayor explotación de la fuerza de trabajo porque en aras de incrementar el pago, el trabajador trabaja a un ritmo mayor, labora más tiempo o se apoya del trabajo familiar de la esposa o hijos menores de edad.

que comienza en septiembre-octubre, alcanzan a concluir su año escolar en Guatemala, el cual reanudan en febrero,<sup>19</sup> pero hay quienes no siguen estudiando o no tienen acceso a la escuela ni en Guatemala ni en México.<sup>20</sup>

Esta dinámica y la inevitable presencia de niños, niñas y adolescentes que trabajan con sus padres en condiciones precarias en una buena parte de las unidades productivas de la región del Soconusco (y de otras regiones del estado de Chiapas), ha provocado un llamado de atención sobre la necesidad de un trato digno para trabajadores y para sus hijos e hijas, en especial en temas relacionados con la salud y la educación, como lo mencionaré más adelante.

**La movilidad cotidiana de los residentes fronterizos o transfronterizos:** tal como sucede con los migrantes temporales, 99.4 por ciento de las personas guatemaltecas que permanecieron menos de un día en territorio mexicano, señalaron que habían viajado a alguna localidad fronteriza de este país para trabajar, principalmente en actividades del comercio (42.8 por ciento), la construcción (24.2 por ciento) y los servicios (21.5 por ciento). En contraste con los migrantes temporales, estos trabajadores transfronterizos se emplearon en muy baja proporción en las actividades agropecuarias (9.2 por ciento). Los hombres se emplearon en mayor proporción en la construcción (37.9 por ciento) y el comercio (22.4 por ciento), mientras que las mujeres lo hicieron sobre todo en el comercio (71.7 por ciento) y en menor medida en servicios domésticos (21.5 por ciento) (INM, *et al.*, 2009).

---

19- Ya en el año 2000, el Profesor Victoriano de la Aldea Tuimuca, municipio Concepción Tutuapa, San Marcos, Guatemala, hacía referencia a este tema de la culminación del año escolar de los niños y las niñas que estudian la primaria y que tienen que migrar a las fincas de Chiapas con sus padres: «[...] el mes de septiembre que se celebra lo que es la independencia, terminando estas actividades, la mayoría pide permiso o piden exámenes ya para que se retiren, vea, al otro lado. Ahora, como cosa rara, vea, estos años no se ha visto parece ser que no tanto, pues. Podría decir, tal vez, [que] van a emigrar algunos hasta... finales de octubre, noviembre» (Entrevistas del Proyecto *La participación de mujeres y menores en la migración laboral agrícola guatemalteca a la región del Soconusco*, ya citado).

20- A partir de un estudio que hizo Carol Girón en 2008, en el Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, (INCEDES), Guatemala, hay niños y adolescentes indígenas guatemaltecos que nunca han ido a una escuela en su comunidad, pero que ahora en Chiapas, a donde van a trabajar temporalmente, están empezando a asistir. Algunos de los resultados de su proyecto, los presentó en la ponencia *Los efectos del proceso migratorio en los niños, niñas y adolescentes indígenas guatemaltecos que van a trabajar a México. El caso de los Mames de El Naranjo*, en el Seminario Regional sobre Migración y Familia, organizado por el Instituto Nacional de Migración, la Conferencia Regional de Migración y El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 21 al 23 de abril de 2010.

Casi en su totalidad (91.4 por ciento), estos trabajadores provienen del departamento fronterizo de San Marcos, en Guatemala, y trabajan en municipios fronterizos o muy cercanos a la frontera, como Tapachula, Cacahoatán, Tuxtla Chico y Suchiate, todos ubicados en la región del Soconusco, en el estado de Chiapas.

En comparación con el flujo temporal, en el desplazamiento transfronterizo con fines laborales hay una mayor participación de mujeres (38.1 por ciento), quienes, además, tienen en promedio más edad (3.5 por ciento tiene entre 15 y 19 años, 33.6 por ciento entre 20 y 29 años y 33.6 por ciento entre 30 y 39 años). La proporción de analfabetas es similar a la del flujo temporal (21 por ciento). Respecto a la escolaridad, la diferencia más notoria entre estos dos flujos, es que entre los trabajadores transfronterizos hay un porcentaje más alto de personas que concluyeron la primaria (36 por ciento). En cuanto a la situación conyugal, también hay una diferencia respecto a los trabajadores temporales, pues si bien el porcentaje de hombres casados o en unión es aproximadamente igual (69.4 por ciento), en el caso de las mujeres trabajadoras fronterizas hay una proporción mucho mayor de mujeres casadas o en unión (67.9 por ciento). Sobre el uso de la lengua, prácticamente no hay hablantes indígenas entre quienes se movilizan cotidianamente para trabajar en México (2.6 por ciento).

En términos generales la movilidad cotidiana de la población fronteriza no se ha documentado, por lo que no hay muchos elementos para hablar sobre la composición familiar de quienes trabajan bajo esta modalidad. En un proyecto que estamos llevando a cabo,<sup>21</sup> hemos entrevistado a varias trabajadoras transfronterizas, quienes fundamentalmente se dedican al comercio, tal como lo muestra la EMIF GUAMEX. La característica más distintiva es que en su mayoría son mujeres con hijos e hijas y que debido al tipo de trabajo deben dejarlos al cuidado de otros familiares, o en caso de no contar con estas redes de ayuda, los hijos mayores son quienes ayudan a cuidar a los más chicos. En algunos casos, la familia completa se mueve cotidianamente, en particular cuando su estancia es mayor a un día, como sucede con algunas vendedoras de verduras que, por el tipo de producto que venden, no pueden desplazarse diariamente.

---

21- Proyecto *Women Migrants Advocacy in Latin America* (Capítulo México), financiado por IDRC, 1 de diciembre de 2007 a 30 de noviembre de 2010. Responsables: Martha Luz Rojas Wiesner y Hugo Ángeles Cruz.

## Las razones de la migración

La principal razón para migrar a México está relacionada con motivos de tipo laboral, pero hay quienes huyeron de la violencia política y de situaciones de violencia intrafamiliar en sus lugares de origen, e incluso hay quienes migraron por otras razones, como estudiar. También hay quienes migraron buscando la reunificación familiar o porque iban a formar una familia. Entre los migrantes temporales y quienes se movilizan cotidianamente en la frontera, las motivaciones de carácter laboral tienen que ver con el hecho de que, según los migrantes, en México «hay trabajo seguro», es decir, sí hay trabajo o pueden trabajar, sin que necesariamente esto implique buenas condiciones laborales. En el caso de los inmigrantes, hay una mayor variedad de razones, aunque una proporción importante de personas también decidieron migrar y quedarse a vivir en México por motivos laborales. En el caso de mujeres que han venido a México por problemas de violencia intrafamiliar o de género, la frontera, en su acepción como frontera-limite, ha sido una opción para huir de esa situación en Guatemala, aunque eso no implica que no estén expuestas a situaciones similares en México, como le ha sucedido a algunas mujeres que han formado su familia en la región fronteriza del sur de este país. También hay mujeres que llegaron por otras motivaciones, que han formado sus familias en México y que han experimentado situaciones de violencia de género y discriminación por ser extranjeras.<sup>22</sup>

## La condición migratoria como elemento que restringe el acceso a servicios

Para hacer más completo el análisis de la migración desde Centroamérica a México es necesario tomar en consideración un elemento que afecta el acceso a servicios y, en general, la inserción o la integración: la condición migratoria, es decir si se cuenta o no con documentos migratorios, o con documentos que autoricen trabajar en México.

---

22- Ver, por ejemplo, Rojas y Ángeles, 2008. Más recientemente, presenté algunos resultados al respecto en la ponencia *Las familias de las mujeres guatemaltecas en el sur de México*, en el Seminario Regional sobre Migración y Familia, organizado por el Instituto Nacional de Migración, la Conferencia Regional de Migración y El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 21 al 23 de abril de 2010.

En general, se puede decir que en cualquier modalidad de migración, ya sea como inmigrantes, migrantes temporales o trabajadores fronterizos/transfronterizos, hay quienes cuentan con documentos migratorios y quienes no poseen documento alguno. En el caso de los inmigrantes, regularmente los documentos que acreditan su permanencia en México son la Forma Migratoria para inmigrante (FM3), la Forma Migratoria para inmigrado o residente permanente (FM2) y la Carta de Naturalización para quienes decidieron optar por nacionalizarse. Para los migrantes temporales, actualmente se expide la Forma Migratoria para Trabajador Fronterizo (FMTF) y para los visitantes locales la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL). Algunas de estas formas migratorias no necesariamente autorizan al portador para que trabaje. Por ejemplo, la FM3 puede ser expedida para dependiente económico y para estudiante, entre otras posibles características, y restringir la posibilidad de trabajar. La FMVL no autoriza el desempeño de actividades lucrativas, a pesar de la reciente exigencia para cualquier guatemalteco que desee ingresar diariamente o por 72 horas a México.<sup>23</sup> Los trabajadores fronterizos, en ese sentido, desempeñan su actividad productiva sin autorización de las autoridades migratorias para hacerlo.

En cada caso, la falta de documentos tiene varias implicaciones, pero aquí sólo haré referencia a las que están más directamente relacionadas con la educación. Un primer problema que se le ha presentado a quienes no tienen documentos migratorios y que ya están viviendo en México, tiene que ver con el registro de los niños al momento de nacer. Según las leyes mexicanas, toda persona que nace en México es mexicana y se puede registrar ante las autoridades correspondientes antes de que cumpla seis meses sin que los padres tengan que demostrar legal estancia, pero eso no se cumple en todos los casos porque se les exige dichos documentos. Esta situación ha generado una serie de problemas, uno de los cuales afecta directamente a los niños y niñas, quienes no pueden contar con el registro civil que les permita ingresar o permanecer en la escuela, lo que ha generado una situación de exclusión social.

En los últimos años, el Instituto Nacional de Migración ha llevado a cabo un programa de regularización migratoria para que las personas que no tengan documentos puedan arreglar su situación, sin embargo,

---

23- Un dato relevante para fines educativos, es que esta forma migratoria, de muy reciente expedición autoriza a los residentes fronterizos a estudiar en la franja fronteriza estipulada para internación (100 km). Pero es una autorización que ni el sector educativo ni la población en general conoce. De ahí la necesidad de la coordinación interinstitucional que enfatizo al final de este artículo.

para que este tipo de programas tenga un mayor alcance se requiere mayor difusión y el acompañamiento por parte de más organizaciones civiles, además de las pocas que ya lo hacen.<sup>24</sup> El gobierno del estado de Chiapas también ha impulsado algunas iniciativas, entre las cuales está la reforma al artículo 56 del Código Civil del estado, que facilita el trámite de solicitud de registro civil; aunque el problema de rezago en el registro civil no sólo atañe a niños y niñas, sino también a un número considerable de personas adultas, hijos o hijas de padre o madre, o ambos, de origen extranjero y que nacieron en México. También hay casos de niños, niñas y adultos extranjeros que viven desde hace años en México y que tienen problemas con sus documentos de identidad.

Este problema se ha agudizado debido a: 1) la falta de información de los padres indocumentados, quienes prefieren pasar desapercibidos y no exponerse a una posible deportación si acuden a una oficina de gobierno, 2) las malas prácticas –por desconocimiento, prepotencia o negligencia- de los empleados de las oficinas del registro civil, quienes niegan el servicio anteponiendo exigencia de legal estancia a los padres, 3) la falta de documentos de identidad de los padres extranjeros/as y los obstáculos que enfrentan para obtenerlos, bien sea porque no hay un consulado cercano, porque en el consulado no les apoyan adecuadamente, o porque en el lugar de origen también tuvieron problemas de registro civil, o bien porque no cuentan con recursos económicos para ir a su lugar de origen para obtenerlos, y 4) la corrupción o las malas prácticas de algunos funcionarios que prefieren expedir «constancias de no existencia» para «facilitar» el registro de un niño, niña o adulto extranjero como mexicano.<sup>25</sup>

Así planteadas las cosas, entonces, es necesario considerar distintos escenarios vinculados al tema de la educación y la migración desde

---

24- La radio pudiera ser un medio de difusión de programas relacionados con la regularización de documentos de identidad y migratorios, pero hay que tomar en cuenta que en las localidades fronterizas hay recepción de señal y una importante audiencia de la radio y la televisión de Guatemala.

25- De acuerdo con los testimonios de los profesores que participaron en la mesa de discusión del Encuentro Iberoamericano referido unas notas atrás, hay problemas de «legalidad», como ellos mismos lo señalan, cuando los alumnos y alumnas extranjeros que sí pudieron cursar del primer al quinto grado de educación primaria con su nacionalidad, llegan a inscribirse al sexto grado con un acta de nacimiento mexicana, pues para la expedición del certificado global de primaria es requisito presentar el registro civil actualizado del alumno. Para algunos padres resulta más fácil este camino que la complicada ruta del proceso de obtención de la documentación original de los niños. Un problema que ha sido poco visibilizado y que seguramente se puede ver reflejado en un posible subregistro de niños y niñas extranjeras que cursan el último año de la primaria.

Guatemala y Centroamérica en contextos transfronterizos, que deben estar contemplados en acciones más integrales para facilitar el acceso a la educación:

- Escenario 1: hijos e hijas nacidos/as en México de uno o los dos progenitores extranjeros sin documentos migratorios, quienes ya están establecidos en México (inmigrantes indocumentados con hijos mexicanos).
- Escenario 2: hijos e hijas nacidos/as en el extranjero de uno o los dos progenitores extranjeros sin documentos migratorios, que ya están establecidos en México (inmigrantes indocumentados con hijos extranjeros).
- Escenario 3: hijos e hijas nacidos/as en México de migrantes temporales (migrantes temporales con hijos mexicanos)
- Escenario 4: hijos e hijas nacidos/as en el extranjero de migrantes temporales (migrantes temporales con hijos extranjeros)
- Escenario 5: hijos e hijas nacidos/as en México de trabajadores/as transfronterizos/as de Guatemala (trabajadores transfronterizos con hijos mexicanos).
- Escenario 6: hijos e hijas nacidos/as en el extranjero de trabajadores/as transfronterizos/as de Guatemala (trabajadores transfronterizos con hijos extranjeros).
- Escenario 7: niños, niñas y adolescentes residentes fronterizos en Guatemala que quieren estudiar en escuelas del lado mexicano.

La educación como un derecho y los programas enfocados a su garantía

El derecho a la educación no sólo es un derecho en sí mismo, también es un medio para el acceso a otros derechos: económicos, sociales y culturales, y también políticos y civiles, tal como lo expresa la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas:

«La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades» (Párrafo 1, Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, 1999)

En México este derecho está establecido en el artículo 3 de su Constitución Política y en la Ley General de Educación. El Estado de Chiapas se rige por su propia Ley de Educación, de conformidad con la legislación ya citada y con su propia constitución. A pesar de esta legislación, en contextos transfronterizos con una compleja dinámica migratoria como la descrita más arriba, las personas migrantes y sus familias enfrentan problemas de acceso a servicios y a satisfactores básicos para llevar una vida digna que les permita su inclusión o integración. Debido a la situación migratoria irregular de una buena parte de estos migrantes y a la falta de registros estadísticos, no es posible hacer estimaciones precisas del número de migrantes temporales o de inmigrantes que se encuentran en la región. Sin embargo, mediante entrevistas, encuestas y otras acciones, sí es posible identificar la existencia de distintos problemas de acceso a la educación y a otros servicios básicos de estas poblaciones migrantes. Todos estos servicios se encuentran ligados a derechos sociales, económicos y culturales, fundamentalmente, a los que como país, México se ha comprometido a velar y a garantizar al haber firmado convenios y tratados internacionales, pero a los que también está obligado a salvaguardar por tratarse de derechos fundamentales, como el de la educación y la salud.

México ha establecido acuerdos de cooperación con Belice<sup>26</sup> y Guatemala, pero también lo ha hecho con Honduras y El Salvador (ver tabla 1), así como con otros países, pues el tema de los compromisos en materia educativa forma parte de la agenda de cooperación multilateral de México con los países que participan en las reuniones Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (Mecanismo de Tuxtla), que además de México y los siete países del istmo centroamericano, ahora incluye a República Dominicana y Colombia.

---

26- En el marco del Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica, la Secretaría de Educación Pública de México, a través del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), y el Ministerio de Educación de Belice, sostienen desde 1991 un programa de colaboración para capacitar a técnicos.



**Tabla 1**  
**Acuerdos de cooperación educativa y cultural que México ha suscrito con países vecinos de Centroamérica, vigentes a 2010**

PAÍS	LUGAR Y FECHA DE ADOPCIÓN	TÍTULO	TRAMITE CONSTITUCIONAL
GUATEMALA	Guatemala, Guatemala, 16 de diciembre de 1966	Convenio de Intercambio Cultural entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala	Aprobación por el Senado: 29 de diciembre de 1966 Entrada en vigor: 15 de agosto de 1967
	Guatemala, Guatemala, 20 de febrero de 1998	Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala	Aprobación por el Senado: 30 de abril de 1998 Entrada en vigor: 28 de mayo de 2001
BELICE	Belmopan, Belice, 11 de enero de 1982	Convenio de Intercambio Cultural entre los Estados Unidos Mexicanos y Belice	Aprobación por el Senado: 15 de octubre de 1982 Entrada en vigor: 6 de marzo de 1984
	Ciudad de México, 23 de noviembre de 1995	Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Belice	Aprobación por el Senado: 18 de abril de 1996 Entrada en vigor: 20 de mayo de 1996
EL SALVADOR	Ciudad de México, 19 de septiembre de 1995	Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de El Salvador	Aprobación por el Senado: 11 de diciembre de 1995 Entrada en vigor: 12 de abril de 1996
	Ciudad de México, 21 de mayo de 1997	Convenio de Cooperación Educativa y Cultural entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de El Salvador	Aprobación por el Senado: 8 de diciembre de 1997 Entrada en vigor: 5 de febrero de 1998
HONDURAS	Ciudad de México, 25 de agosto de 1995	Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Honduras	Aprobación por el Senado: 11 de diciembre de 1995 Entrada en vigor: 22 de abril de 1997
	Ciudad de México, 7 de octubre de 1998	Convenio de Cooperación Educativa y Cultural entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Honduras	Aprobación por el Senado: 14 de diciembre de 1998 Entrada en vigor: 20 de octubre de 1999

Fuente: *Elaboración propia con base en «Tratados Internacionales celebrados por México», en Portal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://www.sre.gob.mx/tratados/>*

Estos compromisos, enmarcados en el Programa Mesoamericano de Cooperación, forman parte de las estrategias regionales que cada dos años son acordadas con el fin de atender problemáticas comunes en áreas consideradas prioritarias. Para el bienio 2009-2010, estas áreas están referidas a educación, medio ambiente, salud, turismo, agricultura y

ganadería, y prevención de desastres.<sup>27</sup> En el caso particular de la educación, se aprobaron 5 proyectos: 1) intercambio académico ANUIES-CSUCA,<sup>28</sup> 2) análisis y diseño de los centros de educación a distancia en la región mesoamericana y formación de cuadros especializados en la modalidad, 3) educación inclusiva<sup>29</sup> en la región mesoamericana, 4) educación intercultural bilingüe (educación indígena), y 5) educación básica para menores de familias jornaleras agrícolas.

En estos convenios, sin embargo, prima una mirada binacional y no necesariamente se considera la dimensión transfronteriza. El Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas (PRONIM) es una de las excepciones. En el caso mexicano, no sólo esta mirada transfronteriza con Guatemala se debe enfatizar o seguir enfatizando, también debe hacerse con relación a El Salvador y Honduras, países vecinos de los que son originarios los más recientes inmigrantes a México y, en particular, a Chiapas.

## Los programas específicos sobre educación para niños y niñas migrantes en Chiapas

Los programas que se diseñen en el estado de Chiapas dirigidos a niños y niñas migrantes plantean un reto a sus autoridades educativas, en particular si se considera que el propio estado enfrenta situaciones

---

27- «Programa Mesoamericano de Cooperación», en Secretaría de Relaciones Exteriores, Embajada de México en Guatemala, que se puede consultar en el portal de dicha Secretaría. <http://portal.sre.gob.mx/embguatemala/index.php?option=displaypage&Itemid=123&op=page&SubMenu=>.

28- ANUIES es la sigla de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (de México) y CSUCA del Consejo Superior Universitario Centroamericano.

29- Según el Programa Regional de Educación Inclusiva (PREI), este concepto educativo es más amplio que el de integración e «implica que todos los niños y niñas de una determinada comunidad aprendan juntos independientemente de sus condiciones personales, sociales o culturales, incluso aquellos que presentan discapacidad» (Blanco y Duk, citados por SEP y SRE, *Programa Regional de Educación Inclusiva*, 2008). Esto implica asumir el principio de la diversidad y por tanto organizar los procesos de enseñanza aprendizaje tomando en cuenta la heterogeneidad del grupo. A partir de este planteamiento, el proyecto de una educación inclusiva para la región mesoamericana, que estaba a cargo de la Dirección de Educación Especial de la Secretaría de Educación Pública (SEP), amplió su enfoque para considerar que el proyecto debe estar dirigido a todos y no únicamente a los alumnos con capacidades diferentes o de minorías.

de rezago educativo y analfabetismo. Sólo por mencionar un dato sobre esta última situación: según los datos del II Censo Nacional de Población realizado en el año 2005, 21 por ciento del total de habitantes de Chiapas no sabe leer ni escribir, situación que evidencia un franco contraste con otras entidades del país, como el Distrito Federal (2.6 por ciento) o Nuevo León (2.8 por ciento), incluyendo una notoria diferencia con el promedio nacional (8.4 por ciento).

Específicamente en la atención a la población migrante, se llevan a cabo acciones del PRONIM, proyecto educativo de la Dirección de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad de la Secretaría de Educación Pública, que comenzó a operar en Chiapas en julio de 2008 como parte de los compromisos de Programa Mesoamericano, con el fin de atender a niños y niñas migrantes que trabajan como jornaleros agrícolas o que acompañan a sus padres en el desempeño de esta actividad.<sup>30</sup> El PRONIM se propone atender primero a niños y niñas de Guatemala cuyas familias trabajan en cultivos de café en la región del Soconusco, Chiapas, y paulatinamente incorporar a niños y niñas de familias que laboran en otros cultivos en la misma región. De acuerdo con la Evaluación Externa al PRONIM, llevada a cabo a fines de 2008 por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, hay varios problemas que enfrenta este programa en Chiapas, entre los cuales se encuentran los siguientes: a) la certificación de los estudios que realizan niños y niñas de Guatemala que asisten a las escuelas del programa, 2) el reconocimiento de los estudios con que ya cuentan, y 3) el contenido de los cursos, de modo que sean compatibles u homologables con los cursos que llevan en su país de origen.

Este tipo de acciones están enmarcadas en el proyecto de Educación Básica sin Fronteras, que forma parte de la Secretaría Técnica del Programa Binacional de Educación Migrante, dirigido a atender necesidades educativas de 1) niños y niñas «emigrantes e inmigrantes México-Estados Unidos» y 2) niños y niñas «inmigrantes de Centroamérica».<sup>31</sup> Aunque hay que decir que esta última población ha sido objeto de atención hace apenas dos años y que algunos de los plan-

---

30- Sobre este tipo de compromisos y algunos de los resultados del PRONIM, ver el 3er Informe de Gobierno del Gobierno de Chiapas.

31- Según entrevista a la Coordinadora Nacional de Programas Educativos para Grupos en situación de vulnerabilidad de la Subsecretaría de Educación Básica, publicada en el portal de divulgación de dicha entidad, <http://canalseb.wordpress.com/2009/08/19/entrevista-a-la-maestra-lilia-dalila-lopez-salmoren-coordinadora-nacional-de-programas-educativo>.

teamientos y objetivos del programa se encuentran en proceso de definición, en parte debido al desconocimiento de la dinámica migratoria y al tipo de población que se quiere atender.

## Algunos problemas urgentes que enfrentan maestros y alumnos

De acuerdo con los maestros de educación básica de la región fronteriza del Soconusco, Chiapas, hay varias problemáticas que se relacionan con la atención a niños y niñas migrantes o a hijos/as de extranjeros.

- Estudios sin reconocimiento. La falta de reconocimiento de los estudios realizados por los niños y niñas por parte de las autoridades educativas incluye dos situaciones. Por un lado, se encuentran los alumnos que son aceptados como oyentes, a quienes no se les puede expedir certificado o boleta de calificaciones, lo que incide en su rezago escolar. Por otra parte, están los alumnos que han estudiado en su país y cuyos estudios no son reconocidos, por problemas con la revalidación.
- Programa curricular y contenidos diferentes. Si bien la currícula de la educación primaria pudiera ser similar a la de las escuelas de los países vecinos, hay dudas y diferencias respecto a los contenidos que se deben impartir. Los maestros que cuentan con alumnos de Guatemala, Honduras y El Salvador, no tienen información sobre los contenidos que les deben impartir en materias como Historia y Geografía.
- Desfase en los ciclos escolares. En Guatemala el ciclo escolar es distinto al de México, por lo que hay un desfase en la incorporación de los alumnos. Cuando un alumno de Guatemala concluye su año escolar en noviembre, en México ya han iniciado el curso desde agosto. Algunos maestros resuelven este problema con exámenes de colocación para cubrir los dos primeros bimestres, evaluando los conocimientos de los niños en Ciencias Naturales, Español y Matemáticas, pero en Historia y Geografía deben dedicar tiempo extra para homologarlos.
- Problemas de «legalidad». En palabras de los maestros, el mayor problema que enfrentan es el de la «legalidad», en cuanto a la documentación que deben presentar los alumnos para que sus estudios tengan validez oficial, cumpliendo con la normatividad de la

Secretaría de Educación Pública. Aunque hay maestros que flexibilizan estos requisitos para atender el derecho universal a la educación, otros no lo hacen, pues los lineamientos parecen poco flexibles y se caracterizan por ser muy burocráticos

- La información sobre los programas para migrantes. Los maestros no conocen el programa de regularización migratoria del Instituto Nacional de Migración, para poder orientar a los padres de los niños. Dada la amplia cobertura de las escuelas primarias, los maestros consideran que ellos pueden contribuir en la difusión de esta información, así como la relacionada con la reforma al código civil del estado y con la de los propios programas para alumnos extranjeros que debe ser ampliada a niños y niñas que no necesariamente sean hijos/as de jornaleros agrícolas temporales. También hay niños y niñas en zonas rurales que llevan varios años viviendo en México y que no están considerados en los programas.
- La formación de los maestros. La formación de los docentes en contextos fronterizos/transfronterizos debe incluir teorías y metodologías para enseñar en situaciones de frontera, lo que implica contar con materiales y libros de texto acordes con esta situación. Un mecanismo necesario en la capacitación y actualización docente debe incorporar el intercambio de profesores de uno y otro país en contextos transfronterizos.

## La atención a la educación no es sólo un asunto de educación primaria

El problema de la atención a la educación se ha centrado en la educación primaria, quizás uno de las necesidades educativas más urgentes de atender, pero también se deben considerar otros niveles educativos. Por ejemplo, una preocupación que aún no se ha manifestado es la relacionada con los niños y niñas que por falta del registro civil o de documentos no ingresaron a los grados escolares en la edad que está señalada. Hay un número indeterminado de adolescentes y jóvenes que por diversas razones no ingresaron a la escuela y que por tanto tendrían un desfase en la edad. Habría que pensar en programas más acordes a esta situación para que no queden excluidos de la posibilidad de iniciar o continuar sus estudios de secundaria.

En cuanto a la formación técnica o de bachillerato y universitaria, es necesario capitalizar la propia experiencia mexicana en Belice, en espe-

cial con el programa de formación técnica del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). A nivel universitario, en programas de pregrado y posgrado, las posibilidades de intercambio también pueden potenciarse, dado que en Guatemala se cuenta con universidades de larga trayectoria como la Universidad de San Carlos y la Universidad Rafael Landívar, con sedes regionales ubicadas en el Departamento de Quetzaltenango, cuya ciudad capital es reconocida por su vida cultural. Si bien hay personas de Guatemala que vienen a estudiar a México, hay poca interacción en las zonas fronterizas. Los programas de intercambio presencial o virtual pueden enriquecer esta interacción.

## A modo de reflexión

Un primer aspecto a destacar es que los programas de atención a niños y niñas migrantes o hijos e hijas de migrantes deben ir precedidos de un diagnóstico de los flujos migratorios que se registran en la región objetivo, porque como vimos en este artículo, cada uno tiene sus propias particularidades. Eso implica conocer las características de los migrantes, sus condiciones de vida en el lugar de origen y en el de destino, sus condiciones laborales o la de sus padres, sus necesidades educativas y de otros servicios, sus expectativas y percepciones, entre otros aspectos, para que los programas tengan el alcance, la calidad y la pertinencia necesarios. Un aspecto de capital relevancia tiene que ver con la valoración que se haga de la experiencia de los maestros y las maestras que tienen entre sus alumnos a niños y a niñas migrantes.

En la elaboración de dicho diagnóstico y en el diseño de los programas es requisito indispensable el concurso de autoridades educativas de México y del país de origen de los migrantes. Pero, dado que la problemática está atravesada por la dimensión fronteriza y por procesos migratorios en los que la condición migratoria (regular o irregular) es un factor que interviene, se requiere la colaboración de otras instancias de gobierno, como las autoridades migratorias y las del registro civil, pues en la práctica el derecho a la educación de personas migrantes no se resuelve solamente con la presencia de niños y niñas y su maestro/a en un aula –lo que, sin duda, demanda recursos y un esfuerzo importante–, el derecho a la educación también implica el reconocimiento de los estudios y, para eso, se requieren acciones coordinadas y difusión de información al respecto, dirigida no sólo a funcionarios o autoridades, sino además a maestros, alumnos, padres de familia y población en general,

porque en última instancia se trata de programas orientados a elevar la calidad de vida en este tipo de contextos fronterizos.

Una de las tareas urgentes es asegurar que el acceso de niños y niñas migrantes o hijos e hijas de migrantes no esté condicionado por el estatus migratorio de sus padres, ni que dicho estatus sea un elemento de exclusión, discriminación y maltrato. Migrantes en proceso de regularización migratoria han señalado que, en algunas escuelas, los propios directores y profesores de las escuelas a las que asisten sus hijos e hijas se han encargado de enfatizar esta diferencia. Hay casos en los que, a pesar del buen desempeño académico, a algunos niños y niñas se les niega el derecho a una beca escolar por su condición de extranjero/a. Así, entonces, también es necesario fomentar una cultura a favor del respeto y la no discriminación.

Finalmente, habría que señalar, como ya se ha hecho en distintos espacios, que el derecho a la educación debe ser parte del respeto a un conjunto de derechos, como el de la alimentación, el de la recreación, el acceso a los servicios médicos y el derecho a la no discriminación, para mencionar algunos de los más urgentes, a los cuales toda persona tiene derecho por ser simple y sencillamente un ser humano.

## Referencias

- Ángeles Cruz, Hugo 2009 Características de los trabajadores agrícolas guatemaltecos en México según la EMIF GUAMEX. En María Eugenia Anguiano Téllez y Rodolfo Corona Vázquez (Coordinadores), *Flujos migratorios en la frontera Guatemala-México*. SEGOB-Instituto Nacional de Migración-Centro de Estudios Migratorios/El Colegio de la Frontera Norte/DGE Ediciones S.A. de C.V., págs. 157-198.
- Castillo, Manuel Ángel 2002 Región y Frontera: la frontera sur de México. En Edith F. Kauffer Michel (Editora), *Identidades, migraciones y género en la frontera sur de México*. El Colegio de la Frontera Sur, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, págs. 19-47.
- Castillo, Manuel Ángel, Mónica Toussaint Ribot y Mario Vázquez Olivera 2006 *Espacios diversos, historia común. México, Guatemala y Belice: la construcción de una frontera*. Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
- De Vos, Jan 2002 La frontera sur y sus fronteras, Una visión histórica. En Edith F. Kauffer Michel (Editora), *Identidades, migraciones y género en la frontera sur de México*. El Colegio de la Frontera Sur, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, págs. 49-67.
- Fábregas Puig, Andrés 1997 Vivir la frontera sur de México. En Philippe Bovin (Coordinador), *Las Fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el Sur de México y América Central*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México DF, págs. 343-349.
- Guillén, Diana (Coordinadora) 2003 *Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada*. Instituto Mora, México DF.
- Higuera Bonfil, Antonio 1994 Migración nacional e internacional hacia la frontera México-Belice. *Ponencia presentada en el VIII Coloquio de la Sociedad Nacional de Estudios Regionales: Los extranjeros en las regiones*. Oaxaca, Oax., 23-25 de marzo.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) 2000 *XII Censo de Población y Vivienda 2000*. INEGI, Aguascalientes.



INM (Instituto Nacional de Migración), Consejo Nacional de Población, El Colegio de la Frontera Norte, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Trabajo y Previsión Social 2009 *Encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México, 2007. Serie histórica 2004-2007*. INM/ CONAPO/COLEF/SEGOB/ SRE/ STPS, México DF.

Jiménez, Maren Andrea 2009 Potencialidades de la medición cotidiana a través de los censos. En *Notas de Población*, Año XXXVI, No. 88. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, noviembre, págs. 163-185.

Módenes, Juan A. 2008 Movilidad espacial, habitantes y lugares: retos conceptuales y metodológicos para la geodemografía. En *Estudios Geográficos*, Vol. LXIX, No. 264, enero-junio, págs. 157-178.

Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1999 *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones generales 13 (21° periodo de sesiones, 1999)*. Naciones Unidas, Ginebra, 8 de diciembre (E/C.12/1999/10).

Rojas Wiesner, Martha Luz 2007 Mirando la frontera sur de México como escenario de migración internacional. En *Mujeres afectadas por el fenómeno migratorio en México. Una aproximación desde la perspectiva de género*. Instituto Nacional de las Mujeres, México DF, págs. 73-85.

Rojas Wiesner, Martha y Hugo Ángeles Cruz 2001 Más que acompañantes... trabajadoras agrícolas. Mujeres migrantes en la frontera México-Guatemala. En *Travesaño 2000. Temas de población*, Año 4, No. 9. Revista del Consejo Estatal de Población del Estado de Guanajuato, noviembre, págs. 3-8.

Rojas Wiesner, Martha Luz y Hugo Ángeles Cruz 2008 Gendered migrations in the Americas. Mexico as country of origin, destination, and transit. En Nicola Piper (Editora), *New perspectives on gender and migration. Livelihood, rights and entitlements*, Routledge/UNRISD, New York/London, págs. 189-245.

Zúñiga, Víctor y Edmund T. Hamann 2008 Escuelas nacionales, alumnos transnacionales: la migración México/Estados Unidos como fenómeno escolar. En *Estudios Sociológicos*, Vol. XXVI, No. 76, El Colegio de México, México, págs. 65-85.

## BIONOTA

Martha Luz Rojas Wiesner: Socióloga por la Universidad Nacional de Colombia y Economista por la Universidad La Gran Colombia. Maestra en Demografía y Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Trabaja como investigadora de tiempo completo en el Área Sociedad, Cultura y Salud de El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), en su sede de Tapachula, Chiapas, donde realiza estudios sobre migración femenina en la frontera sur de México, en particular sobre la migración de mujeres guatemaltecas a Chiapas y, más recientemente, a los estados fronterizos con Guatemala y México.

Actualmente, participa en un proyecto financiado por International Development Research Centre, Coordinado por Tanya Basok, mediante el cual investigadores de Chile, Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Canadá, Reino Unido y México analizan las condiciones de vida y de trabajo de mujeres migrantes así como los procesos que promueven o inhiben su integración en los países receptores, e identifican formas de defensa y promoción de derechos de las personas migrantes. En el caso de México, en este proyecto se estudia la experiencia de mujeres guatemaltecas en México.

Mail: [mrojas@ecosur.mx](mailto:mrojas@ecosur.mx)

# ess 6

## LOS RETOS DE PROTECCIÓN EN MATERIA DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN REFUGIADA EN VENEZUELA

### *THE PROTECTION CHALLENGES IN EDUCATION OF THE REFUGEE POPULATION IN VENEZUELA*

**RODRIGO DE LA BARRA**

#### RESUMEN

El presente trabajo analiza la legislación y práctica administrativa de Venezuela en materia de educación vinculada al asilo, a fin de identificar y sistematizar los principales problemas de protección que afectan a los refugiados en la referida materia. El trabajo se enfoca en determinar las causas de esos problemas, en base al análisis de la normativa local. Se determina que son dos los principales problemas: 1) La imposibilidad para los solicitantes de asilo y personas necesitadas de protección internacional de obtener una certificación de los estudios realizados en el nivel de educación media en adelante; y 2) La imposibilidad para la misma población de poder obtener un reconocimiento oficial de los estudios realizados en el país de origen para poder continuar los mismos en el país de asilo. El autor concluye que los problemas descritos provienen de un desarrollo reglamentario insuficiente, que no está en debida armonía con el Derecho Internacional de los Refugiados, así como de los principales instrumentos de Derechos Humanos. Finalmente se proponen alternativas para superar estos problemas, las cuales constituyen el principal reto de protección en materia de educación de las personas bajo el mandato del ACNUR.

Palabras Clave: Certificación de títulos, Educación, Refugiados, Venezuela, Asilo, Acceso a la Educación, Extranjeros.

## ABSTRACT

The present work analyzes the Venezuelan legislation and administrative practice in the field of education linked to asylum, with the aim of identifying the main problems of protection that affect refugees in this regard. The paper focuses in determining the causes of these problems, on the basis of the analysis of local norms. It identifies two as being the main problems: 1) The impossibility for those requesting asylum and persons in need of international protection to obtain a certificate of the studies they carried out at the level of secondary school and beyond; and 2) the impossibility for the same population of obtaining official recognition of the studies carried out in the country of origin to be able to pursue them further in the country of asylum. The author concludes that the problems he describes derive from an insufficient regulatory development, which is not in due harmony with International Refugee Legislation, as well as with the main instruments of Human Rights. Finally, he proposes alternatives to overcome these problems, which constitute the main challenge of protection as concerns the education of the persons under ACNUR's mandate.

Key Words: Education Diploma, Education, Refugees, Venezuela, Asylum, Access to Education, Immigrants.

## I. Introducción (Planteamiento del Problema)

En Venezuela hay, de acuerdo a un estudio reciente del ACNUR<sup>1</sup>, aproximadamente 200,000 personas en situación de refugio, en los términos definidos por la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en lo adelante, «la Convención de 1951») y su Protocolo de 1967. En el estudio citado se estima que 44,5%<sup>2</sup> de esta población son niños<sup>3</sup>. Estas personas son, en su mayoría, víctimas del conflicto colombiano, quienes han huido de sus países buscando seguridad y la posibilidad de reconstruir sus vidas. Venezuela ha sido tradicionalmente abierta a la inmigración, y en particular la población colombiana refugiada logra integrarse con éxito, por los estrechos lazos culturales que unen ambas naciones.

De esta manera, los lazos culturales afines, así como la prolongación a la fecha del conflicto interno colombiano, han sido los factores que han colocado a la integración local como la solución duradera por antonomasia de la población refugiada en el país.

Un componente fundamental de la integración local es el pleno disfrute de los derechos fundamentales. La educación juega en este sentido un papel decisivo: para poder reconstruir sus vidas en el nuevo país, resulta imprescindible que el refugiado pueda efectivamente disfrutar con plenitud y efectividad del derecho fundamental a la educación, tanto para él como para sus hijos. En el ámbito internacional, los niños refugiados, además de los instrumentos universales de Derechos Humanos, resultan protegidos de manera especial, tanto por el Derecho Internacional de Refugiados como por las Convenciones y Protocolos de protección al Niño.

La República Bolivariana de Venezuela, ha tomado medidas muy positivas para la realización del derecho a la educación. Destacan, en este sentido, y han sido señalados como buen ejemplo a seguir por el Relator Especial del derecho a la educación de Naciones Unidas en su infor-

---

1- ACNUR, *El Perfil de la Población Colombiana con Necesidad de Protección Internacional. El caso de Venezuela*, ACNUR, Caracas, Venezuela, 2008.

2- ACNUR, *El Perfil...*, cit., p. 72.

3- En el presente trabajo utilizaremos, a menos que se indique lo contrario, el término *niño* para referirnos a todo ser humano menor de 18 años de edad, de acuerdo al Art. 1 de la Convención Sobre los Derechos del Niño de 1989, y no la distinción entre niño y adolescente establecida por la legislación venezolana, concretamente la Ley Orgánica de Protección del Niño, Niña, y Adolescente (LOPNA).

me de 2010<sup>4</sup>, el establecimiento del derecho a la educación sin restricciones en todos los niveles por la Constitución de 1999, así como la obligación explícita de las Escuelas de admitir niños indocumentados.

Sin embargo, como enseguida examinaremos, existen algunos retos pendientes en materia de educación que afrontar, que afectan a refugiados y solicitantes de asilo<sup>5</sup>. El objetivo del presente trabajo es identificar estos problemas de protección en materia de educación, así como proponer algunas posibles soluciones para afrontarlos. Además, se analizará la legislación pertinente nacional, a la luz de los instrumentos internacionales. No abordaremos aquí los problemas en materia de educación de los migrantes económicos, que en nuestro criterio justifican una investigación especial al respecto.

## II. Algunas precisiones previas

A fin de facilitar la identificación de los problemas descritos, consideramos conveniente establecer las siguientes distinciones:

Primero: en relación al procedimiento nacional de determinación del Estatuto de Refugiado, podemos distinguir dentro de la población de refugiados tres categorías subjetivas: 1) Quienes cumpliendo los distintos elementos de la definición de refugiado, por alguna razón no han presentado al Estado una solicitud formal de reconocimiento de dicha condición, llamadas en la jerga del ACNUR Personas Necesitadas de Protección Internacional (**PNPI**); 2) Quienes han formalizado una solicitud de refugio y se encuentran a la espera de una decisión, a quienes denominaremos **solicitantes de asilo**; y 3) Quienes habiendo formalizado una solicitud de asilo, han recibido una respuesta favorable a su solicitud, por lo que su estatuto de refugiado ha sido reconocida por el Estado venezolano, a quienes llamaremos **refugiados reconocidos**.

---

4- Vernor Muñoz, *The right to education of migrants, refugees and asylum-seekers, Report of the Special Rapporteur on the Right of Education*, Geneva, Annual Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2010, Document A/HRC/14/25

5- En el presente trabajo emplearemos el término asilo para referirnos a la institución jurídica universal del Derecho Internacional que brinda protección a las personas que son obligadas a huir de sus países por ser perseguidas, presente en varios instrumentos de Derechos Humanos, y desarrollado tanto por la Convención de 1951, como otras Convenciones. Como se sabe, en Venezuela, la normativa interna establece un tratamiento dual y diferenciado entre asilo y refugio, cuestión criticada por voces muy autorizadas de la doctrina. Véase al respecto Franco, Leonardo et. al, *El asilo y la protección Internacional de los refugiados en América Latina*, San José, Costa Rica, ACNUR, 2004.

Segundo: El sistema educativo venezolano comprende diferentes niveles. La Ley Orgánica de Educación de 1980<sup>6</sup> (en lo adelante la «LOE de 1980») establecía 4 niveles, a saber: 1) Preescolar; 2) Básica; 3) Media Diversificada y Profesional; y 4) Universitaria. A su vez, algunos niveles se subdividían en etapas. También se establecían diferentes modalidades del sistema educativo.

La nueva Ley Orgánica de Educación de 2009<sup>7</sup> (en lo adelante, la «LOE de 2009») reorganiza las distintas etapas educativas. Los distintos niveles se agrupan ahora en dos subsistemas: el subsistema de educación básica que comprende tres niveles, a saber: 1) inicial; 2) primaria; y 3) básica; y el subsistema universitario que comprende dos niveles: 1) pregrado; y 2) postgrado. Hay, así, conforme a la nueva ley, cinco niveles agrupados en dos subsistemas. A su vez, cada nivel se subdivide en etapas.

Por último, y adentrándonos en el contenido del derecho fundamental a la educación, consideramos necesario introducir la siguiente precisión:

Como todo derecho fundamental, el derecho a la educación tiene un contenido complejo, el cual no se limita al mero acceso a la educación. En palabras de Aguiar<sup>8</sup>, los derechos fundamentales son derechos subjetivos «que dejan en manos de su titular un haz de facultades que éste puede actualizar con carácter puntual ante las posibles restricciones que en su ámbito de *agere licere* se produzcan por vía de una actuación de los poderes públicos<sup>9</sup>».

1. De ese haz de facultades, interesa destacar aquí tres específicos, que tienen que ver con el momento de la educación concebida como un proceso continuo, y escalonado por etapas: el **acceso** a la educación sería aquel componente consistente en el derecho a ingresar a algún

---

6- GO N° 2.635 (E) de fecha 28 de julio de 1980. Estuvo vigente hasta el 14 de agosto de 2009.

7- GO N° 5.929 (E) de fecha 15 de agosto de 2009. Está vigente desde el 15 de agosto de 2009.

8- Aguiar, Luis, «Dogmática y Teoría Jurídica de los Derechos Fundamentales en la Interpretación de Estos por el Tribunal Constitucional Español», Revista de Derecho Político, N° 18-19, 1983, p. 20.

9- Si bien el autor se está refiriendo a los derechos humanos cuyo contenido característico es el de establecer un deber de abstención en su favor frente al Estado, lo mismo puede afirmarse respecto a un derecho humano de tipo prestacional, como el de educación, en el sentido de que dejan en manos de su titular un haz de facultades de exigir diversas prestaciones al Estado (el subrayado del texto citado es nuestro).

nivel educativo en particular. La **prosecución**<sup>10</sup>, referida al derecho a continuar un determinado nivel, y el derecho a la **certificación**, que se materializa al concluir determinado nivel, como el derecho a recibir una acreditación oficialmente válida del nivel realizado. Lo afirmado es sin perjuicio de que el contenido del derecho a la educación de ninguna manera se limita a los tres componentes señalados, y comprende muchos más, como el derecho a una educación de calidad, gratuidad en determinados niveles, etc.

2. Empleando la construcción teórica de los derechos fundamentales de ALEXY<sup>11</sup>, muy bien explicada por BERNAL PULIDO<sup>12</sup>, podemos afirmar que esos tres momentos: acceso, prosecución, y certificación constituyen posiciones del derecho fundamental de educación o en términos de ALEXY, derechos fundamentales en sentido estricto. Tratándose de un derecho prestacional, esto implica que el derecho a la educación comprende un derecho subjetivo del particular posicionado como sujeto activo frente al Estado para el acceso, prosecución, y certificación.
3. Esta tríada está además expresamente mencionada por la Constitución de 1999, cuando señala en su artículo 103 que «El Estado creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el **acceso, permanencia y culminación** en el sistema educativo» (destacado nuestro)
4. Estos tres elementos de distinción precisados (la posición respecto al procedimiento de solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado, el nivel educativo, y el momento dentro del *iter* educativo) conformarán la base que combinaremos para sistematizar y abordar con mayor precisión, los principales problemas en materia de educación.

---

10- La voz **prosecución** como sinónimo de continuación, ha sido tomada de la LOE de 1980, artículos 23, 24, 39, y 132.

11- Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª. ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

12- Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 3ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 81-90.



### III. Las personas necesitadas de protección internacional (PNPI)

Las PNPI, como ya hemos señalado, son refugiados por cumplir los elementos de inclusión de la definición de refugiado, pero no han accedido al procedimiento determinado por Ley para ser reconocidos como refugiados. Esta población representa la gran mayoría del universo de los refugiados, puesto que según datos estadísticos del ACNUR, de los 200,000 PNPI, sólo un pequeño porcentaje ha accedido al procedimiento formal. Las posibles causas son el desconocimiento de la existencia del procedimiento, así como temores y desconfianza hacia las instituciones estatales competentes.

Como se sabe, el carácter declarativo del acto formal de reconocimiento del estatuto de la condición de refugiado significa que éste tiene efectos *ex tunc*, es decir que se reconoce la condición de refugiado de manera retroactiva desde que se produce el temor fundado de persecución en los términos del Artículo 1 de la Convención, siempre que se esté fuera del país de origen, y no a partir de la declaratoria formal del mismo. El carácter declaratorio resulta relevante, porque implica que las PNPI son sujeto de protección internacional de acuerdo al Derecho Internacional de Refugiados, siendo titulares de los derechos reconocidos en la Convención de 1951, a pesar del hecho de no haber formalizado su solicitud frente al Estado venezolano.

Sin embargo, las PNPI carecen de documentación válida en Venezuela, por lo que están en peor posición dentro de la categoría amplia de refugiados en comparación a los solicitantes de asilo y refugiados, ya que estos últimos sí cuentan con documentos válidos de identidad. Desde el punto de vista de realización del derecho a la educación, resulta así fundamental y recomendable que las PNPI registren una solicitud de reconocimiento de su condición de refugiados ante el Estado venezolano y que el mismo facilite el acceso a este proceso de registro.

#### A. Subsistema Básico de educación

En cuanto al subsistema básico, el ingreso está garantizado, para todo niño o adolescente, aun en el caso de que no se posea documentación, de conformidad con la Circular N° 11 del Ministerio de Educación de fecha 14 de agosto de 1989 (la cual contiene además un modelo de acta que se debe levantar en estos casos), cuestión reiterada en varios otros

instrumentos (Resolución 7 de fecha 25-02-2003, Resolución 76 de fecha 31-07-2003, y otros). Todos estos instrumentos establecen la obligación para los planteles, de realizar el ingreso y garantizar la prosecución, mientras los padres o representantes obtengan y consignent los documentos de identidad respectivos. Se trata, así, de una protección provisional a los niños, aplicable universalmente.

La finalidad de estos instrumentos, y sobre todo la muy difundida Resolución 7<sup>13</sup>, es bastante clara: evitar que la falta de documentación impida la inscripción escolar de niños, a través del mandato dirigido a los directores de los planteles, de inscribirlos mientras obtienen su documentación. El carácter temporal de la protección, se consagra en el artículo 7 de la Resolución, que establece que mientras el estudiante no consigne los documentos de identidad faltantes, no se le expedirá el correspondiente título<sup>14</sup>. La Resolución 7, nunca pretendió eliminar el requisito de estar en posesión de documentación venezolana para realizar de manera efectiva y completa, incluyendo la certificación, respecto al derecho a la educación, sino meramente garantizar de manera temporal el ingreso (y prosecución dentro del nivel básico), mientras la documentación se obtiene. El artículo 1 de la Resolución define el ámbito subjetivo de la norma, y establece simplemente «*niños, niñas, y adolescentes que no posean identificación personal*», por lo que el instrumento también resulta plenamente aplicable a venezolanos que carezcan de documentación. Estas disposiciones son dignas de elogio, puesto que permiten el *acceso* –y únicamente el *acceso*– universal a la educación, aun cuando se carezca de documentación, igualando en este sentido a nacionales y extranjeros, independiente de la condición legal de estos últimos en el país.

En cuanto a la prosecución de estudios en Venezuela de los niveles comprendidos en el subsistema de educación básica, en el caso de que hayan sido iniciados en el extranjero, la mayoría de los problemas pueden subsanarse mediante la realización de una evaluación de ubicación

---

13- Resolución 7 de fecha 25-Feb-2003, que establece las Normas Para la Inscripción Escolar para niños y adolescentes que no Posean Identificación Personal, dictadas por el Ministro de Educación, Cultura, y Deportes, GO 329.589 de 01-Ago-2003, en lo adelante referida como la «Resolución 7».

14- El Art. 7 de la Resolución 7 señala: «*Hasta tanto no se solvente la situación de los alumnos en cuanto a la entrega de sus documentos de identificación personal, no se les otorgará la Certificación de Calificaciones definitiva, ni Certificado de Educación Básica y/o Título de Bachiller*».

de conformidad con el artículo 93.1 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación, Decreto N° 313 dictado por el Presidente de la República de fecha 15-Sep-1999<sup>15</sup> (en lo adelante referido como «El Reglamento de 1999»), a fin de asignar al alumno al grado respectivo según su resultado. Esto es válido, de acuerdo al artículo citado, sólo hasta el octavo grado de educación básica<sup>16</sup>.

Sin embargo, tal y como se ha señalado, la propia Resolución 7 establece que quienes carezcan de documentación, no pueden obtener la correspondiente certificación de los estudios realizados. Esto es particularmente grave al culminar el nivel de educación básica, pues al no poder obtener el título correspondiente (llamado comúnmente de bachiller), se cercena la posibilidad de continuar estudios del subsistema universitario. Como se observa, los momentos de ingreso, prosecución, y certificación del *iter* educativo descritos en §12 se relacionan entre sí, puesto que la imposibilidad de obtener una certificación de los estudios realizados, impide el acceso y prosecución del nivel siguiente. Adicionalmente, si el niño por alguna circunstancia regresara a su país de origen o se trasladara a un tercer país<sup>17</sup>, no podría llevar consigo una certificación válida de los estudios que culminó, para poder acreditar dichos estudios en su país de destino. Si como se ha afirmado antes<sup>18</sup>, el derecho a la educación, comprende entre otros contenidos, el derecho al acceso, prosecución, y certificación, la situación descrita entraría en contradicción en nuestro criterio, con la realización efectiva del derecho a la educación, tal y como se consagra en la Constitución de Venezuela de 1999 y en numerosos instrumentos internacionales.

Ahora bien, el impedimento de la certificación no origina de la Resolución 7, ni de las Circulares que hemos mencionado, sino que provienen del vigente Reglamento de 1999, al cual están sujetos. El referido Reglamento, exige ser titular de Cédula de Identidad expedida en Venezuela, para poder obtener un título de educación de nivel media. Esta

---

15- GO 36.787 de fecha 16-Nov-1999.

16- Como en la nueva LOE de 2009 se modifican los niveles, consideramos equivalente se permita la aplicación de la prueba de ubicación hasta el tercer año del nivel de educación básica.

17- Situaciones que para el caso de los refugiados coincidiría con, respectivamente, el retorno voluntario y reasentamiento como soluciones duraderas que, junto a la integración local, el ACNUR tiene por función hallar.

18- Véase §13.

exigencia se establece en el art. 130<sup>19</sup> del mismo, y se reitera en varias Circulares del Ministerio de Educación. Entre ellas destaca la Circular N° 13, dictada el 02/Jul/2003, modificada el 30/Marzo/2007, la cual establece el procedimiento para el otorgamiento de Títulos de Bachiller o Técnico Medio en los planteles. El artículo 2.1.1. de la citada Circular exige para la expedición del título «*Fotocopia legible de la Cédula de Identidad o copia del comprobante de la solicitud de la misma o del carnet diplomático.*». Por tanto, no hay posibilidad para la población necesitada de protección internacional de obtener la certificación correspondiente.

## B. Subsistema Universitario

En cuanto al subsistema universitario la situación es aún más grave, puesto que se presentan problemas en el acceso, lo cual impide naturalmente la prosecución y certificación. Para poder acceder al sistema universitario en Venezuela, se requiere estar en posesión de un título válido de educación media o de un título equivalente emitido en el extranjero.

En el caso de que el estudiante haya culminado la educación media en Venezuela, por las razones señaladas antes<sup>20</sup>, no podrá obtener el título que necesita para continuar sus estudios en el nivel universitario<sup>21</sup>.

En cambio, si el estudiante culminó los estudios equivalentes al nivel de educación básica en el país de origen, será necesario realizar un procedimiento administrativo de *reválida* de los certificados y títulos obtenidos fuera de Venezuela, conforme al artículo 141 del Reglamento de 1999<sup>22</sup>. Este procedimiento se realiza ante la Zona Educativa del Ministerio de Educación del Estado dentro de Venezuela, correspondiente.

---

19- El artículo 130 reza «*A los fines de su validez, los certificados, títulos oficiales y otras credenciales de carácter académico, además del soporte legal de las calificaciones obtenidas por el interesado, deberán reunir los siguientes requisitos:*» (...) «*Ser expedidos con los nombres y apellidos, cédula de identidad y demás datos de identificación de su titular, legalmente comprobados.*» (...).

20- Véase §22 y §23.

21- Aun cuando, siendo menor de 18 años e invocando con éxito, y por analogía la Resolución 7, que le permitiría *ingresar* sin documentación al subsistema universitario, esto no sería suficiente, porque de igual manera necesitaría contar con un título de educación media válido, además de los documentos de identidad.

22- El artículo 141 citado establece: «*La reválida de certificados y títulos es el procedimiento mediante el cual se convalidan certificados o títulos de estudios obtenidos en el exterior, con los certificados o títulos que sobre los mismos estudios se otorgan en Venezuela, conforme a los planes y programas vigentes, previo el cumplimiento de los requisitos académicos establecidos por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.*».

El artículo 145 del Reglamento exige como requisito para la reválida, que el solicitante de la misma presente los documentos probatorios de los estudios que realizó autenticados y legalizados, y en su caso, apostillados o refrendados por la misión diplomática del país de origen<sup>23</sup>. Esta exigencia entra en colisión con el sistema internacional de protección de los refugiados, pues las especialísimas circunstancias que obligaron a éstos a abandonar su país de origen, hace imposible que hayan tenido oportunidad de realizar las legalizaciones exigidas.

Recordemos que los refugiados no han planificado abandonar su país, sino que se han visto forzados a hacerlo, generalmente bajo amenazas, y en plazos, cuando existen, extremadamente breves. Así mismo, el principio de no-devolución<sup>24</sup>, piedra angular del Derecho Internacional de refugiados imposibilita el posterior retorno del interesado a su país de origen a obtener las legalizaciones requeridas, país donde ha sido objeto de persecución. En este sentido el artículo 25 de la Convención de 1951 hace un llamado para que sean las propias autoridades del país de acogida las que brinden la ayuda administrativa necesaria a los refugiados que requiera la ayuda de su país de origen para poder ejercer un derecho. Resulta claro que el Reglamento de 1999, no tomó en cuenta las especiales circunstancias de los refugiados, sobre todo de aquellos que no han establecido un procedimiento formal de reconocimiento de su condición, o éste se encuentra en trámite, surgiendo la necesidad de un tratamiento legal especial en Venezuela, que esté acorde con sus necesidades y la propia Convención de 1951<sup>25</sup>.

Pero aun en el difícil caso de que el estudiante refugiado lograra obtener los certificados y títulos en su país de origen, legalizados y apostillados, existe además, otra barrera legal. La Circular 14 del 02 de julio de 2003, (modificada al 30/03/2007) titulada «*Reconocimiento de Estudios y Reválida de Certificados y Títulos*» emitida por el Ministerio de

---

23- El artículo 145 citado establece: «*A los fines legales pertinentes, los documentos probatorios de estudios realizados en países extranjeros deberán estar debidamente autenticados y legalizados por los funcionarios competentes del país donde el interesado haya cursado y aprobado sus estudios, y por el funcionario diplomático o consular venezolano acreditado en dicho país.*».

24- Art. 33 de la Convención de 1951 y Art. 7 de la Ley Orgánica Sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados Asiladas (GO N° 37.296 del 03 de Octubre del 2001, en lo adelante referida como la LORRAA).

25- El artículo 22.2 de la Convención de 1951 establece la necesidad de que se le otorgue al refugiado el *trato más favorable posible*, en cuanto al reconocimiento de los estudios realizados en el extranjero.

Educación establece como requisito adicional para poder realizar un procedimiento de reválida: «Fotocopia legible con vista al original, de: Cédula de Identidad, Carnet Diplomático o Pasaporte. Visa de Transeúnte vigente o Visa de Residente<sup>26</sup>». Esta exigencia excluye cualquier posibilidad de acceso al subsistema de educación superior para las PNPI. Nuevamente, la norma examinada de la Circular, no ha tomado en cuenta las especiales circunstancias que han causado que un refugiado abandone su país de origen. Una Circular, además, ocupa los últimos peldaños en el esquema de fuentes del Derecho administrativo y constituye la forma más desarrollada del *soft law* administrativo<sup>27</sup>, por lo que no constituye un instrumento idóneo de limitación del derecho a la educación. Las Circulares, además, no se publican en Gacetas Oficiales, por lo que su obtención resulta difícil.

Respecto a la problemática de la acreditación de los estudios realizados en el extranjero, suele invocarse el Convenio Andrés Bello, en su actual versión de 1990<sup>28</sup>. Sin embargo, y a pesar de sus buenas intenciones de «contribuir a ampliar y fortalecer el proceso dinámico de la integración de los Estados en los ámbitos educativo, científico-tecnológico y cultural<sup>29</sup>», del análisis del texto del Convenio, puede afirmarse que el reconocimiento de títulos acordado entre los Estados parte, deja más bien un sabor a insuficiencia. El artículo 4 del Convenio, establece meramente que los Estados miembros reconocerán los estudios de educación básica y secundaria mediante tablas de equivalencia que permitan la continuidad y la obtención de certificados correspondientes<sup>30</sup>. Esto representa sin duda una ventaja respecto a un sistema en que cada solicitud de reválida sea examinada de manera individual, ya que la implementación de las

---

26- Título II, art. 2.a).

27 Para mayor ahondamiento en el tema puede consultarse SARMIENTO, DANIEL, *El Soft Law Administrativo*, 1ª ed., Navarra, España, Editorial Aranzadi, 2008, pp. 108 y sgts.

28- Suscrito en Bogotá el 31 de enero de 1970 y sustituido en 1990. Puede consultarse la página web <http://www.convenioandresbello.info/> la cual contiene extensa información sobre el mismo.

29- Art. 2 del Convenio Andrés Bello.

30- El texto del artículo 4 del Convenio reza «ARTÍCULO 4o. Los Estados miembros reconocerán los estudios primarios o de enseñanza general básica y de educación media o secundaria, mediante tablas de equivalencia que permitan la continuidad de los mismos o la obtención de los certificados correspondientes a cursos, niveles, modalidades o grados aprobados en cualquiera de aquellos.»

tablas de equivalencia, hará más expedito el procedimiento, pero el Convenio no instaura un reconocimiento recíproco y automático entre títulos, de manera de crear un utópico «espacio educativo Latinoamericano». Así las cosas, aun invocando el Convenio Andrés Bello para revalidar estudios realizados en Colombia, resulta necesario realizar el procedimiento administrativo de reválida tal como establece el Reglamento de 1999, y con los mismos requisitos exigidos por la mencionada Circular 14. Se exigen así, los mismos requisitos que para una reválida que no estuviera fundamentada en el Convenio Andrés Bello, con la única ventaja de que en la sustanciación del Acto de Reválida, se emplearán las tablas de equivalencia establecidas. Se requiere entonces, tener Cédula de Identidad expedida por Venezuela, para poder invocar el Convenio, con lo cual los problemas resultan siendo los mismos, que cuando no se invoca el Convenio.

Por lo dicho antes, las PNPI no tienen acceso, y en consecuencia tampoco prosecución ni certificación de estudios en el subsistema universitario.

#### IV. Los solicitantes de asilo<sup>31</sup>

A diferencia de las PNPI, los solicitantes de asilo han formalizado ante la Comisión Nacional Para los Refugiados una solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiados. Conforme a la LORRAA, los solicitantes reciben un Documento Provisional hasta tanto se decida sobre el reconocimiento de la condición de refugiado o refugiada<sup>32</sup>. Este Documento Provisional contiene todos los elementos distintivos de un documento de identidad: foto reciente, huellas dactilares, nombres completos, nacionalidad, fecha de nacimiento, etc. La LORRAA establece que la Comisión resolverá la solicitud en un lapso de 90 días calendarios<sup>33</sup>, pero es bien sabido la decisión demora normalmente mucho más, extendiéndose en ocasiones por varios años.

---

31- Recuérdese que en el presente trabajo, tal y como se señaló en la Nota 5, se emplea el término asilo como una institución jurídica única y universal de protección, a diferencia de la legislación venezolana que establece una criticada dualidad entre asilo y refugio.

32- Art. 16 de la LORRAA.

33- Art. 17 de la LORRAA.

## A. Subsistema Básico de educación

En cuanto al acceso a la educación básica para solicitantes de asilo, tradicionalmente se ha afirmado está garantizado por la Resolución 7 del Ministerio de Educación mencionada antes<sup>34</sup>. La mayoría de las organizaciones que trabajan en la protección de los refugiados invocan la Resolución como instrumento de mandato expreso dirigido a los Directores de planteles educativos de admitir e inscribir a los solicitantes de refugio.

En nuestra opinión, la referida Resolución debe usarse con cautela, pues su aplicación para el caso de solicitantes de asilo, sobrepasa su ámbito subjetivo, que es el de las personas que carezcan de documentación. Como se ha afirmado antes<sup>35</sup>, los solicitantes de asilo disponen de un documento de identidad expedido por autoridades venezolanas, que es el Documento Provisional de Solicitud de Refugio. Este documento está refrendado tanto por la Comisión Nacional Para los Refugiados, como por el Servicio Administrativo de Identificación, Migración, y Extranjería (SAIME) y contiene todos los elementos de identificación y seguridad requeridos para constituirse en un documento de identidad válido en Venezuela. Si invocamos la Resolución 7 en estos casos, de alguna manera se estaría afirmando que los solicitantes de asilo carecen de documento de identidad. En puridad legal, el uso de la Resolución 7 para el caso de los solicitantes de refugio, debería limitarse únicamente a los casos inusuales de extravío o vencimiento del Documento Provisional, situación frente a la cual la Resolución 7 provee protección temporal, mientras el solicitante vuelve a obtener el Documento Provisional.

El uso de la Resolución 7 para el caso de solicitantes de asilo, no podría justificarse como una aplicación de la norma por analogía, ya que el caso de aquellos no es *similar* al del indocumentado, sino más bien *contrario*: los solicitantes sí tienen documento de identidad. La justificación más bien pudiera encontrarse en el argumento *a fortiori*: si la legislación establece el ingreso obligatorio para indocumentados, con mayor razón el ingreso se obliga también para quien sí está documentado.

En todo caso, es una realidad conocida que en la mayoría de los casos, los planteles aceptan el ingreso de solicitantes de asilo, y pese a lo afirmado se ha constituido en una práctica común el invocar la Resolución 7 para solucionar casos en los que el estudiante solicitante de asilo

---

34- Véase §20.

35- Véase §31.



no es aceptado. Como propuesta de *lege ferenda*, resultaría conveniente recalcar expresamente en alguna normativa que los solicitantes de asilo tienen también derecho al ingreso del sistema.

En cuanto a los casos de prosecución de estudios en Venezuela en los niveles comprendidos dentro del subsistema de educación básica, que hayan sido iniciados en el extranjero, la mayoría de los problemas pueden subsanarse mediante la realización de una evaluación de ubicación de conformidad, en idénticos términos que las PNPI, tal y como se señaló antes<sup>36</sup>.

El problema grave se presenta para los solicitantes de refugio a la hora de obtener una certificación de los estudios una vez culminado el nivel. Como se ha venido aplicando de manera mecánica la Resolución 7 para garantizar el acceso a la educación de los solicitantes de asilo, (y por eso nuestra insistencia en advertir nuestras reservas al uso de la misma), se puede caer fácilmente en el error de aplicar también a los solicitantes el artículo 7 de la Resolución, que establece que no se expedirá el título correspondiente, «*hasta que no se solvente la situación de los alumnos en cuanto a la entrega de sus documentos de identificación personal*». Como ya afirmamos antes, los solicitantes de asilo tienen documento de identificación personal, y su permanencia es legal en el país, por lo que no debe aplicárseles la restricción del artículo 7 de la Resolución 7.

Sin embargo, el problema con la emisión de los títulos correspondientes a los solicitantes de asilo, se encuentra en el propio Reglamento de 1999, que al igual que a las PNPI, exige a los solicitantes tener Cédula de Identidad para poder expedirse el título<sup>37</sup>.

Esta situación genera un grave problema de protección, puesto que las personas víctimas de persecución que buscan refugio en Venezuela, al encontrarse con que su Documento Provisional no les permite obtener una certificación de los estudios del subsistema básico, se encuentran en franca desventaja respecto a los nacionales y demás extranjeros residentes legalmente en el país<sup>38</sup>. No podrán además, proseguir sus estudios en el subsistema universitario. La situación ha causado frustración y deserción escolar en los últimos años del nivel de educación básica.

---

36- Véase §21.

37- Art. 130 del Reglamento de 1999. Véase lo dicho en §23, plenamente extensible para el caso de solicitantes de asilo.

38- Véase §3.

Además de lo inconsistente que parece permitir por un lado el *acceso* a un largo subsistema de educación (el subsistema básico tiene una duración de 17 o 18 años, según el caso<sup>39</sup>), y por el otro impedir la *certificación* de haberlo realizado, a pesar de haber cumplido las exigencias académicas, no entendemos la justificación de la limitación establecida. Expedir una certificación de estudios realizados en el país, de ninguna manera legaliza la situación del extranjero en el país; así como de manera inversa, la regularización de la situación ilegal de un extranjero –situación que no es la del solicitante de asilo, puesto que éste se encuentra legalmente en el país– no implica *per se*, ninguna credencial académica. Esta interdependencia entre la certificación de estudios realizados y la legalidad en el país no tiene asidero legal en los instrumentos internacionales, y genera en nuestro criterio, más problemas que beneficios, si es que genera alguno.

A la luz del Derecho internacional, la no certificación de los estudios realizados por los solicitantes de asilo vulnera varias disposiciones. En primer lugar la propia Convención de 1951, que en su artículo 22, establece que los Estados de acogida dispensarán el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general en cuanto a educación no-elemental. Así mismo, la no certificación vulnera de manera frontal el artículo 22.1 de la Convención Sobre los Derechos del Niño de 1989, el cual establece que Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado, reciban la asistencia y protección para el disfrute de los derechos enunciados en la Convención<sup>40</sup>. Vale mencionar que el derecho a la educación está reconocido expresamente por el artículo 28 de la citada Convención.

Dirigidos ya hacia la búsqueda de soluciones, podemos plantear lo siguiente: El artículo 131 del Reglamento de 1999 establece para la ex-

---

39- De acuerdo al artículo 25.1 de la LOE de 2009, el subsistema básico comprende los niveles inicial (6 años), primaria (6 años), y media (5 o 6 años). Véase al respecto §9.

40- El artículo 22.1, que por cierto es el único de la Convención Sobre los Derechos del Niño que versa expresamente sobre niños refugiados y solicitantes de asilo, reza: «Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.».

pedición de títulos «*Ser expedidos con los nombres y apellidos, cédula de identidad y demás datos de identificación de su titular, legalmente comprobados*». La Circular 13 nombrada supra<sup>41</sup>, que establece el funcionamiento administrativo de la expedición de títulos señala como requisitos que cumplen las exigencias legales: «*Fotocopia legible de la Cédula de Identidad o copia del comprobante de la solicitud de la misma o del carnet diplomático*». Si la exigencia reglamentaria se da por satisfecha, según la propia Circular 13 mencionada, con el carnet diplomático, sin necesidad de que el diplomático en cuestión tenga Cédula de Identidad, resulta plausible que pueda producirse una Circular que estableciera que la exigencia reglamentaria también se tuviera por cumplida mediante el Documento Provisional de Solicitud de Refugio, documento que es, por cierto, de fácil comprobación legal, tal y como exige el Reglamento. Si este es el caso, el problema planteado podría abordarse mediante una nueva Circular, o simplemente una práctica administrativa en sintonía con los instrumentos internacionales, suscritos y ratificados por Venezuela.

## B. Subsistema Universitario

Para los solicitantes de asilo, se presenta la misma imposibilidad de acceso, y por tanto de prosecución y certificación al subsistema universitario analizado para el caso de las PNPI<sup>42</sup>. Como señaláramos antes, si el solicitante de asilo ha completado el subsistema de educación básica en Venezuela, no le resultará posible obtener una certificación (título) del mismo; si por el contrario está en posesión de un título de educación básica (llamado comúnmente bachillerato) emitido en el país de origen, no puede acceder a un procedimiento de reválida para hacerlo valer en Venezuela. Reiteramos aquí lo señalado antes respecto a la vulneración que esta situación implica del Derecho Internacional de los Refugiados<sup>43</sup>. Adicionalmente, si el solicitante de asilo quien desea ingresar al subsistema de educación universitaria, es menor de 18 años, la situación planteada constituiría una vulneración adicional al artículo 22 de la Convención Sobre los Derechos del Niño de 1989, tal y como se explicó en

---

41- Véase §23.

42- Véase §24-§30.

43- Véase sobre todo §27.

§41. En nuestro criterio, la primacía de las normas de Derecho Internacional Público citadas, de conformidad con el sistema de fuentes jurídicas y el propio artículo 23 de la Constitución de 1999, respecto a la normativa de rango sublegal examinada, constituye la base jurídica suficiente para que, tal y como ha sucedido en algunos casos puntuales, algunas Universidades admitan, aunque sea temporalmente, a solicitantes de asilo.

## V. Refugiados reconocidos

Para el caso de los refugiados reconocidos, no se presenta ninguno de los problemas descritos *supra*, puesto que conforme al artículo 13 del vigente Reglamento de la LORRA, a éstos se les expedirá una Cédula de Identidad en condición de transeúnte<sup>44</sup>. Al tener esta Cédula, cumplen los requisitos exigidos para la expedición de títulos, así como para poder realizar un procedimiento de reválida ante el Ministerio de Educación.

Sin embargo, no debe interpretarse que los problemas descritos en materia de educación, se circunscriben exclusivamente a la falta de reconocimiento de la condición de refugiado. Si bien el reconocimiento formal los soluciona hacia el futuro, el carácter declarativo del acto de reconocimiento de la condición de refugiado, como se señaló antes, tiene efectos hacia el pasado, es decir que se reconoce a la persona como refugiada, desde antes de realizar la solicitud, precisamente en el momento en que comenzó el fundado temor de persecución en los términos de la Convención de 1951 y siempre y cuando la persona se encontrara fuera de su país de origen o residencia habitual. Esto significa que durante ese lapso, todo acto contrario a la protección del derecho internacional del refugiado resultó contrario a derecho, incluyendo por supuesto las vulneraciones al artículo 22 de la Convención de 1951. Esta es sin duda la motivación del artículo 22 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, que protege al niño **solicitante del reconocimiento del estatuto de refugiado**<sup>45</sup>, mientras se decide su condición. Es también la motivación del artículo 4 de la LORRAA que establece que «*en caso de duda en la interpretación y aplicación de alguna norma, se aplicará*

---

44- Condición sustituida por la de Residente Temporal de acuerdo a la Ley de Migración y Extranjería de 2004 (GO 37.994 de 01 de julio de 2004).

45- En el presente texto, tal y como se explicó en la Nota 5, «niño solicitante del reconocimiento del estatuto de refugiado» es equivalente a «niño solicitante de asilo».

**la más favorable al goce o ejercicio de los derechos del (de la) solicitante de refugio...**» (destacado nuestro).

En este sentido no podemos obviar la realidad de las cifras: por un lado la mayoría de los refugiados no han accedido a un procedimiento, y por otro la mayoría de los solicitantes de asilo, están a la espera de una respuesta a su petición<sup>46</sup>.

## VI. Propuestas

El momento no puede ser más propicio para que el Estado venezolano pueda brindar soluciones a los problemas planteados en materia de educación a las PNPI y solicitantes de asilo.

El Plan General de la Nación 2007-2013, establece que se adelanta un proceso de inclusión social, que ha permitido avanzar, entre otras, en la cobertura y universalización en la satisfacción de las necesidades de la población, como lo es la educación<sup>47</sup>.

Así mismo, la promulgación de la LOE de 2009, sienta bases jurídicas muy sólidas en nuestro criterio<sup>48</sup>, para que los problemas planteados en el presente documento puedan ser abordados mediante el desarrollo

---

46- Véase §16.

47- Título II «Suprema Felicidad Social», literal e) «*La estructura social de Venezuela está en proceso de transición hacia una formación económico social más incluyente, porque el Gobierno está ejecutando, especialmente con las Misiones, un proceso de inclusión social masivo y acelerado, financiado por la nueva forma de utilizar la renta petrolera, lo que ha permitido avanzar en la cobertura y la universalización en la satisfacción de necesidades de identidad, alimentación, salud, educación, vivienda y empleo.*» (subrayado nuestro).

48- Así, por ejemplo, el artículo 3 de la Ley Orgánica de Educación de 2009 establece «*La presente Ley establece como principios de la educación, la democracia participativa y protagónica, la responsabilidad social, la igualdad entre todos los ciudadanos y ciudadanas sin discriminaciones de ninguna índole, la formación para la independencia, la libertad y la emancipación, la valoración y defensa de la soberanía, la formación en una cultura para la paz, la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la práctica de la equidad y la inclusión; la sustentabilidad del desarrollo, el derecho a la igualdad de género, el fortalecimiento de la identidad nacional, la lealtad a la patria e integración latinoamericana y caribeña.*»; El artículo 28 señala por su parte que «*La educación en fronteras tendrá como finalidad la atención educativa integral de las personas que habitan en espacios geográficos de la frontera venezolana, favoreciendo su desarrollo armónico y propiciando el fortalecimiento de la soberanía nacional, la seguridad y defensa de la Nación, los valores de identidad nacional, la defensa del patrimonio cultural, la comprensión de las relaciones bilaterales, la cultura de la paz y la amistad recíproca con los pueblos vecinos.*»

reglamentario. Muchos de los problemas aquí planteados, devienen del Reglamento de 1999, que desarrolló la antigua LOE de 1980 y no se encuentra a la altura de las necesidades de nuestros tiempos. La LOE de 2009, es una Ley Marco, a desarrollar mediante instrumentos jurídicos tales como su Reglamento<sup>49</sup>. Con base a sus principios y valores, la ocasión es propicia para que el nuevo Reglamento que seguramente está en elaboración, tome en cuenta las especiales circunstancias de las PNPI y solicitantes de refugio, a fin de que, conforme al Derecho Internacional, puedan obtener certificación de los estudios realizados en el país, y así mismo acceder sin problemas al procedimiento de reválida para acreditar los estudios realizados en su país de origen.

Una alternativa sería producir una Resolución especial, que resuelva los problemas aquí planteados. Esta Resolución, tendría prelación sobre los demás instrumentos sublegales generales, por el principio de especialidad. Serviría además de base para la confección de Circulares que tuvieran en cuenta las especiales circunstancias de quienes se han visto forzados a huir de sus países en los términos de la Convención de 1951.

## VII. Conclusiones

Se identifican como los problemas más graves de protección en materia de educación que afectan a las PNPI y solicitantes de asilo como: 1) la imposibilidad de obtener certificación de los estudios realizados en Venezuela, a partir del nivel de educación básica en adelante; y 2) La imposibilidad de acreditar estudios realizados en el país de origen, también a partir del nivel de educación básica. Como consecuencia, la PNPI y los solicitantes de asilo, no tienen acceso, prosecución ni certificación al subsistema de educación universitario.

Resulta por tanto fundamental, para poder realizar con efectividad el derecho a la educación, que las PNPI se registren y formalicen una solicitud de registro ante la Comisión Nacional Para los Refugiados y que ésta facilite este acceso. Las cifras, son en este sentido, alarmantes, puesto que nos referimos, de acuerdo con el Estudio citado del ACNUR<sup>50</sup>, aproximadamente a más del 90% de los refugiados en el país.

---

49- De conformidad con la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Educación de 2009, el Reglamento deberá desarrollarse en un lapso no mayor de un año a partir de la promulgación.

50- Véase ACNUR, *El perfil...*, cit.

Dicha situación es preocupante, y contraria a la universalidad del derecho a la educación establecido en la mayoría de los tratados de derechos humanos ratificados por Venezuela, y en particular los artículos 22 de la Convención de 1951 y 22 de la Convención Sobre los Derechos del Niño de 1989. Como se sabe, de acuerdo al sistema de fuentes jurídicas, las normas de Derecho Internacional Público ratificadas por la República Bolivariana de Venezuela, prevalecen sobre el orden interno<sup>51</sup>. Los problemas descritos frustran significativamente una exitosa integración local de la población afectada. Generan deserción escolar en los últimos años del subsistema de educación básico y fomentan, tal y como lo señala el informe de 2010 del Relator Especial del Derecho de Educación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas Para los Derechos Humanos, problemas tan graves como la explotación sexual, violencia de género, HIV/SIDA, reclutamiento forzoso, y delincuencia, entre otros<sup>52</sup>.

La causa de estos problemas es un desarrollo reglamentario y de otros instrumentos de rango sublegal inadecuado, que no han realizado el desarrollo legislativo a que están llamados a realizar por los Tratados internacionales suscritos y ratificados por Venezuela, así como tampoco han tomado en cuenta las especiales circunstancias en que se encuentran las PNPI y los solicitantes de asilo, tal como el hecho de que no pueden regresar a sus países de origen.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como la Ley Orgánica de Educación de 2009, contienen bases jurídicas muy sólidas, y dignas de elogio, sobre las cuales se puede producir un desarrollo reglamentario que esté en conformidad con el Derecho Internacional de los Refugiados, y que atienda sobre todo los problemas descritos que afectan a las PNPI y a los solicitantes de asilo.

---

51- Art. 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

52- Véase Vernor Muñoz, *The Right...*, cit.

## BIONOTA

Rodrigo de la Barra es Abogado, egresado con honores de la Universidad Central de Venezuela. Es Magister en Derecho y Administración Local de la Universidad Autónoma de Madrid y doctorando de dicha Universidad, del programa de Doctorado de Derechos Fundamentales, habiendo culminado el Diploma de Estudios Avanzados (DEA). Actualmente es Oficial Asociado de Protección de la oficina de campo de San Cristóbal (Venezuela) del ACNUR, y Profesor de la carrera de Derecho de la Universidad Católica del Táchira.

Mail: [delabarr@unhcr.org](mailto:delabarr@unhcr.org)



## ANEXOS

---

**GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA  
BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
Viernes 1° de agosto de 2003**

---

**RESOLUCIÓN N° 07 CARACAS, 25 DE FEBRERO DE 2003  
AÑOS 192° y 144°**

En conformidad con lo establecido en los artículos 7 y 28 de la Ley Aprobatoria de la Convención sobre los Derechos del Niño, 1, 17, 18, 22 y 53 de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente y el artículo 107 de la Ley Orgánica de Educación, en concordancia con el artículo 60 de su Reglamento General,

**CONSIDERANDO**

Que es deber Ineludible del Estado venezolano garantizar el derecho irrenunciable que tienen los niños y adolescentes a una educación que les permita el pleno desarrollo de su personalidad, sin más limitaciones que las derivadas de su vocación y aptitudes,

**CONSIDERANDO**

Que es deber del Estado venezolano garantizar el derecho humano que tiene todo niño y adolescente a tener un nombre, un vínculo legal con sus padres y a tener existencia legal que le permita hacer efectiva la protección Integral que la familia, la sociedad y el Estado deben brindarle en cada etapa de su desarrollo,

**CONSIDERANDO**

Que por razones éticas y sociales, es función fundamental del docente la promoción y defensa de los derechos de los niños y adolescentes.

**RESUELVE**

Dictar las siguientes;

**NORMAS PARA LA INSCRIPCIÓN ESCOLAR DE LOS NIÑOS Y  
ADOLESCENTES QUE NO POSEAN DOCUMENTOS  
DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL**

Artículo 1° Los Directores de los planteles educativos públicos y privados tienen la obligación de Inscribir a los niños, niñas y adolescentes que no posean documentos de Identificación personal, conforme a lo previsto en la presente Resolución,

so pena de incurrir en las responsabilidades legalmente establecidas.

**Artículo 2°** Los Directores de los planteles educativos deberán levantar un acta, cuyo modelo será elaborado y suministrado por la División de Registro, Control y Evaluación de Estudios de las Zonas Educativas del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes que corresponda, en la cual se indicarán las circunstancias de admisión de los niños, niñas y adolescentes que no posean los documentos de identificación personal, la cual será firmada por los padres o representantes quienes se comprometerán a entregar posteriormente, los documentos de identificación de su representado, a cuyo efecto se abrirá el expediente correspondiente.

**Artículo 3°** Conforme a lo previsto en el artículo 23 del «Reglamento que regula la Inscripción en el Registro del Estado Civil de Nacimientos», dictado mediante Decreto N° 2.189 de fecha 30 de septiembre de 1998, los Directores de los planteles educativos que inscriban a un alumno que no tenga Partida de Nacimiento, deberán notificarlo mediante oficio al Consejo de Protección del Niño y del Adolescente el cual está ampliamente facultado para realizar lo conducente ante los funcionarios del Registro del Estado Civil o la autoridad de identificación competente, a los fines de promover la identificación del niño o adolescente que así lo requieran. Si el niño es menor de nueve (9) años de edad, debe orientarse a los padres para que acudan directamente a la Jefatura Civil correspondiente para su Inscripción en el Registro Civil, y posterior identificación por ante la Oficina de Identificación y Extranjería a fin de obtener su cédula laminada.

**Artículo 4°** Para llevar el control, la evaluación y el registro de los estudios de alumnos inscritos que no posean documentación de identificación, se procederá de la siguiente forma:

1. Si el alumno cursa un grado que esté comprendido entre la primera y segunda etapa del nivel de educación básica (1° al 6° grado), al finalizar el año escolar se levantará un acta donde se dejará constancia de las calificaciones definitivas obtenidas, la cual deberá ser avalada por los docentes del respectivo grado o sección, por el Jefe de Control de Estudios, si lo hubiere, y por el Director del plantel. Dicha Acta se anexará al expediente mencionado en el artículo 2° de la presente Resolución.

2. Si el alumno es admitido en un grado de la tercera etapa del nivel de educación básica, o en el nivel de educación media diversificada o profesional, se le elaborarán por separado las Planillas de Matrícula Inicial, Modificación a la Matrícula y Resumen Final de Rendimiento Estudiantil. En la casilla de observaciones correspondiente de cada planilla se indicará la cualidad de la inscripción de estos alumnos.
3. La Planilla de Matrícula Inicial deberá remitirse a la Zona Educativa respectiva en la fecha establecida para tales efectos. Las calificaciones obtenidas por el alumno que no posea documentos de identificación personal serán llevadas en las planillas de Resumen Final del Rendimiento Estudiantil que se elaboraron por separado, por lo que tendrán un carácter de documento provisional hasta tanto los padres o representantes consignen los documentos de identificación del alumno que se trate, y así deben ser señaladas. Una vez satisfecho este requisito, se procederá de inmediato a la certificación de las calificaciones antes mencionadas y a producir los otros instrumentos legales de certificación de estudio a que hubiere lugar.

Al efecto, los Directores de los planteles educativos colocarán el número de la cédula de identidad del alumno en las Planillas de Resumen Final del Rendimiento Estudiantil y demás documentos probatorios de estudios, y entregarán al alumno su Certificación de Calificaciones, remitiendo a la Zona Educativa correspondiente, con copia al Archivo Central, la citada planilla con las respectivas notas obtenidas, siendo necesario que en el oficio de remisión correspondiente se haga expresa mención de la situación antes indicada.

4. Cuando el alumno realizare estudios en más de un plantel educativo, se consignará la documentación personal en cada uno de los planteles donde haya cursado y aprobado los grados, asignaturas o similares, para que se proceda a la expedición de la certificación de las calificaciones respectivas.

#### Artículo 5°

Si persiste el problema de identificación personal, el Director del plantel educativo entregará a los padres o representantes, una constancia de aprobación de los grados, asignaturas o similares, la cual tendrá el carácter de documento provisional

y deberá llevar anexa una constancia expedida por el Consejo de Protección del Niño y del Adolescente de la localidad, donde se exprese que se están realizando los trámites para obtener esta documentación.

**Artículo 6°** Si el alumno inscrito que no posee documentos de identificación personal por algún motivo tiene que trasladarse a otro plantel, a los efectos de ser admitido, el Director del plantel educativo de procedencia levantará un acta explicativa donde informará al Director del plantel educativo de destino, la cualidad de las calificaciones obtenidas por el alumno que se emiten.

**Parágrafo Único:** Cuando el traslado se produzca en el mismo, el acta contendrá: las calificaciones definitivas obtenidas por el alumno en los períodos o lapsos cursados, y las calificaciones obtenidas en los grados, áreas, asignaturas o similares cursadas y aprobadas en el plantel educativo respectivo.

**Artículo 7°** Hasta tanto no se solvete la situación de los alumnos en cuanto a la entrega de sus documentos de identificación personal, no se les otorgará la Certificación de Calificaciones definitivas ni el Certificado de Educación Básica y/o Título de Bachiller. La División de Registro, Control y Evaluación de Estudios de la Zona Educativa deberá realizar los registros de los alumnos que se encuentran en la situación de no poseer documentos de identificación personal e informar a la Dirección de Acreditación y Evaluación del Despacho del Viceministro de Asuntos Educativos del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, dentro de los quince (15) días siguientes al término del año escolar; quien realizará las estadísticas de matrículas registradas en cada año escolar.

**Artículo 8°** Se deroga la Resolución n° 07 de 25 de febrero de 2003, publicada en la Gaceta Oficial n° 37.640 de 26 de febrero de 2003.

**Artículo 9°** Lo no previsto en la presente Resolución será resuelto por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Comuníquese y publíquese

ARISTOBULO ISTURIZ  
Ministro de Educación, Cultura y Deportes

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**  
**Ministro de Educación, Cultura y Deportes**

---

Caracas, 02 de Julio de 2003.

**CIRCULAR N° 14. (modificada al 30/03/2007).**

**Asunto: Reconocimiento de Estudios y Reválida de Certificados y Títulos.**

La Dirección de Evaluación y Acreditación del Ministerio del Poder Popular para la Educación de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 69 de la Ley Orgánica de Educación, en concordancia con los Artículos 140, 141 y 142 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación, y el 175 de la Resolución N° 181 del 14 de Mayo de 2001, imparte las siguientes instrucciones con el objeto de unificar criterios y simplificar los trámites relacionados con el Reconocimiento de estudios y la Reválida de certificados y títulos.

**I. Reconocimiento de Estudios:**

Es el procedimiento mediante el cual el Ministerio del Poder Popular para la Educación, valida los Certificados y Títulos de los estudios realizados en el exterior por venezolanos, conforme con los supuestos previstos en el aparte único del Artículo 69 de la Ley Orgánica de Educación, cuando no proceda la reválida, por no existir tales estudios en el país. (Artículo 140 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación).

1. La solicitud del Reconocimiento de estudios la hará el interesado ante la División de Registro, Control y Evaluación de Estudios de la Zona Educativa.

2. Sólo se hará el Reconocimiento a los estudios realizados fuera del país, por funcionarios venezolanos del servicio exterior, en misión de trabajo o estudios, por venezolanos al servicio de organismos internacionales o por quienes dependan económicamente o jurídicamente de unos u otros así como por los venezolanos que hayan seguido cursos en programas de formación en áreas prioritarias, autorizados por el estado venezolano.

**3. Requisitos para el Reconocimiento de estudios:**

- a) Fotocopia legible: Cédula de Identidad.
- b) Fotocopia legible con vista al original de la Partida de Nacimiento.

c) Documentos probatorios de estudios, si no están redactados en idioma castellano deben ser traducidos por un intérprete público colegiado de la República Bolivariana de Venezuela.

d) Original y Fotocopia legible del Certificado y/o título legalizados, entendiéndose por legalización el trámite mediante el cual el Consulado de Venezuela, en el país donde se emite la Certificación de Calificaciones, certifica la autenticidad de la firma y la autoridad con que actúa la persona que firma.

A partir del 16 de Mayo de 1999, se suprimió la exigencia de la legalización de la Certificación de Calificaciones que han sido elaborados en los países signatarios de los Documentos Públicos extranjeros, hecho en la Haya, el 5 de Octubre de 1961. En vez de la Legalización se introduce una medida de control única, requerida como exigencia, que consiste en colocar un sello o estampilla llamado **Apostille** por parte del país donde se elaboró la Certificación (Gaceta Oficial N° 36.446, del 5 de Mayo de 1998).

Si la Certificación de Calificaciones no está elaborada en Idioma Castellano debe ser traducida por un Intérprete Público Colegiado de la República Bolivariana de Venezuela.

4. Cuando se trate de estudios realizados en países con tratados, convenios o acuerdos internacionales con Venezuela se aplicará lo allí establecido.

5. El Reconocimiento de estudios no surte efectos legales para prosecución de estudios a nivel superior.

6. Al dorso del Certificado o Título original se colocará la siguiente leyenda:

Yo: _____ Cédula de Identidad N°: _____	
Director(a) de la Zona Educativa de _____	
Según lo establecido en el Artículo 69 de la Ley Orgánica de Educación y el Artículo 140 del Reglamento de la misma ley. Reconoce el presente _____ de estudios, otorgado al ciudadano _____ Cédula de Identidad N°: _____ por _____ ubicado en _____	
Lugar y Fecha: _____	
_____	_____
Director(a) de la Zona Educativa	Jefe de la D.R.C.E.E.
Nota: Este reconocimiento de estudios no surte efectos legales para prosecución de estudios a nivel superior.	

7. Sólo podrá otorgarse Reconocimiento de estudios en una sola mención.

8. La División de Registro, Control y Evaluación de Estudios de la Zona Educativa llevará un registro de los Reconocimientos de Estudios realizados.

## **II. Reválida de Certificados y Títulos:**

Es el procedimiento mediante el cual se convalidan Certificados o Títulos de estudios obtenidos en el exterior, con los Certificados o Títulos que sobre los mismos estudios se otorgan en Venezuela, conforme a los planes y programas vigentes, previo el cumplimiento de los requisitos académicos establecidos por el Ministerio del Poder Popular para la Educación (Artículo 141 del R.G.L.O.E.).

A quienes se encuentren en los supuestos del aparte único del Artículo 69 de la Ley Orgánica de Educación y soliciten Reválida de Certificados o Títulos, se les otorgará Reconocimiento de estudios.

1. La solicitud del Reconocimiento de estudios la hará el interesado ante la División de Registro, Control y Evaluación de Estudios de la Zona Educativa.

### **2. Requisitos para la Reválida de Certificados o Títulos:**

a) Fotocopia legible con vista al original, de: Cédula de Identidad, Carnet Diplomático o Pasaporte. Visa de Transeúnte vigente o Visa de Residente.

b) Fotocopia legible con vista al original de la Partida de Nacimiento.

c) Documentos probatorios de estudios, si no están elaborados en idioma castellano deben ser traducidos por un intérprete público colegiado de la República Bolivariana de Venezuela.

d) Original y Fotocopia legible del Certificado y/o título legalizados, entendiéndose por legalización el trámite mediante el cual el Consulado de Venezuela, en el país donde se emite la Certificación de Calificaciones, certifica la autenticidad de la firma y a qué título ha actuado la persona que firma.

A partir del 16 de Mayo de 1999, se suprimió la exigencia de la legalización de la Certificación de Calificaciones que han sido elaborados en los países signatarios del Convenio de los Documentos Públicos extranjeros, hecho en la Haya, el 5 de

Octubre de 1961. En vez de la Legalización se introduce una medida de control única, requerida como exigencia, es un sello o estampilla llamado Apostille, por parte del país donde se elaboró la Certificación (Gaceta Oficial N° 36.446, del 5 de Mayo de 1998).

Si la Certificación de Calificaciones no está redactado en Idioma Castellano, debe ser traducida por un Intérprete Público Colegiado de la República Bolivariana de Venezuela.

3. Cuando se trate de estudios realizados en países con tratados, convenios o acuerdos internacionales con Venezuela, se aplicará lo allí establecido.

4. Cuando los estudios realizados no existan en el país y el interesado quiera proseguir estudios a nivel superior, se elaborará una equivalencia de estudios.

5. Sólo podrá otorgarse Reválida de un Título en una sola mención.

6. Para la Reválida de un Certificado o Título el interesado debe presentar y aprobar evaluaciones de las asignaturas vinculadas a la nacionalidad: EDUCACIÓN FAMILIAR Y CIUDADANA Y GEOGRAFÍA GENERAL Y DE VENEZUELA DEL SÉPTIMO GRADO, HISTORIA DE VENEZUELA DEL SÉPTIMO Y OCTAVO GRADO, CÁTEDRA BOLIVARIANA DEL NOVENO GRADO, HISTORIA DE VENEZUELA DEL PRIMER AÑO DEL C.D., GEOGRAFÍA ECONÓMICA Y CASTELLANO Y LITERATURA DEL SEGUNDO AÑO C.D.

7. La División de Registro, Control y Evaluación de Estudios será la encargada de la elaboración y aplicación de estas evaluaciones.

8. La Zona Educativa elevará un registro de las Reválidas realizadas.

9. Se dejan sin efecto todas aquellas circulares cuyo contenido colide con lo establecido en la presente circular.

**III. Lo no previsto en esta Circular será resuelto por la Dirección de Evaluación y Acreditación del Ministerio del Poder Popular para la Educación.**

***Lic. Belkys Suárez***  
***Directora de Evaluación y Acreditación***

DEA/BS/JAC/ymacc



LA COOPERACIÓN REGIONAL SOBRE DERECHOS DEL  
TRABAJO Y DERECHOS DE LOS MIGRANTES: AMÉRICA DEL  
SUR EN PERSPECTIVA COMPARADA

*REGIONAL COOPERATION ON LABOUR RIGHTS AND MIGRANT  
WORKERS' RIGHTS: SOUTH AMERICA COMPARED*

Article prepared for Special Issue of *Revista Educación  
Superior y Sociedad*. August, 2010.

**SONJA SCHRÖDER<sup>1</sup>**  
**MARIA CRISTINA MACOVEI<sup>2</sup>**  
**PHILIPPE DE LOMBAERDE<sup>3</sup>**

RESUMEN

Las fuerzas de la regionalización y la globalización exponen a los trabajadores, en Sudamérica y otras partes, a la dinámica de la economía internacional y la competición global. En materia de empleo, salarios y derechos, se pueden esperar tanto oportunidades como amenazas, dependientes en buena medida de su movilidad a nivel sectorial y

---

1- Project Researcher, United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), Bruges.

2- Project Researcher, UNU-CRIS, Bruges.

3- Associate Director at UNU-CRIS, Bruges.

geográficamente. Estas circunstancias cambiantes plantean claramente una serie de desafíos a las políticas socioeconómicas nacionales, incluyendo las políticas laborales, porque la limitación de jurisdicciones nacionales y de espacios de política es crecientemente problemática en una era de dinámica económica global. Por razones relacionadas con la escala, la coordinación de las políticas socioeconómicas regionales y/o el diseño e implementación de políticas socioeconómicas regionales genuinas pudiera ser una manera de responder a estos desafíos. Este artículo evalúa la medida en que las asociaciones regionales existentes de gobiernos y organizaciones regionales están realmente desarrollando políticas laborales regionales efectivas, incluyendo los derechos de los trabajadores migrantes en Sudamérica, y cómo esto se compara con arreglos en América del Norte y el Caribe, Europa y Asia.

## ABSTRACT

The forces of regionalization and globalization expose workers, in South America and elsewhere, to the dynamics of the international economy and global competition. For their employment, wages and rights, both opportunities and threats are to be expected, to an important extent depending on their mobility, both sector-wise and geographically. These changing circumstances clearly pose a series of challenges to national socio-economic policies, including labour policies, because the limitation of national jurisdictions and policy spaces is increasingly problematic in an age of global economic dynamics. For reasons related to scale, regional socio-economic policy coordination and /or the design and implementation of genuine regional socio-economic policies might be a way to respond to these challenges. This article assesses the extent to which existing regional associations of governments and regional organizations are actually developing effective regional labour policies, including migrant workers rights, in South America and how this compares with regional arrangements in North-America and the Caribbean, Europe, and Asia.

## 1. Introduction

The forces of regionalization and globalization expose workers, in South America and elsewhere, to the dynamics of the international economy and global competition. For their employment, wages and rights, both opportunities and threats are to be expected, to an important extent depending on their mobility, both sector-wise and geographically. These changing circumstances clearly pose a series of challenges to national socio-economic policies, including labour policies, because the limitation of national jurisdictions and policy spaces is increasingly problematic in an age of global economic dynamics. For reasons related to scale (Deacon, Ortiz and Zelenev, 2007:8-10), regional (socio-economic) policy coordination and /or the design and implementation of genuine regional socio-economic policies might be a way to respond to these challenges.

The 2004 report 'A Fair Globalisation: Creating Opportunities for All' of the World Commission on the Social Dimension of Globalisation claims that regional integration can contribute to a more equitable pattern of globalisation, but only if regional integration has a strong social dimension. According to the Commission, regional arrangements can achieve this by empowering people and countries to better manage the global economic forces, by helping to build capabilities needed to take advantage of global opportunities, and by improving the conditions under which people connect to the global economy (WCSDG, 2004:71). Among the policy recommendations, at the regional level the importance of linking trade liberalization to the respect for labour rights is stressed.<sup>4</sup>

In 2006, UNESCO organised a High-Level Symposium on the Social Policy Dimension of Regionalism in Montevideo in the context of the

---

4- Labour standards represent the rules that govern how people are treated in the working environment. The main subjects covered concern the basic human rights at work, respect for safety and health, and ensuring that people are paid for their work. Labour standards are included at both national and international levels. At the national level, labour standards are incorporated in laws and other type of regulations. At the international level, these can be found in international conventions and recommendations. Of particular relevance is the 1998 Declaration of the International Labour Organisation on Fundamental Principles and Rights at Work. This declaration strengthens the nature of obligations towards the core rights: «... all members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation, arising from the very fact of membership in the Organisation, to respect, to promote, and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles governing the fundamental rights which are the subject of those Conventions» (ILO, 1998).

UNESCO International Social Sciences Policy Nexus Forum (Deacon, Yeates and Van Langenhove, 2006). The resulting Buenos Aires Declaration also called upon «regional organisations such as MERCOSUR [...] to further develop the social dimension of regional integration [...]».

This article assesses the extent to which existing regional associations of governments and regional organizations are actually developing effective regional labour policies, including migrant workers rights, in South America and how this compares with regional arrangements in North-America and the Caribbean, Europe, and Asia. Section two analyses first the South American case, whereas section three puts this case in a comparative perspective. Section four presents some conclusions.

## 2. Regional cooperation on labour rights in South America

### **Mercosur**

In MERCOSUR it was only after trade union agitation, mainly from the Coordination of Trade Unions of the Southern Cone (CCSCS) that a working group (Subgroup 10) was set up in 1991 on 'Labour relations, employment and social security' (Newell and Tussie, 2006:48). This was done at the level of the Common Market Group, the executive organ of MERCOSUR. The subgroup provided a forum for discussion of labour issues and the development of recommendations to member states. For example, it has recommended that governments ratify basic ILO conventions (Weeks, 2000). In 1994, the inclusion of a social charter was rejected but the Economic and Social Consultation Forum (FCES) was created, a tripartite structure for labour, business, and NGOs. Its recommendations, however, have no binding authority on the MERCOSUR governments.

In 1998, the Social-Labour Declaration created a tripartite MERCOSUR Social-Labour Commission, consisting of twelve government, labour, and business members (da Motta Veiga and Lengyel, 2003). Governments annually submit a report on changes in national labour law and practice. The declaration covers core labour rights including migrant workers' rights and commits the member countries to enforce their own labour laws. While these institutions conduct some useful work on minimum standard setting, they are advisory rather than enforcement institutions. In contrast to the freedom of movement guaranteed to investors, this is not very useful protection. The participatory and consultative mecha-

nisms have given civil society actors a voice in the MERCOSUR integration process but there is no effective labour rights regime (Polanski, 2004).

With regard to the mobility of people MERCOSUR has not (yet) moved towards a general free movement of labour, but focuses mainly on liberalizing the provision of services (Trachtman, 2009:237). The main legal instruments related to migrant workers are the MERCOSUR Social-Labour Declaration, the Agreement on Residence for State Party Nationals of MERCOSUR, the Agreement on Visa Exemptions, the Agreement on Social Security as well as provisions related to the mutual recognition of skills. Certain categories of MERCOSUR citizens are entitled to visa-free travel for 90 days, excluding however self-employed persons as well as workers remunerated in the country of destination. In addition, MERCOSUR citizens have the possibility to obtain temporary and permanent residence including the right to work in the host country (Agreement on Residence for State Party Nationals, Art. 5). This guarantees migrant workers equal civil, social, cultural and economic rights as compared to nationals (Art. 9). The right of residence can be transferred to members of the migrants' families irrespective of their own nationality (Maguid, 2007:270). In addition, a Multilateral Agreement on Social Security was finally adopted by all Member States and is in force since 2005. With regard to skill and diploma recognition, three main protocols have been developed focusing on different levels of education (Santestevan, 2007:372). It shall be noted that regional (migration) policies are to a great extent complemented by bilateral agreements between the Member States of MERCOSUR (e.g. policies related to residency etc.).<sup>5</sup>

## Andean Community

The Andean Labour Advisory Council (ALAC) is an advisory institution of the Andean Integration System that is comprised of top-level delegates chosen directly by the representative organisations in the labour sectors of each of the member countries. The ALAC expresses opinions with regard to programs or activities of the Andean sub-regional integration process that are of its interest. Today, the ALAC is governed by Decisions 441 and 464, approved by the Andean Community Commission pursuant to the Guideline of the Andean Presidential Council ordering the attainment of «fuller participation» by this sector «in the

---

5- For more detailed information see [http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/) (accessed 1 09 2010)

construction of an integration process leading to the creation of a common market». In its first meeting, held on 3 December 1998, the ALAC adopted its by-laws, which established its composition and functions.

The Labour Council is only consulted on an ad hoc basis and has relatively little influence on Andean Community decision-making. Issues like safety and health in the workplace, labour migration, social security and capacity building are discussed but with little consequence. Labour rights are not covered, but there is a declaration regarding the protection of human rights.

The Joint Declaration of the Andean Community businessmen and labourers in January 2009 stresses once again the reinforcement of the Andean integration process, by formulating initiatives with respect to employment, social security and the Andean Labour Observatory and the creation of the Economic and Social Council. The initiative to create an Andean Labour Observatory was stated in 2001, and the main aim of the Observatory is to become the fundamental instrument of analysis and follow-up of regional policies regarding socio-labour issues.<sup>6</sup> The Observatory includes six sub-themes, dealing with (i) social security, (ii) health and safety at work, (iii) migration, (iv) child labour, (v) labour statistics, and (vi) regional workshops on socio-economic issues.

The Andean Community is working on the establishment of an Economic and Social Council (EESC, 2006; Tizón, 2004), as well as on the Consultative Council of the Indigenous Peoples of the Andean Community.

In the Joint Declaration, however, new commitments are stated to finalize the discussion allowing a 'joint formulation of a technical proposal to create CESA with defined responsibilities and endowed with sufficient resources for its operation'<sup>7</sup>, without mentioning specific actions to be undertaken. Within the *Andean Community (CAN)*, the Andean Labour Migration Instrument (IAML) contains the most important provisions related to the free movement of workers. Once fully implemented it will grant the right to enter and reside in another Member State, the right to equal treatment, to form labour unions and to collec-

---

6- «...Observatorio se convierta en el instrumento fundamental para el análisis, definición y seguimiento de las políticas comunitarias en materia sociolaboral en la subregión», <http://www.comunidadandina.org/camtandinos/OLA/OLA1.asp?MnuSup=1&Ola=1&doc=1> (accessed September 1 2010)

7- <http://www.comunidadandina.org/ingles/press/press/np23-1-09.htm> (accessed september 1 2010)

tively bargain wages. Families of migrant workers are also protected under the IAML.<sup>8</sup> It should nevertheless be noted that an additional regulation still needs to be adopted in order to implement the provisions laid down in the IAML (Santestevan, 2007:380). The same is valid for the Andean Social Security Instrument, approved by Decision No. 546, which was developed in order to account for changes in the different social security systems of the Andean countries. The Community is also drafting a decision to establish norms and standards aiming at facilitating the recognition of academic degrees and national requirements, in addition to professional diplomas (ILO, 2008:19).

### 3. South America Compared

#### **NAFTA and CARICOM**

The new generation trade agreements in the Americas have mostly been modelled on the US-Canada FTA and NAFTA (De Lombaerde and Garay, 2006, 2008). In terms of labour rights, three periods can be distinguished regarding US policy. First, the NAFTA labour side agreement (North American Agreement on Labour Cooperation - NAALC) was negotiated with Canada and Mexico, designed chiefly to appease the US labour movement, which, however, continued to oppose NAFTA. Subsequently, one demand of labour rights advocates was that provisions needed to be in the body of the agreement and enforceable like commercial provisions. Second, the Clinton administration negotiated different versions of labour rights provisions in the body of several trade agreements – a period of innovation and experimentation. Third, following renewal of fast track authority, the Bush administration pursued a standardised approach of negotiating labour chapters in all its trade agreements. There are some important similarities across the three periods:

- 1) In every case, the US administration introduced the labour rights issue in international negotiations, reflecting domestic politics.
- 2) The key commitment is always the enforcement of existing national labour law (in addition, non-derogation clauses are absent or weak,

---

8- This includes the right of entry and departure for spouses of migrant workers, minor children who are not yet emancipated, older disabled children and parents of migrant workers (Art.12, IAML).

allowing for discretionary weakening of national standards), indicating the limited interest of the respective US administration in international commitments.

- 3) Cumbersome processes lead to sanctions, making such sanctions highly unlikely.

Most agreements passed Congress against the opposition of the US labour movement; the exception was the 2001 US-Jordan FTA. Unions in the US disagree with the fundamental assumption behind the focus on the enforcement of domestic labour law, namely that «the national legislation of the [...] countries incorporates the core principles, while the right to observe them varies according to the countries' level of development and is not due to a deliberate effort to avoid compliance» (Martínez, 2004:15).

Of all the FTAs with labour rights provisions – with the obvious exception of the EU – the 1994 NAFTA is the only one that has a long enough record to allow an analysis of its effectiveness. The NAFTA labour side agreement (North American Agreement on Labour Cooperation) enumerates eleven basic labour principles but essentially only commits the parties to the enforcement of their existing national labour law: «Each party shall promote compliance with and effectively enforce its labour law through appropriate government action.»(NAALC, 1993, Art. 3). In fact, there is not even an explicit prohibition regarding the weakening of labour law for the parties to the NAALC: Article 3 of the NAALC recognizes «the right of each Party to establish its own domestic labour standards, and to adopt or modify accordingly its labour laws and regulations.» (NAALC, 1993). Actual enforcement provisions entail a three-tiered structure that precludes sanctions or fines outside child labour, minimum employment standards and occupational health and safety. In cases involving freedom of association and the right to bargain collectively, arguably the most important of the core rights, the enforcement ends with ministerial consultations between the labour ministers.

The NAALC created a Commission of Labour Cooperation (CLC), consisting of a ministerial council (the three labour ministers) and a secretariat, which deals mostly with cooperative endeavours and studies. The NAALC also set up an institutional structure to deal with complaints regarding non-enforcement of domestic labour law («submissions»). So called National Administrative Offices (NAO) in each signatory's labour department receive and process submissions from civil society concerning non-enforcement of labour law in either of the two other countries.



These submissions are not limited to matters affecting trade. The NAOs are obligated to provide information if requested from any of the other NAOs. Based on its review, the NAO can then request ministerial consultations. If these do not resolve the issue, there is no further action on problems involving freedom of association, the right to bargain collectively, or the right to strike. For all others, a three-person evaluation committee of experts (ECE) can be appointed, which will develop a report for review of the ministerial council, including recommendations to improve compliance. A five-member arbitration tribunal can be appointed. In case of child labour, minimum employment standards and occupational safety and health, a «persistent pattern of non-enforcement» can ultimately result in monetary assessments (fines) – which will be paid into a fund to improve enforcement of labour law in the offending country) – or, if the fines are not paid, trade sanctions. Finally, each member state has also established a national advisory committee (NAC), composed of employer, labour and government representatives (Banks, 2002: 196).

Most studies of the NAALC come to negative conclusions as far as the tangible practical and legal results of the submissions are concerned (Ayres, 2004). Most submissions were filed before 2000 (most affecting Mexico, but several also addressing labour rights violations in the US); since then there has been a «submission fatigue,» probably due to a «disappointment trap» (Dombois et al., 2003). If unions and NGOs stop using it because it is too expensive and ineffective, cooperative activities may also end altogether. Submissions, however, can be a useful tool, among others, to gain some political space.

Within the *North American Free Trade Agreement (NAFTA)* there is no general free movement of labour. Chapter 16 of NAFTA focuses exclusively on facilitating the mobility of businesspeople on a temporary basis. Temporary entry is granted to four categories of high-skilled labour: business visitors, traders and investors, intra-company transferees and professionals. This last category requires a special visa, also known as the nonimmigrant NAFTA Professional visa or TN visa (Alarcón, 2007:253). It is noteworthy that citizens from Mexico and Canada aiming to work in the U.S. have to fulfill different criteria in order to qualify for such a NAFTA visa.

The idea to facilitate the movement of workers in the *Caribbean Community (CARICOM)* appeared for the first time when transforming the Community into a Caribbean Single Market and Economy (CSME) in 1989. Apart from the free movement of goods, the CSME also established rules for the free flow of capital, skilled labour and the provision of services.

Certain categories of Community nationals are granted the right to seek employment as wage earners without a work permit (CARICOM, 2001, Art. 46). At present these categories include graduates and equivalent qualifications, artists, musicians, media workers, sportspersons, teachers, nurses, holders of associate degrees and equivalent qualifications as well as artisans who have received a Caribbean Vocational Qualification. In order to prove that they belong to one of the eligible categories, CARICOM nationals have to apply for a «Certificate of Recognition of CARICOM Skills Qualification». This certificate ensures a definite entry of six months and can be transformed into indefinite entry once the holder's qualifications are verified by the receiving country.

## European Union

Economic integration in Europe has brought positive results through higher economic growth and reduction of poverty. In parallel to this, social cohesion has been achieved by combining economic integration with flanking social measures. Since the 1980s, under pressure from social groups, social policy has been gradually built up. About half of its social policy directives have been established in the 1990s. Today, the 'social *acquis*' includes harmonised standards governing occupational health and safety of workers in the workplace as well as other aspects of employment such as gender equality and non-discrimination; the creation of a European Charter of social rights, and the pursuit of the social dialogue at the European level through the creation of European Works Councils (Gavin, 2001).

A 'social policy protocol', based on the 1989 Charter on the Fundamental Rights of Workers, was annexed to the 1992 Maastricht Treaty. Some member countries, notably the UK, refused to sign the Charter. Following the election of Tony Blair the social policy protocol was repealed and the social agreement was incorporated into the Amsterdam Treaty of 1997, which since then provides the legal basis for social policy directives under articles 138 and 139 of the EC Treaty.

The Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers encapsulates the main principles of the European labour law model and the role of work in society. The Community Charter establishes the major principles on which the European labour law model is based and, more generally, the role of work in society and it includes the following principles: freedom of movement; employment and remuneration; im-

provement of living and working conditions; social protection; freedom of association and collective bargaining; vocational training; equal treatment for men and women; information, consultation and participation of workers; health protection and safety at the workplace; protection of children and adolescents; elderly persons; disabled persons. The Member states are responsible for implementing the Charter in accordance with national practices in order to guarantee the fundamental social rights stipulated in the Charter.

With the adoption of the Lisbon Treaty (2009) the Charter of Fundamental rights acquires a legal quality and includes (i) 'freedom to choose an occupation and right to engage in work', (ii) 'right to collective bargaining and action', (iii) 'protection in the event of unjustified dismissal'. Furthermore, the Lisbon Treaty guarantees that these rights have a binding legal force, as the social rights must be guaranteed by national and community judges (Fondation Robert Schuman, 2009).

The system of free movement of people and facilitation of labour migration within the European Union is certainly the most prominent and accomplished example within regional integration processes worldwide. As it has been developed over the last 50 years by a multitude of legal instruments and the case law of the European Court of Justice (ECJ), only the most important aspects of free movement of workers can be summarized here.<sup>9</sup>

The free movement of labour in the *European Union (EU)* has its origin in the Treaty of Rome, which was signed in 1957.<sup>10</sup> At present, the main rights are enshrined in Art. 45 TFEU (ex. Art. 39 EC), Regulation 1612/68 on the free movement of workers and Directive 2004/38/EC on the right to reside. In addition, there is relevant secondary legislation on social security, health care, taxation, mutual recognition of diplomas etc. According to Article 45 TFEU and Regulation 1612/68 every national of an EU Member State has the right to work in another EU Member State without the need for a work permit. This includes the right to seek employment, to stay in the Member State for the purpose of employment and to remain in the territory of a Member State after having been employed. It furthermore entails the principle of non-discrimination on grounds of nationality, according to which migrant workers must be

---

9- For a more in-depth view see Weiss and Woolridge (2007), Condinanzi et al (2008), Craig and de Burca (2008).

10- It was however not implemented until 1968 with the adoption of secondary legislation.

treated in the same way as national workers with regard to employment, remuneration and other working conditions. Migrant workers have the right to the same taxation and shall enjoy the same social advantages as compared to their colleagues in the host Member State (e.g. public transport fare reductions for large families, child raising allowances etc.). Family members have, irrespective of their nationality, the right to reside with the migrant worker and to receive a residence permit for the same period of time as the worker.<sup>11</sup> Besides, EU Member States have coordinated social security systems and established a system that mutually recognizes qualifications. Employment in the public sector might be restricted to nationals of the host country if it involves the exercise of public authority. Member States can also deny access to their labour markets on grounds of public policy, public security or public health. It is worth mentioning that in the context of eastward enlargement, several old Member States introduced transitional restrictions on the free movement of workers from the new Member States.<sup>12-13</sup>

## ASEAN and SAARC

Generally speaking, formal regional integration is less developed in Asia and the Pacific as compared to other regions in the world. The initiatives tend to be based more on intergovernmentalism and are in most cases less political (ILO, 2008:30).

---

11- Children of migrant workers have in addition the right to education in the host country on the same conditions as children of national workers. They can retain their right of residence even after the migrant worker has left the country.

12- During this period, the old EU-15 Member States are allowed to apply national measures to restrict their labour markets including the requirement of work permits. This restriction can be maintained for a maximum of seven years until May 2011 in the case of the eight countries that joined the EU in 2004 (Malta and Cyprus were excluded) and 2014 for Bulgaria and Romania.

13- The idea of facilitating labour migration is however not restricted solely to the EU but has been developed in other parts of Europe as well. The European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, signed on 24 November 1977 and entering into force on 1 May 1983, represents the main legal instrument of the *Council of Europe (COE)* with regard to the legal situation of migrant workers. It addresses issues like recruitment, medical examinations and occupational tests, travel, residence and work permits, family reunion, conditions of work and transfer of savings. Other COE instruments focusing on the protection of migrant workers include the (revised) European Social Charter (Articles 18 and 19 in particular) as well as the European Convention on Social Security.

Labour rights do not feature prominently on ASEAN's agenda, but the ASEAN Trade Union Council (ATUC) is pushing for a social charter and a framework for the protection of migrant workers.<sup>14</sup> There are policy dialogues that include labour issues at various levels. The ASEAN Senior Labour Officials meet since 1975. This meeting has been discussing the ratification of ILO conventions, the ASEAN Occupational Safety and Health Network (ASEAN-OSHNET) established in 2000 (to which the People's Republic of China, Japan and the Republic of Korea – ASEAN Plus Three – have been invited), and the ASEAN-Japan Program on Industrial Relations (AJPIR) (ILO, 2004; ASEAN, 2006).

The facilitation of intra-regional labour migration has greatly been dealt with in the framework of trade in services as well as business and investment related issues, e.g. the ASEAN Framework Agreement on Investment Area does call upon Member States to promote the freer flow of labour, but includes only skilled labour and professionals (apart from service providers). The first attempt to focus exclusively on migrant workers is reflected in the 2007 ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, which calls for the stronger protection and improved conditions for migrant workers. Besides, ASEAN has concluded several so called «Mutual Recognition Arrangements» (MRAs), which currently exist for engineering, accountancy, architecture, surveying, nursing, medical and dental practitioners.

The Social Charter of the *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC, 2004) does not make any reference to promotion and protection of labour rights, and social security. Prior to the adoption of the Social Charter, however, the Nepal Foundation for Advanced Studies in cooperation with FES of Germany convened in 2002 a one day seminar on Worker's Rights in the SAARC Social Charter. Issues like employment of men and women, social protection and social dialogue were agreed as being fundamental and should be included in the charter. Aside from the Social Charter, SAARC has a Convention on Regional Arrangements for the Promotion of Child Welfare in South Asia.

Within SAARC there are no legal instruments focusing specifically on the facilitation of labour migration or rights of migrant workers and their families. Since 1 March 1992 a Visa Exemption Scheme is in place, entitling certain categories of persons along with their spouses and children to travel within the SAARC region without a visa. Apart from that, there is however the objective to improve mutual recognition of professional degrees to enhance the mobility of skilled labour.

---

14- Regional Conference on Trade Union and NGO Collaboration in Promoting the Rights and Well-Being of Migrant Workers, September 7-8, 2006, Pasig City, Philippines.

## 4. Conclusions

In the preceding sections it was shown that regional labour rights and migration regimes are indeed being shaped in the different world regions, including South America, albeit with different speeds and prospects. A snapshot picture, comparing the current situations in different regions, is shown in Table 1.<sup>15</sup>

Table 1: Summary of labour rights and migrant worker rights provisions in South America and selected world regions

		Migrant workers rights				
		I. No commitments	II. 'Soft' treaty-based commitments	III. Provisions for the protection of specific migrant worker categories in place (incl. II)*	IV. Partial/restricted free labour migration	V. Effective free labour migration
LABOUR RIGHTS	I. No commitments	SAARC	PIF <sup>16</sup>	CoE BSEC <sup>17</sup>		
	II. 'Soft' treaty-based commitments		EURASEC	CIS	CARICOM	
	III. Regional consultative bodies in place (incl. II)			ASEAN CEMAC SADC <sup>18</sup>	<b>CAN</b> <sup>19</sup> EACECOWAS <b>MERCOSUR</b>	
	IV. 'Hard' treaty-based commitments on national labour law enforcement			NAFTA		
	V. Effective regional rights charter in place					EU

15- Not all regional arrangements included in Table 1 are discussed in the text. A full discussion will be published in a forthcoming longer paper.

16- The PIF is currently negotiating its TMNP scheme which is similar to the CARICOM approach but hasn't been signed yet.

17- The BSEC agreements aiming at facilitating visa procedures for certain categories of people have been signed but are not yet in force.

18- The FOMP Protocol includes certain provisions to facilitate labour migration. It has been adopted by a minimum of states but not ratified by all Member States yet.

19- The IAML has been signed but needs to be implemented by an additional regulation. According to information from the CAN Secretariat (November 2009), this regulation has not yet been adopted.

\*This also includes the facilitation of movement of certain categories of people e.g. business people

Table 1 should be read with caution and certain positions of regional arrangements in the matrix can undoubtedly be discussed. Comparability is restricted given the marked differences in design and scope of the underlying regional arrangements and the different combinations of instruments that are chosen. Nevertheless, the Table gives an indication of how regional arrangements compare with respect to policy-making and policy-coordination in this area. South America seems to perform slightly 'above average' in the area of labour rights, and their current agendas also reflect a growing political interest and commitment with socio-economic policy-making at the regional level.

When we look at the policy indicators and indicators on actual labour mobility (approached through migration stocks) (Tables 2 and 3), there does not seem to be a clear indication of a correlation between the different variables. A high share of intra-regional migration would suggest a greater tendency to coordinate policies at the regional level in order to protect migrant workers' rights and facilitate labour migration within the region. Table 2 is however not indicating such a trend as some regional organizations with a relatively high share of intra-regional migration (e.g. SAARC, BSEC, or CIS) are not characterized by more advanced regional instruments. In contrast, other regional arrangements (e.g. EU, CAN) do provide a high level of protection of migrant workers' rights, although their share in intra-regional migration rather amounts to the average.

As the share of intra-regional migration positively correlates to the size of the region, similarly to intra-regional trade shares, a second indicator is used in order to account for its relative importance in relation to the size of the regional population. Table 3 however does not indicate any clear relationship either and the IPS alone cannot explain the different degrees of regional policies concerning labour and migrant workers' rights. Other variables (institutional, political, cultural, etc.) would have to be looked at in detail to try to explain the observed variations.

Finally, the relatively and absolutely low figures for intra-regional migration as a percentage of regional population in South America seem to suggest that there is a potential for more mobility and migration in the region with the corresponding beneficial development effects. New regional initiatives in the area of labour rights and migrant workers' rights can contribute to make this happen. Indeed, there is a two-way relationship between intra-regional labour mobility and migration, on the one hand, and regional policy-making and coordination in these and related areas, on the other hand.

Table 2: Correlations between rights provisions and intra-regional immigration shares (IMS)

	Labour rights					Migrant workers rights				
	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	V
0 ≤ IMS ≤ 20	PIF	CARICOM					PIF	CARICOM		
20 < IMS ≤ 40			CAN	NAFTA CEMAC EAC MERCOSUR	EU			CEMAC NAFTA	CAN EAC MERCOSUR	EU
40 < IMS ≤ 60	CoE BSEC		ASEAN ECOWAS SADC					ASEAN BSEC CoE SADC	ECOWAS	
60 < IMS ≤ 80	SAARC					SAARC				
80 < IMS ≤ 100		CIS						CIS		

Note: IMS is calculated as the stock of intra-regional migrants as a percentage of the total stock of immigrants within a particular regional arrangement.

Source: RIKS [www.cris.unu.edu/riks, 31/05/2010]

Table 3: Correlations between rights provisions and the share of intra-regional migration as percentage of regional population (IPS)

	Labour rights					Migrant workers rights				
	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	V
0 ≤ IPS ≤ 2	PIFS AARC	CARICOM	SADC ASEAN CAN CEMAC EAC ECOWAS MERCOSUR			SAARC	PIF	ASEAN CEMAC SADC	CAN CARICOM EAC ECOWAS MERCOSUR	
2 ≤ IPS ≤ 4				NAFTA	EU			NAFTA		EU
4 ≤ IPS ≤ 6	BSEC CoE							BSEC CoE		
6 ≤ IPS ≤ 8		CIS						CIS		
8 ≤ IPS ≤ 10										

Note: The IPS is calculated as the stock of intra-regional migrants as percentage of the regional population within a particular regional arrangement.

Source: RIKS [www.cris.unu.edu/riks, 31/05/2010]



## 4. References

- Alarcón, R. (2007), «The free circulation of skilled migrants in North America», in: Pécoud, A. and De Guchteneire, P. (eds) (2007), *Migration without Borders, Essays on the Free Movement of People*, UNESCO Publishing/Berghahn Books, pp. 243-259.
- Andean Community (2003), The Andean Labour Migration Instrument (IAML), approved by Decision No. 545 on 25 June 2003, <<http://www.comunidadandina.org/ingles/normativa/D545e.htm>>.
- Andean Community (2004), The Andean Social Security Instrument, approved by Decision No. 583 on 7 May 2004.
- ASEAN (2006), *The ASEAN Plus Three Labour Ministers Meeting, Joint Statement*, 6 May 2006, Singapore.
- ASEAN (2007), ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, < <http://www.aseansec.org/19264.htm>>.
- Ayres, J. (2004), «Power relations under NAFTA, reassessing the efficacy of contentious transnationalism», *Studies in Political Economy*, 74:101-123.
- Banks, K. (2002), «Civil society and the North American Agreement on Labour Cooperation», in: Kirton, J.J. and V.W., Maclaren (ed.), *Linking trade, environment, and social cohesion, NAFTA experiences, global challenges*, Aldershot: Ashgate, pp.195-201.
- CARICOM (2001), Revised Treaty of Chaguaramas establishing the Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy, July 2001, <<http://www.caricomlaw.org/docs/revisedtreaty.pdf>>.
- Condinanzi, M et al. (2008), *Citizenship of the Union and Free Movement of Persons*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston.
- Craig, P and de Burca, G. (2008), *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Fourth Edition, Oxford University Press.

Da Motta Veiga, P. and M. Lengyel (2003), «International trends on labour standards, Where does Mercosur Fit in?», Buenos Aires: Latin American Trade Network.

Deacon, B., N. Yeates and L. Van Langenhove (2006), «Social Dimensions of Regional Integration. A High Level Symposium Organised by UNESCO, MERCOSUR, GASPP and UNU-CRIS. Conclusions», *UNU-CRIS Occasional Papers*, (O-2006/13).

Deacon, B., I. Ortiz and S. Zelenev (2007), «Regional Social Policy», *DESA Working Paper*, (36).

De Lombaerde, P. and L.J. Garay (2006), «The New Regionalism in Latin America and the Role of the US», *UNU-CRIS Occasional Papers*, (O-2006/10).

De Lombaerde, P. and L.J. Garay (2008), «El nuevo Regionalismo en América Latina», in: P. De Lombaerde, S. Kochi and J. Briceño Ruíz (eds), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional, Siglo XXI*, Madrid, pp. 3-35.

Dombois, R., Hornberger, E. and J., Winter (2003), «Transnational Labour Regulation in the NAFTA – a Problem of Institutional Design? The Case of the North American Agreement on Labour Cooperation between the USA, Mexico and Canada», *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 19(4):421-440.

EESC (2006), *Opinion of the European Economic and Social Committee on EU-Andean Community relations*, Brussels: EESC, (5 July).

European Commission (2001), *Promoting core labour standards and improving social governance in the context of globalisation*, COM(2001) 416.

European Commission (2002), Communication from the Commission, Free movement of workers – achieving the full benefits and potential, Brussels, 11.12.2002, Com (2002) 694 final.

Fondation Robert Schuman (2009), *The Lisbon Treaty 10 easy-to-read fact sheets*, available online at <http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/en/10fiches.pdf>

- ILO (1998), *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*.
- ILO (2004), *Information Note on ASEAN Member States and International Labour Standards*, Geneva: ILO.
- ILO (2008), *Deepening the Social Dimension of Regional Integration*, ILLS Discussion Paper Series, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- Gavin, B. (2001), «Trade and Labour Standards», in: B. Gavin, *The European Union and Globalisation: Towards Global Democratic Governance*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp.194-223.
- Maguid, A. (2007), «Migration policies and socioeconomic boundaries in the South American Cone», in: Pécoud, A. and De Guchteneire, P. (eds) (2007), *Migration without Borders, Essays on the Free Movement of People*, UNESCO Publishing/Berghahn Books, pp. 259-281.
- Martínez, D. (2004), «The World of Work in the Context of Regional Integration and Trade Liberalization», *Working Paper*, PID-ILO, (45).
- NAALC (1993), *North American Agreement on Labour Cooperation between the United States of America, Mexico, and Canada*.
- Newell, P. and D. Tussie (2006), *Civil society participation in trade policy-making in Latin America: reflections and lessons*, Brighton, University of Sussex, Institute for Development Studies, *working paper*, 267.
- Polanski, S. (2004), *Protecting Labour Rights Through Trade Agreements: An Analytical Guide*, *Journal of International Law and Policy*, 10(13):13-25.
- SAARC (2004), *Social Charter of the South Asian Association for Regional Cooperation*, Kathmandu: SAARC Secretariat.
- Santestevan, A.M. (2007), «Free Movement Regimes in South America: The Experience of the MERCOSUR and the Adean Community», in: Cholewinski/Perruchoud/MacDonald (eds.) (2007), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, TMC Asser Press, The Hague, pp. 363-387.

Tizón, A.W. (2004), *An Andean initiative for employment, development, and competitiveness: towards a new Andean social pact*, Opening Session of the Andean Regional Conference on Employment, Lima, 22 November.

Trachtman, J.P. (2009), *The International Law of Economic Migration, Toward the Fourth Freedom*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.

Weiss, F. And Wooldridge, F. (2007), *Free movement of Persons within the European Community*, Second Edition, Kluwer Law International.

WCSDG (2004), *A Fair Globalisation: Creating Opportunities for All*, Geneva: International Labour Office - World Commission on the Social Dimension of Globalisation.

Weeks, J. (2000), «Have Workers in Latin America Gained from Liberalisation and Regional Integration», *Perspectives on Global Development and Technology*, 16(1): 87-114.

## BIONOTA

**Sonia Schröder:** Completó su Master de Estudios Europeos en el Centro de Estudios Europeos de Integración, Universidad de Bonn en 2008. Obtuvo experiencia profesional trabajando en el Parlamento Europeo en Bruselas, el Centro de Excelencia Jean Monnet en Berlín y el Instituto de Investigación Alemán-Rumano en Bucarest. Sus intereses principales se concentran en la reforma institucional europea, nuevas formas de gobernanza europea y global al igual que el libre movimiento de las personas y las políticas de migración.

*Sonja Schröder: Successfully completed a Master of European Studies at the University of Bonn, Center for European Integration Studies (ZEI) in 2008. She gained professional experience by working in the European Parliament in Brussels, the Jean Monnet Centre of Excellence in Berlin and the German-Romanian Research Institute in Bucharest. Her main research interests lie with the EU's institutional reform, new forms of European and global governance as well as free movement of people and migration policies.*

**Maria Cristina Macovei:** Es investigadora en el Programa de Estudios Comparados de Integración Regional de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-Cris) en Brujas. Tiene un M.A. en Análisis Internacional Comparado de Políticas Sociales de la Universidad Católica de Lovaina y es candidata al doctorado en la Universidad Abierta en Gran Bretaña. El foco de su investigación es la Gobernanza a multi-niveles y la colaboración ONU-Unión Europea: Implicaciones para la Política Social. En los próximos 3 años será la coordinadora del proyecto NETRIS. La Red para los Estudios de Integración Regional (NETRIS) es un proyecto financiado por Edulink, el programa de la ACP-UE de cooperación en Educación Superior, cuyo objetivo es fortalecer la investigación y las capacidades de entrenamiento de los socios en el campo de los estudios de integración regional, estimular el aprendizaje mutuo, las prácticas compartidas y la diseminación colectiva así como la investigación relevante en políticas.

*Maria Cristina Macovei: Is a Researcher at the Comparative Regional Integration Studies Programme of the United Nations University (UNU-CRIS) in Bruges. She holds an M.A. in International Comparative Social Policy Analysis from the Katholieke Universiteit Leuven and is a Ph.D. candidate at the Open University, UK. The focus of her research is on Multi-level Governance and the UN-EU Collaboration: Implications for Social Policy. For the following 3 years she will be the Project Coordinator of NETRIS. The Network for Regional Integration Studies (NETRIS) is a project funded by*

*EduLink, the ACP-EU cooperation programme in Higher Education. The objective of the network is to strengthen the research and training capacities of the partners in the field of regional integration studies, to stimulate mutual learning, shared practices and collective dissemination and encourage policy relevant research.*

Philippe De Lombaerde: Es Director asociado en el Programa de Estudios Comparados de Integración Regional de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-Cris) en Brujas desde 2008. También es profesor visitante en la Universidad de Bonn-ZEI y en el Colegio de Europa. ES economista y sus intereses de investigación actuales incluyen la integración económica regional, el comercio internacional, instrumentos de monitoreo e indicadores, regionalismo comparado, regionalismo latinoamericano, la política exterior de la Unión Europea, regiones micro transfronterizas. También es co-author de *Las empresas multinacionales latinoamericanas* (Tercer Mundo Editores, Bogotá, 2000) (con A. Franco) y *De Benelux: Tijd voor een Wedergeboorte?* (Intersentia, Amberes, 2007) (con J. Wouters et al.).

*Philippe De Lombaerde: Is Associate Director at the Comparative Regional Integration Studies Programme of the United Nations University (UNU-CRIS) in Bruges since 2008. He is also a Visiting Lecturer at the University of Bonn-ZEI and at the College of Europe. He is an economist whose current research interests include: regional economic integration, international trade, monitoring tools and indicators, comparative regionalism, Latin American regionalism, EU external policy, cross-border micro-regions. He is a co-author of *Las empresas multinacionales latinoamericanas* (Tercer Mundo Editores, Bogotá, 2000) (with A. Franco) and *De Benelux: Tijd voor een Wedergeboorte?* (Intersentia, Antwerp, 2007) (with: J. Wouters et al.).*

FRONTERAS<sup>1</sup>

*BORDERS*

**ULF HANNERZ**

*Publicado originalmente en la revista International Social Science Journal, vol. XVIII, 1996, tomado de la versión en español disponible en el portal web de la revista, con permiso del editor y del autor.*

Experiencias en los años '90: 'Es una calle pequeña', dijo el secretario, dándome instrucciones por teléfono para llegar a las oficinas del *New York Times* en Jerusalén. 'Tiene que entrar por la calle Hillel, entre los carteles de MacDonalds y Blockbuster Video.' A unos quince minutos de ahí, del lado exterior de la puerta de Damasco, en la Ciudad Antigua, se produce un rápido cambio de la escena callejera, en dirección al este. Ya no se ven aquellos hombres pálidos vestidos con austeras chaquetas oscuras y sombreros de color negro, con sus largos rizos colgando por delante de las orejas. Son los *haredim*, los judíos ultraortodoxos y temerosos de Dios. Del otro lado, hay más gente vestida con cazadoras de tonos grisáceos, los rostros a menudo morenos y curtidos por la intemperie, las cabezas cubiertas con el *kufiya* a cuadros rojiblanco o blanquinegro. Aquí comienza Jerusalén Este.

Berlín: Ya no es necesario vivir esos momentos tensos cuando un soldado revisaba los pasaportes para ver si una persona estaba autorizada

---

1- Contribución del autor a un proyecto de la UNESCO sobre antropología, y publicado originalmente como «Borders» en la revista *International Social Science Journal*, 154, 1997 y en su versión en castellano por la misma revista..

a pasar de una parte de la ciudad a otra. Se puede caminar hacia el norte desde el barrio de Kreuzberg, en parte bohemio y en parte turco, y apenas se puede adivinar el emplazamiento del antiguo muro, el muro físico, el de la realidad. Desde hace un tiempo, hay quienes dicen que el muro está en las mentes de las personas, dividiendo *Ossis* y *Wessis*.

En la autopista Interstate 5, la gran arteria que recorre California, en algún punto entre San Diego y Los Angeles: de pronto se observan señales avisando de la presencia de peatones que cruzan la autopista. ¿Quién podría estar tan loco o tan desesperado como para intentar atravesar ocho carriles con un tráfico tan denso y a tan alta velocidad? Difícilmente es obra del azar que el aviso se encuentre antes y después de un punto de control en las carreteras en dirección al norte, el último obstáculo para quienes intentan entrar ilegalmente en Estados Unidos desde el sur.

¿Es esto, como reza la frase, un mundo sin fronteras? A pesar de los MacDonald y los Blockbuster Video que, al parecer, están en todas partes, resulta aventurado afirmarlo. Algunas fronteras sólo se pueden cruzar con grandes dificultades, o no se pueden cruzar; otras existen en las mentes de las personas; otras son decididamente visibles en el exterior, y están señaladas por la presencia de gorras y uniformes.

Tal vez se trate de un mundo donde estamos más preocupados que nunca por las fronteras, porque ahora las entendemos (al menos un buen número de entre ellas) como un fenómeno ni absoluto ni natural y, por lo tanto, más fácilmente dado por sentado, sino sólo como algo relativo, artificial y, por ende, problemático. A las fronteras hay que tenerlas en cuenta, y con ellas se manobra activamente y se incide en las vidas de las personas. A menudo constituyen un indudable obstáculo (las cruce-mos o no) pero de vez en cuando incluso, quizá, un recurso.

Parte de nuestra preocupación por las fronteras proviene del hecho de que utilizamos la idea, junto a otras, estrechamente relacionadas, no sólo para referirnos a la entidad político- geográfica, o a algún otro tipo de demarcación espacial, sino en un sentido metafórico más amplio. Límite, frontera y borde (que en algunas lenguas se funden en un solo vocablo, y en otras pueden ser portadoras de una carga histórica y simbólica muy diferente) se han convertido en un vocabulario general de discontinuidad y diferencia en la sociedad y la cultura. En este artículo, abordaremos en gran medida estos usos y los temas con ellos relacionados.

La antropología vivió un largo período en que la imagen dominante era la de muchos mundos pequeños y separados, en el que los nuer, los tikopia, los kwakiutl y todos los demás pueblos parecían existir como



especies separadas. Podríamos discernir las razones por las que se llegó a este punto, y pensar que una temprana tradición de historia natural convirtió a las culturas en algo parecido a los animales y las plantas. El ideal del trabajo sobre el terreno centró el interés de los investigadores en el lugar único; y puede que la teoría se inclinara por elaborar una comprensión del equilibrio local. Cada uno de éstos podía (sería demasiado decir 'debía') llevar a los investigadores a ignorar los fenómenos marginales o, de alguna manera, eliminarlos mediante definiciones.

Sin embargo, junto a esta antropología del mosaico global, es innegable que en diferentes periodos han surgido tendencias opuestas o complementarias que indagaban en las conexiones transfronterizas (a comienzos de siglo, el difusionismo, que académicamente fue lo bastante importante como para ganarse un 'ismo', más tarde fue el 'contacto cultural', la 'aculturación', o las ideas de mediados de siglo sobre la 'modernización' (nunca tan popular en antropología como en otras ciencias sociales). El interés actual por las fronteras encuentra aquí parte de sus antecedentes intelectuales. La sensación de que nos enfrentamos a una discontinuidad más relativa y problemática se destaca por el hecho de que, al mismo tiempo, otras palabras clave de los estudios culturales y sociales en la actualidad ponen de relieve un mayor aperturismo: campos, flujos, redes.<sup>2</sup>

## Las discontinuidades políticas, sociales, culturales y naturales

¿Dónde deberíamos, por lo tanto, empezar a abordar el significado que actualmente tienen los conceptos de frontera en el pensamiento antropológico? Quizá, de hecho, no en las fronteras sino en el propio corazón de la disciplina, en la idea misma de cultura. A menudo se dice que la 'cultura' trata de la diferencia. Hablar de ella es una manera de enfrentarse al hecho de que los modos de pensar y actuar son variables en su distribución a lo largo y ancho de la humanidad. Una manera más enfática de subrayar esta idea, desde luego, consiste en utilizar la forma plural 'culturas'. Al utilizar una línea inclinada (/) para marcar una frontera, suponemos la existencia de situaciones cultura/culturas, con una 'cultura' a cada lado.

2- He intentado dar una reseña de algunas de estas palabras clave en una conferencia plenaria de la Associação Brasileira de Antropologia, en Salvador, en abril de 1996. La conferencia será publicada en la revista *Mana* (Río de Janeiro), y algunos de los párrafos siguientes han sido elaborados en esa presentación.

Sin embargo, en la antropología, esta insistencia sobre la variabilidad siempre ha coexistido con otra idea, que además está relacionada: un contraste naturaleza/cultura entre lo que es innato y lo que es adquirido en la experiencia de la vida social. Esta distinción no está necesariamente exenta de complicaciones, e incluso podría resultar más difícil de sostener debido a la capacidad creciente del ser humano para rehacer su propia biología. Sin embargo, esta dimensión del concepto de cultura sigue siendo un rasgo indeleble de nuestra manera de pensar, y difícilmente parecería menos problemático que algunas de nuestras maneras de pensar acerca de las diferencias de cultura/cultura.

En general, las ideas sobre las fronteras, cuando no hablamos de límites fronterizos entre Estados, tienen que ver con el tipo de preocupación por la diferencia de cultura/cultura. (Y, desde luego, los límites país/país implican que los límites de Estado/Estado y cultura/cultura van de la mano, si bien, por ejemplo, el caso del muro de Berlín, como fenómeno físico y mental *Ossi/Wessi*, sugiere que el supuesto es cuestionable). Pero al menos en algunos contextos, uno de esos cuasi sinónimos, 'frontera', guarda resonancias de la dicotomía naturaleza/cultura. Hace aproximadamente un siglo, el historiador estadounidense Frederick Jackson Turner (1893/1961) daba una visión de la volátil frontera de Estados Unidos como una región de oportunidades, donde la naturaleza se podía convertir en tierra de libertad y los colonos podían ser autosuficientes, pero donde también podían unirse sin el sesgo de las tradiciones y desigualdades que habían dejado atrás, sin el fardo de una herencia. Según Turner, la naturaleza salvaje acabaría por domar al colono, le arrancaría las vestimentas de la civilización y le procuraría la camisa y los mocasines del cazador.

Es indudable que esta frontera fue un fenómeno en términos de espacio geográfico, a pesar de sus constantes mutaciones, pero la discontinuidad que implicaba tenía un gran peso simbólico, material apto para usos metafóricos. Conocemos el célebre concepto: cuando hablamos de 'las fronteras del conocimiento', también significa hacer retroceder la espesura, la gran dimensión de lo desconocido, para reemplazarla con campos de cultivo. Sin embargo, no deberíamos olvidar que existe un aspecto más pernicioso de esta variante del pensamiento sobre las fronteras. ¿Camisa y mocasines de cazador? No para los que pertenecen al reino animal. Si hay otra vida más allá de la frontera, humana o no, ésta corre el riesgo de verse, ya sea naturalizada, bestializada como parte de la naturaleza salvaje, o bien sencillamente descartada e ignorada. La frontera, por lo tanto, podría convertirse en el límite entre algo y nada, 1/0. Se trata de una manera de pensar los límites que ha sido recurrente históri-

camente en regiones de la expansión occidental, en América del Norte y América Latina, Suráfrica y Australia. Aquella rápida mirada a la escena del otro lado de la puerta de Damasco también nos podría recordar parte de sus antecedentes históricos, una consigna que definía a Palestina entre las dos guerras mundiales: 'una tierra sin pueblo para un pueblo sin tierra'.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los pensamientos sobre las fronteras implican el reconocimiento de una simetría mayor, a saber, se reconoce que los pueblos y la cultura existen a ambos lados. Incluso el término 'frontera' lo permite, desde luego, como en la antropología, cuando Leach (1960) analizó las fronteras de Birmania, o Kopytoff (1987) hizo lo mismo con la frontera africana. ¿En qué consisten, por lo tanto, la discontinuidad y la diferencia? El argumento de Fredrik Barth publicado en 1969, acerca de la naturaleza de las fronteras en lo étnico, ha influido notablemente en la clarificación de este problema.

Aparte de un cierto énfasis en los vínculos entre adaptaciones ecológicas y distinciones étnicas, Barth no veía las fronteras en un sentido espacial. Su preocupación, en un sentido más general, se centraba más bien en las relaciones entre las distinciones colectivas entre las personas, por un lado, y la distribución de 'material cultural' (significados y formas significativas, o lo que fuera) por otro. Ambos no tienen por qué coincidir. Las fronteras étnicas, fundamentalmente grupo/grupo, estarían señaladas culturalmente por cualquier pueblo diacrítico, en cualquiera de los dos lados, que optara por reconocerlas. Pero esto no nos diría nada acerca de la abundante cantidad de cultura que, en realidad, podía ser compartida a ambos lados de las fronteras, o el grado de variación cultural que podría estar contenida dentro de las fronteras y dentro de los grupos.

Cuando recientemente se celebró en Amsterdam una conferencia como homenaje a los veinticinco años de la obra de Barth, *Ethnic Groups and Boundaries*, Barth (1994: 12-14) insinuó que, a pesar de que él y sus colaboradores en los años '60 'carecían de la opaca terminología del posmodernismo actual', a ellos correspondía haber presentado lo que tal vez era una de las primeras aplicaciones en antropología de una perspectiva posmoderna y construccionista de la cultura. Como algo poco habitual para la época, no habían dado por sentado las fronteras o totalidades culturales, habían abogado por lo situacional en lugar de lo primordial, y habían centrado su trabajo en la retórica contemporánea y en las luchas que giraban en torno a la apropiación del pasado. Barth también señaló que, en el curso de los últimos decenios, nos hemos sentido

más proclives, en general, a ver las variaciones culturales globales como algo continuo, no fácilmente separables en el tipo de entidades integradas y separadas a las que normalmente denominamos 'culturas'. La cultura, al contrario, es vista como en un flujo, contradictoria e incoherente, distribuida diferencialmente entre personas que ocupan diversas funciones. No se trata, entonces, de que la diversidad esté desapareciendo. Se trata, sencillamente, de que no está tan finamente atada.

Esto equivale a decir que las fronteras sociales implican una pertenencia a una colectividad. Pero a menos que se les defina simplemente como unidades sociales, es mucho más difícil conceptualizar de forma precisa las fronteras culturales. Si hay discontinuidad en la distribución de un determinado significado y/o formas significativas entre los individuos y las relaciones sociales, esto sólo genera más preguntas acerca del uso, la competencia y la inteligibilidad. ¿Acaso una discontinuidad con respecto a la conducta habitual se ve necesariamente reflejada en una discontinuidad de la comprensión, coartando así la capacidad de las personas para entenderse por encima de ese 'límite'? ¿En qué sentido no se da aquí la adquisición cultural, y por qué? Más aún, ¿qué razón hay para esperar que dichas discontinuidades, de uno u otro tipo, que implican algún 'rasgo cultural' específico, serán distribuidas como para conformar paquetes, según una fórmula de cultura/cultura, en lugar de desplegarse a sí mismas de modos muy diferenciados por todo el terreno social? Las ideas, las prácticas y los artefactos se pueden expandir mediante contactos sociales por toda la superficie de la Tierra, según lógicas bien distintas que recopilan historias muy diferentes. Los difusionistas de la vieja escuela tenían una percepción de esto, aunque limitada, y hace más de sesenta años, en su parodia de lo que significaba ser 'estadounidense al cien por cien', Ralph Linton (1936: 326-27) lo definió acertadamente: el 'buen ciudadano de Estados Unidos' se despierta en una cama de estilo Oriente Próximo, se quita el pijama inventado en la India, se lava con el jabón inventado por los antiguos galos... 'Linton se refirió a esta descripción de la vida diaria como 'nada más que una muestra de virtuosidad de anticuario' y, sin embargo, podemos pensar que conserva algún valor como antídoto contra una fútil celebración del parroquialismo.<sup>3</sup>

---

3- En el contexto de una discusión extensa y complicada acerca de cómo se entiende la cultura, Greg Urban (1993: 233-234) también destaca que los seguidores de Boas (a quienes, debería decirse, Linton no pertenecía en sentido estricto) ponían de relieve la difusión, la adaptación y la asimilación; un favorecimiento metacultural de procesos culturales laterales, que contrasta con el énfasis en los procesos verticales entre generaciones, que él encuentra característico de la metacultura de los multiculturalistas actuales.

A lo largo de las investigaciones de Barth sobre etnicidad, especialmente la distinción entre dimensión cultural y social parecería haberse convertido en parte de un repertorio de ideas de amplia aceptación sobre las discontinuidades en la organización de la vida humana. Al mismo tiempo, tal vez el término 'frontera' haya dado cierto énfasis a la posibilidad de que estas discontinuidades puedan ser definidas con mucha precisión, como en el caso de la pertenencia a grupos y sus emblemas culturales. Se puede etiquetar a las personas como estando dentro o fuera, como uno de los 'nuestros' o uno de 'ellos'. En la medida que, en años recientes, la idea de frontera se ha divulgado ampliamente en la antropología y su entorno, el énfasis se ha desplazado. Sobre todo en el sentido de 'zona fronteriza', ha sugerido algo intermedio, una zona de contacto, una región donde las discontinuidades se vuelven un poco difusas.

Una de estas zonas fronterizas ha despertado en tiempos recientes más interés que cualquier otra. Como sostiene Alvarez (1995), la zona fronteriza entre Estados Unidos y México quizá se esté convirtiendo en el caso que más ejemplarmente ilustra qué es una frontera (así como la frontera de Frederick Jackson Turner habrá querido definir lo fronterizo). Entre los muchos antropólogos que han investigado esta región, Renato Rosaldo (1988) y Michael Kearney (1991) son dos ejemplos.

Sus investigaciones dan lugar a una interesante comparación. La frontera de Kearney es más la ilustración de aquel hecho de la geografía política, a saber, una zona Estado/Estado donde algunos quieren ejercer el control y otros quieren escapar de él. Hemos mencionado el ejemplo de aquel breve trecho de la autopista Interstate 5, con un puesto de control y su cartel avisando del cruce ilegal de peatones, aviso que se podría entender como incluyendo no sólo a peatones sino a cualquier extranjero indocumentado. Es una región siniestra de dominación y terror y, al mismo tiempo, el hábitat de los 'coyotes', es decir, de aquellos que se dedican a transportar indocumentados, empresarios para quienes la frontera constituye un activo comercial.

Kearney nos recuerda que en México y Estados Unidos, el 'coyote' también es una 'figura sorprendentemente ambigua y contradictoria, estafador y héroe cultural a la vez' y, así, se acerca a las zonas fronterizas más metafóricas de Rosaldo, definidas más por sus poetas que por su policía, y tal vez hallada en cualquier lugar de América del Norte donde América Latina se encuentra a sí misma. Tal vez se dé aquí una lucha por la sobrevivencia pero, a la vez, nos encontramos en una zona cultural 'entre lugares estables', gozando de libertad, donde la gente juega, como en una danza de la vida.

Se explora esta frontera como un espacio lúdico, tema destacable en los artículos más recientes, dentro y fuera de la antropología. La 'liminaridad' es otro concepto que viene fácilmente a la memoria, en el sentido de Victor Turner (por ej., 1982: 28): 'potencialmente y en principio, una región de cultura libre y experimental, una región donde se puede introducir no sólo nuevos elementos sino también nuevas reglas de combinación.' Bajo esta perspectiva, las fronteras son regiones donde las culturas pueden llegar a desatarse visiblemente: en lugar de cultura/cultura, cultura+cultura.

### Enfatizando las diferencias: multiculturalistas e interculturalistas

Si las fronteras no son naturales, se convierten en lo que las personas hacen de ellas. Hay quienes otorgan más importancia a las fronteras, y quienes menos. Hay quienes centran la atención sobre la diferencia y la discontinuidad, al menos alguna vez o con algún objetivo, y hay quienes no. Aquí hay suficiente espacio para el espíritu emprendedor, y también para el contestatario. Vemos la alternativa de magnificar las diferencias en dos maneras de abordar las fronteras cultura/cultura en la actualidad. O, para decirlo de otra manera, dos dialectos del discurso cultural contemporáneo.

Marshall Sahlins (1993: 19) ha postulado que asistimos a un proceso de transformación estructural a gran escala: la formación de un Sistema Mundial de culturas, una cultura de culturas, en el sentido de que personas de todas partes del mundo, desde la selva amazónica hasta las islas de la Melanesia, en un contacto cada vez más intenso con el mundo externo, elaboran conscientemente ideas sobre los rasgos contrastantes de sus propias culturas. Y Terence Turner (nuestro tercer Turner) recoge esta idea al abordar el multiculturalismo y su relación con la antropología. La noción específica de cultura en el multiculturalismo contemporáneo, su metacultura, señala Turner, es que proporciona una 'fuente de valores que se pueden convertir en activos políticos, internamente como base de la solidaridad y movilización de la colectividad, y externamente como reivindicaciones para apoyar a otros grupos sociales, gobiernos y opinión pública en todo el mundo.'

A la luz de esto, el multiculturalismo aparece principalmente como un proyecto político y, por lo tanto, ocupa su lugar central y polémico en la 'política de identidad' y en las 'guerras culturales,' más notoriamente

en Estados Unidos, si bien otros países son, sin duda, contrapartes (que a menudo emulan, hasta cierto punto, a Estados Unidos). Las batallas se libran sin cesar en diversos escenarios. Abundan los ruidos y desmanes, y aunque algunos participantes y comentaristas piden flexibilidad y sutileza, los crímenes de guerra de la estupidez y el extremismo acaparan inevitablemente la mayor parte de la atención.

Terence Turner señala que el multiculturalismo ha tendido a defraudar a los antropólogos. ¿Por qué no se les consulta a ellos, que desde hace tiempo poseen un conocimiento experto en la materia? ¿Por qué los multiculturalistas han reinventado solos el concepto de cultura, de una forma (o en diferentes variedades) que tal vez los antropólogos no aprueben? Una de las razones principales, sostiene Turner, es que, precisamente para los multiculturalistas, la cultura es un medio para alcanzar un fin, no constituye un fin en sí mismo. Una parte importante de la perspectiva antropológica de la cultura no es relevante para su programa político -aunque una parte sí lo es (como la amplia vertiente relativista), y tal vez el multiculturalismo podría, a su vez, inspirar a los antropólogos a pensar más en temas como las capacidades y la potenciación.

Si los multiculturalistas se comprometen con la política, el segundo grupo con tendencia a magnificar las fronteras y las diferencias, los interculturalistas, adoptan una postura más técnica. En otro lugar me he referido de manera más bien jocosa a lo que denomino la 'industria de la prevención del choque cultural'. Se trata de un fenómeno que ha crecido rápidamente en los últimos decenios, sobre todo en América del Norte y Europa occidental, como una profesión emergente destinada a facilitar el contacto entre personas de diferentes culturas.<sup>4</sup> Los interculturalistas trabajan en diferentes escenarios para diferentes personas, pero en gran medida se encuentran en el mercado, ofreciendo formación y asesoría a clientes en empresas internacionales, proyectos de desarrollo o educación. Sus contactos suelen ser de corto plazo: una conferencia, un seminario de media jornada, un curso de varios días. Además de dar conferencias, los interculturalistas suelen utilizar vídeos y ejercicios de simulación para explicar las diferencias culturales, los riesgos del enfrentamiento cultural y los malentendidos. Se ha desarrollado una literatura de manual bastante amplia, y a través de las instituciones y asociaciones profesionales se han divulgado nuevas ideas y técnicas pedagógicas.

---

4- En general, mi visión del campo interculturalista parte de las investigaciones de mi alumno de posgrado, Tommy Dahlén.

¿Cómo entienden los multiculturalistas la cultura y la diferencia cultural? Aquí, deberíamos tener en cuenta el factor tiempo en dos niveles: por un lado, el hecho de que la mayoría de los clientes se verán implicados, real o potencialmente, de forma más bien breve y en una tipología amplia de situaciones con personas que, se supone, son culturalmente distintas a ellos; por otro lado, la breve duración de las interacciones interculturalista-cliente. Casi no existen oportunidades para entrar en una visión muy profunda ni detallada del modo de vida y del pensamiento de los extranjeros, o para describir las variaciones 'intraculturales'. Así, en relación a culturas específicas, puede que existan unas cuantas anécdotas, un catálogo de diferencias de valores que pueden manifestarse en los contactos, y una cierta atención dedicada a los aspectos formales de la interacción. Una vez más, hay una creciente tendencia a suponer que se puede describir las culturas a nivel nacional (aquí coinciden las fronteras cultura/cultura y Estado/Estado), y esto incluye sin duda a la clientela comercial de Estados Unidos y Europa, puesto que algunas de estas culturas son estratégicamente más importantes que otras: la 'cultura japonesa', la 'cultura saudí'. Más allá de esto, puede que se produzcan intentos de inculcar una sensibilidad generalizada ante la posibilidad de la diferencia, de los malentendidos y conflictos. Aquí es donde suelen intervenir los juegos de simulación, a veces con instrucciones que claramente generarán diferencias y conflictos entre los participantes, que al principio no saben qué les sucederá. Si no lo entendían antes, al menos habrán entendido después de la sesión de informes.

## Restando relieve a la diferencia

Mientras su viejo concepto predilecto se ha divulgado triunfalmente por las selvas, las calles y los centros de conferencia del mundo, algunos antropólogos han empezado a tener dudas acerca de la cultura, en el sentido de las diferencias cultura/cultura.<sup>5</sup> Desde hace un tiempo se ha avisado que los antropólogos han tenido un sesgo hacia lo exótico: resulta más interesante y recompensador escribir informes desde el terreno de estudio y decir que ahí las cosas son diferentes, en lugar de tener que decir que se parecen mucho a las de casa. Y hablar de cultura (sobre todo de culturas) tiende a convertirse en una manera de subrayar la diferencia, incluso de exagerarla. Se trata de 'construir un Otro', de crear distancias. Un ensayo sobre 'escribir contra la cultura', de Lila Abu-Lughod

---

5- He discutido estas opiniones en otros lugares, a la luz de la historia del pensamiento antropológico (Hannerz, 1996: 30 y ss.).



(1991) es tal vez la última crítica ampliamente reconocida en esta línea de pensamiento, pero también han surgido otras.

Las implicaciones de este argumento van más allá del debate académico. Volvamos a considerar la política del multiculturalismo. Katherine Verdery (1994: pp. 51 y ss.), comentando la relevancia vigente de la perspectiva de Barth (1969) con respecto a la relación entre cultura y fronteras de grupo, señala que se da una tendencia esencialista en gran parte de la actual política de identidad. Una línea de análisis que hiciera una clara distinción entre pertenencia al grupo y cultura, y que hiciera hincapié en las ideas de situacionalidad y flujo, podría socavar las reivindicaciones políticas basándose en suposiciones en torno a la herencia y los atributos permanentes y no negociables. Entonces, ¿qué debemos hacer cuando descubrimos que una perspectiva de la cultura que, según nuestros propios criterios actuales parece cuestionable, tiene 'efectos sociales progresistas'? Por su parte, Verdery sugiere cautela.

También hay otro aspecto en el discurso más reciente sobre la cultura. Como movimiento general, el multiculturalismo podría plantearse usar la cultura como medio de resistencia, en una lucha desde abajo a arriba, contra las estructuras dominantes en expansión. Podemos simpatizar con esto y, sin embargo, preocuparnos de que en situaciones de competencia y desigualdad crecientes, el discurso sobre la cultura también funcione en sentido inverso. Las ideas de fronteras de cultura/cultura se convierten entonces en un instrumento de exclusión y de diabolización, sustitutos del racismo, o al menos en un lenguaje administrativo torpe utilizado por los organismos del Estado para identificar a determinadas poblaciones minoritarias con el fin de adoptar medidas especiales. Incluso cuando, en casos como éste, las intenciones son buenas, las consecuencias no siempre representan una ventaja para aquellos que son etiquetados como 'diferentes'.<sup>6</sup> Y en Europa occidental, como ha señalado Stolcke (1995), el discurso sobre la cultura se ve hoy en día a menudo acompañado de un 'integrista cultural' de corte autóctono, y de la naturalización de la xenofobia como característica humana.

¿Qué hacemos, por lo tanto, con el concepto de cultura? Al ver los peligros y dificultades que conlleva, algunos antropólogos sugieren evitar la forma plural, o incluso evitar del todo el nombre. Por otro lado, puede que el adjetivo 'cultural' aún sea aceptable. No reifica la cultura

---

6- Otro caso del énfasis puesto en la importancia de las diferencias culturales se encuentra en el 'alegato de la defensa cultural', empleado especialmente en los casos legales que tratan de conflictos y violencia entre familias de inmigrantes y pertenecientes a las minorías -a menudo en perjuicio de las mujeres, que son las víctimas. Ver, por ej. Koptiuch (1996).

como sustancia sino que sólo llama la atención sobre un atributo, un determinado aspecto de las cosas. Otros, que probablemente piensan que aquella sutileza no basta, preferirían, desde luego, no tener nada más que ver con el concepto. Volvamos sobre este aspecto.

## Las guerras culturales en grandes dimensiones

Visto en su conjunto, las 'guerras culturales' de finales del siglo XX han sido interpretadas como guerras civiles que se libran en los campos de batalla de un país. Y, como es de suponer, no se trata más que de meras batallas de palabras, no de auténticas guerras, con auténticas fronteras.

Cuando nos preguntamos cómo será el mundo ahora que ha terminado la Guerra Fría, el politólogo Samuel Huntington (1993, 1996) nos presenta un cuadro hipotético de un choque entre civilizaciones, donde todo parece asumir una dimensión más literal y a una escala más grande. En el mundo de la posguerra fría, dice Huntington, las diferencias más importantes entre las personas no son ideológicas, políticas o económicas, sino culturales. Los pueblos y las naciones intentan responder a la pregunta básica: ¿Quiénes somos? Y utilizan la política no sólo para sus propios intereses sino también para definir su identidad. 'Sabemos quiénes somos sólo cuando sabemos quiénes no somos y, a menudo, sólo cuando sabemos contra quiénes estamos.' (Huntington, 1996: 21)

Huntington se refiere a Toynbee y otras figuras ancestrales en su intento de contar las civilizaciones, pero no parece del todo seguro de cuántas son actualmente. Puede que a África se le considere incluida, o puede que no, y Huntington tampoco se define con claridad acerca del budismo, el judaísmo y el temprano cristianismo ortodoxo del Este. Pero al menos incluye las civilizaciones occidental, latinoamericana, islámica, hindú, confuciana y japonesa. Y aunque han existido otras civilizaciones, ya desaparecidas, generalmente las civilizaciones siguen su curso, entidades características de la *longue durée*.

Si bien los Estados son los principales actores en el orden internacional, lo importante de las civilizaciones, según Huntington, es que tienen la tendencia a definir quién está junto a quién en la configuración más amplia de los conflictos. Tienen sus puntos centrales y sus periferias, pero puesto que las alianzas se urden sobre la base de lealtades civilizacionales, las fallas dominantes se expresan entre civilizaciones. En lo que respecta al futuro, el panorama más pesimista de Huntington consiste en enfrentarse a Occidente con el mundo musulmán, que a su vez tiene una conexión

con los confucionistas. En la actualidad, la guerra en Bosnia se ha convertido en un caso más de este principio, donde tres civilizaciones comparten fronteras en un país pequeño y desafortunado.

Por lo tanto, la política de identidad se vuelve global, en términos de civilización/civilización. Y si bien los antropólogos no han tenido una participación demasiado notoria en el encendido debate sobre 'las tesis de Huntington', al parecer, gran parte de lo que han dicho acerca de la relación entre lo social y lo cultural en niveles menos inclusivos, y haciendo referencia a la etnicidad o al multiculturalismo, ha recuperado su relevancia. Cuando las civilizaciones se convierten en supertribus, se puede volver a pensar que existen razones para criticar la tendencia a hacer de la cultura algo atemporal, a no prestar atención a la diversidad interna así como a las continuidades y solapamientos culturales externos, a dar la impresión de que no es necesario problematizar el proceso cultural a lo largo del tiempo y que, en gran medida, se puede marginar a los protagonistas.

Es evidente que en las guerras culturales de Estados Unidos, Huntington ha tomado partido. Los 'cantos de sirena divisionistas del multiculturalismo', sostiene, no sólo amenazan con convertir a Estados Unidos en unas Naciones Unidas. También socavan aquella civilización occidental en la que el componente estadounidense es hoy de vital importancia. Resulta sorprendente que, al mismo tiempo, y en relación a cada una de las entidades civilizacionales que identifica, excepto la suya propia, Huntington presta escasa atención a la dimensión del debate cultural interno que actualmente tiene lugar. Y aunque en la actualidad dicho debate tiene que ver a menudo con nuevos modelos de interconectividad a nivel global, lo cual de diversas maneras desdibuja las fronteras civilizacionales del pasado, estas relaciones tampoco parecen impresionar a Huntington. En general, las encuentra superficiales o confinadas a los círculos elitistas.

## Las fronteras y las biografías

Para insistir, en antropología la tendencia actual consiste más bien en ver la cultura como un flujo, globalmente continuo pero no homogéneo, distribuido diferencialmente de manera que un tipo de frontera es individuo/individuo. Este tipo de perspectiva de primer plano, de hecho, tiene una amplia historia en la disciplina, remontándose al menos a las reflexiones de Edward Sapir (1938) a propósito de la importancia de las

crónicas de un antiguo etnógrafo estadounidense sobre el hecho de que sus informantes de la tribu omaha no estaban de acuerdo ('Dos Cuervos niega esto'). Puede que no hayan quedado del todo claras las razones por las que precisamente Dos Cuervos llegó a estar en desacuerdo con otros indios omaha, o al menos con otro omaha, pero la idea de que la cultura puede ser individualizada y también impugnada es, desde luego, no menos relevante en el panorama global del siglo XX que en las llanuras de América del Norte cien años antes.

Podemos pensar que, en el interior de grupos que encapsulan a sus miembros en constante comunicación unos con otros sobre experiencias que son en gran parte compartidas, el proceso cultural implicará una mayor replicación de la uniformidad. Pero aún entonces podrá haber gente como Dos Cuervos. Sin embargo, para muchos seres humanos, y probablemente para un número cada vez mayor, la vida no es así. Georg Simmel (1922/1964: 127 y ss.), sociólogo berlinés, nacido poco más de un siglo antes de que el Muro dividiera la ciudad, y cuya primera casa se encontraba en el ajetreado cruce de Friedrichstrasse y Leipzigerstrasse, tuvo una percepción básica de esta realidad. La individualidad aumenta cuando las personas llegan a situarse en la intersección entre grupos diferentes; cada pertenencia puede ser compartida con muchas otras personas y, aún así, el individuo puede tener una combinación de pertenencias que no comparte con nadie. Y su punto de vista dependerá de dicha combinación.

Por lo tanto, las perspectivas individuales se convierten en estructura biográfica. En la medida que los seres humanos cruzan las fronteras entre diferentes grupos, situacionalmente y a lo largo del tiempo, acumulan diversos conjuntos de experiencias, orientaciones, competencias y gustos. Y si bien Simmel ponía de relieve la pertenencia a los grupos y, al parecer, sobre todo los contactos cara a cara, ahora nos vemos cada vez más obligados a reconocer la importancia que tiene en la formación de las perspectivas un espectro de organizaciones y tecnologías culturales de diverso alcance a escala más grande, muchas de ellas tendientes a una segmentación del público a su propio modo: instituciones educativas, medios de comunicación, las industrias culturales del mercado.

En este tipo de paisaje social y cultural, las metáforas de la frontera con un cierto grado de clausura deben encontrar maneras de coexistir e incluso de mezclarse con quienes antes se definían como personas que comunicaban aperturismo y con la posibilidad del entrecruzamiento. Lo que se había mantenido separado, a saber, grupos, lugares, culturas y géneros, ahora se ha unido.

En el pasado, a menudo las ciencias sociales se compadecían de los pueblos que se encontraban situados en fronteras sociales o culturales. El 'hombre marginal', definido hace unos setenta años por Robert Park (1928/1964:345), fundador de la sociología urbana en Chicago, pero también pionero en el estudio de las relaciones entre razas y de las migraciones humanas, era una figura más bien trágica (y se volvió aún más trágica en manos de sus seguidores poco sagaces). En años recientes, tanto en la antropología como en los estudios culturales en general, esto se ha convertido en un modo de celebración. La idea de que los pasos fronterizos tienen que ver con la creatividad se ha divulgado a partir de estudios que versan sobre la diáspora, los exilios, el cosmopolitismo, la hibridez, la sinergia, el mestizaje y, como hemos visto, las zonas fronterizas. La escritura y la música, la cocina, la filosofía y, en general, la construcción de sí mismo como una obra de arte parecen beneficiarse de la posibilidad de buscar en una gama más amplia de fuentes culturales: cultura+cultura.

Sin embargo, deberíamos recordar que, como en el caso de la frontera de México y Estados Unidos, en estos casos no siempre hay libertad total, y sí hay estructuras de poder limitantes y desigualdad. También se nos puede recordar (aunque sólo lo hagan los interculturalistas) que cruzar las fronteras también puede conducir a malentendidos y a un sentimiento de malestar. Además, deberíamos saber que las fronteras pueden seguir cambiando. A menudo, el hecho de cruzarlas no es un asunto puramente individual. Las nuevas colectividades surgen cuando las personas cruzan juntas una línea divisoria social o cultural, y definen las cualidades distintivas que comparten en estos términos. Se suceden las fases de mezclas más o menos intensivas, y las fronteras tienen sus propias biografías.

Esta manera de entender los cruces de las fronteras, no obstante, tienen más bien a subvertir la visión que Huntington tiene del orden mundial. Puede que una multitud de vínculos entrecruzados que cambian en el tiempo no consiga eliminar todas las diferencias e identificaciones, pero su existencia hace menos plausible una teoría de placas tectónicas de la interacción entre civilizaciones.

## Los antropólogos y las fronteras: oportunidades y responsabilidades

¿Qué hacen los antropólogos actualmente con las fronteras? Como conclusión, y con los antecedentes de lo que se ha dicho, identifique-

mos algunas tareas que se podrían llevar a cabo, y otras que quizá se deberían llevar a cabo.

En realidad, tenemos que volver al punto de partida de más arriba, explorar las fronteras más literales, Estado/Estado y observar cómo la humanidad trata con estos artefactos políticos. El cambio del paisaje humano en la puerta de Damasco en Jerusalén, las huellas que van desapareciendo del Muro que separaba Berlín, y el punto de control de la Interstate 5 en el sur de California, sugieren una idea de división política geográfica, ya existente en el presente, recordada del pasado o incluso imaginada en el futuro. Pero lo que hace de estos tres casos algo especialmente dramático es que comprenden lugares físicos donde se han enfrentado de alguna manera no sólo los Estados, sino también las religiones mundiales, los principales bloques militares, las ideologías internacionales, incluso el 'Primer Mundo' con el 'Tercer Mundo' o el 'Primer Mundo' con el 'Segundo Mundo'. En algunos casos, esto ha conducido al riesgo de un enfrentamiento armado, en otros, a esperanzas de escapar a otro tipo de vida. En cambio, también existen esas otras fronteras en que a la gente se les asigna diferentes nacionalidades de forma más o menos arbitraria, y donde la cultura de frontera de la vida cotidiana es cuestión de bellos paseos, disfrutar de pequeñas diferencias y conocer el precio de la carne de vacuno, la cerveza o el dentífrico al otro lado de la frontera.

Sin embargo, la etnografía de las fronteras del Estado no está limitada a las localidades concretas donde los Estados son adyacentes unos a otros. También comprende a todos los individuos, grupos y organizaciones que de uno u otro modo funcionan o desean funcionar transnacionalmente, o esperan trasladar sus operaciones al otro lado de la frontera: refugiados, trabajadores migrantes, turistas, comercio y empleos transnacionales, familias en la diáspora y muchos otros. Al observar sus estrategias y actividades, y las diversas maneras en que responden los organismos de Estado, se constatará que algunas personas viven hoy más que otras en un mundo con menos fronteras. El control de pasaportes puede ser una mera rutina o puede ser un momento de intenso miedo.

Al abordar la etnografía de estas entidades transfronterizas, quizá estemos confrontando los temas metodológicos concretos de los estudios 'multi-locales', en sí misma una frontera de la antropología más reciente. (cf. Marcus 1995; Hannerz, en prensa). Al mismo tiempo, trabajamos a menudo con las unidades heterogéneas donde es evidente que las fronteras no son sólo Estado/Estado sino de alguna manera también cultura+cultura.

Intentar explicar cómo funcionan las distinciones sociales y las discontinuidades culturales y, sobre todo (pero no únicamente) en su interacción, también atañe indudablemente, al menos en parte, a la labor etnográfica. Sin embargo, aquí conviene reflexionar sobre los conceptos, sus consecuencias políticas y la responsabilidad intelectual y moral que implica usarlos e investigarlos. Los argumentos que rodean al concepto de cultura son aquí especialmente importantes. Vemos que los multiculturalistas y los interculturalistas lo utilizan para poner de relieve la diferencia, y conocemos el peligro de que se pueda utilizar retóricamente para aumentar el conflicto y las desigualdades, y nos encontramos discutiendo si deberíamos o no utilizar el concepto, o bajo qué forma, ¿como singular o plural, como nombre o adjetivo?

Independientemente de que, como antropólogos, pensemos que cultura es realmente un concepto nuestro, es poco probable que el mundo prestase hoy demasiada atención si lo abandonáramos como término de nuestro discurso profesional. (Además, si bien nos mostramos ambivalentes acerca de cultura/fronteras culturales, puede que aún estemos firmemente comprometidos con la dicotomía cultura/naturaleza, en la formulación de una u otra idea). Probablemente rendiríamos un mayor servicio a otros si nos basamos en la autoridad intelectual de que disponemos para iniciar una investigación pública del uso que nosotros hacemos de la idea, o de la que hacen otros, ya sean interculturalistas, integristas culturales o sencillamente ciudadanos normales y gente no especializada de la calle.

En esta investigación también hay un trabajo etnográfico, del discurso sobre la cultura y de la representación de la diferencia en general. Podemos pensar en ello no como un 'estudio hacia arriba', para utilizar una noción antropológica más antigua, o como un 'estudio hacia abajo', sino como un 'estudio hacia el lado', centrándonos en otros grupos que, al igual que los antropólogos, se dedican a cruzar fronteras con el fin de retratar lo que hay al otro lado. Uno de los aspectos de dicha tarea es estudiar las actividades de los interculturalistas, pero mirando hacia otra dirección también observamos, por ejemplo, la industria del turismo, los misioneros y, en no menor medida, los corresponsales extranjeros de los medios de comunicación (la visita a las oficinas del *New York Times* en Jerusalén tenía un objetivo).

Pero luego, hay una línea más de trabajo que al parecer requerirá un mayor esfuerzo si la antropología de las fronteras en el mundo ha de cobrar relevancia. Hace aproximadamente un siglo, el panorama de la frontera de Frederick Jackson Turner retrataba un proceso cultural de

primer orden de un modo que tuvo una resonancia en la experiencia e imaginación de muchos otros ajenos a su disciplina. Más recientemente, se ha propagado una imaginería de la globalización que la ha hecho más o menos equivalente a una homogeneización cultural global (tal vez volvamos a pensarlo cada vez que veamos un restaurante MacDonald's). Y muy recientemente, aunque la versión del choque de civilizaciones de Huntington ha tenido una aceptación más bien escéptica, podemos reconocer que sus intentos de resumir las tendencias globales en la conformación cultural del mundo podrían tener algún atractivo general.

Si como antropólogos vemos que hay razones para rechazar todos estos panoramas a gran escala del proceso cultural, ¿debemos acaso reconocer que dichos panoramas de ninguna manera pueden aportar una contribución digna de credibilidad a la visión que un ciudadano bien informado tiene del mundo? ¿O debemos reconocer que, en cualquier caso, su formulación no atañe en nada a la actividad de la antropología? Ha habido épocas en que los antropólogos han sido más proclives a lidiar con formaciones y procesos de nivel macro, pero en los experimentos más recientes en publicaciones de antropología no han desempeñado un papel destacado. Los intentos ambiciosos e influyentes para lograr una síntesis provienen de otros ámbitos, dentro y fuera de la universidad. Tal vez al ofrecer nuestra visión de un mundo donde las fronteras siguen moldeando la vida de hombres y mujeres, pero que son a su vez moldeadas y remodeladas por éstos, deberíamos intentar ocasionalmente hacer lo mismo con algo menos de miopía etnográfica.

*Traducido del inglés*



## Referencias

- ABU-LUGHOD, L. 1991. 'Writing against culture.' En: R.G. Fox (comp.) *Recapturing Anthropology*. Santa Fe, NM: School of American Research Press, pp. 137-162.
- ALVAREZ, R. 1995. 'The Mexican-US border: the making of an anthropology of borderlands.' *Annual Review of Anthropology*, 24: pp. 447-470.
- BARTH, F. 1969. 'Introduction.' En: F. Barth (comp.) *Ethnic Groups and Boundaries*. Oslo: Universitetsforlaget, pp. 9-38.
- BARTH, F. 1994. 'Enduring and emerging issues in the analysis of ethnicity.' En: H. Vermeulen y C. Govers (eds), *The Anthropology of Ethnicity*. Amsterdam: Het Spinhuis, pp. 11-32.
- HANNERZ, U. 1996. *Transnational Connections*. Londres y Nueva York: Routledge.
- HANNERZ, U. (forthcoming) 'Transnational research.' En: H.R. Bernard (comp.), *Handbook of Methods in Anthropology*. Walnut Creek, CA: Altamira Press.
- HUNTINGTON, S.P. 1993. 'The clash of civilizations?' *Foreign Affairs* 72(3): pp. 22-49.
- HUNTINGTON, S.P. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nueva York: Simon and Schuster.
- KEARNEY, M. 1991. 'Borders and boundaries of state and self at the end of empire.' *Journal of Historical Sociology* 4: pp. 52-74.
- KOPTIUCH, K. 1996. 'Cultural defense' and criminological displacements: gender, race, and (trans)nation in the legal surveillance of U.S. diaspora Asians.' En: S. Lavie y T. Swedenburg (comps.), *Displacement, Diaspora, and Geographies of Identity*. Durham, NC: Duke University Press, pp. 215-233.
- KOPYTOFF, I. (comp.) 1987. *The African Frontier*. Bloomington: Indiana University Press.

- LEACH, E. 1960. 'The frontiers of Burma.' *Comparative Studies in Society and History* 3: pp. 49-68.
- LINTON, R. 1936. *The Study of Man*. Nueva York: Appleton-Century-Crofts.
- MARCUS, G.E. 1995. 'Ethnography in/of the world system: the emergence of multi-sited ethnography.' *Annual Review of Anthropology*, 24: pp. 95-117.
- PARK, R.E. 1964. *Race and Culture*. Nueva York: Free Press.
- ROSALDO, R. 1988. 'Ideology, place, and people without culture.' *Cultural Anthropology* 3: pp. 77-87.
- SAHLINS, M. 1993. 'Goodbye to tristes tropes: ethnography in the context of modern world history.' *Journal of Modern History* 65: pp. 1-25.
- SAPIR, E. 1938. 'Why cultural anthropology needs the psychiatrist.' *Psychiatry* 1: pp. 7-12.
- SIMMEL, G. 1922/1964. *Conflict and the Web of Group-Affiliations*. Nueva York: Free Press.
- STOLCKE, V. 1995. 'Talking culture: new boundaries, new rhetorics of exclusion in Europe.' *Current Anthropology*, 36: pp. 1-13.
- TURNER, F.J. 1961 /1893/. 'The significance of the frontier in American history.' En: R.A. Billington (comp.) *Frontier and Section*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- TURNER, T. 1993. 'Anthropology and Multiculturalism: What is Anthropology that Multiculturalism should be Mindful of it?' *Cultural Anthropology*, 8: pp. 411-429.
- TURNER, V. 1982. *From Ritual to Theatre*. Nueva York: Performing Arts Journal Publications.
- URBAN, G. 1993. 'Culture's public face.' *Public Culture*, 5: pp. 213-238.
- VERDERY, K. 1994. 'Ethnicity, nationalism, and state-making.' En: H. Vermeulen y C. Govers (comps.) *The Anthropology of Ethnicity*. Amsterdam: Het Spinhuis, pp. 33-

## BIONOTA

Ulf Hannerz es profesor emérito de antropología social en la Universidad de Estocolmo, y doctor honorario de la Facultad de Ciencias Sociales (2005) de la Universidad de Oslo. Sus investigaciones incluyen las sociedades urbanas, los medios culturales locales, los procesos culturales transnacionales y la globalización. Sus trabajos *Soulslide* y *Exploring the City* son libros clásicos en el área de la antropología urbana. Es autor de «Cosmopolitans and Locals in World Culture» (1990) y de «Flows, Boundaries and Hybrids: Keywords in Transnational Anthropology» (2000). Su teoría esencialmente explora el cosmopolitismo desde el análisis de los expatriados. Es miembro de la Real Academia de Ciencia de Suecia.

Mail: [ulf.hannerz@socant.su.se](mailto:ulf.hannerz@socant.su.se)



## INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

La Revista Educación Superior y Sociedad es una revista semestral, arbitrada, cuyo objetivo es publicar resultados de investigación; identificar brechas de conocimiento y nuevas prioridades de investigación; traer al ámbito del debate cuestiones y problemas actuales; promover la investigación en y sobre la educación superior; diseminar información sobre políticas y buenas prácticas; contribuir al establecimiento de puentes entre los resultados de la investigación y la formulación de políticas; facilitar y estimular arenas inter-nacionales e inter-epistémicas para el intercambio de ideas, experiencias y el debate crítico; estimular la organización de redes y la cooperación entre actores, fortaleciendo las condiciones para la innovación en la educación superior; fortalecer una plataforma comunicacional para investigadores y un repositorio de investigaciones relacionadas con la educación superior en los distintos países de la región.

### ***Extensión:***

Los trabajos no deben exceder las 8.500 palabras, incluyendo figuras, tablas y referencias y excluyendo el resumen. Formato Times New Roman 12, espacio interlineal 1.5. Todas las páginas deben estar numeradas.

### ***Primera página:***

Antes del texto del trabajo deben aparecer los siguientes ítems como sigue: título del artículo, en castellano e inglés y nombre del autor. No agregar datos de afiliación ni dirección electrónica.

### ***Bionota:***

Datos principales de la autora o el autor, de no más de diez líneas. Incluir la dirección electrónica.

### **Resumen en castellano y abstract en inglés:**

El texto principal debe estar precedido por un resumen en castellano de 250 palabras y su versión en inglés.

Se deberán incluir también un máximo de cuatro (4) descriptores o *palabras clave*, tanto en español como en inglés, al final de los resúmenes. Las palabras clave deben ser los términos que mejor representen o describan la temática central del artículo. Han de presentarse desde lo más general a lo más específico.

### **Citas:**

Las citas largas deben ir a espacio simple y todo el párrafo claramente destacado con un margen mayor (indentado).

### **Notas al final del artículo:**

Los autores pueden usar notas explicativas al final del trabajo, con números arábigos superíndices en el texto. Los números superíndices en el texto debe (cuando sea apropiado) aparecer después de la puntuación (por ejemplo, '...al final de la oración.'.3). Las entrevistas no publicadas, archivos y fuentes en sitios web deben ser referenciados íntegramente en las notas finales y no ser listados en la sección de referencias.

### **Referencias en el texto:**

Entre paréntesis, indicando sólo el apellido de la referencia citada, el año de publicación y la página/s citada/s, por ejemplo, (Casas y Luna, 2001: 45).

### **Figuras y tablas:**

Las tablas, figuras y destacados deben llevar un encabezado centrado «Tabla»1, 2...etc., «Figura» 1, 2...o «Destaque» 1, 2... Siempre debe citarse la fuente y tanto tablas como figuras o destacados deben tener un título después del encabezado. Tablas, figuras y destacados deben ser enviado por separado del texto y en la versión original.

### **Referencias al final del artículo:**

Las referencias deben listarse por orden alfabético bajo el encabezado «Referencias». Ejemplos (observar la puntuación usada e incluir siempre el volumen y el número de la revista y la editorial y lugar de publicación para los libros):

Cunha, Luiz A. 2000 Reforma universitaria em crise: gestão, estrutura e território. En: Héglio Trindade (Organizador), *Universidade em ruínas na república dos professores*. Editora Vozes/ Petrópolis, RJ y CIPEDES/ Porto Alegre, págs. 125-148.

García-Guadilla, Carmen (Coordinadora) 2004 *El difícil equilibrio: La educación superior como bien público y comercio de servicios. Implicaciones del AGCS (GATS)*. Documentos COLUMBUS sobre Gestión Universitaria. Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca.

Ordorika, Imanol 2006 *La disputa por el campus. Poder, política y autonomía en la UNAM*. Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, Plaza y Valdés Editores, México.

### **Para el caso de artículos de revistas especializadas:**

Dagnino, R. (2007). ¿Cómo participa la comunidad de investigación en la política C&T y en la educación superior?. *Educación Superior y Sociedad*. 12 (1):21-61.

### **Para capítulos de compilaciones:**

Guédez, V. (1996). Integración y Educación. En: Arellano D., A. (coord.). *Educar, Enseñar y Aprender*, (295-317). Mérida: Vicerrectorado Académico y Consejo de Publicaciones, Universidad de los Andes.

### **Para documentos electrónicos en línea:**

Wells, G. (2001). *Dialogic inquiry in education: Building on the legacy of Vygotsky*. [Documento en línea] Disponible: <http://www.oise.utoronto.ca/~gwells/OpenCourt.html> [Consulta: 2001, Octubre 12].

Toda comunicación relacionada con la revista debe dirigirse a la Editora General, [hvessuri@unesco.org.ve](mailto:hvessuri@unesco.org.ve).

Este libro se terminó de imprimir  
en los talleres gráficos de

en el mes de Octubre de 2010  
Caracas - Venezuela