

# EXCLUSIÓN SOCIAL EN LAS SOCIEDADES MULTICULTURALES.

Comparación entre  
la situación actual en México  
y la República Checa

Rafael Juárez Toledo  
Andrea Preissová Krejčí  
Coordinadores



**UAEM** | Universidad Autónoma  
del Estado de México

## **EXCLUSIÓN SOCIAL EN LAS SOCIEDADES MULTICULTURALES.**

### **COMPARACIÓN ENTRE LA SITUACIÓN ACTUAL EN MÉXICO Y LA REPÚBLICA CHECA**

Los temas relacionados con el fenómeno de la exclusión social tratados en este libro se suscriben desde una perspectiva de las sociedades multi-culturales para tratar de describir el acontecer de la realidad de dos países aparentemente distantes: México y la República Checa.

Los capítulos que integran esta obra fue organizada desde un marco comparativo por pares académicos de la Universidad Autónoma del Estado de México y la Universidad Palacký de Olomouc, República Checa, a partir de cuatro ejes temáticos: a) etnicidad, pobreza y desarrollo, b) la situación del sistema educativo, c) la migración y d) los procesos identitarios y de representación.

El libro está conformado por ocho capítulos, producto de una diversidad de proyectos de investigación, diferenciados por la vertiente metodológica que aplica en cada institución suscrita; este volumen permite ubicar la intensidad de las similitudes y las disparidades de los problemas enunciados, de lo cual se concluye que las realidades no pueden ser analógicas, pero sí comprendidas.



ISBN: 978-607-422-622-5



9 786074 226225

EXCLUSIÓN SOCIAL EN LAS SOCIEDADES MULTICULTURALES  
Comparación entre la situación actual en México y la República Checa

Este libro acreditó el proceso de revisión por pares bajo la modalidad doble ciego, recurriendo a dictaminadores externos a la institución editora. Los dictámenes de esta obra fueron presentados y avalados por el Consejo General Editorial de la UAEM.

HN  
120  
.M26  
E93  
2015

Exclusión social en las sociedades multiculturales : comparación entre la situación actual en México y la República Checa / Rafael Juárez Toledo, Andrea Preissová Krejčí, coordinadores.--[1ª ed].-- Toluca, Estado de México : Universidad Autónoma del Estado de México, 2015.]

[206 p. : il. ; 23 cm.]

ISBN: 978-607-422-622-5

Incluye referencias bibliográficas.

1. Marginación social -- México 2. Marginación social -- República Checa.  
3. México -- Relaciones internacionales -- República Checa. 4. República Checa -- Relaciones internacionales -- México.

# EXCLUSIÓN SOCIAL EN LAS SOCIEDADES MULTICULTURALES

Comparación entre la situación actual  
en México y la República Checa

Rafael Juárez-Toledo  
Andrea Preissová-Krejčí  
(coordinadores)



**UAEM** | Universidad Autónoma  
del Estado de México

*“2015, Año del Bicentenario Luctuoso de José María Morelos y Pavón”*

Primera edición, agosto 2015

*Exclusión social en las sociedades multiculturales*

*Comparación entre la situación actual en México y la República Checa*

Rafael-Juárez Toledo | Andrea Preissová-Krejčí (coords.)

Universidad Autónoma del Estado de México

Av. Instituto Literario 100 Ote.

Toluca, Estado de México

C.P. 50000

Tel: (52) 722 277 3835 y 36

<http://www.uaemex.mx>

[direccioneditorial@uaemex.mx](mailto:direccioneditorial@uaemex.mx)



Esta obra está sujeta a una licencia *Creative Commons* Atribución 2.5 México (CC BY 2.5). Para ver una copia de esta licencia visite <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/mx>. Puede ser utilizada con fines educativos, informativos o culturales siempre que se cite la fuente. Disponible para su descarga en acceso abierto en: <http://ri.uaemex.mx>

Citación:

Juárez-Toledo, Rafael, Andrea Preissová-Krejčí (coords.) (2015), *Exclusión social en las sociedades multiculturales. Comparación entre la situación actual en México y la República Checa*, México: Universidad Autónoma del Estado de México, ISBN: 978-607-422-622-5

Responsable editorial: Rosario Rogel Salazar. Coordinación editorial: María Lucina Ayala López. Traducción del checo al español por Zuzana Erdšová. Corrección de estilo: Judith Madrid Hernández. Formación y diseño: Eva Laura Rojas Almazán. Diseño de portada: Concepción Contreras Martínez. Asesoría creativa: Pablo Mitlanian. Servicios de catalogación: Marciano Díaz Fierro. Asesoría legal: Shamara de León García. Imagen de portada: *Los viajes de Ludwik*, Pablo Mitlanian.

ISBN: 978-607-422-622-5

Impreso y hecho en México

*Printed and made in Mexico*

## CONTENIDO

|   |     |
|---|-----|
| Introducción  | 9   |
| Condiciones socioeconómicas de los grupos indígenas de México en el umbral del siglo XXI: marginación, desigualdad y pobreza<br><i>Dante León-Ortega</i><br><i>Rafael Juárez-Toledo</i> | 13  |
| El pueblo romaní atrapado en la “exclusión social”<br><i>Jaroslav Šotola</i>  | 39  |
| La educación en sociedades multiculturales. La educación intercultural bilingüe (EIB) en México<br><i>Zuzana Erdösová</i><br><i>María Madrazo-Miranda</i>                               | 63  |
| El concepto multicultural en la educación checa<br><i>Andrea Preissová-Krejčí</i>   | 81  |
| Las políticas migratorias México-Estados Unidos desde la perspectiva histórica y el escenario de la crisis actual<br><i>Alma Rosa Muñoz-Jumilla</i>                                     | 111 |
| El contexto social de la integración de los migrantes en la República Checa después del año 1989. El caso de los mongoles y los ucranianos<br><i>Daniel Topinka</i>                     | 139 |

|   |     |
|---|-----|
| Disparidades en eficiencia y productividad de las escuelas<br>de educación superior en México<br><i>Oswaldo U. Becerril-Torres</i><br><i>Lisy Rubio-Hernández</i> | 161 |
| Reflexión sobre la exclusión social en la andragogía integral:<br>fuentes y aproximaciones<br><i>Dušan Šimek</i>  | 185 |



## INTRODUCCIÓN

El día 1 de marzo de 2012 se conmemoró en la ciudad de Praga el nonagésimo aniversario de las relaciones diplomáticas checo-mexicanas, en donde se destacó la creciente cooperación entre ambos países. En el ámbito académico, esta realidad se refleja en el presente libro titulado *Exclusión social en las sociedades multiculturales. Comparación entre la situación actual en México y la República Checa*.

En Olomouc, República Checa, en julio de 2012 se reunieron investigadores del Departamento de la Sociología y Andragogía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Palacký (UP) y de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). El producto de esa reunión fue el acuerdo sobre la cooperación académica y de investigación con el objetivo de establecer condiciones para un intercambio académico y profesional a través de una publicación conjunta dedicada a una serie de temas abordados desde la perspectiva comparativa y contribuir al debate sobre la teoría y metodología en los temas sociales y económicos de México y la República Checa. El primer resultado de dicho compromiso fue realizar una monografía colectiva elaborada en dos mutaciones lingüísticas (español y checo) con la participación de investigadores de ambas universidades, la cual consistió en presentar una serie de estudios comparativos.

En esta publicación, conformada por ocho capítulos se establecieron dos propósitos: en primer lugar, se buscó compartir los procedimientos metodológicos dentro del análisis de los temas seleccionados y, en segundo, se pretendió generar una aportación a la comprensión de la problemática social y económica checa y mexicana.

México y la República Checa son países con una historia diametralmente distinta y, por lo tanto, los procesos de desarrollo tienen carácter diferente. A pesar de ello, ambos países comparten en buena medida una serie de problemas sociales y económicos, aunque su magnitud, forma de percepción y medidas implementadas difieren debido al contexto específico de cada país. En esta comparación de ambos

países se exponen temas enmarcados en el área de los problemas sociales que requieren de la atención académica no sólo teórica sino también práctica. El tema medular del libro es la exclusión social y la consecuente desigualdad en diferentes áreas: la situación en el sistema educativo con énfasis en la productividad basada en el factor geográfico (México) o en la dimensión andragógica (República Checa), los procesos identitarios y de representación en el contexto de la etnicidad, pobreza y desarrollo, y por último, la migración en sus diferentes aspectos (inmigración en la República Checa y emigración en México).

En relación al tema central de la exclusión social, en ambos países esta problemática está ligada principalmente a los miembros de los grupos étnicos: los pueblos originarios en México y la minoría romaní en la República Checa. Sin embargo, la problemática multicultural debería complementarse con las demás manifestaciones de la diversidad humana, como el género, orientación sexual o discapacidad. La problemática étnica de los dos países es abordada en los capítulos “Condiciones socioeconómicas de los grupos indígenas de México en el umbral del siglo XXI: marginación, desigualdad y pobreza”, escrito por Dante León y Rafael Juárez, y “El pueblo romaní atrapado en la ‘exclusión social’”, de Jaroslav Šotola, en los que se analizan los asuntos relacionados con la pobreza tanto económica como social, identidad y representaciones sociales. En el caso de México, se parte de las condiciones socioeconómicas de los grupos indígenas en el contexto de los procesos de desarrollo actuales. Mientras que en la República Checa se hace hincapié en la percepción de los romaníes por la sociedad checa mayoritaria.

Otro tema que se estudia es la implementación de la educación inter o multicultural tanto en México como en la República Checa, cuyos procesos educativos están sometidos a cuestionamientos, el cual se expone en los capítulos: “La educación en sociedades multiculturales. La educación intercultural bilingüe (EIB) en México”, de Zuzana Erdösová y María Madrazo Miranda, y “El concepto multicultural en la educación checa”, escrito por Andrea Preissová Krejčí. En la República Checa, la educación multicultural se aplica a la sociedad mayoritaria pero frecuentemente se confunde –por parte de los profesores, alumnos y público– con la integración de la minoría romaní, es decir, con una solución sencilla del “problema” gitano. En cambio, en México se está implementando un modelo educativo intercultural bilingüe mediante el cual se atiende primordialmente a las poblaciones indígenas, de tal modo que la sociedad no indígena queda excluida del compromiso de educarse en el marco de la diversidad cultural de su propio país.

Respecto al tema de la migración, examinado en los capítulos: “Las políticas migratorias México-Estados Unidos desde la perspectiva histórica y el escenario de la crisis actual”, de Alma Rosa Muñoz Jumilla, y “El contexto social de la integración de los migrantes en la República Checa después del año 1989. El caso de los mongoles y los ucranianos”, de Daniel Topinka, en estos textos se observa que en ambos países dicho fenómeno se origina por razones distintas. Mientras que en México las personas emigran debido a las condiciones de vida precarias y la marginación existente; en la República Checa la emigración antes transcurría por razones políticas, en la actualidad predomina la inmigración de países periféricos al país, principalmente en la búsqueda de oportunidades laborales.

Y por último, el tema del sistema de la educación superior, el cual se estudia a partir de dos enfoques. En el capítulo “Disparidades en eficiencia y productividad de las escuelas de educación superior en México”, los autores Osvaldo Becerril-Torres y Lisy Rubio Hernández parten desde la desigualdad productiva entre las distintas regiones en el caso de México, mientras que en el texto “Reflexión sobre la exclusión social en la andragogía integral: fuentes y aproximaciones”, Dušan Šimek trabaja desde la perspectiva andragógica checa.

El objetivo del libro no es encontrar criterios homogéneos para una labor científica futura y mucho menos alcanzar un punto de vista unitario sobre los temas elegidos. La meta es simplemente establecer un punto de partida para mayor comprensión de los temas que interesan a los investigadores tanto checos como mexicanos, proporcionando un abanico de aproximaciones sobre los problemas sociales de ambos países. De tal modo que al lector se le ofrece una aproximación comparativa de los problemas que ambas sociedades están enfrentando, aunque no sean exactamente analógicos. Buscando con ello respuestas a las preguntas relacionadas con la educación en las sociedades multiculturales, exclusión e inclusión social, pobreza y desigualdad, migración y política migratoria o la eficiencia en el sistema educativo; ampliar la perspectiva por una mirada internacional sin duda enriquecerá no sólo al lector académico sino al público en general.

*Rafael Juárez-Toledo  
Andrea Preissová-Krejčí*



# CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LOS GRUPOS INDÍGENAS DE MÉXICO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI: MARGINACIÓN, DESIGUALDAD Y POBREZA

*Dante León-Ortega\**

*Rafael Juárez-Toledo\**

Para los indígenas, la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción. La relación integral de la vida espiritual de los pueblos indígenas con la Madre Tierra, con sus tierras, tiene muchas implicaciones profundas. Además, la tierra no es mercadería que pueda apropiarse, sino elemento material del que debe gozarse libremente.  
(ONU, 2001: 9).

## RESUMEN

Los factores que explican la pobreza son diversos, y aunque no necesariamente se puede establecer un lazo directo entre ésta y la condición étnica, para el caso de México, se tiende a vincular con los grupos indígenas en contextos de marginación, desigualdad y pobreza.

El objetivo del capítulo es mostrar un panorama sobre la relación existente entre la pobreza y la condición étnico-indígena. El tema de la pobreza económica en México es un problema secular relacionado, de manera importante, con el ingreso y su distribución. Si bien la desigualdad vinculada a éste no es un indicador directo para establecer el nivel de pobreza de una población, sí suele ser empíricamente una condición necesaria para explicar dicho fenómeno, reflejado en las acentuadas condiciones de marginación y discriminación que merman más aún su calidad de vida.

Palabras clave: etnias, indígena, pobreza, ingreso, distribución, desigualdad y marginación.

## ABSTRACT

The factors behind poverty are diverse, and can not necessarily establish a direct link between it and ethnicity, for the case of Mexico, it tends to bind with indigenous groups in contexts of marginalization, inequality and poverty.

The aim of the chapter is to show an overview of the relationship between poverty and indigenous. The issue of economic poverty in Mexico is a problem related secular, importantly, with income and its distribution. While inequality linked to this is not a direct indicator to set the poverty level of a population, usually empirically itself a necessary condition to explain this phenomenon, reflected in the stressed conditions of marginalization and discrimination that further undermine their quality of life.

Key words: ethnic, indigenous, poverty, income, distribution, inequality and marginalization.

---

\* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correos-e: [kayakleon@hotmail.com](mailto:kayakleon@hotmail.com) y [rjuarez@uaemex.mx](mailto:rjuarez@uaemex.mx)

## INTRODUCCIÓN

Desde tiempos remotos la desigualdad económico-social y los factores que la determinan han sido uno de los problemas fundamentales de la humanidad. Sin embargo, a pesar de su importancia, los organismos internacionales, gobiernos nacionales y autoridades locales han hecho poco para combatirla. La falta de medidas efectivas de largo plazo ha sido una constante y, con ello, recientemente este problema se ha agravado en gran parte de los países que conforman el planeta; sobre todo en aquellos que buscan salir del atraso económico.

De hecho, la desigualdad se presenta en diversas situaciones, pero es, sin duda, el ingreso y la repercusión directa que tiene éste sobre el consumo de las personas, uno de los indicadores económicos fundamentales para medir el bienestar de los pueblos. Por tanto, gran parte del problema, y su desbordamiento en otros conflictos, radica en la mala distribución de esta variable entre los habitantes de una sociedad.

Al respecto, pareciera existir una correlación entre desigualdad, pobreza y marginación en aquellas naciones con un número importante de grupos minoritarios étnicos vinculados a los indígenas, y que con una mirada a diferentes indicadores de tipo social y económico es posible observar las condiciones de vida de los distintos estratos sociales que la conforman. Para el caso de los grupos étnicos de México la situación corresponde a bajos niveles de generación y obtención de ingresos y a una atención deficiente y escasa en servicios de salud, vivienda y educación, entre otros más.

Los factores que atienden la inequidad en la distribución de la riqueza son múltiples, y si bien la condición étnica de una persona no tendría que considerarse como uno de éstos, es posible distinguir una fuerte correspondencia entre marginación y pobreza con la pertenencia a un grupo étnico.

Adicionalmente, se tiene que la condición étnica en México está relacionada con aspectos de discriminación y de exclusión social por pertenecer a un grupo indígena, que podrían explicar de forma relevante la situación precaria de estos grupos, aunque también es cierto que el tema requiere de un análisis más profundo. Sin embargo, este trabajo trata, particularmente, acerca de la situación de los grupos indígenas. En la primera parte se presenta un panorama de la pluriculturalidad en México, con la intención de ubicar la relevancia, en tamaño y diversidad de población que representan los grupos étnicos. En segundo término, se hace uso de los diferentes datos

que existen para describir la población de México en temas de marginación y grado de desarrollo (incluyendo los avances que se han tenido en materia de definición y medición sobre la pobreza), con el propósito de inferir las condiciones de desigualdad para estos grupos. Por último, se hace una reflexión en torno a la relación que existe entre las condiciones socioeconómicas y la pertenencia étnica.

## PLURICULTURALIDAD EN MÉXICO

México es una nación en cuya Constitución Política se reconoce la pluriculturalidad; brindándole la posibilidad a cualquier persona o grupo social el disponer de las oportunidades para lograr su bienestar económico. El artículo segundo constitucional mexicano hace este reconocimiento:

La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas... El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

Más aún, en términos de la defensa de los derechos de los grupos indígenas, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atiende la inserción de las comunidades indígenas en el acontecer nacional y les faculta el derecho a la libre determinación y la autonomía. Este artículo pretende garantizar las formas internas de convivencia, la elección de sus autoridades conforme a sus prácticas tradicionales, la preservación de las lenguas y cualquier tipo de conocimientos, entre otras capacidades.

Sin embargo, con una simple observación sobre estos pueblos, resulta evidente que el reconocer su existencia ha sido totalmente insuficiente en la práctica, dada la carencia de medidas y mecanismos que permitan la comunicación y el verdadero rescate y preservación de la pluriculturalidad mexicana.

Para evaluar las condiciones en que se desenvuelve la pluriculturalidad en México, se tiene el problema del reconocimiento de la condición étnica, puesto que no existe pleno acuerdo en la manera de interpretar la pertenencia.<sup>1</sup>

De acuerdo con el II Censo de Población y Vivienda, México 2005, la población indígena ascendió a poco más de 10 millones 200 mil habitantes, equivalente al 9.5% respecto a la población total. De estos, 60% son considerados como hablantes de alguna lengua indígena, de un total de 68 grupos etnolingüísticos reconocidos por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI, 2012), aunque hay lingüistas que afirman que en realidad se hablan más de 100 lenguas (Navarrete, 2008: 70). No obstante la diversidad de lenguas indígenas, en 19 de éstas se concentra el 90% de hablantes, destacando la lengua náhuatl que abarca 22%, seguida de la maya, 11%, en tanto que 57% puede adjudicarse a las mixtecas, las zapotecas, la lengua tzeltal y tzotzil.<sup>2</sup>

Históricamente, México atravesó por un proceso de mestizaje en el que se dieron transformaciones en los territorios indígenas, en la actualidad son seis estados, de los 31 que conforman el país, los que concentran 66% de esta población: Chiapas, Oaxaca, Estado de México, Puebla, Veracruz y Yucatán (ver mapa 1). Obviamente con el mestizaje se ha dado un paulatino abandono de sus lenguas y, en cierta medida, de las identidades y culturas.

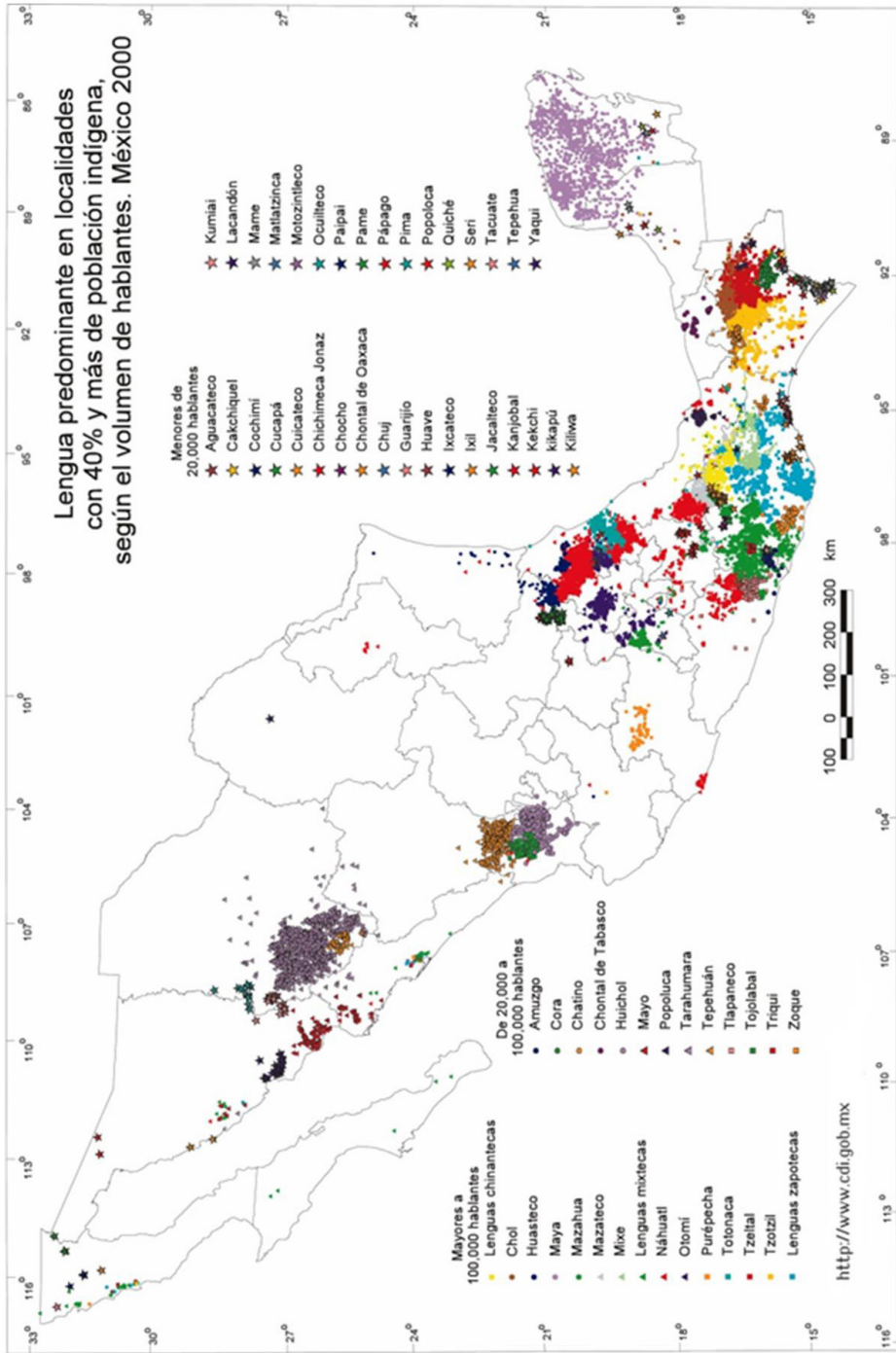
---

<sup>1</sup> Los criterios para definir la condición étnica suelen ser de carácter lingüístico, biológico o cultural, sin embargo, el primer criterio ignora que existe población mestiza parlante de lenguas indígenas, y que existen descendientes que no practican su lengua materna por varias razones, aunque sí se identifican como miembros de su grupo; de manera análoga, la segunda razón ignora el proceso de mestizaje en que todas las sociedades del mundo están inmersas. Por tanto, el tercer criterio parece ser la vía más acertada para la definición, puesto que la cultura permite la conformación de una verdadera identidad grupal. Castro Silva, T. (2007), *La condición étnica ¿quiénes son los indios?*

<sup>2</sup> El Censo 2010, efectuado por el INEGI, estima la existencia de 6 695 228 habitantes de cinco años y más que hablan una lengua indígena, y contempla un clasificador de 94 lenguas, reunidas en 42 grupos de 12 familias lingüísticas



Mapa 1  
Distribución de localidades indígenas por lengua predominante



Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2010). Identifica Lenguas Indígenas, en <http://www.cdi.gob.mx/identifica/ubica.html>

Es importante destacar que el mestizaje, por sí solo, es insuficiente para explicar la renuncia, por parte de los grupos étnicos, a sus lenguas autóctonas; habiendo otros factores como la segregación racial, la baja educación y la alta marginación económica lo que coloca a los grupos indígenas en una situación de desventaja en el país.

Actualmente, en el significado de indígena o indio permea una doble connotación, por un lado, es parte del pasado histórico que transita en la memoria de la grandeza de los pueblos precolombinos y que da sustento al sentido nacionalista del mexicano mestizo. Pero, paradójicamente, al haber existido una plena dominación colonial sobre los mismos, no se concibe que sean los actuales pueblos indígenas los baluartes de ese pasado de esplendor. De hecho, los pueblos indígenas de hoy en día, no son considerados como fieles sucesores de las culturas prehispánicas, toda vez que su integridad se encuentra trastocada por la cultura occidental, inmersa en la religión, la mezcla de sangre, el lenguaje y en parte de sus costumbres.

#### CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS

La pobreza puede describirse como una condición o estilo de vida humano, que incide negativamente en su nivel y calidad, producto de la dificultad de acceso a recursos para satisfacer las necesidades físicas y psíquicas elementales de las personas (alimentación, vivienda, educación, sanidad, entre otros), y cuyo origen puede vincularse a desempleo, falta de ingreso o insuficiencia del mismo, en contextos sociales de exclusión, segregación y marginación.

Como se puede deducir, el concepto de pobreza se relaciona fundamentalmente con aspectos económicos, pero sin dejar de mencionar sus connotaciones sociológicas e, inclusive, políticas.<sup>3</sup> Asimismo, es descrita y medida por organizaciones internacionales, aunque no existe un consenso, sobre todo en un método en particular para su medición.

Un intento de definición responde al hecho de que la pobreza debe ser analizada como el resultado de la aplicación de un modelo económico y social, en un territorio y tiempo determinado, por los diversos agentes económicos y políticos, lo cual genera en la sociedad sectores excluidos de los beneficios totales o parciales del modelo en ejecución.

---

<sup>3</sup> Si bien en la mayoría de los contextos se le considera como algo negativo, en ámbitos espirituales la pobreza puede ser voluntaria y considerársele una virtud por implicar la renuncia a bienes materiales.

Contextualmente, la condición de pobreza en México abarca diversos estratos de la población, que tienen una gama de explicaciones para el fenómeno. Oficialmente se reconocen variaciones en la pobreza a lo largo del territorio nacional, sin embargo, grosso modo, se habla de 52 millones de personas en situación de pobreza y 11.7 millones en condición de pobreza extrema, de más de un total de 100 millones de habitantes. Esto permite dimensionar la magnitud de los desafíos que enfrenta el Estado para erradicar la pobreza, especialmente en las regiones y los grupos sociales más desfavorecidos y rezagados; obviamente, entre estos se encuentran los pueblos y comunidades indígenas.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre 2008 y 2010, por una parte, se redujeron las carencias sociales de acceso a servicios de salud, de seguridad social, servicios básicos de la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, y de rezago educativo; mientras que, por otra parte, con la crisis de 2008, también se redujo el ingreso real de la población, paralelo a un incremento de ésta que careció de la alimentación.

Sin embargo, a pesar de lo estipulado por el CONEVAL para los últimos años, las condiciones en las que subsisten los habitantes de las comunidades indígenas siguen siendo las mismas que se han presentado históricamente y aún se distinguen por continuar siendo las peores de México. De hecho, tomando como base información de 2005 (cuadro 1), que proporcionan la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se puede observar que la población indígena posee el mayor rezago educativo en el país, pues 16% es analfabeta, contra 5% de la población no indígena, además de tener los niveles de educación básica de menor instrucción; con respecto al indicador de salud, se observa que sólo 27% tiene acceso, en contraste con 46% de cobertura para la población no indígena; y en materia de dotación de servicios públicos en casa habitación (agua entubada, drenaje y energía eléctrica) la cobertura no sólo fue menor para los hogares indígenas, sino que inclusive presentó un descenso en el quinquenio 2000-2005, al disminuir de 14.6 a 12.2%, mientras que para los no indígenas se presentó al contrario, pasando en su cobertura de 18.9 a 21.0%. Y si esto último se mide con respecto al total poblacional del país, las cifras porcentuales se transforman en 1.4 (2000) y 1.2 (2005) para los indígenas y 17.8 (2000) y 21.0 (2005) para los no indígenas.

Una aproximación a las condiciones de desarrollo, soportado por el informe sobre desarrollo humano (CDI/PNUD, 2006), muestra que el rezago de la población indígena es de 15% con respecto a la población no indígena. Los componentes ingreso y educación son los que muestran la mayor discrepancia, mientras que la desigualdad varía en función del lugar de residencia y del grupo étnico al cual pertenece.<sup>4</sup>

Asimismo, en el índice de marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en 2006,<sup>5</sup> se informa que 71% de la población de cinco años o más de habla indígena reside en algún municipio con alto grado de marginación; otro tanto, 86%, para municipios con predominancia indígena; y 100% para municipios absolutamente indígenas.

**Cuadro 1**  
Indicadores sociodemográficos de la población mexicana  
indígena y no indígena 2000-2005

| <i>Indicador</i>                                    | <i>Población indígena</i> |            | <i>Población del país</i> |             |
|---|---------------------------|------------|---------------------------|-------------|
|   | 2000                      | 2005       | 2000                      | 2005        |
| Población total                                     | 9,854,301                 | 10,220,862 | 97,483,412                | 103,263,388 |
| Población de 15 años y más                          | 6,255,035                 | 6,224,562  | 62,842,638                | 68,802,564  |
| Población bilingüe                                  | 5,131,226                 | 4,912,896  | -                         | -           |
| Población monolingüe                                | 719,645                   | 1,007,803  | -                         | -           |
| Población de 15 años y más alfabeta                 | 4,649,497                 | 4,518,707  | 56,841,673                | 62,925,859  |
| Población de 15 años y más analfabeta               | 1,589,796                 | 1,696,631  | 5,942,091                 | 5,747,813   |
| Población de 15 años y más sin instrucción primaria | 1,435,086                 | 1,586,910  | 6,424,470                 | 5,791,891   |
| Población de 15 años y más con primaria terminada   | 1,161,064                 | 1,156,019  | 12,024,728                | 12,122,100  |
| Población de 15 años y más con secundaria terminada | 967,399                   | 748,178    | 11,603,530                | 14,533,348  |

Continúa...

<sup>4</sup> El índice de desarrollo humano (IDH) para pueblos indígenas está basado en la metodología del PNUD, el cual da tres grandes aspectos: salud, educación e ingreso. Su construcción se realizó a partir del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

<sup>5</sup> El índice de marginación permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas (CONAPO, 2006).

| <i>Indicador</i>                                   | <i>Población indígena</i> |           | <i>Población del país</i> |            |
|--|---------------------------|-----------|---------------------------|------------|
|  | 2000                      | 2005      | 2000                      | 2005       |
| Población con derechohabencia a servicios de salud | 2,688,610                 | 1,970,875 | 39,120,682                | 48,452,418 |
| Población sin derechohabencia a servicios de salud | 7,094,608                 | 8,146,091 | 55,555,788                | 51,402,597 |
| Viviendas particulares habitadas                   | 2,035,913                 | 2,008,168 | 21,513,235                | 24,006,357 |
| Viviendas con agua entubada                        | 1,416,527                 | 1,282,527 | 18,139,843                | 21,086,978 |
| Viviendas con drenaje                              | 1,088,855                 | 813,770   | 16,800,934                | 20,825,049 |
| Viviendas con energía eléctrica                    | 1,813,302                 | 1,666,786 | 20,445,525                | 23,194,511 |
| Viviendas con piso de tierra                       | 773,764                   | 877,580   | 2,970,197                 | 2,453,673  |

Fuente: elaboración propia con base en: Cédulas de Información Básica 2000-2005 CDI/PNUD México, con base en INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, México, 2000 y II Conteo de Población y Vivienda, México, 2005.

Las localidades indígenas de México, donde la pobreza es extrema y donde existen las peores condiciones en materia de educación, salud, ingreso y dotación de servicios, mencionadas geográficamente, y de manera obvia, se ubican en las áreas más desprotegidas y marginadas, correspondiendo, principalmente, a zonas o municipios rurales, que en su mayoría se ubican en sitios apartados de las urbes. Ello, lógicamente dificulta la dotación de servicios, además de que económicamente limita la diversificación de sus actividades productivas y de empleos con remuneración. Como producto de la historia estas comunidades han tenido que habitar en lugares inhóspitos y de poco potencial productivo.

Como se ha señalado, uno de los indicadores que permite observar la desigualdad de las condiciones de vida de la población perteneciente a un grupo étnico es el índice de desarrollo humano (IDH).<sup>6</sup> En el cuadro 2 se observa que el promedio de valor del IDH para la población no indígena en México es superior al correspondiente a la población indígena. Si bien, la metodología del IDH (PNUD) coloca ambos valores en el nivel de desarrollo medio, el correspondiente a la población no indígena se acerca más al nivel alto de desarrollo.

En la parte de salud, se observa el menor rezago de entre los tres componentes. Este aspecto se relaciona principalmente con la esperanza de vida.

<sup>6</sup> El PNUD (1990) ha definido tres categorías de desarrollo humano: *desarrollo humano alto* para los valores entre 0.800 y 1.000, *desarrollo humano medio* entre 0.500 y 0.799, y *desarrollo humano bajo* para aquellos cuyo índice es menor a 0.499.

En tanto que en materia de educación, la brecha se amplía (considerando la alfabetización y el número de años de escolaridad por habitante) y mientras la población no indígena transita al nivel alto, la población indígena, en el mejor de los casos, permanece en niveles de educación media.

**Cuadro 2**  
**Índice de desarrollo humano nacional por componentes**  
**y condición indígena y no indígena, 2008**

| <i>Grupo de población / indicador</i> | <i>IDH</i> | <i>Índice de salud</i> | <i>Índice de educación</i> | <i>Índice de ingreso</i> |
|---------------------------------------|------------|------------------------|----------------------------|--------------------------|
| Indígena                              | 0.6761     | 0.7442                 | 0.7050                     | 0.5791                   |
| No indígena                           | 0.7628     | 0.7572                 | 0.8330                     | 0.6982                   |

Fuente: elaborado por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD-México, con información del Módulo de Condiciones Sociales (MCS) de la ENIGH (2008).

Además del índice de desarrollo humano propuesto por el PNUD, existen otros indicadores que proporcionan información respecto a las condiciones en las que se encuentran los indígenas en México. Las carencias que enfrentan estos grupos étnicos abarcan otros aspectos que tienen un efecto directo sobre su bienestar y que, sin lugar a dudas, uno de los elementos más drásticos que condiciona en gran medida el resultado final del IDH, es el ingreso, reflejado en el producto interno bruto *per cápita*. Al respecto, para la población indígena tal indicador deja de ser significativo, ya que su nivel de ingreso se encuentra considerablemente por debajo de éste, lo que denota el rezago en materia de consumo y capacidad de inversión; debiéndose calcular una medida especial de este tipo para acercarse a la realidad económica que viven dichos grupos étnicos.

Finalmente, una metodología de carácter multidimensional para evaluar la situación de carencias y de pobreza para la población indígena, es la elaborada por el CONEVAL. De hecho, a partir de 2008, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) se ha tornado en una fuente de información que permite construir la pobreza multidimensional con base en la metodología utilizada por esta institución. En ella, se incorporan seis derechos sociales: educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación.

Cabe destacar que los indicadores a nivel desagregado, por grupo de población y a nivel georeferenciado, son una herramienta clave para la planeación, diseño y ejecución del gasto público, así como para la evaluación de las políticas públicas. Para

que el gasto tenga un impacto real sobre las condiciones de bienestar de la población es indispensable que esté bien focalizado y que sea asignado específicamente para cubrir las necesidades más apremiantes de la población a la que va destinado. En este caso, para la población indígena, no sólo es importante que se les otorgue cobertura a los servicios básicos como salud, educación y fuentes de generación de ingreso, sino que además es necesario involucrarlos en las decisiones respecto a la disposición y distribución del presupuesto, en función de las prioridades que, con base en su identidad y cultura, consideran como esenciales para el desarrollo personal y el de sus comunidades.

En el cuadro 3 se vislumbran tres indicadores: ingresos, pobreza multidimensional y privación social. Este último es un concepto nuevo, creado a partir de la información que arrojaron los Censos de Población y Vivienda de 1990 y 2000 en México, el cual está directamente asociado con la vivienda y sus características y el rezago educativo. El indicador de privación social permite sumarse a otros indicadores de carencia social para evaluar la pobreza.

**Cuadro 3**  
**Población indígena con privaciones sociales, en situación de pobreza por ingresos y pobreza multidimensional, México 2008**

| <i>Indicador</i>  | <i>Población indígena<br/>(en millones)</i> | <i>Porcentaje del<br/>total de población<br/>indígena</i> |
|---|---|---|
| Ingresos <sup>1</sup>   |   |   |
| Pobreza por ingresos  | 8.2   | 72.6  |
| Pobreza extrema por ingresos  | 4.3   | 38.0  |
| Pobreza multidimensional  |   |   |
| Población en situación de pobreza multidimensional <sup>2</sup>         | 8.0   | 70.9  |
| Población en situación de pobreza multidimensional extrema <sup>3</sup> | 3.6   | 31.9  |
| Población que no se encuentra en situación de pobreza por ingresos      | 3.1   | 27.4  |
| Población total   | 11.3  | 100.0   |
| Privación social  |   |   |
| Población con al menos una carencia social                              | 10.6  | 93.9  |
| Población con al menos tres carencias sociales                          | 7.3   | 64.2  |

<sup>1</sup> Se utiliza la línea de pobreza por ingresos y la canasta básica alimentaria construida por el CONEVAL, que ajusta el ingreso con escalas de equivalencia y economías de escala.

<sup>2</sup> Se define como el porcentaje de personas con al menos una carencia social y que son pobres por ingresos.

<sup>3</sup> Se define como el porcentaje de personas con al menos tres carencias sociales y que son pobres extremos por ingresos.

Fuente: elaboración con base en la metodología definida por el CONEVAL con base en el MCS de la ENIGH (2008).

Los resultados muestran que 93.9% de la población indígena está privada al menos de uno de estos derechos y 64.2% al menos de tres. Al combinar la privación de estos derechos con las condiciones de ingreso, el CONEVAL define a la pobreza multidimensional como el porcentaje de personas con al menos una carencia social y que son pobres por ingresos, en esta categoría se sitúa 70.9% de la población indígena, mientras que los que tienen tres carencias sociales, combinadas con ingresos extremadamente bajos, se ubican en la situación de pobreza multidimensional extrema. Como se puede observar, la parte más severa se muestra en el rubro de ingresos, donde 72.6% de la población indígena la padece; para ello se toma en cuenta el ingreso que cada individuo puede generar ya sea en carácter monetario o en especie. De estas cifras se desprende el impacto de las bajas remuneraciones y su trascendencia a otras áreas como seguridad alimentaria y dotación de servicios.

## PANORAMA ACTUAL

Actualmente en México habitan poco más de 10 millones de personas que se identifican como grupos étnicos indígenas, que son la mayor población, en términos absolutos, de los países de América Latina; equivalente a la población total de Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Parte de la diversidad cultural mexicana se expresa en el uso de un amplio número de lenguas y en su elevado número de variantes, existiendo entre ellas amplios contrastes: mientras el náhuatl es utilizado por más de un millón de personas, para el ópata no superan las dos decenas de hablantes; 17 lenguas tienen más de 50 mil hablantes y sólo seis (náhuatl, maya, zapoteco, mixteco, otomí y tzeltal) son utilizadas por más de 250 mil personas.

La indígena ya no es la población aislada y aparentemente estática de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado. Hoy se detenta como un conjunto de mexicanos que se desplaza no sólo a lo largo y ancho del país en busca de mejores oportunidades de trabajo e ingreso en las ciudades y campos agrícolas, sino que cada vez con mayor frecuencia lo hacen hacia otros países como Estados Unidos y Canadá, como consecuencia de la extrema pobreza y la alta marginalidad en que viven y que permanecen como signos estructurales de la vida de estos pueblos indígenas. A ello



habría que agregar un racismo semioculto que, en el plano local y regional, actúa bajo diferentes formas políticas, empeorando las condiciones de desigualdad, no sólo en todo lo mencionado con énfasis, sino particularmente en la educación y lo que ello implica económica y socialmente, dados sus bajos niveles de escolaridad.

Asimismo, habría que añadir que en prácticamente todas las zonas donde habitan los pueblos autóctonos, se resienten de manera grave las consecuencias de la descapitalización del campo, la falta de inversión productiva, la baja productividad, los altos niveles de erosión del suelo y las escasas posibilidades de agregar valor a sus productos.

De acuerdo con datos publicados en 2011 por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en México, 8 de cada 10 indígenas fueron considerados pobres; una proporción sólo superada en el mundo por la que prevalece en la República Democrática del Congo, donde la relación es de 8.4 por cada 10. Estos mismos organismos señalan que en América Latina el bajo crecimiento de la economía del subcontinente ha hecho más lenta la reducción de la pobreza entre los grupos indígenas, y los programas focalizados de reducción de la pobreza sólo han constituido una aportación limitada en este sentido. Si se considera que los indígenas representan, según el cálculo de los organismos multilaterales, alrededor de 300 millones de personas en el planeta (4% de una población mundial de 7 500 millones de personas) y si de un total actual de 1 200 millones de pobres, una décima corresponde a la población analizada, entonces se puede deducir que aproximadamente 120 millones de indígenas (40% de su respectivo total) viven en pobreza y pobreza extrema; es decir, a nivel mundial, poco más de uno de cada tres indígenas es pobre. Una proporción que en el caso de México es significativamente más elevada, pues los datos reportan que en México 8 de cada 10 indígenas son pobres; cifra que casi duplica a la de la población general del país, en la que la pobreza afecta a 4.5 de cada 10 mexicanos. De hecho, México ocupa a escala mundial, la segunda proporción más alta, sólo debajo de la que prevalece en la República Democrática del Congo, país en que 8.5 de cada 10 indígenas es pobre. En Ecuador, el país que sigue a México, 7.8 de cada 10 indígenas viven en situación de pobreza. El cuarto puesto es ocupado por Guatemala, con 7.4 por cada 10; y, después, Gabón, con 7 de cada 10.

Sin embargo, para México, las tasas de pobreza han disminuido en la última década, especialmente entre 2004 y 2008; siendo quizá el primer periodo en la historia del país en que la población indígena ha visto una mejoría como resultado de políticas dirigidas, reflejadas en acceso a servicios básicos y educación.

Finalmente, las carencias, postraciones y desigualdades que ha vivido secularmente la sociedad indígena en el país, necesariamente nos refieren a promesas incumplidas del desigual desarrollo mexicano. Y más allá de su emergencia en el escenario nacional y de irrupciones violentas, como la del Ejército Zapatista para la Liberación Nacional (EZLN) en 1994, los profundos y complejos problemas de los pueblos y las comunidades indígenas sólo pueden ser enfrentados mediante el concurso de las diversas instituciones gubernamentales, así como con la participación de las propias comunidades, mediante políticas claras e incluyentes que permitan poner en marcha una práctica pública de la pluriculturalidad y la diversidad, conciliando tradición y modernidad, de tal suerte que se puedan tender puentes sólidos entre el mundo de lo local y el mundo de lo global.<sup>7</sup>

En suma, la pobreza no es una causa que deba ser tratada por los gobiernos, como tal, para combatirla, sino que es el resultado de procesos complejos y extendidos en el tiempo, que son difíciles de apreciar a simple vista y que requieren investigaciones sostenidas para lograr su comprensión antes de plantear cualquier intento de terminar con la misma.

#### EL DESARROLLO HUMANO COMO UN DERECHO INALIENABLE DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La base de la integración nacional no se establece en el principio de homogeneidad, sino en la aceptación de la heterogeneidad como característica inherente de la sociedad. La única uniformidad que debe buscarse es la de la equidad de oportunidades y de derechos humanos, sociales y culturales para todas las personas (independientemente de su origen racial, social, étnico, modo de vida, religión, y sexo) en la gama de modos de vida y cosmovisiones que propician el pleno desarrollo de las comunidades. Al respecto, desde la perspectiva del desarrollo humano, y de acuerdo con el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano (2004), la generación de capacidades y

---

<sup>7</sup> En el *Informe sobre seguimiento mundial 2011: Mejorar las posibilidades de alcanzar los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio)*, aprobado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se menciona que la mitad de los países en desarrollo que se encuentran rezagados para alcanzar los ODM estarán cerca de retomar el rumbo, si adoptan políticas adecuadas y aceleran su crecimiento, y con ello lograr sus metas para 2015 o poco tiempo después.

oportunidades para ejercer una vida libre es un derecho que corresponde a todos los individuos, donde la 'identidad cultural', ineludiblemente, debe formar parte de éstas para que las personas puedan llevar una vida más plena, en un marco de respeto y no ser considerada como un atributo que puede ser negado.

En México, los pueblos y comunidades indígenas han logrado preservar su identidad y su lengua, a pesar de ser grupos severamente marginados, situación que se refleja en el acceso diferenciado a los bienes públicos y a la discriminación y exclusión de las que han sido objeto. Sin embargo, con la creación en 2003 de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) ha sido posible llevar las preocupaciones específicas de los pueblos y las comunidades indígenas a las instancias gubernamentales de decisión más relevantes. Hoy día, el apoyo público a la población indígena se ha convertido en parte importante de la agenda de las políticas públicas del Estado; y desde el 2008 existe un anexo particular dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación en el que se desglosan los recursos destinados a dicha población, contribuyendo a mejorar su condición de bienestar. No obstante, el atraso es tan grande que tales esfuerzos no han sido suficientes para amainar los diferenciales de desigualdad.

Particularmente, la asignación del gasto público federal se ha dirigido hacia los municipios con población indígena en condiciones de menor desarrollo humano; aunque, no existe evidencia contundente de que estos recursos estén beneficiando a los indígenas, lo cual abre una brecha de análisis sobre la planeación eficiente y eficaz del uso de los recursos gubernamentales. De ello deriva la importancia de incorporar a los pueblos y comunidades indígenas en la toma de decisiones sobre el destino y distribución del gasto que les sea destinado.

A partir de una concepción sustentada en las facultades de los individuos, el enfoque de desarrollo humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) busca acentuar que la erradicación de la pobreza y la marginación social constituya un proceso encauzado principalmente a intensificar las libertades humanas. Amartya Sen (2001), al igual que infinidad de autores, diferencia el desarrollo respecto del crecimiento económico; el incremento del producto interno bruto (PIB), la industrialización, el progreso tecnológico y la modernización, los cuales son procesos que pueden ser considerados como elementos para ampliar la libertad de los integrantes de una sociedad, pero no deben identificarse como fines en sí mismos. En cambio, de acuerdo con el enfoque de las capacidades, el desarrollo humano busca

propiciar condiciones para que las personas tengan la oportunidad real de escoger entre opciones de vida que autónomamente valoren, eliminando aquellos obstáculos que lo impidan. De acuerdo con este enfoque, podría decirse que la calidad o estándar de vida de una persona depende en esencia de los márgenes de libertad que ésta tenga para ser y actuar más que de su nivel de utilidad u opulencia (Sen, 1984).

Particularmente en México, según algunos expertos, al confundir la modernización con el desarrollo, el indigenismo integracionista estatal de la segunda mitad del siglo XX promovió un proceso de aculturación paternalista que pretendía desvanecer a las culturas indígenas no oportunas para la modernidad (Stavenhagen, 2008). Aunque sería equivocado conjeturar que, en sus afanes modernizadores, el Estado intencionalmente se haya propuesto eliminar a los pueblos autóctonos al reducir el “problema indígena” únicamente a la necesidad de abastecerles de cierta infraestructura material para integrarse plenamente al sistema económico nacional y, con ello, generar que las razones de su pauperización se mantuvieran intactas. De esta manera, la política indigenista, alentada por el Estado mexicano, ha sido organizada desde una óptica de integración con el fin de cambiar los modelos tradicionales de producción opuestos al sistema económico predominante, lo cual explica por qué el proceso de modernización ha fracasado al no lograr atenuar los niveles de exclusión social de los pueblos oriundos.

#### “DESARROLLO” HUMANO Y “BIENESTAR” INDÍGENA: EN BÚSQUEDA DE UNA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

El triunfo en el proceso de desarrollo humano demanda reconocer la heterogeneidad social en términos étnicos, religiosos, culturales y de género, sin dejar de lado el acceso a los recursos y a la distribución de los mismos, en un marco de cómo serán atendidas las necesidades básicas en igualdad, y cuáles serán las capacidades y oportunidades que le permitirán a la población acceder a una mejor calidad de vida y a la expansión de su libertad.

En México, el PNUD llevó a cabo mediciones a nivel municipal sobre desarrollo humano en 2000 y 2005, con actualizaciones anuales a nivel estatal. Sin embargo, hasta este último año no se había hecho cálculos específicos para la población indígena y sólo se podía tener un aproximado del IDH por el porcentaje que ésta representaba

con base en el total de población. Puntualizando la cifra, en 2005 se estimó que la población étnico-indígena en el país ascendía a 9 millones 854 mil 301, alrededor de 9.5% de la población total. De hecho, el índice de desarrollo humano correspondiente a esta población (IDH-PI) consideró 2 032 municipios de los 2 454 que conformaban a todo el país en ese año y que concentraban 99.9% de la población aborigen total. En un comparativo internacional<sup>8</sup> se encuentra que el IDH-PI del municipio con el resultado más bajo es Batopilas, Chihuahua, que registra un indicador de 0.3010, cifra menor que el país con menor desarrollo humano en el mundo, que es Níger con un IDH de 0.3300. En el otro extremo se encuentra Tlahuelilpan, Hidalgo, con un IDH-PI de 0.9207, semejante al logrado por Eslovenia, pero con la salvedad de que el número de indígenas en el lugar sólo representa el 1.8% de la población total del municipio y únicamente el 0.0026%, respecto al total de indígenas en el país.

En años recientes se ha venido presentando otro fenómeno con los pobladores indígenas de México; ahora, los aborígenes no se asientan exclusivamente en sus lugares de origen o en determinadas regiones. La carencia de oportunidades de desarrollo ha orillado a muchos de ellos a migrar a otras comunidades, constituyéndose en grupos minoritarios en cientos de municipios del país, cada vez más heterogéneos entre sí, con necesidades distintas que requieren ser analizadas tanto en el agregado como en el ámbito local. Los municipios cuyo porcentaje de población indígena es bajo tienden a alcanzar mayores niveles de IDH-PI, en tanto que, conforme incrementa la proporción de población indígena, dicho indicador disminuye. Aunque cabe destacar que, de acuerdo con los datos y resultados del PNUD (2010a), los municipios con predominancia indígena son más pequeños en su número total de habitantes, lo cual es indicativo del nivel de rezago en desarrollo humano de la población más dispersa geográficamente.

Por otra parte, también se ha señalado la heterogeneidad existente entre las etnias indígenas, la cual se refleja vivencialmente en grandes diferencias en sus necesidades si se toma en cuenta el desempeño en cada dimensión del desarrollo humano. Por tanto, dicha complejidad en circunstancias debe ser considerada en la planeación y distribución del gasto en sus niveles federal, estatal y municipal; proyectando las

---

<sup>8</sup> La metodología utilizada a nivel internacional no es estrictamente comparable con la utilizada en la estimación municipal, sin embargo, es útil porque permite tomar un punto de referencia respecto a las brechas de desarrollo entre ambas poblaciones.

acciones de política pública hacia dos ejes: 1. en los municipios predominantemente indígenas, dotándolos, según su contexto local, de las condiciones básicas para expandir su nivel de desarrollo humano, y 2. en los municipios con baja población indígena en donde tal población se encuentra en altas condiciones de marginación y rezago.

Sin embargo, aun cotidianamente la población indígena enfrenta de manera marcada un acceso diferenciado a los bienes básicos para su pleno desarrollo; donde la carencia de un bien tiene una relación estrecha con el acceso a otro y como esto se traduce en una desigualdad que se potencia al no existir un equilibrio en la disponibilidad mínima de los bienes básicos. Un ejemplo de bien, que deriva en otros conflictos, es la educación; tal como apuntan Psacharopoulos y Patrinos (1994), quienes encuentran en ésta la desigualdad más profunda, dada la marcada relación entre el origen indígena y un bajo grado de escolaridad, y entre baja escolaridad y grado de pobreza. La escolaridad de los padres se vierte en la escolaridad y capital humano de los hijos, lo cual genera trampas de pobreza y desigualdad que se transmiten de una generación a otra. Asimismo, en el rubro de la salud, para estos grupos marginados, la cobertura y la calidad son sistemáticamente menores que los de su contraparte no indígena (Mayer y Larrea, 2007).

En México, al igual que en otros países de América Latina, ser indígena aumenta la probabilidad de ser pobre, alcanzar menos años de educación y tener un acceso muy limitado a servicios básicos de salud, agravando su condición socioeconómica (Hall y Patrinos, 2006). Si a esto se le agrega ser un país en donde la lengua predominante es el español, ser indígena monolingüe constituye un factor más de exclusión económica, social e institucional. Para el 2005 el 8.9% de los hombres hablantes de lengua indígena no hablaban español, siendo más alarmante para el caso de las mujeres (15.6%) (Inmujeres, 2006). Esto sin considerar a la población que declara hablar español, pero que su conocimiento de la lengua se reduce sólo al trato cotidiano, lo cual no significa que entiendan el lenguaje utilizado en la economía formal, las leyes, derechos, etcétera. Asimismo, la condición de desventaja que sufren los indígenas alcanza sus derechos como ciudadanos; “los indígenas enfrentan grandes obstáculos para acceder a la jurisdicción del Estado, especialmente en los ámbitos de la justicia penal, agraria, laboral, civil y mercantil” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007: 201).

## EFFECTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PRINCIPALES LOGROS Y REZAGOS PARA LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Durante el periodo 2000-2005 se incrementó el número de personas indígenas, de 15 y más años, que ingresaron al sistema educativo mexicano, revelando así una ligera mejora en los niveles de alfabetismo, pasando de 72.6 a 74.3%. La expansión de la cobertura en educación básica y algunos programas de combate a la pobreza, como Oportunidades, han contribuido a este ascenso (Parker, 2003; Patrinos *et al.*, 2006), pero no han sido suficientes para cubrir de forma significativa las necesidades prevaletentes; aún existe un 46.5% de la población que no tiene instrucción o que no terminó la primaria, destacando que en el caso de las mujeres la proporción es de 50.6%, superior a la de los hombres que es de 42.1 por ciento.

Es importante señalar que los bajos logros educativos alcanzados por la población indígena pueden tener un componente de decisión individual, más allá de las restricciones en la oferta escolar; otorgando una justificación a las instituciones públicas por bajos incentivos para invertir en escolaridad, dados los paupérrimos rendimientos año tras año (Hall y Patrinos, 2006). Sin embargo, como se ha señalado reiteradamente, existen factores de contexto, como las condiciones de salud, las aspiraciones de los padres y la condición socioeconómica del hogar, entre otros, que influyen fuertemente en la decisión de asistir a la escuela y tienen incidencia sobre el progreso en este componente del desarrollo. Las tasas de asistencia escolar en la población indígena son menores que las de la población no indígena y la brecha entre ellas se acrecienta a partir de los 12 años de edad. Esto indica que al terminar el nivel básico los jóvenes indígenas empiezan a abandonar sus estudios. Profundizando, si se considera que los años de educación se relacionan inversamente con el nivel de pobreza económica y directamente con el acceso al mercado laboral, entonces se puede deducir que cualquier tipo de pobreza puede disminuir radicalmente si se incrementan los años de educación. En suma, las desigualdades son prominentes para los niveles más bajos de escolaridad, en donde para cero años de instrucción, la probabilidad de caer en pobreza en los hombres y mujeres indígenas es alrededor de 38%, casi el doble que su contraparte no indígena que ronda el 20 por ciento.

Desafortunadamente, los bajos niveles de escolaridad no sólo se traducen en bajos niveles de ingreso, sino que también tienen un efecto sobre la transmisión intergeneracional de la desigualdad en distintos aspectos del desarrollo humano. En el

periodo 1988-2006 la prevalencia de desnutrición infantil crónica en México pasó de 55 a 38% en la población indígena y de 24.6 a 12.5% en la no indígena. Estas cifras son alarmantes si se toma en cuenta que una infancia desnutrida tiene efectos nocivos a lo largo de la vida, muchos de ellos irreversibles, como desventajas físicas y cognitivas (Bartlett *et al.*, 1999). Además, eleva la probabilidad de padecer enfermedades crónicas y discapacidades (Smith y Haddad, 1999). Más allá del deterioro en la calidad de vida y el acotado nivel de bienestar al que se puede aspirar, estos efectos negativos se multiplican por la relación directa que guardan con la pérdida en la acumulación de capital humano y la productividad en el ciclo de vida (Victora *et al.*, 2008; Hoddinott *et al.*, 2008; Martorell, 1996 y 2008).

A este panorama adverso se suman las deficiencias en otros ámbitos de la salud. Alrededor del 72% de la población indígena no es derechohabiente a alguna institución de salud como el IMSS, ISSSTE, Pemex, Sedena, Semar, Seguro Popular (CDI/ PNUD, 2009), y a pesar de que se puede tener atención médica en otras instituciones como los centros de salud de la Secretaría de Salud (Ssa), servicios estatales, IMSS-Oportunidades, entre otros, el acceso a estos servicios se dificulta o imposibilita por la lejanía de las comunidades indígenas, por lo costoso que resulta acudir a los centros de salud y por la calidad del servicio de los mismos. En el cuadro 4 se pueden observar algunos de los rubros y programas gubernamentales que ex profeso “apoyan” a los grupos vulnerables étnico-indígenas:

**Cuadro 4**  
**Desarrollo social y humano: principales programas o acciones**  
**para la atención de la población indígena, 2008**

| <i>Programa o acción</i>  | %    |
|---|------|
| Oportunidades, Sedesol  | 22.0 |
| Oportunidades, Becas Educativas, SEP                            | 19.5 |
| Oportunidades, Consultas y Suplementos Alimenticios, Ssa        | 2.8  |
| Adultos Mayores en Zonas Rurales, Sedesol                       | 15.0 |
| Abasto Rural, Diconsa   | 3.9  |
| Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, Microrregiones           | 7.9  |
| IMSS-Oportunidades  | 7.6  |
| Sistema de Protección Social en Salud                           | 5.4  |
| Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, Sedesol | 3.3  |

Continúa...



| <i>Programa o acción</i>                           | <i>%</i> |
|--|----------|
| Programa Albergues Escolares Indígenas (PAEI), CDI | 3.3      |
| Otros 20 programas federales                       | 9.4      |
| Total  | 100.0    |

Nota: sólo incluye el gasto ejercido en los 1,033 municipios considerados como prioritarios. Fuente: CDI (2009).

Paralelamente a lo descrito en el párrafo anterior, la carencia de infraestructura básica es otro factor que vulnera el estado de salud de la población indígena. Las condiciones sanitarias en la vivienda como: disponibilidad de agua entubada, disposición de excusado y drenaje, y piso encementado, reducen el riesgo de contraer enfermedades infecto-contagiosas, las cuales son las principales causantes de las muertes de los infantes en México (Inmujeres *et al.*, 2006).

Finalmente, el aspecto laboral es otro factor que debe considerarse cuando se habla de desarrollo humano. La población indígena se distingue por tener tasas de participación económica menores a las de la población no indígena; sin embargo, al igual que otros indicadores, debe considerarse con cierta reserva ya que el contexto cultural, económico y social de la población autóctona difiere del resto de la población. En 2002, estimaciones de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNViH) muestran que la tasa de ocupación<sup>9</sup> de la población indígena fue de 48%, cifra por debajo del 53% logrado por la población no indígena,<sup>10</sup> aunque, tres años después la brecha de cinco puntos porcentuales entre ambas poblaciones se redujo a dos (46 y 48%, respectivamente).

A manera de corolario se puede asentar que para alcanzar una igualdad de oportunidades, entre poblaciones indígenas y no indígenas de México, se requiere del diseño de políticas públicas que consideren las diferencias en las necesidades, pero teniendo especial cuidado de su neutralidad por condiciones étnicas y de género para que puedan contribuir a mermar la brecha de desigualdad que existe entre ambas poblaciones y, de esta manera, lograr un pleno desarrollo y bienestar para todos los mexicanos.

<sup>9</sup> Definida como la proporción de población de 14 y más años que trabajó en las últimas dos semanas. Este rango de edad es el que ha adoptado el INEGI por los criterios utilizados por la OCDE. Elaboración propia con base en ENNViH, 2002 y 2005.

<sup>10</sup> Estimaciones del INEGI con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) calculan una tasa de ocupación total en 2005 de alrededor del 56%. El diseño muestral de la ENOE y la ENNViH difieren, de ahí que los indicadores obtenidos también sean distintos.

## REFERENCIAS

- Bartlett, S.; Roger Hart, David Satterthwaite; Ximena de la Barra; Alfredo Missair (1999), *Cities for Children. Children's Rights, Poverty and Urban Management*, London, UK, Unicef.
- Bartolomé, Miguel Alberto (2014), "Las identidades imaginadas en Oaxaca. Algunos problemas del diálogo intercultural en una sociedad plural", *Cuicuilco*, vol. 21, núm. 60, mayo-agosto, pp. 83-108, en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35132801005>
- Bonfil-Batalla, Guillermo (1983), "Los pueblos indígenas: viejos problemas, nuevas demandas", en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.), *México hoy*, México, Siglo XXI.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma DOF 29-07-2010, en <http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/dgsst/normatividad/1.pdf>
- Castro-Silva, Tonatiuh (2007), *La condición étnica ¿quiénes son los indios?*, en <http://sonoradiversidad.blogspot.mx/2007/06/la-condicin-tnica.html>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Universidad Iberoamericana (UIA) (2002), *Encuesta Nacional de Niveles de Vida de los Hogares (ENNVIH)*, en [www.ennvih-mxfls.org](http://www.ennvih-mxfls.org)
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Universidad Iberoamericana (UIA) (2005), en [www.ennvih-mxfls.org](http://www.ennvih-mxfls.org)
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2009), *Acciones de gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Informe 2008*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2010), *Identifica lenguas indígenas*, en <http://www.cdi.gob.mx/identifica/ubica.html>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2012), *Desarrollo con identidad para los pueblos y las comunidades indígenas 2006-2012*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Memoria documental, México.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CDI-PNUD) (2005), *Sistema de indicadores sobre la población indígena de México*, en <http://www.cdi.gob.mx/localidades2005/estados/mexi.htm>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CDI-PNUD) (2006), *Cédulas de información básica de los pueblos indígenas 2000-2005*, México, CDI/PNUD, en [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_wrapper&Itemid=25](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_wrapper&Itemid=25)

- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CDI-PNUD) (2006), *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas de México*, primera edición, México, en [http://www.cdi.gob.mx/idh/idhpi\\_sintesis\\_ejecutiva.pdf](http://www.cdi.gob.mx/idh/idhpi_sintesis_ejecutiva.pdf)
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CDI-PNUD) (2009), *Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México*, base de datos municipal 2005, en <http://www.cdi.gob.mx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010), *Medición de la pobreza 2010*, en <http://web.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza-2010.aspx>
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2006), *Índices de marginación*, 2005, México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), varios años, en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/200](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/200)
- Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial (2011), *Informe sobre seguimiento mundial 2011: Mejorar las posibilidades de alcanzar los ODM. Heterogeneidad, deficiencias y desafíos. Panorama general*, en <http://siteresources.worldbank.org/INTDEVCOMMSPANISH/Documentation/22891857/DC2011-0004%28S%29GMR2011Overview.pdf>
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2007), *Plan nacional de desarrollo 2007-2012*, México, Poder Ejecutivo Federal.
- H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados (2009), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma publicada en el DOF del 24 de agosto 2009), en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Hall, G.; H. A. Patrinos (2006), *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Hoddinott, John; John Maluccio; Jere Behrman; Rafael Flores; Reynaldo Martorell (2008), *Effect of a Nutrition Intervention During Early Childhood on Economic Productivity in Guatemalan Adults*, *The Lancet* 371(9610): 411-416. [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/est/enigh08\\_ncv\\_conociendo.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/est/enigh08_ncv_conociendo.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2009), *ENIGH 2008. Nueva construcción. Conociendo la base de datos*, México, en [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/poblacion\\_indigena/leng\\_indi/PHLI.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/poblacion_indigena/leng_indi/PHLI.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (1990), *XI Censo General de Población y Vivienda*, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv1990/>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda*, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2000/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2005), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2005), *II Conteo de Población y Vivienda 2005*, México, en <http://cuentame.inegi.gob.mx/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2008), *Módulo de condiciones socioeconómicas de la ENIGH 2008*, México, en [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/encuestas/hogares/enigh08\\_mcs\\_conociendo.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/encuestas/hogares/enigh08_mcs_conociendo.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2009), *Perfil sociodemográfico de la población que habla lengua indígena*, México, en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010), *Censo de Población y Vivienda 2010*, México, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010), *Cuéntame*, en <http://cuentame.inegi.gob.mx/poblacion/lindigena.aspx?tema=P>
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), Consejo Nacional de Población (CONAPO), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y Secretaría de Salud (Ssa) (2006), *Las mujeres indígenas de México: su contexto socioeconómico, demográfico y de salud*, México.
- Jiménez-Sánchez, Gerardo *et al.* (2009), “Genomic Medicine in Mexico: Initial Steps and the Road Ahead”, revista *Genome Research* 8, 1191-1198, en <http://genome.cshlp.org/content/18/8/1191.full>
- Martínez, José Luis (1976), *El mundo antiguo*, VI, México, Panorama Cultural.
- Martorell, Reynaldo (1996), *Undernutrition During Pregnancy and Early Childhood and its Consequences for Behavioral Development*, World Bank's conference on Early Child Development: Investing in the Future, Washington, DC, World Bank.
- Martorell, Reynaldo (2008), *Early Childhood Nutrition, Human Capital and Economic Productivity*, Population Reference Bureau Policy Seminar Series, Washington, DC.
- Mayer-Foulkes, David; Carlos Larrea (2007), “Racial and Ethnic Health Inequities: Bolivia, Brazil, Guatemala, Peru”, in *Racial and Ethnic Disparities in Health in Latin America and the Caribbean*, editado por Antonio Giuffrida, Inter-American Development Bank, Social Protection And Health Division, Country Department, Andean Group.

- Navarrete-Linares, Federico (2008), *Los pueblos indígenas de México*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2001), *Prevención de discriminaciones y protección a los pueblos indígenas y a las minorías. Las poblaciones indígenas y su relación con la Tierra*, documento de trabajo final preparado por la relatora especial, Sra. Erica-Irene A. Daes, Consejo Económico y Social.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2002), *Convenio no. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, 1989, Costa Rica, OIT.
- Parker, Susan (2003), *Evaluación del impacto de oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, documento de trabajo 6, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Patrinos, Harry A.; E. Skoufias (2007), *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*, Conference edition, Washington, DC, The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank.
- Patrinos, Harry; Cris Ridao-Cano; Chris Sakellariou (2006), *Estimating the Returns to Education: Accounting for Heterogeneity in Ability*, Policy Research Working Paper 4040, Washington, DC, The World Bank.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990), *Human Development Report 1990*, Oxford, Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2001), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), *Informe sobre desarrollo humano 2004*, Ediciones Mundi-Prensa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010), *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*, México, Producción Creativa, en [http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Informe\\_Completo.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Informe_Completo.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010a), *Índice de desarrollo humano municipal de la población indígena 2005*, Base de datos en [www.undp.org.mx/desarrollohumano](http://www.undp.org.mx/desarrollohumano)
- Psacharopoulos, George; Harry Patrinos (1994), *Indigenous People and Poverty in Latin America, An Empirical Analysis*, Washington, DC, The World Bank.

- Sen, Amartya (1984), *The Living Standard in Oxford Economic Papers*, New Series vol. 36, pp. 74-90.
- Sen, Amartya (2001), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- Silva-Zolezzi, Irma *et al.* (2009), “Analysis of Genomic Diversity in Mexican Mestizo Populations to Develop Genomic Medicine in México”, revista PNA (Proceeding of the National Academy of Sciences of the United States of America), 106:8611-8616, en <http://www.pnas.org/content/106/21/8611.full>
- Smith, Lisa; Lawrence Haddad (1999), *Explaining Child Malnutrition in Developing Countries: A cross-Country Analysis*, FCND Discussion Paper 60, Washington, DC, International Food Policy Research.
- Stavenhagen, Rodolfo (2008), “Un mundo en el que caben muchos mundos: el reto de la globalización”, en Daniel Gutiérrez Martínez y Helene Balslev (coords.), *Revisitar la etnicidad: miradas cruzadas en torno a la diversidad*, México, El Colegio Mexiquense/ Siglo XXI.
- Victora, Cesar; Linda Adair; Caroline Fall; Pedro Hallal; Reynaldo Martorell; Linda Richter; Harshpal Singh Sachdev (2008), *Maternal and Child Undernutrition: Consequences for Adult Health and Human Capital*, *The Lancet* 371 (9610): 340-71.
- Warman, Arturo (2003), *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica.

## EL PUEBLO ROMANÍ ATRAPADO EN LA “EXCLUSIÓN SOCIAL”

*Jaroslav Šotola\**

### RESUMEN

El objetivo del presente capítulo es introducir los límites del debate contemporáneo sobre la exclusión social de los habitantes minoritarios de la República Checa en el contexto concreto de los romaníes, la minoría más numerosa del país. El concepto de la exclusión social ha pasado a ser la herramienta clave para describir y explicar los fenómenos sociales arriesgados relacionados con la transformación poscomunista del país. Esto involucra tanto la dimensión académica como la política. En relación con el ingreso de la República Checa en la Unión Europea fue formulado el apoyo para combatir la exclusión social desde los recursos públicos. El efecto no intencionado de estas políticas, análisis expertos e investigaciones científicas que llevaron al descubrimiento de la solución a la exclusión social, es el fortalecimiento de la imagen grupal de los romaníes como un grupo meta pasivo, receptor de intervenciones estatales. La ciencia social checa contemporánea invisibiliza una parte extensa de los romaníes que no están en el riesgo de experimentar la exclusión social.

Palabras clave: exclusión social, República Checa, romaníes.

### ABSTRACT

The aim of this chapter is to introduce the limits of contemporary discussion about social exclusion of minority inhabitants of Czech Republic in context of Roma as the greatest minority. Concept of social exclusion have become the key tool in describing and explaining hazardous social phenomena in relation to post-communist transformation of country. That involve both academic and political dimension. In connection of Czech Republic entering the European Union have risen declared support of social inclusion from public resources. Unintended effect of this politics, expert analysis and science research, that lead to finding the solution of social exclusion, is strengthening the group image of Roma as passive target group of intervention of the state. Czech contemporary social science contribute to “rendering invisible” that large group of Roma that are not threaten of social exclusion.

Key words: exclusion social, Czech Republic, Roma.

---

\* Universidad de Palacký en Olomouc, República Checa. Correo-e: jaroslav.sotola@upol.cz.

## INTRODUCCIÓN

En 2006 se publicó una antología titulada *Los “romaníes” atrapados en la exclusión social* (Hirt y Jakoubek, 2006), en la introducción de esta obra, ambos autores explican por qué escribieron el nombre de una minoría étnica entre comillas: pretendieron señalar el riesgo de usar tal nombre de manera no reflexiva y así despertar la sensación de que existe una comunidad homogénea basada en tradiciones, normas y valores (cultura) compartidos. El título del presente capítulo responde a dicha antología o más bien se delimita respecto de ella. El nombre romaní no se presenta entre comillas y no es por que el autor no esté de acuerdo con el manejo de las categorías étnicas, sino porque el debate sobre “quiénes son los romaníes” ha sido tratado en un sinnúmero de ocasiones. La antología citada está dedicada a la problemática de la exclusión de los romaníes desde diferentes perspectivas y su línea transversal es la confianza implícita en la teoría de la exclusión social. El objetivo del presente texto es señalar los posibles riesgos que conlleva este concepto tanto en el discurso científico como en el público, en el contexto de la construcción de la categoría de la “romanidad”.

Las preguntas antes aludidas todavía no han sido planteadas; creemos que la aceptación del concepto suele carecer de crítica, o mejor dicho se utiliza con fines pragmáticos.

En la búsqueda de respuestas es necesario conectar las diferentes áreas. Por eso, se tratará de guiar al lector por los diferentes campos y, en la segunda parte, se expondrá el sentido que tiene hablar sobre áreas aparentemente poco relacionadas. La primera parte servirá al lector para orientarse en el contexto de la República Checa, comprender la posición de los romaníes como minoría étnica y ubicar las actitudes de la población mayoritaria. En seguida se expone la conceptualización actual de los romaníes en el ámbito académico y la teoría de la exclusión social. Se dedica un espacio al análisis del uso que recibe la teoría social en la práctica política y administrativa actual que muestra diversos rasgos inquietantes. En la segunda parte se exploran las relaciones entre el fracaso de la implementación de la política de inclusión y los riesgos identificados en la presentación de la teoría de la exclusión social en el ámbito checo. Se enfatiza la falta de reflexión en las suposiciones implícitas en la conceptualización de los romaníes en relación con la exclusión. Para el aspecto metodológico, nos basamos tanto en el estudio de la bibliografía científica y los textos de la administración pública, como en la amplia experiencia práctica acerca de la realidad del proceso de la inclusión social en la República Checa.



## LOS ROMANÍES COMO OBJETO DE LA AGENDA POLÍTICA

Los romaníes son la minoría étnica más numerosa en el territorio de la República Checa, igual que en los demás países de la Europa central y oriental. A partir de la incorporación de los ocho países del bloque postsoviético a la Unión Europea en 2004, los romaníes pasaron a ser la minoría europea más observada en cuanto a su pobreza y discriminación, difícilmente comparable con otras minorías. La marginación ejercida por la sociedad mayoritaria es parte de la historia romaní, fenómeno ampliamente tratado en la literatura, incluyendo el holocausto ocurrido durante la Segunda Guerra Mundial (Horváthová, 2002). En la época comunista en Checoslovaquia (1948-1989) fue característica la represión de la identidad étnica y el esfuerzo de establecer una asimilación dirigida, pero al mismo tiempo, el régimen proporcionaba a la población anteriormente marginada los servicios sociales básicos, tales como la vivienda y el trabajo. De tal modo que, para una parte de los romaníes empleados, la etapa poscomunista de la transformación económica y social significó un descenso social considerable: despido laboral, desempleo de largo plazo y una concentración paulatina en las localidades menos atractivas dentro de las ciudades. Se estima que de los 200 o 250 mil individuos que viven en la República Checa y que, teóricamente, pueden llamarse romaníes, 80 mil viven en localidades socialmente excluidas (GAC, 2006) surgidas después de 1989, ante todo en las regiones afectadas por la depresión económica estructural. La vida en estas localidades se caracteriza por la combinación del desempleo longitudinal y la baja calificación profesional, debido a estas causas el nivel de vida decae significativamente. Las generaciones jóvenes que viven en los ghettos urbanos se ven privadas en gran medida de una buena perspectiva de vida y se adaptan a esta situación. Pese a que la posición de los romaníes en la República Checa resulta mejor en comparación con los demás países del bloque poscomunista (Sirovátka, 2003), la tensión étnica ha ido en aumento durante los últimos años. Un ejemplo es la oleada de manifestaciones antiromaníes en Šluknovský výběžek en 2011. No es una coincidencia que dicha región enfrenta grandes problemas socioeconómicos; por ende, la minoría étnica claramente identificable se convierte en el objeto de la insatisfacción de una parte de la población local.

Después de 1989, la situación social de la población romaní ya formaba parte del discurso político pero sería exagerado hablar de una política integracionista coherente. En retrospectiva se puede observar más bien ejemplos de titubeos, búsqueda

de aproximaciones, populismo e irresponsabilidad en cuanto a la implementación de las medidas legales y los actos de la administración pública. Después de 1989, la política paternalista comunista –la que, en retrospectiva, supo generar cierta movilidad social entre una parte de los romaníes– fue abandonada inmediatamente. Empezó a resaltarse la obtención de los derechos ciudadanos y la opción de declarar libremente la identidad étnica. Los problemas sociales se debían solucionar al asegurar a los representantes de los romaníes la participación política en el marco de los movimientos y partidos políticos, algo irreal como se demostró en los años siguientes. Al mismo tiempo que transcurría la búsqueda del espacio para la representación de los temas minoritarios en el ámbito público, se daba también un rápido descenso social a causa de la transformación económica, ésta concernía a una gran parte de la población económicamente activa la que, por primera vez en sus vidas, tuvo que enfrentar la experiencia del desempleo y la necesidad de buscar trabajo. La medida principal contra el impacto de los despidos, introducida por los gobiernos posrevolucionarios de orientación derechista, fue establecer un sistema relativamente generoso de prestaciones que debían cubrir los gastos cotidianos de las personas, mientras se adaptaban a las nuevas circunstancias en el mercado laboral, para apoyar su capacitación profesional, etc. Claro está, hoy se sabe que el sistema que aseguraba a las familias numerosas un ingreso que sobrepasaba el salario de un trabajo no calificado, en realidad fue una trampa en la que cayó una parte de la población checa.

En cuanto a la aproximación gubernamental, la década de los noventa se caracterizaba por su baja perspectiva; se reaccionaba solamente a los delitos motivados racialmente más llamativos (Vašečka, 2003). En 1997, el secretario Pavel Bratinka presentó el primer informe sobre la situación de la comunidad romaní, en el que luego se basó la tradición de la elaboración de reportes y materiales orientados a la situación de la minoría étnica más numerosa. En el mismo año fue fundada la Comisión Interdepartamental para los Asuntos de la Comunidad Romaní (Mezirezortní komise pro záležitosti romské komunity), que hoy se conoce como el Consejo del Gobierno para los Asuntos de la Comunidad Romaní (Rada vlády pro záležitosti romské komunity). Se trata de una institución que debe cooperar con todas las secretarías, pero que carece de un poder político real. La poca eficiencia de las acciones particulares introducidas a nivel central se hizo más palpable con los hechos antiintegracionistas de las autogestiones locales. Por lo anterior, de manera deliberada, una parte de los romaníes acabó concentrándose y segregándose en las localidades con el estándar de vivienda más

bajo (con el estigma de “vivienda para morosos”, véase Radostný y Růžička, 2006). El único sector donde se impuso la idea de la discriminación positiva parcial de los romaníes fue el educativo (después de 1989, sólo ése permaneció en las manos del Estado junto con el mercado laboral y la vivienda). En las escuelas con un alto índice de alumnos romaníes se empleaba a auxiliares pedagogos de origen romaní y se establecían cursos preparatorios para nivelar la desventaja inicial de los niños. Sin embargo, desde la óptica actual se puede señalar que estas medidas bien intencionadas, en vez de fortalecer el rendimiento escolar, causaron una elevada concentración de los alumnos romaníes en las escuelas respectivas que llevaron a una segregación general.

El hito fue la adhesión a la Unión Europea de la República Checa junto con otros países centroeuropeos. La problemática romaní que permanecía sin soluciones adecuadas llamó la atención de las instituciones europeas centrales pero al mismo tiempo se convirtió en el objeto de crítica por parte de las organizaciones transnacionales sin fines de lucro (Křištof, 2006). Sin embargo, se aludía más al racismo y a la discriminación que al importante decaimiento social. Las esperanzas para elevar las oportunidades de la intervención social se veían en la posibilidad de recibir financiamiento de los fondos estructurales de la Unión Europea. Al mismo tiempo ganaba terreno el concepto de la exclusión social, y la necesidad de resolver esta problemática a nivel local mediante un trabajo social profesional. Después de varios años de debates políticos, en 2008 fue fundada la agencia para la inclusión social cuya asistencia debía construir puentes entre las instituciones estatales y las autogestiones locales que carecían del potencial necesario para resolver el desempleo y la pobreza de una parte de los romaníes en sus localidades.

#### LAS ACTITUDES PÚBLICAS Y LA REPRESENTACIÓN MEDIÁTICA

Los alcances reales de la política se ven limitados por las actitudes públicas, es decir, por los electores de los representantes políticos del cuerpo legislativo. A largo plazo, la sociedad checa tiene una actitud muy negativa hacia los romaníes (Navrátil, 2002). Prevalece una mirada generalizada sobre esta minoría étnica como tal; según la encuesta efectuada en 2008 por la asociación GAC en relación con la convivencia entre la mayoría y la minoría, 81% de los encuestados opinó que “los romaníes son de otra raza, nunca van a cambiar o adaptarse” y un porcentaje parecido estaba convencido de

que los romaníes están satisfechos con las condiciones en las que viven (Gabal, Čada y Snopek, 2008: 19).

Desafortunadamente, las actitudes de las nuevas generaciones no parecen garantizar que la situación pueda mejorar. Resultan alarmantes los resultados de la encuesta recientemente efectuada por la asociación Hombre en Apuros (Člověk v tísní, 2012). Según los alumnos de las escuelas secundarias y preparatorias, la convivencia con los romaníes es el problema más significativo que enfrenta el país en la actualidad (55% opinaba que se trata de uno de los problemas principales, 19% que es el problema principal), anteponiéndolo a la situación política, corrupción o desempleo. Desde 2009, la importancia de este problema ha aumentado en 15%, lo que refleja la elevada frecuencia con la que es comentada por la sociedad y los medios de comunicación sobre este tema. En relación con lo anterior, la misma encuesta confirmó el atractivo que tiene para los jóvenes, incluso para los preparatorianos, el partido derechista extremista llamado Partido Obrero de Justicia Social (Dělnická strana sociální spravedlnosti).<sup>1</sup>

En el discurso público ocurre una esencialización de las cualidades atribuidas a los romaníes, generalmente se trata de aspectos negativos: junto con la delincuencia se trata del abuso del sistema social, la poca voluntad de trabajar y la falta de respeto en la convivencia entre vecinos. Las cualidades positivas se asocian con sus habilidades musicales y de danza. En ambos casos, el público ve con naturalidad las características atribuidas a un grupo étnico, es decir, las distingue como parte de una esencia biológica inmutable; a esta convicción se suma el hecho de que en la República Checa es posible “identificar” a la mayoría de los romaníes por el color moreno de su piel. Como consecuencia lógica de la opinión arraigada de que no se puede esperar un cambio significativo, la mayoría de los checos desconfía en la inversión de los recursos públicos en la integración social, por lo mismo, en las diversas situaciones agudizadas aparecen solicitudes donde se pide quitar dotaciones a las organizaciones que trabajan con los romaníes.

Las imágenes estereotipadas se transforman sobre todo con base en la experiencia directa, cuando las personas se confrontan con la conducta del otro. Aunque la primera impresión queda estructurada mediante tipizaciones adoptadas, la experiencia concreta obliga a revalorizar los elementos respectivos de los que se componen los estereotipos. Especialmente en los casos de contacto intenso con los miembros del

---

<sup>1</sup> Las conclusiones sobre la orientación valorativa de los preparatorianos en relación con la etnicidad y la cultura se encuentran en el capítulo “El concepto multicultural en la educación checa” y, con más detalle, en Preissová Krejčí, Cichá, Gulová, 2012 (nota de los editores).

otro grupo se transforma el espacio dentro del cual dicho grupo se percibe; uno de los presupuestos principales para que se reduzcan los prejuicios es la posibilidad de conocer a los otros. Desafortunadamente, en la República Checa, la realidad de la convivencia de la sociedad mayoritaria con los romaníes no brinda espacio a dicha afirmación. Según la investigación de Pavel Navrátil (2002) en los barrios de la ciudad de Brno, la mayoría de los vecinos de los residentes roma condena su comportamiento como inaceptable (agresión, ruido, etc.). Los conflictos se derivan de los desacuerdos sobre la convivencia y se intensifican debido a los distintos códigos de comunicación. Sin embargo, la posibilidad de resolver los conflictos disminuye con la poca voluntad de conocerse más a detalle entre vecinos.

En un horizonte longitudinal, la imagen mediática de los romaníes es bastante negativa y contribuye esencialmente a su marginación. Como lo menciona Sedláková (2006), la información en los medios no es abiertamente hostil hacia las minorías étnicas, pero aún así es posible identificar prácticas discriminatorias ocultas que se designan con el término “nuevo racismo”. Resulta muy peligroso crear y fortalecer la frontera simbólica entre “nosotros” (los ciudadanos decentes de la República Checa) y “los otros” (los que niegan a adaptarse). El presupuesto natural que no requiere de mayor comentario y que está presentado en los medios es la estereotipización de los romaníes como una categoría homogénea. De esta forma, el receptor de la información mediática puede ir conectando las informaciones particulares en forma de piezas pertenecientes a un solo rompecabezas de “lo que todos sabemos de los romaníes”. Dado el carácter de la construcción mediática de la realidad, la problemática social sufre de una simplificación significativa; esto concierne también a las posibilidades potenciales de encontrar soluciones. En el caso de comprobarse una práctica discriminatoria, entran en la escena las instituciones extranjeras, expertos y activistas, lo que paradójicamente puede profundizar el abismo existente entre la mayoría y la minoría, dado que la información negativa puede poner en tela de juicio la imagen de la República Checa como país democrático ante el público extranjero.

#### LOS ROMANÍES COMO TEMA EN EL DISCURSO ACADÉMICO

A lo largo de las últimas dos décadas, los romaníes se han ido convirtiendo cada vez más en el objeto de las investigaciones y discusiones en círculos especializados. Este incremento no sólo se refiere al número de los trabajos realizados sino también a la

variedad de los enfoques que difieren entre sí en cuanto a la conceptualización de los romaníes como grupo étnico, los planteamientos teóricos, los lazos al trabajo de campo y la comprensión de las consecuencias políticas del trabajo científico (Růžička, 2008). Los investigadores más “visibles” son los que tienen opiniones antagónicas. Al simplificar la problemática, se pueden identificar dos posiciones que están ligadas a dos centros de investigación: el Departamento de los Estudios Romaníes de la Universidad de Carlos en Praga y la Antropología Cultural y Social en la Universidad de Bohemia Occidental en Pilsen.

Los estudios romaníes se han establecido académicamente como una disciplina científica después de 1989 en el contexto de la democratización general de la sociedad. Los representantes de los estudios roma suelen conceptualizar su propia actividad como una especie de proyecto que tiene como objetivo no sólo generar conocimiento sino también revalorizar la manera en cómo se mira a los romaníes para alcanzar una tolerancia y comprensión mutua. Su herramienta principal es la investigación y la presentación de la historia, lengua y tradiciones romaníes (es decir, su cultura). Los problemas actuales se interpretan como la consecuencia del rompimiento de los patrones tradicionales roma mediante una asimilación forzada y violenta y una discriminación longitudinal. Según la representante principal de los estudios romaníes, Davidová (1995: 19) refiere que las particularidades étnicas “caracterizan a los romaníes en el mundo entero. Sobre todo se trata de un conjunto de reglas, leyes internas y normas, sistema valorativo y conducta normativa, creados a lo largo de su historia, de los cuales crece también su estilo de vida tradicional y su cultura”. La intención de encontrar las especificidades unificadoras del *romipen* (romanidad) se puede entender como un esfuerzo idealizante de comprender la otredad de la minoría checa más numerosa. Usamos la palabra “idealizante”, dado que los estudios romaníes enfatizan unilateralmente la búsqueda de los rasgos positivos y acentúan la injusticia ejercida por parte de la sociedad mayoritaria. Debido a la suposición de que existe una cultura romaní unida, se apoya al movimiento etnoemancipador de las élites romaníes porque desde esta perspectiva, la revalorización y la conservación de sus tradiciones garantiza una situación social mejor.

Pero existe también otra postura, introducida en el ámbito académico por los antropólogos de Pilsen, encabezados por Marek Jakoubek y Tomáš Hirt, y sus trabajos de campo en Chequia y Eslovaquia (Hirt, Jakoubek, 2006, allí mismo se encuentra la bibliografía de otros trabajos relacionados). En sus textos, a menudo polémicos,

suelen señalar que es imposible interpretar a los romaníes como una nación o una comunidad unificada, para entender su situación se requiere de un cambio de óptica que reconozca la enorme variedad interna de este grupo, basada en la pertenencia familiar, lugar de residencia y la situación social concreta. Si es posible trabajar con el concepto de la cultura tradicional romaní, hay que aceptar la fuerte identidad familiar como la determinante principal y eso sólo en el caso de investigar sobre las aldeas eslovacas. En el ámbito checo es necesario abandonar esta perspectiva y adoptar el concepto de la exclusión social que no está ligado a priori a alguna cultura o grupo étnico. Obviamente, esto significa resignar a la tendencia de buscar las especificidades del grupo de personas designados como romaníes, ya que la delimitación étnica no es clave para el entendimiento de las actitudes y valores; lo determinante es la situación social concreta. Es lógico que esta postura critique la política basada en la idea de una pertenencia étnica única y su descubrimiento debido al interés de una parte de la élite romaní. Gracias al concepto de la exclusión social se debe facilitar la desetnización de la problemática de los ghettos urbanos y la solución consecuente de los problemas sociales concretos mediante el trabajo social individual.<sup>2</sup>

#### LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO MODELO PARA EXPLICAR LA REALIDAD SOCIAL

Desde los noventa, el concepto de la exclusión social ha pasado a ser la parte clave del discurso de las ciencias sociales europeas sobre el carácter de la situación social en los países postindustriales. La génesis de este desarrollo se encuentra descrita a detalle en la literatura (Mareš, 2000; Mareš y Sirovátka, 2008), en este texto sólo se resumirán los rasgos principales. La exclusión social se presenta como un modelo eficiente para explicar las causas del crecimiento de la pobreza relativa en los países europeos y su “nueva” cara. El tema de la diferenciación social pertenece a la sociología, sin embargo, en el concepto de la exclusión social se enfatiza el carácter multidimensional de la posición complicada de los individuos y grupos que se encuentran en el fondo mismo de la jerarquía social. Junto con los aspectos económicos (escasez de recursos, desempleo) se acentúa la carencia del capital cultural (educación formal e informal),

---

<sup>2</sup> Consideramos que la desetnización de los problemas sociales y una aproximación individual hacia ellos es un paso importante para su solución. Sobre el tema de la etnización en la educación se trata en el capítulo “El concepto multicultural en la educación checa” (nota de los editores).

pero también la influencia del género, la etnicidad o la conciencia religiosa. De tal modo que dentro del modelo presentado se relaciona la marginación social con la estigmatización, es decir, con el conjunto de expectativas sobre un individuo o grupo que difieren, debido a su delimitación negativa, de las expectativas sobre las personas “normales” (Goffman, 2003).

Junto con el tema de la desigualdad vertical se empieza a usar la metáfora del alejamiento horizontal de la “corriente principal” de la sociedad, es decir, la no participación en los derechos y la vida social del *mainstream*. Sin embargo, este alejamiento hacia el margen de la sociedad se puede entender de maneras distintas en los diferentes paradigmas sociológicos o políticos, por ejemplo, como la debilitación de los lazos que mantienen unidos a los individuos o a los grupos (cohesión social), o como la consecuencia natural de la competición entre los individuos libres en el mercado laboral (tradicción liberal). La evaluación del grado de tal alejamiento depende también de la perspectiva elegida por el observador, y en relación con la medida en que los individuos adquieran los derechos en la sociedad: puede tratarse sólo de la libertad política o del complejo de los derechos sociales que garantizan a todos los miembros de la sociedad un estándar de vida mínimo (por ejemplo, el derecho al trabajo, vivienda digna, entre otros). Además, el otro problema es cómo delimitar el “núcleo” o la “corriente principal” que sugiere la idea de un solo grupo homogeneizado (“la mayoría”) al que se puedan asignar cualidades, normas y valores semejantes.

La segunda idea básica relacionada con el concepto de la exclusión social es la clasificación de las razones que causan una situación complicada de una parte de la sociedad. Las causas son externas e internas, que se relacionan mutuamente. Las externas son en las que los actores no pueden influir, tales como la situación económica y política del país, así como los mecanismos de exclusión a nivel local (las características del mercado de vivienda, discriminación, etc.). Es importante señalar que si se reflexiona sobre la pobreza de manera tradicional, considerándola como la consecuencia del fracaso personal de los individuos como los únicos responsables de su situación y que no merecen demasiada asistencia por parte de la sociedad (los llamados *undeserving poor*). Por lo que es necesario la intervención externa para que ayude a superar la presión de los mecanismos de exclusión. Las causas internas son las características personales de los excluidos (pasividad, fatalismo, desconfianza), lo que complica su participación dentro de la sociedad. Sin embargo, también se puede



preguntar ¿en qué medida estos factores son la consecuencia del efecto longitudinal de los factores externos?

En el entorno checo, el concepto de la exclusión social rara vez se critica, pero si sucede, es con base en los argumentos de los sociólogos actuales, sobre todo de los franceses R. Castel; L. Wacquant y Keller (2010-2011), según estos autores, el uso del concepto de la exclusión social oscurece los procesos esenciales dentro de una sociedad en proceso de transformación que muestra crecientes diferencias sociales. Para las sociedades postindustriales es típica la paradoja de que con la seguridad de obtener trabajo mientras ocurre el crecimiento económico, se da al mismo tiempo el desempleo y otros riesgos relacionados directamente con el sistema capitalista que expulsa de la esfera productiva a grupos cada vez más grandes. Por ende, la problemática en el mercado laboral no es un fracaso particular del sistema ni de los individuos, sino que está en su esencia misma. El impacto sobre los grupos que tienen un estatus más bajo se hace más palpable a causa de la política neoliberal practicada por la mayoría de los países europeos, que se basa en restringir los gastos destinados a la cultura del estado social. Este marco teórico es clave para la evaluación de las medidas que proponen los políticos para debilitar el impacto generado por la fluctuación del sistema de mercado. Quienes critican el concepto de la exclusión social argumentan precisamente que las estrategias recomendadas no corresponden con la situación social real. Así, la crítica opina también en la idea de un trabajo social individualizado que deba resolver la difícil situación social, reforzando las competencias, con la finalidad de obtener el acceso a trabajos estables como fuentes de sustento mínimo.

#### LA ACEPTACIÓN DEL CONCEPTO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL POR EL DISCURSO POLÍTICO

A partir de los noventa, el concepto de la exclusión social se convirtió en una de las aproximaciones clave sostenida por la Unión Europea para evaluar los riesgos sociales y encontrar caminos para su debilitamiento. Desde su ingreso en la Unión Europea en 2004, la República Checa se ha unido a esta tendencia mediante la elaboración de los Planes de Acción Nacionales de la Integración Social (Národní akční plán sociálního začleňování). Los amplios recursos del Fondo Social Europeo se usan para el fortalecimiento de la cohesión social y la eliminación del impacto de las desventajas sociales. Se trata de un hecho único el usar un marco teórico académico en la política pública.

A primera vista pareciera que es signo de una esperanza: los políticos responsables deberían escuchar a los expertos, el carácter multidimensional de lo social requiere de un procedimiento coordinado, la creación de estrategias y la cooperación de diversos actores. El principio de una administración pública adecuada debería sustentarse, con base en la *policy analysis*, en el análisis del estado actual, en la consideración experta de las alternativas y en el establecimiento de objetivos cuantificables (Veselý y Nekola, 2007).

Es relevante señalar dos principales riesgos ligados a la inserción del concepto de la exclusión social en el discurso y la práctica políticos. El primer riesgo tiene que ver con la manera dominante en que dicho concepto se acepta en el ámbito checo: en mayor medida se trata de una exportación y transferencia del vocabulario usado por las instituciones europeas. Por ende, se acepta hasta cierto punto, pues es dictado desde arriba, con lo cual surge la pregunta sobre el grado de la internalización consecuente. Según Mareš y Sirovátka (2008: 286): “la transformación del discurso no implica la aceptación de una política nueva”. La aceptación de cierta terminología no significa la aceptación de cierta perspectiva y la responsabilidad que de ella se deriva. De tal modo que en la actualidad se atestigua de la existencia paralela del concepto de la exclusión social en el discurso público con una praxis política antagónica. Como ejemplo se cita la Estrategia de la Lucha contra la Exclusión Social (Strategie boje proti sociálnímu vyloučení), elaborada en 2011, enfocada en resolver la existencia de decenas de localidades excluidas (el autor de este capítulo fue uno de los numerosos expertos consultados). Aunque su realización fue autorizada por el gobierno, el cual está desarrollando una política de fuerte restricción de los gastos sociales, a pesar de que su estrategia contiene una lista de inversiones iniciales necesarias, las que a largo plazo prometen disminuir los gastos públicos en relación con la tensión social. Por lo anterior, la estrategia se observa más como una declaración de las buenas intenciones (sobre todo hacia las instituciones europeas) que como un hito de un gran cambio.<sup>3</sup>

El segundo riesgo tiene que ver con el nivel de la política regional y local. Mareš y Sirovátka (2008: 288) refieren que dentro de la política local existe un grado considerablemente más bajo de identificación con los principios de la inclusión social. Durante los últimos diez años, algunos representantes de las autogestiones locales (a

---

<sup>3</sup> De manera parecida se perciben también algunas medidas a favor de las comunidades indígenas en México, las que fueron introducidas únicamente “en papel”, como se trata en el capítulo “La educación en sociedades multiculturales. La educación intercultural bilingüe (EIB) en México” (nota de los editores).

través del espectro político) han declarado en voz alta la necesidad de implementar un procedimiento hacia los socialmente excluidos. La determinación de resolver el problema romaní ha garantizado a muchos políticos las actitudes favorables del público local y la consecuente elección de cargos públicos. El tema principal del discurso público no son los mecanismos longitudinales y a menudo ocultos de la exclusión social, los cuales empeoran el nivel de vida de la población (no sólo la romaní). Al contrario, la atención se centra en los lugares que muestran rasgos de una privación socioeconómica (“zonas malas”) que han surgido durante los últimos veinte años en muchas ciudades checas.

El estado en que se encuentran estas localidades excluidas se asocia con las cualidades de las personas que las habitan, quienes deben responsabilizarse plenamente de su propia trayectoria vital. Una investigación reciente sobre los modos en que los administrativos y los políticos identifican estas localidades ha demostrado que las características negativas adscritas a las personas se entiendan como disposiciones duraderas e innatas de una parte de la población unida por una sola etnicidad (Vacková, Galčarová y Hofírek, 2011). En el aspecto moral, el estigma visible se entiende como la esencia de la otredad, una discrepancia de un estado normal y deseable. De esta manera, el discurso público actual reproduce bilateralmente la percepción de los romaníes como individuos con características contrarias a las que son típicas para el *mainstream* de la sociedad checa. Como consecuencia, la conciencia compartida sobre la diferencia y la otredad hace legítimas las acciones concretas o la inacción de las autogestiones en relación con la pobreza concentrada.

Llegamos a una situación paradójica. La base teórica, orientada desde el aspecto científico a la explicación de los complejos factores de la pobreza postindustrial, sí está aceptada por la administración pública debido a la presión ejercida “desde arriba”, sin embargo, queda transformada de tal manera que se reduce notablemente dicha complejidad. Tal reducción adapta el concepto de la exclusión social a los marcos expositivos existentes, dándoles una nueva perspectiva. Concretamente se enfatizan los factores internos de la problemática de los individuos que carecen de voluntad o habilidades para participar plenamente en la vida de la sociedad. Con lo anterior se relaciona un esencialismo presente en estas ideas, por medio del cual se explica el porqué del fracaso de los esfuerzos integracionistas implementados, incluyendo la desconfianza en el sentido de las inversiones más altas de los fondos públicos en la integración social. Además, mientras que el concepto de la desventaja social acentúa

el nivel simbólico de la marginación, el discurso público no acepta este aspecto y al mismo tiempo contribuye a la estigmatización: ser clasificado como “socialmente excluido” o “en desventaja social”, etiquetas frecuentemente usadas. No es una coincidencia que la práctica política y administrativa actual en la República Checa de facto niegue todas las ventajas antes citadas que pueda aportar el paradigma de la inclusión social para explicar la realidad social.

#### RIESGOS IMPLÍCITOS EN EL USO DEL CONCEPTO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Una vez señaladas las dificultades que surgen al utilizar el concepto de la exclusión social en la esfera de la administración pública, se pueden plantear más preguntas: ¿En qué medida se considera el uso unilateral del concepto de la exclusión social por parte de los grupos políticos y el público en general en relación con los riesgos implícitos que dicho concepto conlleva? ¿Qué consecuencias tiene el uso dominante del concepto sobre la explicación de la marginación respecto de la conceptualización de los romaníes por la ciencia checa? Y, a propósito, ¿qué papel debería tener la ciencia social respecto al empleo posiblemente incorrecto de los conceptos teóricos por la esfera pública? Se considera que buscar las respuestas es una parte imprescindible de la reflexión de la relación entre la teoría y la investigación empírica en la práctica.

Cada teoría científica social construye de cierto modo su objeto. En el caso del concepto de la exclusión social, tal delimitación está basada en el presupuesto de que se excluye a ciertos grupos con base en sus características (reales o imaginarias) de la corriente principal de la sociedad. Dado que la corriente principal se define mediante el nivel y el estilo de vida pero también por los valores y normas, dicha delimitación también es cultural. Entre los intentos para aproximarse a la particularidad de la subcultura de los marginados pertenece el concepto de la cultura de la pobreza del antropólogo estadounidense Oscar Lewis, conocido por sus investigaciones en México. Ya desde los sesenta del siglo XX fue criticado por el carácter problemático de la mirada unilateral sobre las estrategias individuales de los habitantes de los ghettos (Toušek, 2006), sin embargo, ni la “exclusión social” está libre de este mismo problema. A través de los textos tanto teóricos como empíricos que se basan en este concepto se comparte el supuesto implícito de la *alteridad* de los que viven en situaciones de escasez. Dicha alteridad se va creando como una construcción teórica que sirve para

explicar una realidad compleja, de la cual se seleccionan precisamente los fenómenos que confirman esta supuesta alteridad. Por eso, se destaca la diferencia valorativa y las estrategias vitales de los individuos y grupos excluidos: son precisamente estos rasgos los que sostienen la funcionalidad del mecanismo explicativo de la teoría.

El modo de construir la alteridad de los socialmente excluidos se basa parcialmente, tal como sucede en la construcción de identidades, en las oposiciones binarias. A los individuos incluidos que no tienen problemas con el funcionamiento social se contraponen grupos no integrados y pasivos que requieren de una intervención social. Se puede hacer una comparación de esta dicotomía en la (re)producción de la oposición entre el individuo (tradicionalmente un varón de piel blanca) que dispone de una racionalidad universal, y las minorías delimitadas culturalmente (o las mujeres) a quienes se les atribuye la irracionalidad y una posición pasiva y subordinada (Bařa, 2011).

Se trata, entonces, de uno de los numerosos ejemplos de la posición de poder asimétrica en el espacio social, la que se ve reflejada en las designaciones. Tradicionalmente, la realidad social marginada se entiende como absurda, amoral, como una amenaza para el orden social. Como consecuencia, las localidades excluidas se entienden y presentan como islotes de alteridad en un mar de “normalidad”, que es necesario analizar minuciosamente por la ciencia. Como ya se mencionó, también los medios de comunicación “trabajan” de modo parecido, enfatizan la alteridad y la existencia de ghettos (el llamado nuevo racismo).

En este contexto resulta confuso el hecho de que el concepto de la exclusión social se presente como un modo útil de describir la realidad social, que posiblemente tenga el potencial emancipador de solucionar eficientemente la pobreza. Su meta debe ser descubrir las presiones externas que llevan a la exclusión de una parte de la población. Sin embargo, es posible efectuar lo anterior sin antes aclarar el *carácter* de los marginados debido a la distribución desigual de recursos en la sociedad. Si éste fuera el caso, aparece el riesgo de que la desigualdad siga reproduciéndose simbólicamente en forma de violencia ejercida por el sujeto conociente, quien categoriza la realidad. A priori se da por sentado que el científico conociente no vive en la situación de exclusión social, no comparte los presupuestos valorativos con los socialmente excluidos y tiene estrategias y perspectivas vitales distintas. No obstante, a través de su actividad y su experiencia debe contribuir a la gestión de un cambio social de las personas excluidas socialmente para apoyar su inclusión en la “corriente principal” tan vagamente definida.

A lo largo de los últimos años ha crecido el número de investigaciones impulsadas por las instituciones de la autogestión local y la administración estatal, cuya finalidad es identificar el grado de los factores de riesgo de la exclusión social en lugares concretos y diseñar las posibles soluciones. En este mapeo participan también los investigadores universitarios. El modo de asignación y el marco temporal crean condiciones específicas que generalmente no permiten que se logre más que una descripción etnográfica de la situación local con énfasis en la descripción de las localidades excluidas y en las estrategias vitales de sus habitantes (véase Kašparová, Ripka y Janků, 2009 para un ejemplo de cómo se supera esta realidad en el marco de la introducción a los informes de la investigación). Sin embargo, permanece la pregunta sobre describir también etnográficamente los mecanismos institucionales, incluyendo las prácticas de los trabajadores de las autogestiones, policías, maestros o empleados de empresas privadas que entran en contacto con los habitantes de estas localidades. El problema consiste en el presupuesto implícito de que una descripción minuciosa de una localidad socialmente excluida permitirá diseñar un conjunto de medidas adecuadas para la solución de las situaciones vitales de sus habitantes. Sin embargo, esto contradice la lógica del concepto de la exclusión social de la que se desprende la necesidad de dedicar la misma atención a los factores tanto externos como internos. Tal como ya se indicó, si a lo anterior se suma el modo unilateral de ver las causas de la exclusión social por parte del discurso público, cabe la preocupación de que los resultados de muchas investigaciones terminen como malentendidos. Además, habría que preguntarse hasta qué punto es posible presentar una dura crítica de las prácticas institucionales locales cuando a las autogestiones se les asigna el papel del realizador principal del proceso de inclusión a nivel local. Un dilema parecido lo tienen que enfrentar también las organizaciones locales sin fines de lucro que proporcionan sus servicios a los socialmente excluidos y pueden identificar las consecuencias de, por ejemplo, la política segregacionista, pero al mismo tiempo tienen que mantener buenas relaciones con la representación política local (Grygar y Stöckelová, 2008).

#### CONSECUENCIAS PARA LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS ROMANÍES

Es imprescindible insertar el discurso científico, centrado en el descubrimiento de las causas y las formas de la marginalidad en las sociedades postindustriales actuales, en el

debate público sobre los mismos grupos. En el caso de los romaníes tenemos que tomar en cuenta la narrativa popular que les atribuye de manera estereotipada una serie de cualidades inmutables, mismas que les impiden una inclusión exitosa. Desde la postura común, los romaníes son los candidatos menos aptos para la inclusión a la sociedad mayoritaria, algo que se resalta en relación con la adaptabilidad de los extranjeros que tienen varios años viviendo en el país (Janků, 2003). Narrar sobre la poca adaptabilidad de los romaníes pertenece entre los estereotipos básicos que unen a la mayoría de la sociedad checa; se mantiene y se fortalece con la difusión cotidiana de pequeñas narraciones sobre el comportamiento indebido o delictivo de los “conciudadanos de piel morena”. No es posible que se articulen y mucho menos difundan historias alternativas porque minarían los presupuestos básicos de esta construcción narrativa. Los romaníes que son “capaces de adaptarse” dejan de entenderse como romaníes y se les clasifica como candidatos a la inclusión en una comunidad definida de manera primordialista. En la mayoría casi absoluta de los casos se les niega su identidad étnica o dual. Si se trata de personajes más conocidos, se les obliga a asumir el papel de los *token*, o sea, las personas selectas por la sociedad mayoritaria para representar a la minoría y conseguir el alibi sobre la inexistencia de la discriminación (Knotková, 2007). En el ámbito checo se ha interpretado así a los participantes roma de la competición Superstar o al cantante del grupo Gipsy.cz Radoslav Banga. De tal modo que dentro de la sociedad se mantiene la convicción de que, con el debido esfuerzo, el miembro de una minoría puede lograr una trayectoria exitosa.

Podemos criticar el concepto de la exclusión social por los riesgos que conlleva una generalización exagerada. A menudo se le presenta como una teoría que explica las relaciones estructurales de la marginación en las sociedades contemporáneas. Sin embargo, el problema surge cuando se usa de manera mecánica como fuente de explicación de las situaciones en localidades concretas, de allí surgen las etiquetas que despiertan la sensación de que un solo principio “emana” de formas distintas. El típico argumento cientificista es declarar que la clasificación de cierto fenómeno es útil porque permite insertarlo en un contexto más amplio y así explicarlo. Pero en el caso de las personas que viven en situaciones sociales precarias se puede llegar más bien a generalizaciones exageradas en cuyo núcleo reside la idea de que cualquier persona atrapada en la “clasificación” comparte la misma clase de problemas con los demás. Claro está, si esperamos que la teoría de la exclusión social aporte sugerencias para formular soluciones, este presupuesto puede tener consecuencias fatales. Desde la

perspectiva posmoderna, se presta atención más a lo particular, lo específico; cuando se buscan puntos de partida resulta interesante comprender cómo son las condiciones locales, la constelación de las presiones y narraciones, las que, combinadas, forman la situación vital específica de los actores.

Si asumimos la perspectiva del constructivismo social, estamos esquivando el esfuerzo modernista de encontrar causas evidentes y comprender la conducta humana como la intersección de diversas influencias. La realidad se construye a través de la lengua en forma de un conjunto de narraciones diversas que dan sentido a fenómenos y acontecimientos particulares. Pero también el científico u otro experto contribuye a la constitución de la realidad y a menudo se percibe como el que habla sobre cómo suceden las cosas en realidad. Por eso es sumamente importante el papel del lenguaje tal como se usa en el ámbito académico para referirse de manera oral y escrita a la realidad de la marginación social. Las ciencias sociales producen conocimiento en un ambiente más o menos abierto a la mirada experta, sobre todo si éste puede usarse de cualquier modo para confirmar los modelos populares y objetivistas de la realidad. En el caso del interés dominante que las investigaciones sociales tienen por los diferentes aspectos de la exclusión social de las minorías étnicas, se presenta no sólo el riesgo de deslizarse hacia la construcción de la alteridad, sino también de fortalecer inconscientemente la narrativa popular.

A nuestro juicio, la predominancia del concepto de la exclusión social en la tematización de los romanés en el ámbito académico trae una importante consecuencia impensada. Si en decenas de noticias, artículos y publicaciones destinadas al público experto (incluyendo a los representantes de la administración pública, maestros, policías y otros profesionales) aparece la tematización de la “exclusión social de los romanés”, entonces de forma subconsciente se va fortaleciendo la convicción sobre la veracidad de dicha expresión. Claro está, los autores de los textos con frecuencia señalan correctamente que los tematizados son tan sólo los roma que viven en la situación específica de exclusión social y, al mismo tiempo, apuntan a la determinación estructural de la pobreza. Esto no es suficiente para revertir la tendencia de mezclar permanentemente la categoría social con la étnica. Además, al inicio de este capítulo se indicó que el número estimado de los roma en la República Checa es entre 200 y 250 mil personas, de los cuales aproximadamente una tercera parte vive en las localidades socialmente excluidas (80 mil). Prácticamente no tenemos información sobre los dos tercios restantes: desde el punto de vista científico son invisibles (con la excepción



de Šanderová, 2003). Aparte de la idea de la exclusión social no se utilizan conceptos que permitan una descripción relevante de sus estrategias vitales. De tal modo que las ciencias sociales actuales, debido a su concentración en los aspectos selectos de la realidad social, contribuyen a la invisibilización de los romaníes socialmente no excluidos.

#### ORIENTACIÓN HACIA SOLUCIONES Y UN MODELO CIENTÍFICO COMPROMETIDO

Los riesgos que conlleva el uso del concepto de la exclusión social en la comunidad científica y también en el discurso público nos motiva a preguntar dónde reside la responsabilidad de las ciencias sociales por los resultados de las investigaciones y por la actividad intelectual al legitimar las decisiones políticas. ¿De qué modo debe la esfera académica reaccionar a la discrepancia ya mencionada entre la retórica de la exclusión social y la política práctica? En el ámbito checo se debate sobre el problema de las aportaciones y riesgos de las investigaciones que se realizan sobre los romaníes en las ciencias sociales. Éstas, por un lado, a menudo se ven como deseables y necesarias, pero, por otro lado, este mismo aspecto puede resultar desventajoso a causa de las grandes expectativas, por ejemplo, de las personas que encargan estas investigaciones. Una de las posibles aproximaciones es representada por los antropólogos M. Jakoubek y Budilová (2008), estos investigadores critican la escasa tradición de las investigaciones serias y, en diferentes medidas, también el hecho de que en la República Checa prácticamente cualquiera se pueda expresar sobre la problemática romaní aunque carezca de un anclaje teórico adecuado. La popularidad del tema tiene que ver con la enorme presión que se ejerce sobre la creación de escritos enfocados en resolver los problemas sociales; según los autores, por una parte, esta presión es comprensible, pero por otra, un científico social sólido no debería someterse a ella, dado que su prioridad es llevar a cabo una investigación primaria, libre de las cuestiones de la praxis inmediata. La importancia depositada en la producción de las investigaciones aplicadas, a menudo por un encargo no adecuado y las diferentes presiones incluyendo el tiempo limitado, no favorece el desarrollo de un conocimiento científico social y lleva a la mera simplificación de toda la problemática. Además, los autores antes referidos identificaron el riesgo que conlleva el entrelazamiento entre la esfera práctica (representada en la mayoría de los casos por las organizaciones sin fines de lucro) y el ámbito académico. Este entrelazamiento consecuentemente disminuye el espacio

para un debate especializado y al final pone en duda el papel de la ciencia social como garante de un conocimiento independiente.

Los pleitos por la relación entre la concepción de la antropología y el grado de la creación de un conocimiento aplicable o su compromiso directo forman el elemento habitual de la autodefinición del papel de las ciencias sociales. En este contexto resulta interesante que los mismos autores señalen los escollos del entrelazamiento entre la esfera de la investigación primaria y la práctica, al mismo tiempo que propongan la teoría de la exclusión social que contiene un fuerte componente normativo. J. Grygar y T. Stöckelová (2008) en su artículo “¿Jugando con el diablo? Las relaciones políticas y las trascendencias de la investigación en las ciencias sociales” (Hrátky s čerty? Politické souvislosti a přesahy sociálně-vědního výzkumu), critican la idea de separar claramente la ciencia de la política, tanto en el aspecto práctico como en el epistemológico. Sería ilusorio postular una frontera clara entre el investigador y su objeto de estudio. Desde la posición constructivista, cada investigación representa cierta negociación de marcos y, por eso, no se puede argumentar que la aproximación aplicada, debido a su contaminación por la esfera política, ponga en riesgo a la “ciencia pura”. Cada investigador resulta involucrado en los contextos y discursos, incluyendo el político. El uso del lenguaje en la investigación es una actividad política en el sentido más amplio de la palabra, dado que al utilizarlo se contribuye a la definición de lo que es real, se convence al receptor que la cara de la realidad social que se presenta es funcional. El punto de partida es aceptar este estado, incorporando una reflexión minuciosa sobre los presupuestos preliminares, la interacción continua con la realidad investigada y las influencias que intervienen durante la realización de la investigación. Al mismo tiempo es necesario observar atentamente cómo se adoptan los conceptos teóricos en la esfera práctica (Kobes, 2008). Dado que es, precisamente, la esfera política la que tiene dominancia de poder, la única opción adecuada parece ser el compromiso: las ciencias sociales no tienen el problema de estar involucradas con la esfera práctica y la política, sino de comprometerse muy poco con ellas. La meta debería ser la creación del contrapeso no sólo del discurso popular, sino también de las investigaciones masivamente producidas con base en la concepción de la exclusión social.

## CONCLUSIONES

El objetivo principal para ampliar el interés de las ciencias sociales debería ser una mayor pluralización de las maneras (hasta la fecha bastante esquemáticas) de referirse de los marginados en la sociedad checa. En vez de desarrollar modelos teóricos globales sería más útil descubrir las perspectivas de los actores y las estrategias de la búsqueda de la autoimagen y la autorrepresentación. Simultáneamente, la otra tarea relevante debería consistir en el esfuerzo de contribuir a la alteración de la narrativa esencialista sobre cómo *realmente son* los romaníes en la República Checa. Se trata de crear y presentar alternativas, alzar la voz de los que probablemente no dan importancia a la presentación de su propia perspectiva porque, en el discurso público, la identidad romaní no se advierte como deseable y mucho menos como atractiva. Se trata, entonces, de crear un espacio para la percepción de las opiniones de los marginados, de manera parecida como se hace en el discurso poscolonial (Spivak, 1994).

Al mismo tiempo, no se trata de crear una imagen idealizada y positiva como la que es típica para los estudios romaníes, es decir, no se trata de descubrir o confirmar alguna esencia oculta de la romanidad o de la (re)construcción de una cultura romaní imaginaria y unida. El rechazo de la narrativa modernista sobre el carácter oculto de las etnias/naciones tiene que ser sistemático y la perspectiva del constructivismo social posibilita este desinterés. La pregunta de cómo entender, desde la perspectiva posmoderna, a los romaníes como una categoría usada por las ciencias sociales (rechazando el esencialismo de los modelos populares y también el nacionalismo), se puede contestar mediante el concepto del *esencialismo estratégico*, tematizado en el discurso feminista (Spivak, 1993). Emplear una categoría que evoca la existencia de un grupo social homogéneo se justifica únicamente en el caso de la existencia de presiones discriminatorias demostrables, orientadas hacia los individuos o grupos a quienes se identifica externamente con base en su pertenencia real o imaginaria a una comunidad socialmente definida (en el caso de la categoría “mujer” se trata del género, en el caso de la categoría “hombre romaní” o “mujer romaní” se trata de la etnicidad). Es sólo parcial lo que han hecho algunos antropólogos checos procurando diferencias de la etnicidad de la situación social o la esencia naturalizada de la “romanidad”. Es necesario trabajar sistemáticamente en la subversión de los presupuestos culturales convencionales y de las prácticas que encauzan la exclusión y la marginación.

Paul Watzlawick, en su conocido libro *El arte de amargarse la vida* (Úvod do neštěstí, 2010), explica un rasgo importante de nuestra civilización occidental: la constante preocupación por la imperfección y los problemas. La consecuencia de esto es entender la vida propia como una secuencia de fracasos. Según Watzlawick, esta actitud mina la creación y ensayo de alternativas, limita la perspectiva basada en las fortalezas y dota de fuerza la dignidad propia. De manera parecida invierte la lógica común de buscar soluciones, la lógica de las corrientes posmodernas psicoterapéuticas como es, por ejemplo, la psicoterapia narrativa (Freedman y Combs, 2009) o la Solution focused brief therapy (una aproximación enfocada en soluciones; Zatloukal, 2007; Miller, 1997). Critica la idea de que para el diseño de una solución hace falta un análisis detallado del problema y de sus causas. Si damos uso a estas reflexiones y las aplicamos analógicamente al concepto de la exclusión social, su utilidad aparecerá en una luz totalmente distinta. Un ejemplo de tal alternativa puede ser el trabajo de la psicoterapeuta mexicana Rocío Chaveste Gutiérrez de la ciudad de Mérida, a cuyo taller realizado en la República Checa pudo asistir el autor de este capítulo. El centro Kanankil fundado por la psicoterapeuta está dedicado a la promoción de la aproximación posmoderna en la terapia, y al trabajo social entre los pueblos indígenas mexicanos.<sup>4</sup> En el marco de esta actividad, la autora declara haberse inspirado en la aproximación *Just therapy* que procede de Nueva Zelanda y que está basada en la cooperación de los miembros de diferentes grupos étnicos en la búsqueda de soluciones para problemas sociales importantes. Para los ejemplos mencionados es típica esta búsqueda a través de la cooperación directa con las personas que los enfrentan.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Para mayor referencia, consulte [www.kanankil.org](http://www.kanankil.org).

<sup>5</sup> Este capítulo fue escrito con el apoyo del proyecto FF\_30\_2012\_014 “Los roma integrados. Una investigación de campo antropológica en el campo eslovaco” (Integrovaní Romové. Terénní antropologický výzkum slovenského venkova), del cual el autor es el responsable.

## REFERENCIAS

- Barša, P. (2011), *Orientálcova vzpoura (a další texty z let 2003-2011)*, Praha, Dokořán.
- Davidová, E. (1995), *Cesty Romů*, Olomouc, Univerzita Palackého.
- Freedman, J.; Combs, G. (2009), *Narativní psychoterapie*, Praha, Portál.
- Gabal, I.; K. Čada; J. Snopek (2008), *Klíč k posílení integrační politiky obcí. Sociální vyloučení a česká společnost*, Praha, Otevřená společnost, O.P.S.
- GAC (2006), *Analyza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti* [on-line]. Praha [cit. 2013-02-17], dostupné na [www: http://www.gac.cz/userfiles/File/nase\\_prace\\_vystupy/GAC\\_MAPA\\_analyza\\_SVL\\_aAK\\_CJ.pdf](http://www.gac.cz/userfiles/File/nase_prace_vystupy/GAC_MAPA_analyza_SVL_aAK_CJ.pdf).
- Goffman, E. (2003), *Stigma. Poznámky o způsobech zvládnání narušené identity*, Praha, Sociologické nakladatelství.
- Grygar, J.; T. Stöckelová (2008), "Hrátky s čerty? Politické souvislosti a přesahy sociálně-vědního výzkumu", *Biograf*, 46: 63-80.
- Hirt, T.; M. Jakoubek (eds.) (2006), "*Romové*" v osídlech sociálního vyloučení, Plzeň, Aleš Čeněk.
- Horváthová, J. (2002), *Kapitoly z dějin Romů*, Praha, Nakladatelství Lidové noviny.
- Jakoubek, M.; L. Budilová (2008), "Mandel poznámek k současnému stavu výzkumu Cikánů/Romů v ČR", *Biograf*, 45: 89-98.
- Janků, K. (2003), "Romové a jiní 'téměř-Češi'. Pozice kandidátů sociální inkluze do české společnosti", *Sociální studia* 10, Otázky sociální inkluze romské komunity, 115-130.
- Kašparová, I.; Š. Ripka; K. Janků, (eds.) (2009), *Dlouhodobý monitoring situace romských komunit v České republice-Moravské lokality*, Brno, FSS MU.
- Keller, J. (2010), *Tři sociální světy. Sociální struktura postindustriální společnosti*, Praha, Sociologické nakladatelství.
- Keller, J. (2011), *Nová sociální rizika a proč se jim nevyhneme*, Praha, Sociologické nakladatelství.
- Kobes, T. (2008), "Několik poznámek k hypertrofii závěrů sociálně-vědního výzkumu romské problematiky do politického diskurzu", *Biograf*, 45: 99-105.
- Křištof, R. (2006), "Romové, Evropa a mezinárodní situace", in T. Hirt; M. Jakoubek, "*Romové*" v osídlech sociálního vyloučení, Plzeň, Aleš Čeněk, 102-133.
- Mareš, P. (2000), "Chudoba, marginalizace, sociální vyloučení", *Sociologický časopis*, 36: 285-297.
- Mareš, P.; T. Sirovátka (2008), "Sociální vyloučení (exkluze) a sociální začleňování (inkluze)-koncepty, diskurz, agenda", *Sociologický časopis*, 44: 271-294.
- Miller, G. (1997), *Becoming miracle workers. Language and mening in brief therapy*, New York, Aldine de Gruyter.

- Navrátil, P. (2002), *Hodnocení projektů zaměřených na snižování rizika sociálního vyloučení romské populace*, Brno, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.
- Navrátil, P. (2003), *Romové v české společnosti: jak se nám spolu žije a jaké má naše soužití vyhlídky*, Praha, Portál.
- Radostný, L.; M. Růžička (2006), “Masokombinát Kladno, výzkumná zpráva”, in T. Hirt; M. Jakoubek, “*Romové*” v osidlech sociálního vyloučení, Plzeň, Aleš Čeněk, 242-287.
- Růžička, M. (2008), “Znovupromyšlení sporů o konceptualizaci Romů”, in M. Jakoubek; L. Budilová (eds.), *Romové a Cikáni-Neznámí i známí: Interdisciplinární pohled*, Praha, LEDA, 291-308.
- Šanderová, J. (2003), “Analýza dotazníkového šetření mezi úspěšnými Romy”, in *Analýza sociálně ekonomické situace romské populace v České republice s návrhy na opatření* [on-line]. Praha, Socioklub [cit. 2013-02-17], dostupné na www: <http://www.ncss.cz/files/finalni-zpravagrafiko.pdf>.
- Sedláková, R. (2006), “The Media as a Tool of Social Exclusion-an Example of Presentation of the Roma in the Czech Media”, in *The challenge of social inclusion: minorities and marginalised groups in Czech society*, Brno, Barrister & Principal, 155-181.
- Sirovátka, T. (2003), “Exkluze Romů na trhu práce a šance na jejich inkluzi”, in *Sborník prací fakulty sociálních studií Brněnské univerzity, Sociální studia*, č. 10, s. 11-34.
- Spivak, G. Ch. (1993), *Outside the Teaching Machine*, New York, Routledge.
- Spivak, G. Ch. (1994), “Can the Subaltern Speak?”, in P. Williams; L. Chrisman (eds.), *Colonial Discourse and Postcolonial Theory. A Reader*, New York, Columbia University Press, 66-111.
- Šanderová, J. (2003), “Analýza dotazníkového šetření mezi úspěšnými Romy”, in Socioklub, *Analýza sociálně ekonomické situace romské populace v České republice s návrhy na opatření*, Praha, 85-111.
- Vacková, B.; L. Galčanová; O. Hofírek (2011), “Za čistší město”: Problémové lokality a jejich obyvatelé z pohledu místní politiky a správy, *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 47 (4): 636-656.
- Vašečka, M. (2003), “Relation of the majority people to the Roma”, in M. Vašečka; M. Jurásková; T. Nicholson (eds.), *Čačipen pal o Roma. A Global Report on Roma in Slovakia*, Bratislava, Institute for Public Affairs, s. 227-236.
- Veselý, Arnošt; Martin Nekola (ed.) (2007), *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*, Praha, Sociologické nakladatelství.
- Watzlawick, P. (2010), *Úvod do neštěstí*, Praha, Portál.
- Zatloukal, L. (2007), “Postmoderní myšlení v poradenské praxi”, *Sociální práce* 3, 75-86.

# LA EDUCACIÓN EN SOCIEDADES MULTICULTURALES. LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE (EIB) EN MÉXICO

*Zuzana Erdšová\**

*María Madrazo-Miranda\**

## RESUMEN

El trabajo aborda el tema de la educación institucional en sociedades multiculturales, concretamente en el caso de México, considerando las políticas y programas que desde principios del siglo XX apuntaron a la conformación de un modelo educativo que tomara en cuenta a la población indígena, lo que resultó en el proyecto institucionalizado en 1997 denominado Educación Intercultural Bilingüe, el cual se describe y analiza, ya que es la guía y fundamento de la educación indígena en la actualidad.

Palabras clave: educación indígena, interculturalidad, educación intercultural bilingüe.

## ABSTRACT

The text addresses the topic of institutional education in multicultural societies, particularly in the case of Mexico, considering the policies and programs since the early twentieth century aimed at the creation of an educational model that takes into account the indigenous population, which the project resulted in institutionalized in 1997 called Intercultural Bilingual Education, which is described and analyzed, as is the guide and foundation of indigenous education today.

Key words: indigenous education, Interculturality, Bilingual and intercultural education.

## INTRODUCCIÓN

A pesar de la importancia que en la última década se atribuye a las modalidades educativas que toman en cuenta la diversidad cultural, hay que tener presente que los diferentes países se sustentan en contextos históricos diferentes y que en la actualidad enfrentan retos de distinta índole. Este texto, centrado en la educación intercultural bilingüe (EIB) mexicana, presenta un panorama general de este modelo educativo, se parte de un recuento histórico de los factores que originaron su creación, se describe sus características teóricas, la cobertura a nivel nacional y señala las fortalezas y debilidades de su realización actual.

---

\* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correos-e: zuzana.erdosova@gmail.com y mmariamadrazomx@yahoo.es

Para poder llevar a cabo lo referido, es imprescindible hacer una serie de aclaraciones conceptuales, lo cual es necesario debido al empleo asistemático y polisémico que reciben los conceptos de multi, pluri e interculturalidad en las ciencias sociales y humanas actuales. Para este trabajo se tomarán en cuenta las definiciones propuestas por Ahuja *et al.* (2004) en el documento oficial base de la modalidad intercultural bilingüe. El uso que ellos dan a estos conceptos permitirá compartir con el mismo lenguaje conceptual y evadir las posibles aberraciones.

En cuanto al primer concepto, la multiculturalidad a menudo se entiende en sentido descriptivo como la constatación de la diversidad cultural en un territorio. En adición, frecuentemente se asocia con un tipo de políticas de Estado que promueven la actitud de tolerancia entre los diferentes grupos culturales, señalan y reconocen al otro como distinto, pero manteniendo las relaciones de poder que subordinan ciertos grupos a otros. “La multiculturalidad implica la coexistencia de diversas culturas en un determinado territorio. En su dimensión ético-política, dicho concepto no alude a la relación de respeto y convivencia equitativa entre las diversas culturas, pues los vínculos que se establecen están signados por profundas desigualdades” (Ahuja *et al.*, 2004: 37).

Por otra parte, la pluriculturalidad, probablemente es el concepto más vago de los tres y su sentido en las obras de los diversos autores está marcado por una asistematicidad significativa. Sin embargo, concierne a este trabajo dado que México, a partir de la década de los noventa tras una reforma constitucional, se autodefine precisamente como pluricultural.<sup>1</sup> Esta pluriculturalidad referida en la Constitución implica la construcción de un Estado democrático, incluyente y al mismo tiempo culturalmente pluralista (Ahuja *et al.*, 2004: 38).

Por último, el concepto de la interculturalidad suele usarse en sentido meramente descriptivo, o en sentido propositivo que presupone la transformación del *modus operandi* de la sociedad. Según el modelo educativo de la EIB:

---

<sup>1</sup> Artículo 2o. “La Nación mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/3.htm?s=> (13-09-2012).



la interculturalidad se entiende como un proyecto social amplio, una postura filosófica y un funcionamiento cotidiano ante la vida; constituye una alternativa que induce a replantear y reorganizar el orden social, porque insiste en la comunicación justa entre las culturas como figuras del mundo y recalca la importancia de dejar libres espacios y tiempos para que dichas figuras puedan convertirse en mundos reales. Por ende, la interculturalidad reconoce al otro como diferente. No lo borra ni lo aparta, sino que busca comprenderlo, dialogar con él y respetarlo (Ahuja *et al.*, 2004: 40-41).

Obviamente, la construcción del marco de convivencia para la interculturalidad está en sus albores. Se podría decir que ésta no se refiere a una realidad sino a un proceso y una aspiración, la que hoy encuentra mayor respaldo en la problemática de los derechos humanos.<sup>2</sup> Dentro de tal marco, entendido como un patrimonio de la humanidad en construcción, ninguna cultura puede apropiarse del monopolio de la interpretación del mundo, sino que se postula la pluralidad de cosmovisiones en diálogo.

#### ANTECEDENTES DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA

Desde tiempos coloniales, las intenciones educativas en Latinoamérica implicaban definir a los indígenas mediante categorías ajenas a sus propias culturas y educarlos en lo que externamente se opinaba que debían saber (Ramírez, 2006: 7). De tal modo que en la actualidad, la “educación indígena” como concepto no se refiere a la formación autónoma ejercida por los indígenas entre su propia gente, sino a las diversas maneras de instrucción emitidas desde la sociedad hegemónica hacia ellos.

Si durante el periodo colonial se practicaba la segregación sistemática de lo indígena y lo europeo, a partir del siglo XX empezó a arraigarse la idea de una necesaria integración de la nación fragmentada y la meta educativa principal de este siglo fue una sola: llevar la civilización de corte europeo a los pueblos indígenas. En el México posrevolucionario de los veinte nació una corriente ideológica llamada indigenismo que impactó sobre el pensamiento pedagógico latinoamericano de tal modo que sus remanentes son muy observables hasta la fecha. El pensamiento indigenista representaba el pilar del nacionalismo mexicano, su columna vertebral

---

<sup>2</sup> Según Stavenhagen (1992), los derechos humanos deberían incluir no sólo los derechos individuales, sino también los colectivos o étnicos.

era la idea del mestizaje (una hibridación racial y cultural llevada a cabo a través de una selección de las virtudes de raíz tanto europea como prehispánica). Los autores intelectuales de esta ideología como José Vasconcelos, Alfonso Caso, Moisés Sáenz, Manuel Gamio y Gonzalo Aguirre Beltrán compartían la idea básica según la cual la nación mexicana debía transformarse en mestiza y así alcanzar la modernización y el progreso. La educación tenía un papel primordial en el pensamiento indigenista; para Caso, los grupos indígenas y la nación eran dos entidades diferentes entre las cuales se podía tender un solo puente: la educación, con la finalidad de disolver lo indígena en lo nacional (Montemayor, 2008: 87).

Si los objetivos aculturadores de la educación indígena permanecían firmemente fincados a lo largo del siglo XX (hasta tal grado que algunos autores etiquetan el pensamiento político actual de neoindigenista, véase Llanes, 2008: 51-53), los métodos usados para alcanzarlos pasaron por una evolución gradual. Dado que el proceso de “civilización” iba de la mano con la difusión de la lengua española, la educación dirigida a los indígenas generalmente implicaba el rechazo de sus lenguas originarias y la castellanización fue la herramienta principal dentro de la educación indígena. El primer método utilizado fue el monolingüe, en el cual el español fungía como el único vehículo de enseñanza, pero ya desde los treinta empezó a implantarse también el método bilingüe en donde las lenguas indígenas servían como un instrumento en la transición hacia el castellano. Este último método se mantuvo vigente hasta la década de los ochenta. Con el tiempo, poco a poco se iba reconociendo la insuficiencia del método puramente lingüístico hasta empezar a tomar en cuenta la necesidad de un método basado también en la cultura, formulado por primera vez en el marco de la llamada educación bilingüe bicultural (EBB), que en México fue introducida aproximadamente en los setenta. Esta aproximación educativa supone que es posible educar a los individuos con competencia en dos culturas diferentes, separando una de la otra. Sin embargo, como señala Tubino: “postular que hay que educar a las personas para que adquieran la capacidad de transitar de una cultura a otra como si fueran dos entidades sincrónicas en paralelo es un error teórico” (2005: 86). Como consecuencia, en la práctica, la EBB era un modelo homogeneizante, excluyente y folclorizante, basado en un concepto estático y conservador de la cultura.

La etapa de la EBB en México fue relativamente corta y representó una época de transición entre dos visiones educativas: la antigua indigenista y la intercultural. Ya en los noventa el discurso educativo latinoamericano asimiló el concepto de la

interculturalidad que se incorporó en la pedagogía mediante la educación intercultural bilingüe (EIB), institucionalizada en México en 1997.

En términos generales, los noventa es la época clave para la inserción de la EIB en las acciones educativas en los países latinoamericanos, ya que es precisamente en esta década cuando se hacen ajustes constitucionales para reconocer la diversidad cultural de las sociedades particulares (Barnach, 1997). El gobierno mexicano reconoció constitucionalmente el carácter pluriétnico del país en 1992, motivado por los antecedentes internacionales, ante todo la ratificación del Convenio 169 de la OIT. La reforma constitucional entre otras cosas conllevó el reconocimiento del derecho a la igualdad de oportunidades en la educación. Sin embargo, el cambio oficial más significativo se produjo en el periodo 2001-2006 con el gobierno panista, cuando se especificó que la interculturalidad en México ya no se podía reducir a la EIB destinada únicamente a los indígenas sino a toda la población en general. Aunque se haya enfatizado tal simetría educativa, se trata principalmente de un giro político y discursivo con aplicación mínima en práctica.

El panorama mexicano no se aleja demasiado de las estrategias educativas que se están llevando a cabo en toda la región latinoamericana, lo cual es visible ante todo en el manejo de la problemática indígena en el discurso político, donde se han arraigado los conceptos de la pluri, multi e interculturalidad, con diferentes acepciones o connotaciones. En resumen, la óptica por la cual se ha visto la educación indígena a lo largo del siglo XX ha pasado desde las visiones claramente asimilacionistas hasta el reconocimiento oficial de la diversidad cultural de los países, sin embargo, la teoría aceptable en la escena internacional –a menudo formulada precisamente para la misma– y las prácticas particulares, siguen siendo marcadas por contradicciones y representan realidades diferentes.

## PRINCIPIOS DE LA EIB

De acuerdo con el texto oficial *Políticas y fundamentos de la educación intercultural bilingüe en México*, la EIB se define como “el conjunto de procesos pedagógicos intencionados que se orientan a la formación de personas capaces de comprender la realidad desde diversas ópticas culturales y de intervenir en procesos de transformación social que respeten y se beneficien de la diversidad cultural”. Una educación de este

corte supone que los alumnos aprenden a entender y valorar tanto su propia cultura como las ajenas (Ahuja *et al.*, 2004: 49).

La EIB, tal como insinúa su denominación, se compone de dos aspectos básicos: el enfoque intercultural y el enfoque lingüístico.

### *Aspecto intercultural*

Los objetivos de este enfoque son dos. Primero se trata de desarrollar en los alumnos la capacidad de comprender la realidad desde perspectivas culturales diversas, tanto de la propia como de las ajenas, de manera contextualizada y crítica. Para que esto sea posible, la experiencia directa con la otredad es imprescindible. Además, mediante tal convivencia, se busca la implantación cotidiana de los valores interculturales: “No se trata de quedarse en el ámbito del razonamiento y la opinión sino de que nuestra conducta sea un reflejo de nuestra forma de pensar” (Ahuja *et al.*, 2004: 52-53).

Como segundo objetivo se busca reforzar la identidad mediante el conocimiento de la cultura propia y el orgullo por la misma. Éste va dirigido claramente a los portadores de las culturas indígenas y hablantes de sus lenguas respectivas, las que se encuentran subvaloradas y privadas del prestigio y estatus social.

En general, educar en miras a la interculturalidad supone ir replanteando las relaciones entre los grupos culturales, reconocer las diferentes cosmovisiones como igualmente válidas y así reforzar la conciencia de que cada cultura representa sólo uno de los modos posibles de interpretar la realidad. En México, esto significa dejar atrás una educación rígida por los patrones estrictamente occidentales y “dar entrada” a los saberes procedentes de otras culturas, concretamente la indígena (Ahuja *et al.*, 2004: 49-52).

### *Aspecto lingüístico*

También los objetivos de corte lingüístico son dos. Primero, se pretende desarrollar competencia comunicativa en la lengua materna, casi siempre una lengua indígena (L1) y en una segunda lengua, el español (L2), tanto en el plano escrito como oral,

es decir, el desarrollo del bilingüismo<sup>3</sup> equitativo que elimine las relaciones diglósicas imperantes entre el español (la lengua alta) y las lenguas originarias (lenguas bajas). Esto supone un proyecto de revitalización de las últimas de tal modo que trasciendan de los ámbitos privados a los públicos. Como resultado de lo anterior, los hablantes de estas lenguas emplearían el español como *lingua franca* con el resto de la población que no hable su lengua ancestral.

Otro aspecto importante del modelo es que la práctica educativa debe ajustarse a las características de la localidad atendida por cada escuela. Así, si la L1 del alumno es una lengua indígena, desde nivel preescolar se le enseñará el castellano como L2. Si la L1 del alumno es el español dentro de un contexto indígena, se le enseñará la lengua originaria de la región como L2. En las regiones cuyas características sociolingüísticas lo requieran, deben emplearse estrategias especiales para lograr no sólo un bilingüismo, sino multilingüismo. Y finalmente, si la escuela se encuentra en un contexto monolingüe en castellano, “la orientación del bilingüismo partirá de la sensibilidad lingüística hacia la valoración de los idiomas indígenas” (Ahuja *et al.*, 2004: 54-55). A estos alumnos, aparte de su L1 que es el español, se les enseñarán lenguas extranjeras.

Como segundo objetivo de índole lingüística, se plantea educar a los alumnos en materia de la realidad multicultural y multilingüe de su país. Es decir, si la situación sociolingüística de la región es determinante para las prácticas educativas, la meta común subyacente es la valoración de todas las lenguas habladas en México (Ahuja *et al.*, 2004: 54).

### *Calidad educativa*

Al evaluar la calidad de la EIB, se tiene presente que esta modalidad educativa no plantea los mismos objetivos que el resto del sistema educativo nacional. Es más, se reconoce que aún dentro del modelo educativo, las metas van a variar entre regiones y localidades, ya que se debe atender a los alumnos a partir de la diversidad y no desde las mismas bases, intereses y necesidades. Por ejemplo, como se vio, el bilingüismo equilibrado como objetivo se plantea sólo para las poblaciones indígenas (Ahuja *et al.*, 2004: 56-57). Por eso, la Coordinación General de la EIB (CGEIB) divide su actividad

---

<sup>3</sup> Por bilingüismo se entiende el uso equilibrado de dos sistemas lingüísticos con competencias comunicativas semejantes (Ahuja *et al.*, 2004: 53).

entre dos ramas: la EIB misma y la llamada “educación intercultural para todos”.<sup>4</sup> De tal modo que se distingue entre tres contextos principales en los cuales debe funcionar la modalidad intercultural y/o bilingüe (Ahuja *et al.*, 2004: 59-61):

1. Escenario minoritario homogéneo:<sup>5</sup> “grupos culturales minoritarios que viven en territorios circunscritos y que asisten a escuelas que atienden solamente a estudiantes de ese mismo grupo”. La EIB aborda principalmente a grupos indígenas con estas características, aunque obviamente existen también otros tipos de minorías culturales en México.
2. Escenario mayoritario homogéneo: “alumnos pertenecientes a la cultura mayoritaria del país y que conviven sólo con miembros de su cultura”. Para este segmento de la población se plantea el objetivo de conocer y valorar a los pueblos indígenas –sobre los cuales la sociedad mayoritaria tiene referentes poco claros– y así replantear la relación entre el grupo mayoritario y los grupos originarios.
3. Realidades multiculturales: grupos culturales diversos como resultado de los procesos migratorios causados por la globalización. Se considera que el papel más importante de la EIB está relacionado precisamente con estos contextos.

#### POBLACIÓN INDÍGENA Y COBERTURA EDUCATIVA

En el último censo de población del 2010 se muestra que en México la población total es de 112 336 538 habitantes y la población indígena bajo el criterio de adscripción a una etnia nativa y no únicamente por el aspecto lingüístico, suma alrededor de 15 701 279 personas.

---

<sup>4</sup> En <http://eib.sep.gob.mx/cgeib/index.php/desarrollo-de-modelos-educativos-con-atencion-a-promover-la-educacion-intercultural> (10-10-2012).

<sup>5</sup> Se tiene en cuenta que ningún grupo en realidad es totalmente homogéneo, el término se usa sólo porque permite una orientación de la multitud de contextos en el país.

**Cuadro 1**  
**Población indígena de México**

| 2000   |  |
|--|--|
| Población total (5 años y más)                   | 84 794 454                               |
| Se considera indígena                            | 5 258 852 (6.2% de la población total)   |
| a) y además es hablante de lengua indígena (HLI) | 4 151 753 (78.9% de los indígenas)       |
| b) pero no es HLI                                | 1 101 316 (20.9% de los indígenas)       |
| HLI  | 6 107 638 (7.2% de la población total)   |
| No se considera indígena, pero es HLI            | 1 955 885 (2.3% de la población total)   |
| Niños de 0-4 años (hogares de HLI)               | 1 233 455                                |
| 2010   |  |
| Población total (3 años y más)                   | 105 661 364                              |
| Se considera indígena                            | 15 701 279 (14.9% de la población total) |
| HLI  | 6 986 413 (6.6% de la población total)   |
| HLI que además se consideran indígenas           | 6 553 954 (93.8% de los HLI)             |
| No HLI que entienden alguna lengua indígena      | 1 470 256 (1.49% de la población total)  |

Fuente: México, resultados censales 2000 y 2010 INEGI.

La población indígena en México se encuentra distribuida en los estados en porcentajes bastante variables:

**Cuadro 2**  
**Población total e indígena por entidad federativa, México (2005)**

| <i>Entidad</i>      | <i>Población total</i> | <i>Población indígena</i> | <i>Porcentaje de población indígena</i> |
|---------------------|------------------------|---------------------------|---|
| Total nacional      | 103 263 388            | 9 854 301                 | 9.5%                                    |
| Aguascalientes      | 1 065 416              | 6 644                     | 0.6%                                    |
| Baja California     | 2 844 469              | 69 675                    | 2.4%                                    |
| Baja California Sur | 512 170                | 13 776                    | 2.7%                                    |
| Campeche            | 754 430                | 174 853                   | 23.3%                                   |
| Coahuila            | 2 495 200              | 13 225                    | 0.5%                                    |
| Colima              | 567 996                | 6 304                     | 1.1%                                    |
| Chiapas             | 4 293 459              | 1 261 752                 | 29.4%                                   |
| Chihuahua           | 3 241 444              | 141 337                   | 4.4%                                    |
| Distrito Federal    | 8 720 916              | 279 210                   | 3.2%                                    |
| Durango             | 1 509 117              | 39 912                    | 2.6%                                    |

Continúa...

| <i>Entidad</i>   | <i>Población total</i> | <i>Población indígena</i> | <i>Porcentaje de población indígena</i> |
|------------------|------------------------|---------------------------|---|
| Estado de México | 14 007 495             | 810 311                   | 5.8%                                    |
| Guanajuato       | 4 893 812              | 24 408                    | 0.5%                                    |
| Guerrero         | 3 115 202              | 534 624                   | 17.2%                                   |
| Hidalgo          | 2 345 514              | 507 050                   | 21.6%                                   |
| Jalisco          | 6 752 113              | 76 586                    | 1.1%                                    |
| Michoacán        | 3 966 073              | 179 013                   | 4.5%                                    |
| Morelos          | 1 612 899              | 56 377                    | 3.5%                                    |
| Nayarit          | 949 684                | 59 126                    | 6.2%                                    |
| Nuevo León       | 4 199 292              | 57 731                    | 1.4%                                    |
| Oaxaca           | 3 506 821              | 1 575 736                 | 44.9%                                   |
| Puebla           | 5 383 133              | 909 426                   | 16.9%                                   |
| Querétaro        | 1 598 139              | 43 852                    | 2.7%                                    |
| Quintana Roo     | 1 135 309              | 342 572                   | 30.2%                                   |
| San Luis Potosí  | 2 410 414              | 343 179                   | 14.2%                                   |
| Sinaloa          | 2 608 442              | 60 021                    | 2.3%                                    |
| Sonora           | 2 394 861              | 112 606                   | 4.7%                                    |
| Tabasco          | 1 989 969              | 101 581                   | 5.1%                                    |
| Tamaulipas       | 3 024 238              | 47 936                    | 1.6%                                    |
| Tlaxcala         | 1 068 207              | 61 382                    | 5.7%                                    |
| Veracruz         | 7 110 214              | 969 439                   | 13.6%                                   |
| Yucatán          | 1 818 948              | 966 787                   | 53.2%                                   |
| Zacatecas        | 1 367 692              | 7 870                     | 0.6%                                    |

Fuente: elaboración propia con base en los datos tomados de De la Torre, 2010: 37.

Los estados con mayor población indígena son los que se encuentran en el sureste y centro del país. La población indígena en México se encuentra asentada principalmente en comunidades rurales que padecen condiciones precarias en materia de vivienda, infraestructura, educación y servicios básicos, incluso algunas localidades se encuentran en zonas de alta marginación. Si bien un gran número de pueblos indígenas “han logrado preservar su identidad y su lengua [...] se han caracterizado por ser el grupo poblacional con mayor rezago y marginación. Su situación no sólo se debe al acceso diferenciado que han tenido a los bienes públicos, sino también a la discriminación y exclusión de las que han sido objeto” (De la Torre, 2010: 7).



Al paso del tiempo la dinámica de las sociedades indígenas se ha transformado, las cifras han venido en aumento, y los grupos originarios han enfrentado cambios importantes en su cultura y en su estatus social, debido a la migración a contextos urbanos, la influencia de los medios de comunicación y la globalización. En décadas recientes, por las presiones políticas y sociales ha tenido lugar la necesidad de reformas a la Constitución para enfrentar la profunda desigualdad que caracteriza a los pueblos indígenas.

Para empezar hay que señalar que la modalidad intercultural bilingüe no representa un conjunto de escuelas dentro del sistema educativo, sino que es un enfoque formativo contemplado como transversal en el futuro: “la CGEIB desarrolla los modelos educativos interculturales en coordinación con instancias del sector educativo encargadas de su operación posterior”.<sup>6</sup> Tal desarrollo planteado por la CGEIB se refiere a las siguientes acciones: 1. formación docente con enfoque intercultural por medio de cursos para docentes en servicio, 2. Licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe impartida en 18 escuelas normales, 3. Programa de Atención a niños indígenas en Escuelas Generales, 4. asignatura estatal de Lengua y Cultura Indígena para la educación secundaria, 5. Bachilleratos Interculturales, 6. Universidades Interculturales. Por consiguiente, la CGEIB se encarga de la incorporación del enfoque intercultural bilingüe en el marco de la reforma curricular a través de los siguientes procesos: Reforma de la Educación Básica, Reforma Integral de la Educación Media Superior y Reforma a la Educación Normal.<sup>7</sup>

Como se observa, la EIB no es un sistema paralelo sino más bien una orientación educativa que atraviesa las escuelas existentes. Por eso, si intentamos orientarnos en la cobertura de la educación con aspecto étnico, tenemos que acudir a los diferentes tipos de escuelas centradas en los niños indígenas que existen en México. Entre éstas, hay que destacar la educación indígena y la educación comunitaria.

Es incuestionable que la educación básica es una etapa de formación fundamental, en la que se adquiere un aprendizaje integrado y los niños se desarrollan en lo físico, en lo social y en lo intelectual, sentando las bases del aprendizaje sistemático y continuo, así como las habilidades y actitudes que regularán su vida. En México, el sistema de educación primaria se cursa en seis grados y su conclusión es un requisito indispensable para ingresar a la secundaria. Este nivel educativo es obligatorio para niños cuya edad comprende de 6 a 14 años de edad y los servicios que presta el Estado son gratuitos.

---

<sup>6</sup> En <http://eib.sep.gob.mx/cgeib/index.php/la-cgeib> (20-09-2012).

<sup>7</sup> En <http://eib.sep.gob.mx/cgeib/index.php/la-cgeib> (11-09-2012).

En el ciclo escolar 2010-2011, la matrícula fue de 14.9 millones de alumnos en todo el país. Debido a la diversidad cultural y de los contextos geográficos, económicos y sociales del país, la educación primaria se imparte en tres modalidades: la primaria general que abarca 93.6% de los estudiantes, la primaria indígena o bilingüe y bicultural alcanza 5.7% y la educación comunitaria que cubre 0.7% de este nivel, las dos últimas se enfocan a los grupos étnicos.<sup>8</sup> La Secretaría de Educación Pública (SEP) brinda los servicios educativos de preescolar y primaria indígena a comunidades de 25 estados de los 31 que conforman el país.

Por educación indígena se denomina al “servicio brindado a la población indígena; su propósito es preservar y fomentar las costumbres, tradiciones y demás elementos de la cultura étnica, se caracteriza por ser bilingüe y bicultural” (INEGI, 2009).

**Cuadro 3**  
**Cobertura de primaria indígena (ciclo 2010-2011)**

| <i>A nivel nacional</i> | <i>Ciclo 2000-2001</i> | <i>Ciclo 2010-2011</i> | <i>Incremento</i> |
|-------------------------|------------------------|------------------------|-------------------|
| Alumnos                 | 792 530                | 844 081                | 6.5%              |
| Escuelas                | 9 065                  | 10 009                 | 10.4%             |
| Docentes bilingües      | 32 006                 | 36 397                 | 13.7%             |

Fuente: elaboración propia con base en los datos de estadísticas históricas por estado del sistema educativo nacional 2000 a 2010. Sistema Educativo de la República Mexicana ciclo escolar 2010-2011 SEP citado por IEESA 2012.

Por su parte, la educación comunitaria atiende la problemática de la desigualdad de oportunidades educativas de los niños indígenas que residen en localidades rurales con menos de cien habitantes, generalmente en zonas marginadas.<sup>9</sup> Cabe señalar que los responsables de guiar o impartir los cursos en este modelo, se denominan instructores comunitarios, son jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, originarios por lo general de zonas rurales y con escolaridad mínima de secundaria. Ellos prestan su servicio social como figuras educativas durante uno o dos años, y durante ese tiempo se instalan en la comunidad; a cambio reciben una beca para continuar con sus estudios y un apoyo económico mensual durante la prestación del servicio.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> [www.sep.gob.Estadi/principal.htm](http://www.sep.gob.Estadi/principal.htm) pag. 57 (11-08-2012).

<sup>9</sup> [conafe.gob.mx/educacioncomunitaria](http://conafe.gob.mx/educacioncomunitaria) (12-10-2012).

<sup>10</sup> [conafe.gob.mx/educacioncomunitaria](http://conafe.gob.mx/educacioncomunitaria) (12-10-2012).

En la educación comunitaria se trabaja en grupos multigrado y con alumnos que presentan diferentes niveles de conocimiento y ritmo de aprendizaje, así como con características culturales distintas.

Una de las modalidades de la educación comunitaria es el Programa de Atención Educativa a la Población Indígena (PAEPI) del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe).<sup>11</sup> Este programa opera en 16 estados de la república y está dirigido a la población hablante de lengua indígena, incorpora en sus contenidos escolares saberes culturales que sirvan de retroalimentación en su entorno étnico, la lengua materna es el principal medio de comunicación en el aula, sin embargo, también se enseña el español con el propósito de favorecer un ambiente práctico y pedagógico bilingüe.

En este rubro también se encuentra el Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI) de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el cual contribuye a disminuir las dificultades de acceso a la educación. En 1972 la SEP puso en marcha los albergues escolares indígenas con el fin de proporcionar un apoyo asistencial a los niños indígenas de comunidades dispersas y con altos índices de marginación, que no contaban con escuelas de organización completa, para facilitarles así el acceso a la educación primaria o la conclusión de dicho nivel educativo (Hernández, 1988: 30). El proyecto se originó debido a la demanda de las mismas comunidades, en las que las escuelas se localizaban lejos de las casas, lo cual se convertía en un problema para los niños que tenían que caminar largas distancias, además, sus padres no podían acompañarlos (Esquivel, 2010: 63). Por lo tanto, los albergues, organizados por los profesores y padres de familia proporcionan un alojamiento temporal a los alumnos. Actualmente se cuenta con 1 081 albergues en 21 estados que atienden a un promedio de 50 escolares (Programa de Acción 2002-2010 citado en Esquivel, 2010: 6), que promueven el desarrollo integral de la población infantil y brindan servicios nutricionales mínimos y de salud, así como recreativos: [...] cuentan con dormitorio, cocina, comedor, sanitarios y regaderas [...] algunos tienen sala de usos múltiples equipada con computadoras. Funcionan de lunes a viernes los 200 días del ciclo escolar, pero no son centros educativos en un concepto

---

<sup>11</sup> Conafe (Consejo Nacional de Fomento Educativo). “En el año 2000, las necesidades imperantes en materia de atención educativa en el país obligaron al Conafe a proponer una estructura orgánica que favoreciera el desarrollo de la educación básica bajo los criterios de equidad y pertinencia en los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, marginados y de alto rezago educativo”. [www.conafe.mx/gxpistes/antecedentes](http://www.conafe.mx/gxpistes/antecedentes) (12 de octubre de 2012).

formal. La formación académica se imparte en una escuela oficial ubicada muy cerca del albergue y las actividades extraescolares se realizan con el apoyo de promotores del Conafe (Memoria de la política pública..., 2001-2006: 98, en Esquivel, 2010: 63).

Lo anterior permite observar que el surgimiento y desarrollo de la EIB, en México es resultado de un constante ordenamiento social y político de los pueblos indígenas, es un proyecto educativo, social y cultural, que pretende en principio atender a uno de los grupos más necesitados del país.

Llaman la atención los límites de la implementación del modelo educativo que en la actualidad abarca sólo una pequeña parte del nivel preescolar y de primaria, mientras que los niveles de secundaria y medio superior prácticamente no están atendidos por esta modalidad. Aunque existe la voluntad de transversalizar el enfoque intercultural en todas las materias impartidas en las escuelas secundarias, el mayor logro de la CGEIB en la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) ha sido el plan de implementar la asignatura obligatoria Lengua y Cultura Indígena, aprobado en 2006. Sin embargo, esta asignatura sólo se impartirá en las escuelas secundarias situadas en regiones de más del 30% de población indígena.<sup>12</sup>

En cuanto al nivel medio superior, existe una modalidad llamada “bachillerato intercultural”, pero con cobertura mínima, ya que en 2009 contaba con sólo siete planteles, todos ubicados en zonas de alta presencia indígena.<sup>13</sup>

Y por último, a nivel superior existe una red de las llamadas universidades interculturales pero se trata de un proyecto incipiente y su cobertura (10 instituciones) no es suficiente en un país tan extenso como México.<sup>14</sup>

#### SITUACIÓN ACTUAL DE LA EIB

Al revisar los lineamientos generales del modelo educativo, podemos advertir varias incongruencias conceptuales. En primer lugar, dentro de la EIB, el concepto de la interculturalidad se reduce a un solo segmento del amplio panorama de la diversidad mexicana: la relación entre la sociedad mayoritaria y los pueblos indígenas. Sin embargo, como señalan los mismos autores, en México, la diversidad incluye un

---

<sup>12</sup> En [http://eib.sep.gob.mx/cgeib/dmodelos/eib\\_en\\_educacion\\_secundaria.pdf](http://eib.sep.gob.mx/cgeib/dmodelos/eib_en_educacion_secundaria.pdf) (10-10-2012).

<sup>13</sup> <http://eib.sep.gob.mx/cgeib/index.php/bachillerato-intercultural-i?phpMyAdmin=0IKEIK9LLTU14OZJS-AHK7kwoJ0> (10-10-2012).

<sup>14</sup> [www.redui.org.mx](http://www.redui.org.mx) (10-10-2012).

número más amplio de actores (tales como las minorías religiosas o de otra orientación sexual). Cabe preguntarse si en tal caso, la interculturalidad planteada no se aproxima más al problemático concepto de la biculturalidad. Por cierto, si el modelo de la educación bilingüe bicultural (el antecedente histórico de la EIB) con su carácter dualista fue propenso para recibir críticas, con la EIB el discurso se aleja de las dicotomías sencillas y se hace más complejo conforme sigue evolucionando la problemática de los derechos humanos, étnicos y de minorías a nivel global. La cultura ya no se presenta como algo que se pueda encasillar, ahora se reconoce su dinamismo interno y su capacidad para la interrelación en situaciones de contacto entre grupos diferentes. A pesar de esto, el modelo de la EIB se aleja de su predecesor más bien en el plano discursivo que en el práctico, y su noción de la diversidad de la cual se deriva la interculturalidad, asocia las minorías culturales solamente con los indígenas.

El segundo aspecto cuestionable es el hecho de que la cobertura de la EIB por ahora tenga que ver precisamente con los pueblos indígenas, aunque la teoría plantea una interculturalidad para toda la sociedad. Con esto, el concepto se niega a sí mismo, ya que no puede existir una interculturalidad unilateral, ejercida sólo por una parte de los actores involucrados.

De modo parecido, los autores del modelo educativo declaran que éste es de suma importancia en los contextos urbanos marcados por la migración y otros espacios semejantes (como son los campamentos de los jornaleros migrantes en zonas de agricultura comercial). No obstante tal afirmación, la cobertura en estos contextos es inexistente.

Como conclusión, si la EIB ha sido llevada solamente a las comunidades indígenas, habría que preguntarnos, ¿dónde llegan los alumnos a experimentar la convivencia cotidiana con la alteridad que se acentúa en la teoría educativa?

Al exponer sobre la problemática de la educación indígena, mediante un círculo vicioso necesariamente llegamos al punto crítico clave: el grado de autonomía que ejercen los indígenas en el sistema educativo.<sup>15</sup> Esto es visible en el análisis que hace Antequera sobre la EIB mexicana. Este autor señala que, al poner énfasis en la valoración de la diversidad en plano abstracto, a las escuelas de la EIB se les escapan las

---

<sup>15</sup> Habíamos insinuado que la autonomía y la autodeterminación son los ejes de las demandas formuladas desde los movimientos indígenas, en México, sobre todo el zapatista, y que el Estado se niega a concederles este derecho (es decir, definirlos como “sujetos de interés público”), manteniendo a los pueblos indígenas en un nicho jurídico (“objetos de interés público”) marcado por el antiguo paternalismo indigenista.

especificidades contextuales de la localidad atendida. Para evitarlo, la escuela debería enfatizar la necesidad de construir condiciones políticas y económicas que favorezcan la implantación práctica de la axiología intercultural y, sobre todo, trascender el espacio del aula y ponerse a trabajar desde y para la comunidad. La escuela, burocratizada, masificada y politizada, no reconoce el derecho de los padres de familia de participar en las decisiones sobre lo que es o no es bueno para sus hijos (Antequera, 2010: 217-218). Acabamos entonces en el punto crítico mencionado: para que la EIB tenga sentido y obtenga resultados, es indispensable rechazar la hegemonía de las instancias oficiales e incentivar la participación activa de las comunidades indígenas para que desde sus propias cosmovisiones y prácticas ancestrales reconceptualicen la educación que reciben: una educación que hasta la fecha ha seguido los patrones pedagógicos occidentales tanto en forma como en contenido. Sólo al mostrar la voluntad de dejar atrás las estructuras pedagógicas impuestas por la sociedad globalizada, la interculturalidad dejará de ser una herramienta discursiva ventajosa y se convertirá en una aspiración real.

## CONCLUSIONES

Existe una enorme brecha entre los pueblos indígenas que demandan la autonomía (también educativa) y las soluciones que el gobierno federal está dispuesto a ofertar. Además, el proyecto de la EIB aún queda a una enorme distancia de la realidad cotidiana que se vive en las aulas; digamos que hay logros institucionales, sin embargo, las condiciones de infraestructura y equipamiento, la preparación y condiciones de trabajo de los docentes, los libros de texto y la cobertura son factores que requieren mayor atención.

En la actualidad, la educación de corte intercultural y bilingüe la reciben las comunidades indígenas, mientras que la sociedad mayoritaria y sobre todo urbana está excluida del compromiso de educarse en el marco del carácter culturalmente diverso de su país.

Hay que tener presente que los problemas que enfrenta México como un país culturalmente diverso no se deben solamente a la ausencia de un diálogo respetuoso entre los grupos culturales presentes, sino que tienen raíces en la marginación política y económica de los grupos minoritarios, en este caso los pueblos indígenas (Antequera,

2010: 216). Es decir, aunque la práctica de la EIB se vaya realizando siguiendo el ideal que le dio origen, por sí misma difícilmente podría responsabilizarse por la transformación positiva de las relaciones entre los diversos actores culturales dentro del país, puesto que la primera piedra con la que tropezaría serían precisamente las relaciones de poder que impiden una realización igualitaria y pertinente de los procesos educativos.

No obstante todo lo expuesto, dentro del sistema educativo mexicano la EIB representa un avance teórico indiscutible que no se puede pasar por alto y que hay que seguir desarrollando.

## REFERENCIAS

- Ahuja-Sánchez, R.; G. Berumen-Campos; M. Casillas-Muñoz *et al.* (2004), *Políticas y fundamentos de la educación intercultural bilingüe en México*, México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB).
- Antequera-Durán, N. (2010), *Multiculturalismo e interculturalidad. Políticas y prácticas de la educación indígena*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Barnach-Calbó Martínez, E. (1997), “La nueva educación indígena en Iberoamérica”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 13, pp. 13-33.
- Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) (2012), [http://eib.sep.gob.mx/cgeib/dmodelos/eib\\_en\\_educacion\\_secundaria.pdf](http://eib.sep.gob.mx/cgeib/dmodelos/eib_en_educacion_secundaria.pdf) (10-10-2012) <http://eib.sep.gob.mx/cgeib/index.php/bachillerato-intercultural-i?phpMyAdmin=0IKEIK9LLTU14OZJS-AHK7kwoJ0> (10 de octubre de 2012).
- Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) (2012), [conafe.gob.mx/educacioncomunitaria](http://conafe.gob.mx/educacioncomunitaria) (12 de octubre de 2012).
- De la Torre García, R. (ed.) (2010), *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Esquivel-Alvirde, M. I. (2010), *Identidad étnica y el programa de albergues escolares indígenas: el caso de “Rangu ya batis hñahñu” en San Marcos Tlalapan, Estado de México* (tesis), México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Hernández-López, R. (1988), “Albergues escolares: una alternativa con dificultades”, *Revista Indígena: El INI hoy*, 40 Aniversario, número extraordinario, México.

- Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América (IEESA) (2012), [http://www.ieesa.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/La-escuela-rural-en-el-nivel-preescolar-en-la-RM.rev\\_.pdf](http://www.ieesa.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/La-escuela-rural-en-el-nivel-preescolar-en-la-RM.rev_.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2009), *Perfil sociodemográfico de la población que habla lengua indígena* [on-line]. 2009 [cit. 2013-02-11], disponible en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/poblacion\\_indigena/leng\\_indi/PHLI.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/poblacion_indigena/leng_indi/PHLI.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010), *XII Censo de Población y Vivienda 2010*, México.
- Llanes-Ortiz, G. (2008), “Interculturalización fallida”, *Trace* [on-line], č. 53 [cit. 2010-09-20], en <http://trace.revues.org/index390.html>
- Montemayor, C. (2008), *Los pueblos indios de México. Evolución histórica de su concepto y realidad social*, México, Debolsillo.
- Ramírez-Castañeda, E. (2006), *La educación indígena en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Stavenhagen, R. (1992), “Los derechos de los indígenas. Algunos problemas conceptuales”, *Nueva Antropología*, núm. 43, año XIII, pp. 83-99.
- Tubino, F. (2005), “La praxis de la interculturalidad en los estados nacionales latinoamericanos”, *Cuadernos Interculturales*, núm. 3 (5), pp. 83-96.



## EL CONCEPTO MULTICULTURAL EN LA EDUCACIÓN CHECA

*Andrea Preissová-Krejčí\**

### RESUMEN

El capítulo trata sobre la idea del multiculturalismo y su participación en el sistema educativo checo a nivel secundario y terciario desde el 2007. Gracias a esta reforma en las escuelas existe, entre otros aspectos, una educación multicultural institucionalizada. Los problemas sociales asociados con la minoría romaní (pobreza, delincuencia, segregación, etc.) atraen demasiada atención a pesar de la aplicación de una educación para la tolerancia, pluralismo y comportamiento libre de prejuicios en otras áreas, tales como la promoción del acceso equitativo a la educación sin diferencia de género, clase social, salud y discapacidad, estatus, etc. Precisamente por esta razón, la población checa necesita prepararse para vivir en la sociedad multicultural del futuro y asumir una conducta libre de prejuicios, xenofobia y actitudes extremas hacia los extranjeros. Este estudio analiza los problemas surgidos durante la implementación de la educación multicultural en las escuelas y también los motivos del actual rechazo del multiculturalismo por parte de la sociedad checa.

Palabras clave: multiculturalismo, sistema educativo, educación multicultural, minoría romaní.

### ABSTRACT

The chapter deals with the idea of multiculturalism and its participation on Czech education from secondary to tertiary degree from the year 2007. Thanks to this reform there is, among others, institutionalized multicultural education in schools. Social problems attaching to the Roma minority (poverty, crime, segregation, etc.) attract too much attention in spite of application of education to tolerance, pluralism and anti-prejudicial behaviour in other areas, in terms of promoting equal access on the basis of gender, social class, health and disability, status, etc. This is the main reason why the Czech population needs to be prepared for the multicultural society of the future by suppressing prejudiced behaviour, xenophobia and extremist attitudes towards foreigners. Our study deals with problems that occurred during the implementation of multicultural education into schools and also with the motives for the current refusal of multiculturalism by the Czech society.

Key words: multiculturalism, Czech education, multicultural education, Roma.

---

\* Universidad de Palacký en Olomouc, República Checa. Correo-e: andrea.krejci@email.cz

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la población de la República Checa alcanza 10' 516 125 habitantes (el dato procede del 2012; čsŮ, on-line, 2013a). En lo referente a la composición de la nación, se trata de una región centroeuropea bastante homogénea. Es un hecho que no es posible caracterizar a la sociedad checa de otra manera, aunque esto sea rechazado por los numerosos partidarios de la política transcultural y de las ideas multiculturales. La sociedad de la República la constituyen sobre todo los checos (94%), aunque desde la perspectiva histórica esta situación es relativamente reciente que se remonta a la segunda mitad del siglo XX cuando una parte significativa de los habitantes no hablantes del checo, concretamente alemanes y húngaros, abandonaron Checoslovaquia por razones políticas. El predominio de los checos sobre las minorías es casi absoluto tanto en el aspecto cultural como en el lingüístico. No fue siempre así, hace apenas cien años, en el territorio de la actual República Checa habitaba una significativa minoría alemana que representaba aproximadamente una tercera parte de la población total de Bohemia y Moravia,<sup>1</sup> pero también existía la minoría polaca y judía. A finales del siglo XIX, en el imperio austro-húngaro (la monarquía gobernada por la Casa de Austria a la que Bohemia y Moravia pertenecían) era común el uso de dos lenguas oficiales, en este territorio se trataba del checo y el alemán. El imperio austro-húngaro decimonónico era un verdadero estado multinacional con una diversidad religiosa, lingüística y cultural. Sin embargo, la República Checoslovaca (el país sucesor del imperio austro-húngaro), la que después pasó a ser la República Checa, ha perdido esta herencia en el transcurso de los acontecimientos históricos del siglo XX.

En la actualidad, la composición étnica de la población de la República Checa se enriquece sobre todo por los numerosos migrantes del oriente de Europa y el sureste de Asia. Esta realidad se traduce en la necesidad de preparar a la población mayoritaria checa a una futura sociedad multicultural, enfatizando la supresión de su conducta prejuiciosa, xenofobia y actitudes extremistas hacia los extranjeros. En la actualidad, en la República Checa habitan varias minorías lingüísticas (o étnicas). La minoría más numerosa es representada por los “vecinos” eslovacos (2%), quienes habían vivido,

---

<sup>1</sup> En la segunda mitad del siglo XIX, 37% de la población de Bohemia era alemana, mientras que en Moravia esta proporción era menor, aproximadamente 29% (Kol. autorŮ, 1999: 129).

hasta el año 1993, durante casi 500 años junto con los checos dentro de un solo Estado. Las siguientes minorías más numerosas, aunque representadas por menos de 1%, son los polacos (0.51%), alemanes (0.38%), ucranianos (0.22%) y vietnamitas (0.17%). También el número de los extranjeros ha ido en aumento durante las últimas dos décadas, como lo demuestran los datos del Instituto de Estadística de la República Checa (*Český Statistický Úřad, čsÚ*). Según čsÚ, para el 31 de diciembre de 2011 había más de 434 mil extranjeros en el país. Sin embargo, su proporción respecto a la población total es bastante baja (aproximadamente 4%) si se compara con los demás países europeos.<sup>2</sup>

Por último, en relación con la representación cuantitativa de la minoría romaní, si se compra ésta no tiene mucho peso en comparación con las demás minorías nacionales.<sup>3</sup> En el Censo de Población y Vivienda 2011 (*Sčítání lidu, domů a bytů 2011*), 5 135 personas declararon tener la nacionalidad romaní y otras 7 717 declararon tener dos nacionalidades, una de éstas la romaní. En adición, no sobra revisar las estadísticas referentes a la lengua materna. Menos de 5 mil habitantes dijeron que su única lengua materna era la romaní, sin embargo, más de 33 mil personas consideraron tener dos lenguas maternas, el romaní y el checo, y otras 2 mil personas el romaní y el eslovaco (čsÚ, on-line, 2012a). Según las estimaciones expertas, el número de los romaníes en la República Checa es mucho más alto. Generalmente se encuentra la cifra entre 150 y 200 mil personas (Gabal y Víšek, on-line, 2010: 4). Claro está, esta cifra abarca también a las personas consideradas como romaníes por su entorno.

En la República Checa, los miembros de las minorías nacionales tienen derecho a recibir la educación en su propia lengua (MŠMT, on-line, 2006-2012). En la actualidad se brinda apoyo sobre todo a la educación de la minoría nacional polaca, en donde la enseñanza es únicamente en polaco en algunas escuelas primarias de la Moravia del norte. En relación con la educación bilingüe, las instituciones educativas que más se aproximan a este concepto son las escuelas que enseñan una parte de las asignaturas en la lengua materna de los alumnos y otra parte en una lengua extranjera. Las escuelas que practican este modelo, el más preferido, son las de habla inglesa (existen guarderías

---

<sup>2</sup> En el capítulo “El contexto social de la integración de los migrantes en la República Checa después del año 1989. El caso de los mongoles y los ucranianos”, se retoma el tema de la composición étnica de la República Checa (nota de los editores).

<sup>3</sup> Junto con la nacionalidad mayoritaria checa, la más numerosa es la morava (521 801), luego la eslovaca (147 152), ucraniana (53 253), polaca (39 096) y vietnamita (29 660) (čsÚ, on-line, 2012a).

y escuelas primarias “inglesas”), pero también preparatorias con énfasis en la lengua inglesa, alemana, francesa, etc. Sin embargo, la cobertura de este tipo de escuelas no es muy amplia en ningún nivel educativo y además, su prioridad es enseñar las lenguas extranjeras (sobre todo inglés y francés) de modo más eficiente a la población mayoritaria.<sup>4</sup> También los romaníes reciben la instrucción en la lengua mayoritaria, es decir, en checo, ya que la lengua romaní no se emplea en el sistema educativo, pero cabe señalar que sólo cierta parte de la población romaní domina su lengua, aunque los movimientos étnicos romaníes se esfuerzan por revitalizarla.

#### LA SOCIEDAD MODERNA: UN MOSAICO CULTURAL<sup>5</sup>

En las sociedades que son culturalmente diversas a largo plazo y parte de su identidad nacional está basada en el reconocimiento de la diversidad, la educación multicultural es una parte automática o longitudinalmente coherente con la currícula escolar. Al contrario, en las sociedades totalitarias o posttotalitarias, orientadas a largo plazo hacia una identidad nacional ligada a una ideología unitaria, la aproximación multicultural en la educación queda paralizada y limitada a los problemas sustitutivos, sea relacionándolos con el folclore, con una minoría problemática o con las minorías étnicas, religiosas, etc. En la sociedad checa, tal seudoproblema es asunto de la minoría romaní. Los romaníes son un grupo que, respecto a la mayoría, muestra porcentajes relevantes en la delincuencia, las aportaciones sociales demandadas al Estado, la pobreza y el bajo nivel de instrucción.

En la educación multicultural se busca sobre todo priorizar tales valores que lleven a una educación y sociedad socialmente justas.<sup>6</sup> A diferencia de la sociedad checa, en otros países (por ejemplo en los EE.UU.), la educación multicultural tiene una larga tradición. Son precisamente los estadounidenses quienes suelen ver las

---

<sup>4</sup> El término “enseñanza bilingüe” resulta confuso en este caso, ya que ambos idiomas se separan estrictamente. Por eso sería más adecuado hablar de un programa bilingüe. Además, en una serie de escuelas se va implementando el programa CLIL (Content and Language Integrated Learning) que consiste en el desarrollo de la habilidad comunicativa en la lengua extranjera y la adquisición de conocimientos simultánea en una asignatura de tipo no lingüístico (Novotná *et al.*, on-line, 2010).

<sup>5</sup> Término usado por DomNwachukwu (2010: 5).

<sup>6</sup> Ésta fue la elección también de Christine E. Sleeter y Carl A. Grant (2009: 229).

dimensiones de la educación multicultural en el amplio contexto de la formación de una sociedad socialmente justa. Banks y McGee (2009: 5) opinan que se debería educar a los estudiantes para ser ciudadanos perceptivos, morales, atentos, activos y con responsabilidad por la justicia social en este agitado mundo. Una educación que sólo motiva a los alumnos a alcanzar resultados medibles y que no hace más que observar el incremento educativo resulta insuficiente porque los conflictos mundiales más graves no han sido causados por la gente analfabeta sino por las personas que, sin tomar en cuenta su origen, raza o religión, no han sido capaces de cooperar y contribuir a la solución de los conflictos y problemas universales, tales como el calentamiento global, la epidemia del sida, la pobreza, el terrorismo o las guerras. La educación multicultural debe apoyar la reforma del proceso educativo para fomentar no sólo las habilidades cognitivas sino también las emocionales, de tal modo que la escuela se empiece a percibir como un sistema social donde todas las variables principales estén íntimamente vinculadas con el objetivo de asegurar las condiciones igualitarias para que los alumnos de diferentes razas, culturas, religiones, género o clases sociales puedan alcanzar un buen rendimiento escolar. En los salones culturalmente diversos, los maestros pueden ir eliminando los estereotipos y prejuicios sobre “los otros”, arraigados en la “sociedad americana tradicional” con la ayuda de los mismos alumnos, al construir el conocimiento mediante ejemplos con los diferentes espacios culturales de donde proceden los alumnos (Banks y McGee, 2009: 22-23).

Debido a una experiencia histórica diferente, los estadounidenses advierten los objetivos de la educación multicultural más claramente que la mayoría de los checos, cuyo entendimiento superficial de la cultura y de sus diferencias basadas en la etnicidad oscurece las metas de la educación moderna como tal. En la República Checa, la idea de una sociedad civil apoyada en los valores como el pluralismo, la igualdad y la solidaridad no se acepta unívocamente y mucho menos se vive cotidianamente. La nueva aproximación a la diversidad en las sociedades modernas revela varios problemas graves y ante la mayoría de ellos, los checos no quieren mirar. Una educación multicultural correctamente gestionada debería ayudar a descubrir y entender todos estos aspectos.

## LA EDUCACIÓN MULTICULTURAL EN LA REPÚBLICA CHECA

En la Europa actual, la educación multicultural se entiende, de acuerdo con los patrones estadounidenses, como un concepto englobador que abarca la etnicidad, la diversidad cultural y lingüística, la diversidad del estatus social, género o discapacidad física (Sleeter y Grant, 2009: 33).

Muchos pedagogos y también ciudadanos siguen relacionando la problemática del multiculturalismo únicamente con la discriminación racial o étnica, sin embargo, el multiculturalismo se ocupa de una diversidad humana mucho más amplia y también de sus manifestaciones, aceptadas o no por la parte mayoritaria de la sociedad. Para definir la educación multicultural, se inicia con la definición del multiculturalismo como una ideología basada en la coexistencia no conflictiva e igualitaria de los diferentes grupos culturales, étnicos, religiosos, etc. Se designa como la educación multicultural a los procedimientos educativos que obvian la problemática no sólo de la diversidad racial o étnica, sino también la de las diferencias culturales, estatus social, diferencias de género o discapacidad física. La diversidad racial o étnica no es la forma primaria de la desigualdad social, la que tiene que ser estudiada y resuelta.

Por ejemplo, los problemas relacionados con la minoría romaní son sin duda graves. Se trata de su exclusión social y espacial, el surgimiento de escuelas comunitarias (en las que muchos ven la mejor herramienta para la inclusión de los romanés en la sociedad mayoritaria, mientras que otros las culpan por promover una educación étnica y segregada<sup>7</sup>), el alto índice de delincuencia sobre todo dentro de los ghettos romanés, la situación de las numerosas familias romanés que viven “a costa de la sociedad” al depender de las aportaciones sociales del Estado, y los intentos fallidos de las organizaciones estatales y no estatales de revertir estos problemas. Pero dentro de la problemática de la convivencia multicultural entre los ciudadanos de los países de la Europa central o concretamente de la República Checa, estos problemas no deberían ocultar otros que son igualmente o todavía más graves, los que motivan la implementación de la educación multicultural en todos los tipos de escuelas y a todos los niveles educativos. El descubrimiento del llamado “problema romaní” o su acentuación exagerada devalúa los objetivos de la política multicultural y de la educación para los valores de una sociedad plural, moderna y democrática, orientada hacia un diálogo transcultural y una convivencia multicultural.

---

<sup>7</sup> Para más información sobre la segregación en la educación comunitaria, véase Hůle, 2007: 40-46.

El “problema romaní” oculta otros importantes casos de desigualdad que la República Checa debería saber resolver: la segregación (en el sentido de separar cierto grupo preferido) en la educación, ciencia, política o religión, tomando en cuenta la relación entre los hombres y las mujeres, entre la mayoría checa y las minorías, entre las clases media y media alta y las clases media baja y baja, etc. Todo esto perjudica la igualdad social declarada en el aspecto ideológico y legítimo por el Estado y también la educación orientada precisamente a la igualdad, o profundiza la desigualdad social ya existente. Dentro de la sociedad checa, de ningún modo está asegurado el acceso igualitario a la educación, al desempeño laboral, estatus social o remuneración económica en el sentido de una igualdad realizada al sesgo de la etnicidad, género, orientación sexual, clase social, condición de salud o edad. La llamada desigualdad “racial” enfatizada por los medios de comunicación y los políticos es sólo un reflejo efímero de un problema mucho más grande y profundamente enraizado –la desigualdad social– que se traduce en múltiples problemas sociales.

La educación multicultural en la República Checa tiene una historia corta, está ligada a algunos elementos de la etnología, estudios del folclore y conscientización nacional, pero dentro del espíritu europeo de transnacionalismo y liberalismo apenas está adquiriendo partidarios entre los maestros. En el marco de su atestación pedagógica, los maestros hasta recientemente no habían sido preparados para las consecuencias multiculturales de su trabajo. No existe una sola concepción de la educación multicultural y, en consecuencia, los maestros no apoyan un solo plan de la educación multicultural para implementar.

De acuerdo con las experiencias estadounidenses hay que señalar que también en la República Checa, “la escuela refleja la sociedad a la que pertenece” (Sleeter y Grant, 2009: 19). La idea del multiculturalismo entró en la educación secundaria y terciaria en 2007 en el contexto de la implementación de la reforma educativa según el nuevo Programa Nacional del Desarrollo Educativo del 2001. Con dicha reforma, en las escuelas ha sido introducido un nuevo contenido educativo llamado la educación multicultural. Ésta se realiza como un tema transversal que debe figurar dentro de la instrucción estándar como parte de las diferentes asignaturas. En el Programa Nacional del Desarrollo Educativo en donde se delimitan los aspectos selectos del desarrollo de la concepción educativa para el periodo 2000-2010, se llama el Libro Blanco. Esta denominación se ha enraizado no sólo entre los especialistas sino también entre el público común.

El Libro Blanco establece el cuadro básico para el desarrollo educativo en la República Checa que determina todas las demás transformaciones educativas desde 2001. Dado que es el documento con mayor peso jurídico, en este libro descansa toda la reforma educativa checa: forma la estrategia gubernamental del desarrollo educativo, refleja los intereses de la sociedad y propone impulsos concretos para la práctica escolar.<sup>8</sup>

Según el análisis del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Libro Blanco del 2008, una de las principales debilidades del sistema educativo checo son las disparidades en la justicia en la educación, a pesar de que la mayoría de la población tiene mayor acceso a los tres niveles educativos como nunca antes. Pero no existe un seguimiento continuo de la justicia en el sistema educativo. Los resultados de la investigación internacional sobre el alfabetismo matemático, de lectura y de ciencias naturales efectuada por OECD y PISA<sup>9</sup> evidencian la existencia de diferencias significativas en la composición social de los alumnos en las escuelas y también en los resultados de los alumnos y las escuelas respectivas. Cabe agregar que, los resultados educativos dependen del trasfondo familiar mucho más que en los demás países de la OECD. Las medidas que deben contribuir a la igualdad dentro del sistema no han sido lo suficientemente eficientes, dado que abarcan tan sólo el apoyo a los alumnos que tienen necesidades educativas especiales (discapacitados, en desventaja social o en desventaja de salud), no a los alumnos cuyas familias no son capaces de proporcionar a sus hijos las condiciones y la asistencia suficientes para cumplir con los requisitos de la escuela (*Analyza naplnění cílů Národního programu rozvoje vzdělávání v České republice v roce 2001*, on-line, 2009).

Como ya se señaló, uno de los problemas específicos del sistema educativo checo es la educación de los niños de origen romaní. En las localidades romaníes, las organizaciones estatales y no estatales realizan una serie de actividades enfocadas en elevar la asistencia o el rendimiento escolar de los alumnos romaníes. No obstante ello, sólo 30% aproximadamente de los jóvenes romaníes y cerca del 50% de las adolescentes romaníes egresan de la escuela con el mismo grupo con el que empezaron a estudiar. Los demás suelen ser transferidos a grupos con requerimientos más bajos (*Analyza*

---

<sup>8</sup> En esta sección nos basamos en nuestra publicación anterior, véase Preissová, Cichá y Gulová, 2012: 100-109.

<sup>9</sup> OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. PISA, Programme for International Student Assessment.



naplnění cílů Národního programu rozvoje vzdělávání v České republice v roce 2001, on-line, 2009).

Según los autores de este análisis, la desigualdad en la educación se reduciría si la política educativa checa estableciera como prioridad el acceso justo a la educación. “Desafortunadamente, las investigaciones realizadas sobre este tema durante los últimos años señalan que el sistema educativo checo [...] contribuye a la reproducción de la exclusión social” (Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011-2015, on-line, 2011: 8).

Entre los aspectos del desarrollo de la concepción educativa entre 2000 y 2010 que se refieren directamente a la educación multicultural pertenece el esfuerzo de mantener equilibrado el contenido curricular y el desarrollo de las actitudes, valores, habilidades y competencias para la vida, y también fortalecer la cohesión de la sociedad: brindar una educación sobre los derechos humanos, multiculturalidad y cooperación en la sociedad europea en proceso de globalización, igual que el apoyo a la democracia y a la sociedad ciudadana y, por último, la implementación de la enseñanza de dos lenguas extranjeras en la educación primaria.

Uno de los aspectos de la educación multicultural es la prevención al razonamiento xenófobo, basada en la autocomprensión de los alumnos y el entendimiento de los valores de la propia cultura, y al mismo tiempo el desarrollo de la habilidad de pensar empática y tolerantemente, entender que cada ser humano es único y tiene su propia dignidad. En la educación multicultural se destacan las relaciones interpersonales en la escuela tanto entre los alumnos como entre éstos y sus maestros. No sólo el ambiente en el grupo, sino también la personalidad y la competencia del pedagogo juegan un rol importante en la consecución de este tipo de educación.<sup>10</sup>

La reforma educativa checa que cuenta con la educación multicultural como parte del currículo escolar, fue creada por encargo político y debido a ello ha tenido y sigue teniendo grandes problemas en ser aceptada por los pedagogos. Fue de manera regresiva que se empezaron a implementar varios programas, proyectos, conferencias, etc., en apoyo a la reforma educativa en las escuelas en su mayoría sostenida por los fondos sociales europeos (*evropské sociální fondy*, ESF) y cuya meta es promover la aceptación de la educación multicultural tanto entre los maestros como entre los alumnos.

---

<sup>10</sup> Sobre el tema de la personalidad del pedagogo se explica a detalle en Preissová, Cichá y Gulová, 2012: 123-129.

La educación multicultural es uno de los círculos de enseñanza y conocimiento más problemáticos que se están implementando, y además es transversal en todas las áreas del proceso educativo. Es precisamente la escasa preparación de los pedagogos para manejar al menos las bases metodológicas de esta educación lo que nos motiva a reflexionar sobre este grave problema.

La sociedad checa no recibe con una actitud positiva las influencias de las comunidades culturalmente diferentes, los migrantes o minorías.<sup>11</sup> En adición, la mayoría de los checos sufren de una xenofobia exagerada. Es precisamente la reforma educativa recién aplicada en las escuelas primarias, secundarias y preparatorias, la que debe disminuir la xenofobia y el racismo en la sociedad y reforzar la tolerancia y el respeto hacia los demás, los grupos étnicos y las minorías sociales, entre los niños y los jóvenes. De tal modo que esto podría contribuir a la superación de la desinterpretación de las diferencias interculturales entre la mayoría checa y dichas minorías.

Los prejuicios que se producen a partir de la conducta han existido desde los orígenes de la humanidad hasta la actualidad.<sup>12</sup> Sólo permanece la pregunta hasta qué punto se percata de su influencia sobre el propio comportamiento y si se tiene la voluntad de trabajar de manera crítica con ellos. En el marco de la educación social y de la personalidad del niño, son las escuelas o específicamente los maestros que deberían contribuir activamente a la disminución de la tensión entre los grupos en la sociedad, aunque a menudo éstos no se dan cuenta del papel que representan. Se procurará aclarar por qué sucede esto.

Cada sociedad se va desarrollando dentro de sus posibilidades históricas y sociales. La sociedad checa apenas se está incorporando a la sociedad europea multicultural, en la época posmoderna de su historia. Desde el paradigma de la sociedad entera, en comparación con las sociedades numerosas de la Europa occidental o de América, los checos se encuentran en el margen del caldero europeo multicultural, con lo cual no se quiere decir que sea una sociedad que no pertenezca a Europa desde el punto de vista de sus tradiciones y su evolución histórica. Siempre han estado y siguen estando

---

<sup>11</sup> Esto demuestra por ejemplo la incompreensión de los maestros de la conducta social de alumnos y alumnas de origen asiático en las escuelas primarias. Aunque la maestra quisiera demostrar afecto a sus alumnos asiáticos, no respetar el tabú del contacto físico entre la maestra y el alumno puede causar una gran confusión en el niño. También se debería tolerar que los alumnos asiáticos no miren al maestro a los ojos y no se suenen la nariz en el salón (véase Preissová, 2010: 110-116).

<sup>12</sup> Esta problemática fue estudiada por primera vez en Preissová, Cichá y Gulová, 2012: 15-17.

presentes en el caldero multiétnico y multicultural europeo; de hecho, después del año 1918, sólo el 64.3% de la población declaró pertenecer a la nacionalidad checoslovaca y también después de la Segunda Guerra Mundial, la República Checoslovaca permaneció en un estado étnicamente heterogéneo. Sin embargo, la historia del siglo xx los excluyó del diálogo centenario y los procesos de aculturación europeos los alcanzaron cuando todavía no estaban preparados para enfrentarlos. La homogeneización étnica de la población checa se daba en periodos históricos difíciles, relacionados con excesos de violencia por parte de los ocupantes, las naciones gobernantes, pero también por los mismos checos que anhelaban reparar las injusticias que su nación había sufrido durante siglos. Tal es el caso del genocidio nazi de los judíos y los romaníes checos o la deportación de los alemanes después de la guerra, fundamentado por los decretos del presidente Edvard Beneš en verano de 1945.

Durante generaciones, la conciencia nacional se confundía con la unidad nacional. El nacionalismo se justificaba con el racionalismo, útil para la conservación de la nación checa o la eslovaca. Pero esta actitud no corresponde con la realidad político-económica de la comunidad europea contemporánea donde los elementos de la globalización introducen aspectos de la sociedad multicultural y multiétnica del siglo XXI.

¿Por qué muy frecuentemente se escucha y se habla sobre el multiculturalismo? ¿En qué consiste el objetivo de la educación multicultural?<sup>13</sup> Cichá (2007: 227) opina que “la sociedad tiene interés en una mayor comprensión de la diferencia y la alteridad”. Según esta autora, una de las tareas más importantes del pedagogo es “ser sobre todo humanistas, promotores y defensores de la humanidad en el sentido más amplio de la palabra, es decir, también de la variabilidad, variedad y alteridad humana”. ¿Será capaz la comunidad pedagógica de enfrentar una tarea de tal magnitud? En otras palabras, ¿disponen los pedagogos de suficientes conocimientos y métodos para atender la compleja problemática del multiculturalismo? Con este punto de partida que justifica la necesidad de la educación multicultural desde el nivel básico hasta el superior, quizás hasta alcanzar el estado de la sociedad de conocimiento, se opone el politólogo italiano Giovanni Sartori (2005: 75), quien entiende el multiculturalismo como un proyecto que presenta la sociedad multicultural como una especie de totalidad: “El multiculturalismo es un proyecto en el sentido propio de la palabra, dado que presenta la visión de una sociedad nueva y planea realizarla. Al mismo tiempo también produce la

---

<sup>13</sup> La reflexión sobre estas cuestiones apareció originalmente en Preissová, Šotola, 2012: 16-18.

alteridad, la crea al enfatizar la visibilización de las diferencias, su fortalecimiento y, por ende, las multiplica”. Se considera que ambos autores están en lo cierto. Sartori (2005: 74) expresa que “el verdadero racista es el que provoca el racismo”, mientras que Cichá (2007: 227) interpreta el multiculturalismo como “el ideal de la tolerancia realizada y el respeto hacia lo diferente” que lleva a “la formación de una sociedad plural que incluye una gama de diferentes grupos socioculturales”. Sartori (2005: 50) muestra al lector las salidas de esta situación paradójica al explicar que la idea del multiculturalismo tiene una dimensión histórico-cultural, la que se encuentra en oposición al “pluralismo” entendido como la base de las sociedades abiertas. Europa y la identidad europea están asentadas en la pluralidad lingüística y étnica, a la que corresponde el intercambio intercultural (interculturalismo) y no a la “sociedad multicultural” que de cierto modo se inclina hacia el reconocimiento totalitario de una visión de convivencia multiétnica dentro de los estados nacionales originales y las organizaciones sociales supranacionales.

La sociedad contemporánea tiene que reaccionar ante el crecimiento de las minorías étnicas y culturales y, por ende, al surgimiento de las sociedades cultural y étnicamente diversas. Es sólo una cuestión de tiempo para que dicha diversidad social ingrese en los salones de clase. Una de las maneras posibles de atender esta situación es precisamente la educación multicultural como la piedra angular de una sociedad tolerante, plural, multicultural o intercultural, sin importar si vemos su base ideológica en uno u otro aspecto de la convivencia mutua. Se trata de hacer que tal convivencia sea beneficiosa e integrante para la sociedad (véase Preissová, 2010: 110-116).

El proceso educativo moderno debe orientar al individuo dentro de la sociedad multicultural. No es importante si se percibe positiva o negativamente el proceso de la formación de la sociedad multiétnica y multicultural, simplemente no se puede frenar. De manera justificada, la sociedad siente la necesidad de asumir la responsabilidad por este mundo y su futuro, igual que introducir la tolerancia y la solidaridad hacia los miembros de la sociedad débiles o diferentes en los procesos educativos en cuyo espacio los niños pasan a ser ciudadanos del Estado.

Chinaka Samuel DomNwachukwu (2010: 7) distingue dos tipos de maestros según su actitud hacia los alumnos procedentes de los grupos migrantes y novatos en la sociedad estadounidense: los maestros “asimiladores” y los maestros en el papel del “dueño/dueña de la casa”. El papel del maestro dueño de la casa no consiste en ser un policía cultural sino en ser un maestro-amigo, aliado del estudiante en su camino hacia el autodesarrollo y la autorrealización. El autor proporciona un ejemplo de cómo

alcanzar esto en una clase modelo llamada “¿Quién soy yo en mi propia cultura?”, en la cual dio a los estudiantes el tiempo y espacio para el descubrimiento de su propia herencia cultural y las influencias culturales asimiladas, y los llevó a comprender quiénes son, darse cuenta de lo que constituye su cultura. El autor declara que la diversidad humana que emerge después de contestar estas preguntas en el salón puede ser fascinante. Este procedimiento no lleva al fortalecimiento de las ideas estereotipadas o a la estigmatización de la comunidad del individuo, sino a la descripción de sus rasgos individuales y a la especificación de la diferencia humana en un salón multicultural. Apoya la aproximación individual hacia cada uno de los alumnos.

#### LA CUESTIÓN ROMANÍ

Gracias a los recursos de los fondos sociales europeos y del presupuesto estatal de la República Checa, también se tuvo la posibilidad de participar en la implementación de la educación multicultural en las primarias, secundarias y preparatorias checas dentro del proyecto Talleres antiprejuiciosos para los alumnos de las escuelas primarias, secundarias y preparatorias con orientación a la educación multicultural. En el transcurso de estos talleres se observó las reacciones de los maestros y los alumnos ante el tema de la educación multicultural y contra los prejuicios. Esto inspiró a investigar en varias ciudades moravas selectas sobre los valores y las actitudes hacia la etnicidad y la cultura diferentes entre los alumnos de las preparatorias. En los resultados de las preguntas relacionadas con el multiculturalismo, pluralismo y tolerancia en la sociedad quedaron limitadas a la llamada “cuestión romaní”, percibida y comentada por los informantes más que cualquier otro tema, aunque la tendencia de los promotores de la educación multicultural había sido más bien evitarla. Sin embargo, la tendencia de los informantes corresponde a la concepción general del multiculturalismo y la educación multicultural con énfasis en la problemática romaní. De tal modo que desde el campo de la práctica se confirma la opinión sostenida por Ivan Ramadan (2008: 193) de que con la implementación de la “educación multicultural” en los programas educativos se visibiliza, mantiene y fortalece la percepción de los romaníes como diferentes.

Cada checo ha llegado a escuchar sobre la problemática de los romaníes o el problema romaní, independientemente de si alguna vez tuvo algún problema personal con los miembros de esta etnia o a través de la experiencia de sus conocidos o de la información proporcionada en los medios de comunicación.

Uno de los problemas más frecuente en la etnia romaní es el analfabetismo. En Eslovaquia, en los cincuenta había más de 40 mil personas analfabetas, de las cuales tres cuartos eran de origen romaní (Davidová, 1999: 34). “Para que los romaníes tengan éxito dentro de la sociedad checa, es clave que cuenten con la instrucción formal, la cual, sin embargo, está en una fuerte contradicción con los principios de la familia romaní, la misma que ocupa las posiciones más altas en la escala valorativa de los portadores de la cultura romaní” (Jakoubek, 2006: 329). Ni para los padres romaníes ni para sus hijos es común asistir a la escuela primaria (Bittnerová *et al.*, 2011: 251). Dana Bittnerová *et al.* (2011: 214) explican que en las localidades excluidas o concretamente en las familias romaníes, la educación de los hijos se da de manera parecida que en la población mayoritaria, sin embargo, el proceso de la socialización del niño presenta ciertos rasgos específicos que las escuelas primarias “normales” y sus maestros no respetan. Entre los romaníes, las herramientas para la regulación del comportamiento infantil son principalmente las emociones y el respeto. El hijo no debe humillarse y ni siquiera un niño puede “perder la cara” ante los demás.

En la sociedad moderna contemporánea, la educación es la base del éxito laboral. Sin embargo, a los niños romaníes les resulta poco concretos los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas en la escuela y se perciben como relegados a la adultez. Los romaníes educan a sus hijos mediante el ejemplo y la convivencia, y los conocimientos escolares no se pueden transmitir en este espacio. Por esta razón, la instrucción escolar no representa un valor tan importante como sí lo es para la sociedad mayoritaria, algo que bien podría ser causado por una situación socioeconómica precaria, dado que también entre la sociedad mayoritaria el valor atribuido a la educación formal crece junto con el nivel de instrucción de los padres de familia. Así, se está hablando de la llamada “reproducción de la educación”.<sup>14</sup>

La situación que vive la minoría romaní en la República Checa ha sido repetidamente criticada por los representantes de la Unión Europea, y por lo mismo, las élites políticas tuvieron que empezar a atender este asunto. De tal modo que la prioridad es conocer por qué los niños romaníes fracasan en el proceso educativo, por qué les resulta problemático alcanzar una instrucción más alta que la primaria, la cual, generalmente la adquieren en las primarias llamadas prácticas. Radostný

---

<sup>14</sup> Véase los resultados de la investigación sobre los adolescentes checos en Preissová y Cichá, 2011: 71-101.

y Růžička (2006: 286) hablan de la “etnización del sistema educativo” que “va a profundizar y fijar la exclusión social”. Es posible que los niños procedentes de las localidades socialmente excluidas o de los ghettos romaníes no entren en contacto con la población mayoritaria a lo largo de su vida, pues no asisten a una escuela primaria común, que sea obligatoria.

Últimamente ha surgido una multitud de investigaciones y proyectos enfocados en la educación de los niños romaníes y su inclusión en la sociedad mayoritaria, apoyados por las organizaciones tanto estatales como no gubernamentales. Los resultados de estas investigaciones ponen en evidencia las numerosas diferencias entre los modelos culturales de la vida y entre la educación mayoritaria y la romaní.

Los romaníes prefieren recibir la educación en las llamadas escuelas primarias prácticas, aunque al asistir a este tipo de escuelas se les cierra casi totalmente la posibilidad de adquirir la instrucción secundaria y media superior. “Las investigaciones confirman que hasta el 30% de los alumnos romaníes son inscritos en las escuelas prácticas, destinadas en primer lugar a los alumnos con discapacidades mentales leves” (Gulová, 2012: 5). De este modo se diagnostica entre 3 y 5% de la población entera. Estas escuelas se enmarcan dentro del programa educativo especial a nivel primaria que trata de compensar la instrucción a los alumnos con discapacidad mental leve. Bajo el patrocinio de la agencia Hombre en Apuros (Člověk v tísni) se ha investigado que en la mayoría de estas escuelas predominan alumnos de origen romaní. Seis de estas escuelas, cuyas regiones de impacto son las localidades excluidas habitadas por los romaníes, son étnicamente homogéneas y precisamente romaníes (Bittnerová *et al.*, 2011: 218). No sorprende que los mismos padres aboguen por el traslado de sus hijos a este tipo de escuelas, dado que esto los beneficia en varios sentidos: hay maestros empáticos (para quienes los niños romaníes son el grupo meta), se respeta la individualidad romaní, existe respeto hacia el alumno, tanto el maestro como los demás alumnos apoyan al niño, los niños se evalúan de manera positiva y hay predominancia de niños romaníes. De este modo, los padres generalmente no se sienten motivados a integrar a sus hijos a las escuelas primarias comunes. Según algunos investigadores, para los romaníes advenedizos de Eslovaquia puede jugar cierto papel también el hecho de que “las familias, con base en su experiencia con la vida de campo en la Eslovaquia oriental, no vieron ninguna razón para invertir en una instrucción más alta” (Radostný y Růžička, 2006: 275). Sin embargo, no consideramos que esta explicación sea suficiente. La minoría romaní no está y nunca ha estado plenamente integrada en la

sociedad mayoritaria checa y eslovaca, si una persona o familia romaní se integra, deja de ser considerada como parte de esta minoría. Como apunta Markéta Levínská: “no son aceptados plenamente por ninguna de las partes involucradas” (Bittnerová *et al.*, 2011: 258).<sup>15</sup>

Los romanés perciben las escuelas donde predominan los alumnos de la sociedad mayoritaria como un ámbito ajeno. Por su parte, la sociedad mayoritaria mira a los romanés a través de una estigmatización étnica, ya que la mayoría de ellos resulta físicamente distinta. Por eso, cuando entran al ambiente escolar, a menudo acaban siendo objeto de designaciones peyorativas, tales como *cikán* (gitano) o *cikáně* (niño gitano, gitanito), y, en muchos casos, tanto los alumnos como los maestros son quienes transmiten esta estigmatización humillante que generaliza ciertos rasgos negativos de la conducta (roba, miente, está sucio, no sabe hacer nada, etc.).<sup>16</sup>

Tal estigmatización priva al niño del respeto que se considera clave dentro de su cultura, con lo que sólo se profundiza la distancia entre los romanés y los no romanés. En la cultura checa, el distanciamiento entre ambos grupos étnicos tiene sus raíces históricas profundas; sólo una experiencia buena y longitudinal con “los otros” la puede superar, pero esto sucede con muy pocas personas. Los aspectos negativos generados por esta situación son obvios: ambos grupos tienden a advertir a los otros como un todo. Desde la cultura mayoritaria se interpreta a los romanés que viven en diferentes localidades como grupos compactos, y los romanés, de manera analógica, observan a los representantes de la mayoría como carentes de diferencias individuales. De lo anterior queda visible que ambos grupos caen en una percepción estereotípica y prejuiciosa de los otros. Como queda claro en la investigación de Levínská, el fenómeno del distanciamiento que causa que los niños romanés que asisten a las escuelas primarias queden estigmatizados con base en la percepción de los romanés en la localidad respectiva o en su aspecto físico, produce ciertas expectativas y conductas fijas hacia la persona estigmatizada. Esto sucede tanto entre los compañeros de clase procedentes de la sociedad mayoritaria como entre los maestros. Dicho de otro modo, el rendimiento escolar de los niños romanés dependerá de si podrán superar

---

<sup>15</sup> Sobre los llamados romanés adaptables se trata en el capítulo “El pueblo romaní atrapado en la ‘exclusión social’”.

<sup>16</sup> Basada en la experiencia longitudinal con la realización de la educación multicultural en las escuelas primarias, secundarias y preparatorias en el marco del proyecto ESF OP VK CZ.1.07/1.2.00/14.0024.



la aceptación de su estigma. Para ellos, la escuela es un lugar donde se dan cuenta de su condición (de su estigma), relacionada con la experiencia de la falta de respeto y la humillación. Para los alumnos romaníes, la escuela es un lugar de abstención donde no se cubren las necesidades físicas del individuo y no se permite la manifestación de emociones. En cambio, en una escuela primaria práctica, el niño romaní experimenta éxito y apreciación, vuelve a vivir el respeto como un ser humano, además de estar “entre los suyos”. En cuanto a la socialización y su integración en la sociedad mayoritaria pareciera que se está moviendo en un círculo vicioso. Las medidas educativas de presión de estas familias (se refiere a las medidas de la socialización) son el respeto y las emociones. Por lo tanto, es posible admitir la humillación en una escuela primaria común sólo a sabiendas de que en el futuro la educación formal será socialmente valorada y le traerá un beneficio significativo. Sin embargo, el hecho de que este beneficio llegue en un futuro lejano desmotiva a la mayoría de los jóvenes romaníes (Bittnerová *et al.*, 2011: 262-267).

Con todo lo expuesto sobre la convivencia entre los romaníes y los no romaníes en las escuelas checas, puede concluirse que la educación multicultural en realidad está destinada únicamente a la población mayoritaria. Los romaníes están en un círculo vicioso que los encierra a una vida en localidades socialmente excluidas parecidas a ghettos, en la miseria y sin un futuro prometedor. Su bajo o insuficiente nivel de instrucción bloquea su desempeño en el mercado laboral, de tal modo que pasan a depender del Estado y de la ayuda de la sociedad mayoritaria. Al final, acaban confirmando los estereotipos generados acerca de ellos, es decir, buscan la subsistencia por medios ilegales.

#### LAS ACTITUDES DE LOS ADOLESCENTES HACIA LOS GRUPOS ÉTNICOS Y CULTURALES DIFERENTES

Entre 2011 y 2012 se llevó a cabo una investigación que arrojó luz sobre la orientación valorativa de los jóvenes que asisten a las escuelas preparatorias, orientada a los aspectos multiculturales de la educación que reciben.<sup>17</sup> La principal pregunta de investigación

---

<sup>17</sup> La descripción amplia de los resultados se encuentra en la publicación *Alteridad, prejuicios, multiculturalismo: posibilidades y límites de la educación multicultural (Jinakost, předsudky, multikulturalismus: Možnosti a limity multikulturní výchovy)*, Preissová, Cichá y Gulová, 2012: 188-211.

fue: ¿qué valores y actitudes sostienen los alumnos adolescentes preparatorianos respecto a la etnicidad y la cultura diferentes? En la investigación participaron 521 preparatorianos. A los informantes se les preguntó por la clase de relación que, a su juicio, generalmente existe entre los checos y los miembros de las etnias o culturas que viven en el territorio de la República Checa, e igualmente, por su relación personal con los extranjeros en nuestro país.

La mayoría de ellos considera a la sociedad checa como xenófoba o con inclinaciones xenófobas (59%) al marcar la opción de que “depende sobre todo de los miembros de otras etnias/culturas, si quieren vivir aquí, deben adaptarse más”, “tienen que adaptarse en todos los sentidos, la calidad de su vida está en sus propias manos” o “sería lo mejor si se fueran de la República Checa porque viven aquí a nuestro detrimento”. Otro 13% de los informantes opina que “muchos checos se comportan de manera hostil hacia los miembros de las demás etnias/culturas, a veces de manera claramente racista”. Sólo un porcentaje prescindible (3%) piensa que “los checos tienen interés en que los miembros de estos grupos vivan una vida mejor en nuestro país”, al mismo tiempo que consideran esta preocupación como insuficiente. En cambio, los adolescentes se describen a sí mismos como tolerantes, liberales, sin inclinaciones racistas o xenófobas, y eso al sesgo de todas las regiones en las que se llevó a cabo la investigación, es decir, sin dependencia de la escuela atendida. Esta autoevaluación de los jóvenes contrasta fuertemente con su descripción de la sociedad checa como intolerante, xenófoba, hasta racista. Reconocen que la sociedad checa tiene problemas con los grupos étnicos y culturales minoritarios y que su solución se relaciona con xenofobia y racismo, siendo las generaciones anteriores las culpables por la existencia de estos problemas y su mala solución. De tal modo que los adolescentes se distancian de los conflictos sociales ligados a la generación o generaciones anteriores. Sin embargo, como se verá a continuación, permanece la pregunta si esta autoevaluación de la generación joven es justificada.

Para descubrir las actitudes de los informantes hacia los miembros de las etnias/culturas concretas, se ha delimitado a nueve grupos diferentes que antes se describían con base en las llamadas “diferencias raciales”: la gente de Asia, la gente de la ex Unión Soviética, la gente de los Balcanes, los africanos/afroamericanos, los árabes, los judíos, los roma, los polacos y los alemanes. Se está consciente de que se trata de una simplificación y por eso se proporciona a los informantes la posibilidad de precisar sus respuestas, si fuera el caso. El grupo evaluado del modo más positivo fueron

los africanos/afroamericanos: casi 66% de los informantes declaró tener una actitud altamente positiva o más bien positiva hacia ellos. A continuación, más de la mitad de todos los informantes declaró tener una actitud altamente positiva o más bien positiva hacia los siguientes grupos: la gente de Asia (56.3%), los polacos (53.6%) y los alemanes (52.1%). En cambio, se comprobó que la actitud más negativa es hacia los romaníes: una relación claramente negativa hacia ellos fue declarada por 66.6% de los informantes. Hay menos respuestas negativas en referencia a los árabes (20%), los asiáticos y la gente de la ex Unión Soviética (9%). En el caso de los grupos restantes, el porcentaje fue prescindible. Resulta interesante también el hecho de que, en el caso de la mayoría de los grupos étnicos y culturales, los informantes hayan señalado una actitud neutral. Como lo indican las respuestas abiertas, tal relación neutral tiene que ver en buena medida con que los alumnos no suelen entrar en contacto con los representantes de estos grupos.

Los resultados que se refieren a los romaníes es semejante al de los demás grupos. Los informantes aprovecharon la opción de la respuesta libre, declarando sus actitudes claramente negativas. De entre sus comentarios se puede escoger los siguientes ejemplos: “la ciudad está llena de ellos y no hacen otra cosa que robar, pegar a la gente, los odio”, “los odio y quiero que se vayan de donde llegaron y nunca vuelvan a nuestro país”, “putos negros, y nuestro gobierno lo llama xenofobia”, “el 95% de ellos son parásitos inadaptables que no sólo no trabajan, sino que además reciben subsidio por sus diez chamacos, encima roban y asesinan a los que sí pagan los impuestos”, “nunca he entendido qué aportan al mundo, unos cuantos sobresalieron pero el resto es basura”, etc. Esta actitud intolerante hacia dicha minoría étnica se refleja también en las respuestas a las preguntas abiertas “cuando se dice roma, lo primero que se me ocurre es...” y “en relación con la palabra roma, a continuación se me ocurre...” En el caso de la primera pregunta, más que 72% de las respuestas tuvo un significado más o menos negativo. Los informantes contestaban por ejemplo: “habitantes que abusan de nuestro país”, “robo, violación, mi bici”, “no trabajan, flojos, rateros”, “inadaptable, delincuencia, problemas”, “una clara discriminación de todos nosotros, puros problemas”, “los prejuicios sobre ellos son verdaderos”, “pinches negros que roban la propiedad de los ciudadanos de la República Checa y del Estado”, “agarro la navaja de mi bolsillo y me alisto para echar a correr”, “grupos que no trabajan y sólo buscan subsidio social”, “mugre y basura”, “violencia, acoso, dañar a los demás, robo”, etc. También es cuantitativamente significativo el grupo de respuestas ni negativas ni positivas (25%), o las que pueden interpretarse de modo tanto negativo como positivo (20%).

Las respuestas positivas aparecían muy esporádicamente y por eso no tiene caso reproducirlas aquí. Es evidente que la aproximación negativa hacia la etnia romaní es muy fuerte y probablemente se deriva de su percepción general por la sociedad mayoritaria “checa”. También otros investigadores se están enfrentando con tales miradas estereotipadas en su esfuerzo por aclarar el grado de la incompreensión entre la mayoría checa y la minoría romaní. Al hablar de la educación multicultural, es interesante (en el sentido negativo) examinar los resultados de la investigación desarrollada por Barbora Viktorová sobre las formas de realización de la educación multicultural en las escuelas primarias en las regiones con una presencia media alta o alta de los romaníes en el proceso educativo. Su conclusión es que la mayoría de los maestros en estas regiones confunde la educación multicultural sencillamente con los modos de integración de los romaníes en la sociedad checa, algo que contradice directamente los principios de la educación multicultural (Viktorová, 2013: 42-43).

El grupo visto de manera más positiva por los preparatorianos son los vietnamitas asentados en la República Checa. Las respuestas fueron divididas en las mismas categorías que en el caso de los romaníes: opiniones positivas, opiniones negativas, opiniones ni negativas ni positivas. A diferencia de la pregunta anterior, en este caso los informantes se inclinaban hacia una evaluación más positiva (40%). El aspecto positivamente más evaluado fue la aplicación de los vietnamitas, su esfuerzo, tenacidad, adaptabilidad, también se señalaba que son buenos, amistosos, simpáticos, respetuosos, buenos comerciantes, empresarios, reconocen los valores familiares, dan importancia a la educación, y tienen buena comida. En general, prevalecían las respuestas neutrales o sin contenido claramente negativo ni positivo (44%). Las negativas fueron menos numerosas que en el caso de la etnia romaní pero aun así su número fue notable (12%). Los informantes indicaban que los vietnamitas ya son muchos, que venden mercancía de baja calidad o que no hablan bien el checo.

El otro punto de parada en el descubrimiento de las opiniones xenófobas de los adolescentes fue preguntar por su actitud hacia las personas que profesan la religión musulmana. En el mayor número de casos (40%), los jóvenes evaluaron su relación como neutral o ni positiva ni negativa. También existe una proporción alta de las respuestas en las que se señala no tener ninguna experiencia personal con los musulmanes, por lo cual la opinión no queda bien delimitada (aproximadamente 30%). Las respuestas menos representadas fueron las positivas (6%). Las negativas fueron identificadas en 20% de los casos y a continuación reproducimos algunas que se pueden

considerar como fuertemente xenófobas: “no los quiero en nuestro país”, “si pudiera, los correría de Europa”, “deberían repensar sus costumbres y su religión”, “son fanáticos e impredecibles”, “son inadaptables y además nos imponen su cultura que va en contra de nuestros derechos básicos”, “si alguien debe morir, que sea un musulmán”, “como meros inmigrantes se atreven demasiado a dictarnos lo que debemos hacer”, “dada la cantidad de inmigrantes me preocupa que poco a poco cambien nuestra cultura y mis hijos crezcan en un mundo musulmán”, “qué se vayan, aquí no hay lugar para ellos”, “no pertenecen en nuestra parte del mundo, nosotros tampoco migramos a la suya”, etc. Se concluye, entonces, que existe una plataforma más o menos amplia para la percepción negativa de los musulmanes por los adolescentes, algo que probablemente tiene que ver con el clima negativo presente en la sociedad entera hacia la religión islámica y sus representantes.

## DESIGUALDAD SOCIAL

Pareciera que hoy, los casos del racismo, sexismo y prejuicios contra las personas discapacitadas ya no representan problemas sociales de mayor peso. Sin embargo, ciertos avances en las cuestiones de la discriminación (por etnicidad, género, discapacidad...) ocultan un contexto amplio de este problema social. A continuación se presenta un panorama básico de los patrones de conducta que siguen causando la desigualdad en la sociedad y la discriminación basada en la etnicidad (la raza), es decir, el origen, el género, la clase social y la discapacidad física.

Servirán de apoyo los datos estadísticos que evidencian la existencia de las desigualdades donde menos se esperarían, originadas durante la formación educativa. En el marco de la investigación sociológica centrada en el análisis de las formas y causas de la segregación de los niños, alumnos, alumnas y personas jóvenes procedentes de ámbitos en desventaja sociocultural (Sociologický výzkum zaměřený na analýzu podoby a příčin segregace dětí, žákyň, žáků a mladých lidí ze sociokulturně znevýhodněného prostředí, GAC, 2009), se han descubierto diferencias significativas entre las trayectorias educativas de los niños romaníes y de los que asisten a las escuelas cercanas a las localidades socialmente excluidas. En este contexto, los alumnos romaníes regularmente no completan la escuela primaria hasta 16 veces más que sus compañeros no romaníes. Son bajas las aspiraciones para seguir estudiando el nivel secundario o pre-

paratoriano en caso de existir, están orientadas a las carreras técnicas que no son teóricamente exigentes. Aun así, se estima que sólo 58% de ellos completará los estudios exitosamente. En relación con las carreras concluidas con el examen final de *maturita*, se encuentran más bien a individuos aislados (véase GAC, 2010: 69-72). Obviamente, el nivel de instrucción determina el éxito social.

La etnia romaní en la República Checa generalmente suele relacionarse con la problemática de la exclusión social. En la retórica contemporánea, este concepto sustituye el término “pobreza” utilizado anteriormente, con el objetivo de enfatizar no sólo las carencias materiales sino también la exclusión de ciertas relaciones, interacciones e instituciones sociales, “la imposibilidad de participar plenamente en la sociedad”. En algunos casos, este término abunda (Toušek, 2006: 207-208). Aunque para el ámbito checo no existe ninguna estadística sobre los hogares pobres según la pertenencia étnica (quizás debido a la delimitación problemática de estos grupos), sí sabemos que la pobreza causada por el ingreso amenaza aproximadamente al 9.7% de la población entera y corresponde a los niños de todos los grupos de edad. Cabe señalar que el grupo más vulnerable son las personas desempleadas, en 2012 se identificó tal riesgo entre el 47% de ellas (čsÚ, on-line, 2013b). Como ya se aludió anteriormente, el desempleo concierne hasta el 50% de los romaníes económicamente activos (en 2011 se trataba de 1 121 desempleados del total de las 2 398 personas económicamente activas, según čsÚ, on-line, 2013c) y hasta el 90% de todos los romaníes económicamente activos que habitan las localidades socialmente excluidas (Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011-2015, on-line, 2011: 78). De lo anterior se concluye que los romaníes y sus hijos son el grupo más afectado por la pobreza social.

La discriminación por la raza, la etnicidad, la clase social y otras diferencias se plasma, por ejemplo, en las cuestiones de la vivienda, el empleo o la salud, esta última debido a la falta de pago de seguro médico. En la República Checa, una quinta parte de los romaníes no tiene o no sabe si tiene seguro médico.<sup>18</sup> En consecuencia, el cuidado de la salud se refleja en la esperanza de vida, en la cual existen diferencias en relación con la nacionalidad (Sleeter y Grant, 2009: 10).

---

<sup>18</sup> Estos resultados proceden de una investigación realizada en once países de la Unión Europea, incluyendo la República Checa (Situación de los romaníes en once estados de la Unión Europea: un resumen escueto de los resultados (Situace Romů v jedenácti členských státech EU-Stručně o výsledcích průzkumu, on-line).

Una sociedad democrática debería “supervisar si entre algunos grupos no ocurre la exclusión de la sociedad debido a que no disponen de las mismas condiciones para acceder a la educación, la atención médica o el desempeño laboral. No hay que definir a estos grupos según una sola característica, digamos la nacionalidad, sino según varias” (čšÚ, 2006). En su estudio, Ivan Gabal y Petr Víšek (2010: 4) estiman que “en la actualidad, más de la mitad de los ciudadanos checos de origen romaní viven en enclaves excluidos”. Obviamente, no se puede pensar que en las periferias y en las localidades excluidas vivan únicamente los romaníes. Se opina que para solucionar el problema de la exclusión social es ir desetnizando los problemas sociales, a los cuales indudablemente pertenece la pobreza, el desempleo, la baja calificación, el bajo nivel de instrucción, la delincuencia o la dependencia del subsidio social. En seguida se hará una aproximación a la problemática de la desigualdad, utilizando el ejemplo de género y de la discapacidad física.

## DESIGUALDAD DE GÉNERO

A pesar de que existen diferentes formas para minimizar la desigualdad de género, incluso hoy se nota la disparidad entre los salarios de los hombres y las mujeres en los mismos puestos y con el mismo nivel de educación. Generalmente, el papel femenino se percibe como subordinado al masculino y esto se refleja también en su posición social (las mujeres dependen, por ejemplo, del salario o del empleo/desempleo del hombre).

En el marco de la Unión Europea, las mujeres representan aproximadamente 60% de todos los egresados universitarios, no obstante este hecho, suelen cobrar sueldos entre 15 y 20% más bajo que los hombres. Aunque la igualdad entre hombres y mujeres (es decir, la no discriminación de ningún sexo) pertenece a los principios básicos de la Unión Europea, estas diferencias salariales demuestran que las mujeres siguen siendo expuestas a una discriminación tanto directa como indirecta en el mercado laboral.

En la República Checa, en 2011, el valor medio de los salarios femeninos era de 19 808 coronas checas,<sup>19</sup> mientras que el masculino era de 23 460 coronas (čšÚ, online, 2012b). Esta diferencia se hace aún más visible en el salario promedio, el que es de 22 389 coronas entre las mujeres y de 28 234 coronas entre los hombres. Con

---

<sup>19</sup> Los salarios son mensuales. En 2013, un peso mexicano equivalía aproximadamente a 1.5 o 1.6 coronas checas (nota del traductor).

base en los datos de ČSÚ existen diferencias concretas entre los salarios promedios o su valor medio de las mujeres y los hombres según las diferentes ramas laborales. Por ejemplo, en el sector educativo, la diferencia entre los valores medios de los salarios es de 3 500 coronas a favor de los hombres. En el caso del salario promedio, la diferencia sobrepasa 7 000 coronas. También se puede observar cifras interesantes si se compara las proporciones de ambos sexos en lo que se refiere a los salarios mensuales brutos. Mientras que el mayor porcentaje de las mujeres cobra el salario bruto entre 12 001 y 14 000 coronas o entre 14 001 y 16 000 coronas, la mayor representación de los hombres es en la categoría salarial entre 32 001 y 36 000 coronas. Debido a las razones recién expuestas, en la escena política y académica checa, poco a poco va problematizándose la feminización de la pobreza.

Claro está, la diferencia entre salarios bien puede reflejar razones objetivas relacionadas con las habilidades individuales (edad, nivel de instrucción, capacitación, experiencia laboral), con el empleo (campo laboral, tipo de contrato, condiciones laborales) o con los aspectos directamente ligados a la empresa respectiva (rama de actividad o el tamaño de la empresa). Pero por supuesto que las diferencias entre los salarios evidencian la desigualdad entre hombres y mujeres según su participación en el mercado laboral (véase Europa: přehledy právních předpisů EU, on-line, 2011). Aquí pertenece: 1. la segregación horizontal (las mujeres trabajan en menos tipos de ramas y empleos que los hombres y reciben salarios más bajos por su trabajo), 2. la segregación vertical (las mujeres suelen obtener empleo en niveles con sueldos más bajos, tienen que enfrentar obstáculos dentro de su ascenso laboral más a menudo que los hombres), 3. la armonización de la vida profesional y personal (más mujeres que hombres trabajan de medio tiempo e interrumpen su carrera laboral, lo que influye negativamente sobre su desarrollo profesional).

#### DESIGUALDAD HACIA LAS PERSONAS DISCAPACITADAS

Las personas discapacitadas<sup>20</sup> representan una parte importante de la sociedad checa, según las estimaciones del ČSÚ se trata de aproximadamente 10%.<sup>21</sup> Aunque la situa-

---

<sup>20</sup> En la encuesta sobre las personas discapacitadas (ČSÚ, on-line, 2008: 16) se distinguió seis tipos básicos de discapacidad física: motriz, visual, auditiva, mental, espiritual e interna.

<sup>21</sup> El dato 1' 015 548 habitantes con discapacidad en la República Checa se refiere al último día del año 2006, cuando la población total del país era de 10' 287 189 personas (ČSÚ, 2008: 6). Primera investigación estadística en el campo de la discapacidad física de la población checa.



ción de las personas discapacitadas en la República Checa ha mejorado notablemente, todavía no tienen el mismo acceso a los servicios y oportunidades que las personas no discapacitadas. Por ejemplo, las personas con silla de ruedas ya pueden usar una parte del transporte público y es obligatorio adaptar las instalaciones de los edificios públicos conforme a sus necesidades. Pero a pesar de esta mejora continua en el acceso a los edificios de la administración pública y de la autogestión local, las escuelas o la hostelería, sigue existiendo una amplia gama de instalaciones, servicios o instituciones escolares y educativas, donde la adaptación de los espacios para las personas con discapacidad motriz permanece como un tabú. La ley brinda a las personas con discapacidad visual, auditiva u otra discapacidad física el derecho al equipamiento en el lugar de su domicilio o en los edificios de la administración pública, pero en la práctica, tal como sucede en otros países, se les complica o hasta imposibilita moverse en espacios poblados, comunicarse con los servidores públicos o usar ciertos medios de comunicación (comparar con la situación en los EE.UU. en Sleeter y Grant, 2009: 18).

El presupuesto básico para una integración exitosa de las personas discapacitadas en la sociedad mayoritaria es su acceso igualitario a la educación. En relación con el creciente desempleo y la baja calificación laboral representa una desventaja importante no sólo para las personas discapacitadas. Sin embargo, “en la República Checa, la estructura educativa de los discapacitados (tal como en los demás países desarrollados) está peor que la de la población total. La proporción de las personas que cuentan con la educación media superior concluida con el examen final de *maturita* alcanza 20% entre los discapacitados y 27% entre la población entera” (čšÚ, 2008: 11).

A pesar del apoyo legislativo que se brinda al empleo de los discapacitados,<sup>22</sup> éstos tienen una posición más difícil en el mercado laboral (Novák y Kalnická, 2008: 549). “Las condiciones del empleo de los discapacitados y sus modificaciones se encuentran en los numerosos documentos conceptuales del gobierno de la República Checa y encuentran apoyo también en la norma jurídica que modifica el impuesto sobre la renta” (čšÚ, 2008: 28). En 1991 fue fundado el Departamento Gubernamental para los Ciudadanos con Discapacitación (Vládní výbor pro zdravotně postižené občany) para el apoyo de los discapacitados (Vláda ČR, on-line, 2009-2013). Su objetivo es “facili-

---

<sup>22</sup> Los empleadores de las personas discapacitadas pueden obtener un subsidio para la creación del llamado “puesto laboral protegido” para el apoyo del empleo de las personas discapacitadas y también pueden recibir recursos para cubrir parcialmente los gastos relacionados con el funcionamiento del puesto, véase la Ley No. 367/2011 Sb.

tar la generación de las oportunidades igualitarias para los ciudadanos discapacitados en todas las áreas de la vida social”.

## CONCLUSIONES

Si se compara las aproximaciones hacia el multiculturalismo educativo entre las sociedades tradicionalmente multiculturales y la sociedad checa que apenas está dando los primeros pasos de la educación de sus niños y jóvenes de manera multicultural, se llega a las siguientes conclusiones: la educación multicultural no trata solamente de la polémica sobre la convivencia entre la mayoría y una minoría problemática, plasmada en el ámbito checo en la fundida y refundida “cuestión romaní”. Respecto a los países de la Europa occidental o la América del Norte, el ámbito checo está atrasado en su implementación de la aproximación justa hacia la diversidad y la otredad. En la República Checa existe más injusticia tanto en la sociedad como en el acceso a la educación, pero ésta podría ir eliminándose con las futuras generaciones, si se les educa sistemáticamente para lograr mayor sensibilidad, y mediante una educación multicultural. La sociedad no trata de manera igualitaria a las personas de diferente origen, etnicidad, sexo, clase social, trasfondo intelectual familiar, tal como se indagó en esta investigación (véase Preissová y Cichá, 2011: 71-101; Preissová y Čadová, 2006: 57-70), y tampoco a las personas con capacidades físicas y mentales diferentes, lo que evidencia la existencia de las escuelas primarias prácticas, etc. Al contrario, con el transcurso de los años desde la transformación económica a finales del siglo XX e inicio del siglo XXI, en la sociedad checa está creciendo la desigualdad, sobre todo aumenta en el acceso a la educación, la atención médica y el estatus social de las familias de bajo ingreso, y con las familias con ingresos medios o altos sucede lo contrario. Junto con el decaimiento de la igualdad de oportunidades y del acceso justo a la educación, la atención médica y la asistencia social, en la sociedad va creciendo cierta tensión que, por ejemplo, en los periodos de crisis económica puede transformarse en disturbios civiles y en un conflicto de la sociedad entera. Se puede estar de acuerdo con Chinaka Samuel DomNwachukwu (2010: 43) al expresar que “vivimos en la época de la globalización en que tanto las barreras raciales como las distancias étnicas y civilizatorias se van quebrando”, pero al mismo tiempo se van generando nuevas barreras causadas por la situación económica de las familias de los

estratos sociales que van alejándose de la sociedad. En este sentido, en la República Checa no se da la suficiente importancia a la educación multicultural en la educación de las generaciones futuras.<sup>23</sup>

## REFERENCIAS

- Analýza naplnění cílů Národního programu rozvoje vzdělávání v České republice roce 2001 (2009) [online] [cit. 2012-08-17], dostupné na [www: http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolskareforma/analyza-naplnovani-cilu-vzdelavani](http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolskareforma/analyza-naplnovani-cilu-vzdelavani).
- Banks, J. A.; Ch. A. McGee Banks (2009), *Multicultural Education: Issues and Perspectives*, 7th ed., John Wiley & Sons.
- Bittnerová, D.; D. Doubek; M. Levínská (2011), *Funkce kulturních modelů ve vzdělávání*, Praha, FHS UK.
- Cichá, M. (2007), Multikulturalismus z pohledu filosofie, antropologie a pedagogiky (očekávání a realita), in *Výchova, škola, společnost-minulost' a současnost'*, Bratislava, Univerzita Komenského.
- Český statistický úřad (čsú) (2013a), *Pohyb obyvatelstva – 1. až 4. čtvrtletí 2012* [on-line], 14. 3. 2013 [cit. 2013-04-01], dostupné na [www: http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/coby031413.doc](http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/coby031413.doc).
- Český statistický úřad (čsú), (2013b), *Životní podmínky 2012-předběžné výsledky* [on-line], 11. 1. 2013 [cit. 2013-04-01], dostupné na [www: http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/zivotni\\_podminky\\_2012\\_predbezne\\_vysledky](http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/zivotni_podminky_2012_predbezne_vysledky).
- Český statistický úřad (čsú), (2013c), *Obyvatelstvo podle národnosti a podle nejvyššího ukončeného vzdělání, ekonomické aktivity, postavení v zaměstnání, odvětví ekonomické činnosti a podle pohlaví* [on-line], 24. 5. 2013 [cit. 2013-05-29], dostupné na [www: http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/6E0025C83A/\\$File/1900013154.pdf](http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/6E0025C83A/$File/1900013154.pdf)
- Český statistický úřad (čsú) (2012a), *Obyvatelstvo podle věku, podle národnosti, mateřského jazyka, náboženské víry, nejvyššího ukončeného vzdělání, státního občanství a podle pohlaví* [on-line], 15. 11. 2012 [cit. 2013-04-01], dostupné na [www: http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/AA002CC779/\\$File/OBCR614.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/AA002CC779/$File/OBCR614.pdf)

---

<sup>23</sup> Este capítulo fue escrito con el apoyo del proyecto FF\_30\_2012\_019 Multiculturalismo: ¿un paradigma perdido? (Multikulturalismus-ztracené paradigma?), del cual la autora es la responsable.

- Český statistický úřad (čsÚ) (2012b), *Struktura mezd zaměstnanců 2011* [on-line], 31. 5. 2012 [cit. 2013-04-20], dostupné na www: <http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/p/3109-12>.
- Český statistický úřad (čsÚ) (2008), *Výsledky šetření o zdravotně postižených osobách v České republice za rok 2007* [on-line] [cit. 2013-05-01], dostupné na www:<http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/p/3309-08>.
- Český statistický úřad (čsÚ), Tiskový referát Kanceláře předsedy čsÚ (2006), *Sčítání nebo monitoring romských komunit* [on-line], 13. 1. 2006 [cit. 2013-04-01], dostupné na www: [http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/scitani\\_nebo\\_monitoring\\_romskych\\_komunit](http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/scitani_nebo_monitoring_romskych_komunit).
- Davidová, E. (1999), "Osudy a cesty Romů v letech 1945-1989", en kol. autorů, *Romové-tradice a současnost*, Brno, Moravské zemské muzeum.
- DomNwachukwu, Ch. S. (2010), *An Introduction to Multicultural Education*, Rowman & Littlefield Publishers.
- Europa, přehledy právních předpisů EU (2011), *Boj proti rozdílným v odměňování žen a mužů* [on-line], 23. 5. 2011 [cit. 2013-04-20], dostupné na www: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/equality\\_between\\_men\\_and\\_women/c10161\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10161_cs.htm)
- Gabal, I.; P. Víšek (2010), *Východiska strategie boje se sociálním vyloučením* [on-line], Praha [cit. 2013-04-01], dostupné na www: [http://www.gac.cz/userfiles/File/nase\\_prace\\_vystupy/GAC\\_Strategie\\_soc\\_vyloucení.pdf](http://www.gac.cz/userfiles/File/nase_prace_vystupy/GAC_Strategie_soc_vyloucení.pdf)
- GAC (2010), *Sociologická analýza přechodu romských dětí ze sociálně vyloučeného prostředí ze základních na střední školy* [on-line], 2010 [cit. 2013-02-17], dostupné na www: [http://www.gac.cz/userfiles/File/nase\\_prace\\_vystupy/GAC\\_Prechody\\_RD\\_ze\\_ZS\\_na\\_SS.pdf](http://www.gac.cz/userfiles/File/nase_prace_vystupy/GAC_Prechody_RD_ze_ZS_na_SS.pdf)
- GAC (2009), *Vzdělanostní dráhy a vzdělanostní šance romských žáků a žáků základních škol v okolí vyloučených romských lokalit* [on-line], 2009 [cit. 2013-02-17], dostupné na www: [http://www.gac.cz/userfiles/File/nase\\_prace\\_vystupy/GAC\\_Vzdelanostni\\_drahy\\_a\\_sance\\_romskych\\_deti.pdf](http://www.gac.cz/userfiles/File/nase_prace_vystupy/GAC_Vzdelanostni_drahy_a_sance_romskych_deti.pdf)
- Gulová, Lenka (2012), *Aktivizace sociálně znevýhodněných skupin v pedagogické praxi a výzkumu*, Brno, Masarykova univerzita.
- Hůle, D. (2007), "Segregační aspekty 'proromských' politik", *Demografie, revue pro výzkum populačního vývoje*, 1/2007, 49, 40-46.
- Jakoubek, M. (2006), "Přemýšlení (rethinking) 'Romů' aneb 'Chudoba Romů' má povahu Janusovy tváře", en T. Hirt y M. Jakoubek (eds.), *"Romové" v osidlech sociálního vyloučení*, Plzeň, Nakladatelství Aleš Čeněk.

- Kol. autorů (1999), *Dějiny země Koruny české II*, Praha, Litomyšl, Paseka.
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) (2006-2012), *Národnostní menšiny a školství* [on-line] [cit. 2013-04-01], dostupné na [www: http://www.msmt.cz/socialni-programy/narodnostni-mensiny-a-skolstvi-multikulturalita](http://www.msmt.cz/socialni-programy/narodnostni-mensiny-a-skolstvi-multikulturalita).
- Novák, J.; V. Kalnická (2008), “Šetření zdravotně postižených osob zaplnilo další bílé místo na mapě české statistiky”, *Statistika* [online], 6/2008 [cit. 2013-04-01], dostupné na [www:http://panda.hyperlink.cz/cestapdf/pdf08c6/novak.pdf](http://panda.hyperlink.cz/cestapdf/pdf08c6/novak.pdf)
- Novotná, J. et al. (2010), “Pojetí CLIL a bilingvní výuky”, *RVP-Metodický portál* [on-line], 1. 6. 2010 [cit. 2013-04-03], dostupné na [www: http://clanky.rvp.cz/clanek/o/z/8879/POJETI-CLIL-A-BILINGVNI-VYUKY.html/](http://clanky.rvp.cz/clanek/o/z/8879/POJETI-CLIL-A-BILINGVNI-VYUKY.html/).
- Preissová Krejčí, A. (2010), “Multikulturní výchova v rámci RVP na středních a základních školách a její přínos pro asijské menšiny v ČR”, en I. Barešová (ed.), *Současná problematika východoasijských menšin v České republice*, Olomouc, UP, 110-116.
- Preissová Krejčí, A.; M. Cichá (2011), “Hodnotové orientace adolescentů v České republice a ve středním Mexiku (Výběr z komparativní studie)”, *Paidagógos* 2, 71-101.
- Preissová Krejčí, A.; M. Cichá; L. Gulová (2012), *Jinakost, předsudky, multikulturalismus: Možnosti a limity multikulturní výchovy*, Olomouc, UP.
- Preissová Krejčí, A.; L. Čadová (2006), “Hodnocení morálky, životních cílů a postojů u vybraného okruhu dospívající mládeže v Olomouckém a Zlínském kraji–zpráva z realizace rozvojového projektu”, *E-Pedagogium* 1/2006, 57-70.
- Preissová Krejčí, A.; J. Šotola (eds.) (2012), *Metodika pro realizaci multikulturní výchovy formou zážitkové pedagogiky*, Olomouc, UP.
- Radostný, L.; M. Růžička (2006), “Masokombinát Kladno: výzkumná zpráva”, en T. Hirt, y M. Jakoubek (eds.), *“Romové” v osidlech sociálního vyloučení*, Plzeň, Nakladatelství Aleš Čeněk.
- Ramadan, I. (2008), “Multikulturní politika České republiky ve vztahu k ‘romské komunitě’”, en M. Jakoubek y L. Budilová (eds.), *Romové a cikáni-neznámí i známí*, Voznice, Leda.
- Sartori, G. (2005), *Pluralismus, multikulturalismus a přistěhovalci. Esej o multietnické společnosti*, Praha, Dokořán.
- Situace Romů v jedenácti členských státech EU-Stručně o výsledcích průzkumu* [on-line] [cit. 2013-05-01], dostupné na [www: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2109-FRA-Factsheet\\_ROMA\\_CS.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2109-FRA-Factsheet_ROMA_CS.pdf)
- Sleeter, C. E.; C. A. Grant (2009), *Making Choices for Multicultural Education. Five Approaches to Race, Class, and Gender*, 6th ed, New York, John Wiley & Sons.

- Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011-2015 (2011) [on-line], Praha, 2011 [cit. 2013-03-02], dostupné na [www:http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/o-agenture/strategie-boje-proti-socialnimu-vylouceni-2011-2015/download](http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/o-agenture/strategie-boje-proti-socialnimu-vylouceni-2011-2015/download).
- Toušek, L. (2006), “Kultura chudoby, underclass a sociální vyloučení”, en T. Hirt y M. Jakoubek (eds.), *“Romové” v osidlech sociálního vyloučení*, Plzeň, Nakladatelství Aleš Čeněk.
- Viktorová, B. (2013), *Realizace multikulturální výchovy na základních školách v okrese Karviná*, Olomouc, Bakalářská práce, Univerzita Palackého v Olomouci, Filozofická fakulta, Katedra sociologie, andragogiky a kulturní antropologie.
- Vláda České republiky (2009-2013), *Vládní výbor pro zdravotně postižené občany* [on-line] [cit. 2013-05-01], dostupné na [www: http://www.vlada.cz/cz/ppov/vvzpo/uvod-v-vzpo-17734/](http://www.vlada.cz/cz/ppov/vvzpo/uvod-v-vzpo-17734/).
- Zákon č. 367/2011 Sb. [on-line] [cit. 2013-04-02], dostupné např. na [www: http://www.mpsv.cz/files/clanky/11911/zakon\\_367\\_2011.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/11911/zakon_367_2011.pdf)

# LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS DESDE LA PERSPECTIVA HISTÓRICA Y EL ESCENARIO DE LA CRISIS ACTUAL

*Alma Rosa Muñoz-Jumilla\**

## RESUMEN

En este capítulo se aborda desde una perspectiva teórica los procesos migratorios ante los nuevos patrones migratorios a nivel global; asimismo, se enfoca al análisis de las principales políticas migratorias que han configurado el patrón migratorio entre ambos países desde una perspectiva histórica; un tercer aspecto se centra en el análisis del impacto de la crisis norteamericana y las medidas restrictivas impuestas por Estados Unidos en el comportamiento de los flujos migratorios y la captación de remesas familiares a partir del 2007; finalmente, se presentan las conclusiones y reflexiones en torno a la tendencia actual que sigue el fenómeno migratorio, así como la evaluación de las políticas aplicadas en ambos países.

Palabras clave: migración internacional, políticas migratorias, remesas familiares, México, Estados Unidos.

## ABSTRACT

The content of this chapter is tackled from a theoretical perspective, the migratory processes before the new migratory bosses(patterns) on a global scale; then, it focuses on the analysis of the main migration policies that have formed the migratory pattern between both countries from a historical perspective; the third aspect, it centers on the analysis of the impact of the North American crisis and the restrictive measurements imposed by the United States in the behavior (manner) of the migratory flows and the reception of familiar (family) remittances from 2007 and, finally in the last part, the conclusions and reflections appear concerning the current tendency that continues (follows) the migratory phenomenon, as well as the evaluation of the politics applied in both countries.

Key words: international migration, migration policies, family remittances, Mexico, United States.

---

\* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e: almamj@yahoo.com.mx

## INTRODUCCIÓN

La importancia de las políticas migratorias que se han aplicado tanto en los Estados Unidos como en México, radica en que éstas han determinado en buena medida el comportamiento de los flujos migratorios desde México hacia Estados Unidos, por lo que históricamente se considera que la relación entre ambos países ha estado influida por el papel de las migraciones, además de otros factores. En efecto, desde mediados del siglo XIX hasta nuestros días, las políticas migratorias han actuado de distinta manera, pues en determinadas circunstancias han alentado y propiciado la emigración de mexicanos hacia el país vecino, mientras que en otras, han tenido como objetivo combatirla –como lo que actualmente está ocurriendo en Estados Unidos como respuesta a la crisis económica que viene padeciendo desde el 2008–.

En el caso de México, durante décadas ha existido por parte de los diferentes gobiernos, una actitud de indiferencia, derivado del poco interés que se tenía de este fenómeno, lo cual se ve reflejado en la ausencia de políticas migratorias claras, sistemáticas y bien enfocadas (Santibáñez y Castillo, 2005). Efectivamente, hasta la fecha no se ha observado que las autoridades mexicanas tengan una actitud coherente y continua en esta materia. En este sentido, Durand hace una severa crítica a la falta de interés que sobre el tema mostró el gobierno del presidente Calderón (*La Jornada*, 2/12/12).

A pesar de ello, no hay que olvidar que el tema de la migración internacional desde México hacia Estados Unidos es muy amplio y de gran trascendencia, que está íntimamente relacionado con los problemas del desarrollo económico, social, cultural, demográfico y políticos en México, y por lo tanto, derivado de la gran magnitud que éste ha adquirido se discute constantemente en los distintos foros –ya sea de manera directa o indirecta– las implicaciones que tiene la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos.

En este sentido, los estudiosos del tema consideran que este fenómeno evidencia en buena medida los problemas del país, los cuales se detectan en diferentes áreas: en el campo, en las zonas urbanas, en el mercado de trabajo, en la marginación, en la pobreza, en la desigualdad, entre otros.



## LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESTADOS UNIDOS HACIA MÉXICO

### *Relevancia histórica*

Remontarse a la compleja relación que existe en materia migratoria entre ambos países desde una perspectiva histórica, al abordar primero la situación de Estados Unidos de Norteamérica se puede decir en términos generales que en este país existió la preocupación sobre los inmigrantes desde muy temprano, como un primer antecedente es que desde finales del siglo XVIII se pretendía saber la cantidad de inmigrantes, derivado de la necesidad de trabajadores que se requerían dado el incipiente desarrollo de este país. Con el paso del tiempo, el sentido de las leyes migratorias han cambiado así como sus objetivos, actualmente están orientados a frenar o contener los flujos migratorios, a diferencia de otros tiempos en que estuvieron orientados a alentarlos.

En la política migratoria estadounidense se encuentran contenidos una serie de elementos, en donde la parte productiva suele ser uno de los más importantes; inicialmente se dio una serie de factores que, por una parte, pretendían cuidar la composición racial y étnica de la población, asegurando el predominio de la raza blanca o europea; responder a flujos migratorios alentados por la creación de vínculos económicos entre otros países, o bien ligados al dominio territorial y a las guerras de Estados Unidos; por lo que en el trasfondo económico se pretendía, además, adecuar la migración a los ciclos económicos de auge y depresión; controlar las fronteras por razones de seguridad nacional y mantener viva la tradición de refugio y reunificación familiar (Durand y Rodríguez, 2000). Estos tres factores persisten en este país en la actualidad.

Los cambios en la orientación de la política migratoria se empezaron a dar desde finales del siglo XIX, se ha considerado que ésta fue de “puertas abiertas” más o menos hasta 1880, pues históricamente este país había sido el asilo de Europa, posteriormente se dieron cambios importantes en la política que fueron impulsados por los efectos de la segunda Revolución Industrial, la escasez de empleo en Europa y las fuertes oleadas de inmigrantes, provenientes no sólo del viejo continente sino de otras regiones del mundo, como fue del asiático, principalmente de China.

A partir de la aplicación de la Ley Brunet en 1917 se limitaba la entrada a los inmigrantes de acuerdo con las condiciones físicas, mentales, morales y educativas, por lo que se empezó a exigir la documentación respectiva. El objetivo de esta Ley era

restringir también la inmigración legal de trabajadores mexicanos, cuando México aún padecía los efectos adversos de la revolución mexicana que inició en 1910, por lo que muchos mexicanos optaron por cruzar la frontera e irse al “otro lado”. Sin embargo, la demanda de los productores agrícolas del suroeste de Estados Unidos obligó al Departamento de Inmigración (SIN) a facilitar la entrada de jornaleros, ello trajo como consecuencia que no se hiciera extensiva a los mexicanos, sino al contrario, se instrumentó el primer programa de contratación de trabajadores, que empleó a más de 80 mil mexicanos.

Inicialmente estas medidas no afectaron a los mexicanos, ya que supuestamente se les daba un trato preferencial derivado de la contigüidad y de los lazos históricos:

En la década de 1920 el crecimiento económico vino acompañado de nuevas leyes migratorias y cuotas que restringían el ingreso de inmigrantes europeos. Las cuotas no aplicaban para el continente americano y el flujo migratorio proveniente de México se incrementó notablemente, México tenía una situación especial, ya sea por su cercanía, así como por los lazos históricos. Esa época ha sido calificada por los historiadores como la “era de la marea alta” (Cardoso, 1980).<sup>1</sup> De acuerdo con las estadísticas oficiales, entre 1920 y 1929 ingresaron 148 000 trabajadores contratados y 488 000 de manera irregular. Para 1929 –el año de la crisis–, se estima que habían 740 000 mexicanos, lo que contrasta con los 103 000 que fueron registrados en 1900 (Massey *et al.*, 2009: 103).

Sin embargo, esta situación que definen como la “era de la marea alta” habría de transformarse al darse un viraje cuando se empezaron a aplicar políticas migratorias de tipo restrictivo y la persecución y deportación de mexicanos que no tenían documentos para trabajar ni permiso para vivir en el país.

### *La respuesta de la política migratoria frente a las crisis de la Gran Depresión*

El control cuantitativo de inmigrantes inició a partir de las reformas migratorias en 1921 y más tarde en 1924, aplicándose principalmente para europeos y asiáticos. En el caso de estos últimos, las restricciones fueron mayores, pues ya desde finales del siglo XIX se buscaba frenar una entrada masiva de chinos a quienes se les imponían

---

<sup>1</sup> Se ha retomado de la obra de Massey *et al.*, 2002.

condiciones laborales y raciales muy difíciles. Conforme a la migración indocumentada ésta superaba las cuotas legales, en 1924 se impusieron restricciones con base en la nacionalidad de origen, favoreciéndose a la población de ciertas regiones de Europa, mientras que se rechazaba principalmente a la de origen eslavo, procedente de Europa del este. Ventajosamente los mexicanos quedaron exentos del sistema de cuotas, debido a que los agricultores del suroeste de Estados Unidos principalmente de Texas y California, se opusieron a las medidas porque tenían necesidad de esta mano de obra para los cultivos y las cosechas.

No obstante, estas medidas generaron protestas por parte de la American Federation of Labor (AFL), que buscó a toda costa restringir la inmigración de mexicanos. El principal argumento de esta asociación de trabajadores norteamericanos era que la utilización de la mano de obra mexicana inmigrante favorecía la tendencia hacia la baja de los salarios y que actuaba en contra de las demandas de los trabajadores, pues según ellos, la mano de obra nativa era desplazada por los trabajadores de origen mexicano.

Poco antes de la desaceleración económica experimentada en 1925, se aprobó una nueva ley de inmigración, que autorizaba la creación de un cuerpo policíaco abocado a la vigilancia de las fronteras: la Patrulla Fronteriza. La creación de la Patrulla Fronteriza en 1924, tenía como finalidad prevenir la entrada de indocumentados mexicanos a territorio norteamericano, apoyándose en la reciente Ley de Migración, se aceleró la expulsión de mexicanos que antes era realizada por deportación y que ellos mismos la denominaban como “repatriación voluntaria”. Como resultado de ello, el gobierno mexicano tuvo que asistir y ayudar a cerca de 50 000 mexicanos que quedaron atrapados, sin trabajo y en condiciones infrahumanas para que retornaran a México (Carreras, 1974).

Sin embargo, en 1925, la fuerza política de los agricultores del suroeste de los Estados Unidos –quienes influyeron en la legislación– facilitaron la migración mediante la Cláusula Texas de la Ley McCarran-Walter: esta Ley estipulaba que ayudar, albergar o encubrir a una persona indocumentada no constituía ni ayuda, ni albergue, ni encubrimiento. Así, en tanto que el inmigrante cometía un crimen al aceptar un empleo sin autorización de trabajo, el patrón no cometía delito alguno al contratarlo (Smith, 1998).

Entre 1925 y 1928, el número de aprehensiones de indocumentados aumentó siete veces, hasta llegar cerca de 30 mil en 1929. En ese año la entrada ilegal a Estados Unidos, se declaró como un delito menor penalizado con prisión no mayor a un año.

Sin embargo, en 1929, los mexicanos que habían sido bienvenidos se convirtieron en indeseables con el colapso de la economía y el inicio de la Gran Depresión. A esta época se le ha llamado la “era de las deportaciones” (Massey *et al.*, 2002).<sup>2</sup> De 1929 a 1939, un grupo de 469 000 ciudadanos mexicanos fueron invitados o forzados a salir de Estados Unidos, muchos de ellos acompañados por sus hijos que eran ciudadanos americanos (Massey *et al.*, 2009). No obstante, según estos autores, un año más tarde, esta población se redujo a tan sólo 377 000 personas, reduciéndose incluso por debajo de la que se registró en 1920.

### *Los convenios de trabajadores migratorios (el programa bracero 1942-1964)*

La demanda de mano de obra obligó al gobierno estadounidense a negociar convenios de trabajadores migratorios, originada por la entrada de ese país a la Segunda Guerra Mundial. Estos acuerdos, genéricamente denominados braceros,<sup>3</sup> tuvieron vigencia de 1942 hasta 1964, sobre este proceso se puede decir que:

El programa empezó en 1942, con apenas 4 200 braceros, pero para el año de 1945 ya sumaban 50 000. En 1946, después de una breve pausa por el fin de la guerra, se volvió a renovar y alcanzó su nivel máximo en 1956 con 445 000 braceros. A partir de ese año fue declinado poco a poco, hasta concluir de manera abrupta en 1964. Dado que México no participaba en el sistema de cuotas, la migración legal también fue en incremento y pasó de 2 200 personas en 1942 a más de 55 000 en 1963. Dadas las facilidades para ingresar de manera legal en Estados Unidos, tanto para braceros como para turistas y residentes, la migración ilegal era prácticamente inexistente y sólo se registraba un promedio de 30 000 aprehensiones de migrantes indocumentados por año (Massey *et al.*, 2009: 104).

Sin embargo, a pesar del programa y el importante número de contrataciones, la inmigración indocumentada iba en aumento, esto se manifestaba en el hecho de que entre 1950 y 1951 las deportaciones aumentaron considerablemente, de tal manera que fue necesario introducir un nuevo procedimiento, que facilitara la expulsión de ilegales, para ello se aplicó el criterio de “salida voluntaria”, esto repercutió en la

---

<sup>2</sup> Esta cita ha sido retomada del texto de Massey *et al.*, 2002.

<sup>3</sup> Este término se deriva de la necesidad de brazos para trabajar en Estados Unidos.

expulsión de un buen número de inmigrantes indocumentados. Por otra parte, el convenio firmado en 1951 debió finalizar el 31 de diciembre de ese año; sin embargo, para facilitar las negociaciones que se iniciaron a fines de ese año, dicho convenio fue prorrogado hasta el 15 de enero de 1954, pues en este año se dio por concluido al no llegarse a un nuevo acuerdo.

Durante la tercera etapa de los “Acuerdos Braceros”, se llevó a cabo la operación “Espalda Mojada” (Operation Wetback),<sup>4</sup> esta operación tenía como objetivo frenar el ingreso de indocumentados en territorio norteamericano; ello tuvo como consecuencia que se llegasen a arrestar hasta dos mil indocumentados diariamente, esto ocasionó que en 1954 se detuvieran a más de un millón de mexicanos (Banco de México, 1950-1964).

En el año de 1955 fueron contratados 367 461 braceros, comparados con los 288 275 contratados en el año de 1954. De esta manera, el 23 de diciembre fue prorrogado por un año más el Convenio que debía terminar el 31 de diciembre de 1955; con esta prórroga se revalidó por tercera vez el convenio de agosto de 1951, firmado entre los gobiernos de México y Estados Unidos. Las otras prórrogas se realizaron en agosto de 1952 y en febrero de 1954. Al 31 de diciembre de ese año, regresaron a México un crecido número de trabajadores, por haber finalizado sus contratos de trabajo (Banco de México, 1950-1964: 24).

Durante los siguientes años fueron recibidos otros inmigrantes de manera temporal, para desempeñar labores estacionales específicas en el sector agrícola, bajo los estatutos de un convenio especial aprobado en 1951 por el Congreso de los Estados Unidos con el carácter de Ley Pública (Convenio de Braceros), con la finalidad de complementar la fuerza de trabajo norteamericana temporalmente, y debido a la Guerra de Corea. Finalmente, se dio fin tras cuatro prórrogas sucesivas el 31 de diciembre de 1964 (Banco de México, 1950-1964).

Se calcula que durante los 22 años que duró el Convenio, se realizaron más de 4.5 millones de contratos de trabajadores (Rodríguez, 2003). Esto se le relaciona con el argumento inicialmente expuesto de que la emigración de mexicanos está asociada directamente con las alzas y las depresiones económicas experimentadas por ambos

---

<sup>4</sup> La primera mención de este término en el periódico fue en la edición de *The New York Times* del 20 de junio de 1920. Fue usado de forma oficial por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica en 1954. A partir de aquí a los trabajadores ilegales principalmente en las zonas agrícolas se les empezó a llamar “espaldas mojadas”

países; asimismo, mayoritariamente buena parte de la emigración ha sido ilegal o indocumentada y permanente, obedeciendo a una serie de estímulos que se han dado como respuesta a los requerimientos ocupacionales selectivos de los Estados Unidos y, en otros, con el objetivo de reunificación familiar derivado a la vez de las políticas migratorias implementadas por este país.

### *El fin del convenio de trabajadores y la inmigración indocumentada 1965-1994*

El año de 1965 marcó un nuevo cambio en la política migratoria norteamericana y dio inicio una nueva era resultado del fin de los convenios de trabajadores. En ese año se promulgó la ley Immigration and Nationality Act, la cual marcó un precedente ya que por primera vez se empezaron a aplicar medidas que restringían numéricamente la inmigración de mexicanos; consecuentemente, esta política habría de volverse cada vez más restrictiva. Esto se hizo patente en el número de visas otorgadas a los trabajadores temporales, en 1979 se otorgaron solamente 1 725 visas para trabajadores, reduciéndose la cuota anual mexicana a 20 000, en donde se consideraban a trabajadores legales y turistas (Massey *et al.*, 2009).

Como ya se expuso, la demanda de trabajadores por parte de Estados Unidos es uno de los principales factores que ha impulsado la inmigración de mexicanos, en donde la indocumentada se ha dado mayoritariamente, este fenómeno adquirió importantes magnitudes después de los convenios braceros, denominándose “la era de los indocumentados” (Massey *et al.*, 2009).<sup>5</sup> La política norteamericana buscaba a toda costa frenar la inmigración indocumentada, ello se manifestó en el aumento del número de aprehensiones, las que pasaron de 55 000 al término del Programa Bracero a 1.7 millones en 1986 (Massey *et al.*, 2009).

De esta manera, el problema de la frontera con México continúa siendo para los norteamericanos una prioridad que atender, lo cual es evidente en el incremento constante en las leyes migratorias. Así, en 1965 el “sistema de cuotas” que se había venido aplicando, cambió por el “sistema de preferencias”,<sup>6</sup> privilegiándose la reunificación

---

<sup>5</sup> Esta cita ha sido retomada del documento consultado y citado en el texto.

<sup>6</sup> Este nuevo sistema estuvo basado en un “sistema de prioridades” en cuanto a las solicitudes para ingresar, se establecía como primera prioridad la entrada de hijos e hijas solteros de ciudadanos estadounidenses; en segundo lugar se encontraban las esposas e hijos e hijas solteras de residentes

familiar y a los trabajadores con habilidades especiales. Los especialistas en el tema consideran que la Ley de Reunificación Familiar influyó de manera contundente en el comportamiento de la migración en décadas posteriores, ya que a través de ella se permitió el ingreso de los familiares directos de inmigrantes y residentes permanentes, sin establecer límites numéricos, según ellos esta cláusula fue la que desarrolló la cadena migratoria y el desarrollo de las redes (Massey, *et al.*, 2009).

A principios de los setenta se introdujo el término “invasión silenciosa” para definir la inmigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos, a quienes se les etiquetó desde entonces como “criminales”; esta noción no ha variado en la actualidad en la opinión pública de Estados Unidos. El recrudecimiento de la política migratoria se manifestó a través de la implementación de una serie de medidas como fue la instalación de sistemas de alarmas electrónicas en la frontera, vuelos de reconocimiento en esa área, esto generó que el número de detenciones aumentara. En 1973 fueron detenidos alrededor de 625 000 inmigrantes ilegales y deportados, se estimaba en un millón el número de ilegales en el país, México intentó aprovechar esta oportunidad para reactivar el Programa Bracero, pero fue rechazado por las autoridades norteamericanas (Levenstein, *s/f*).

Con la aprobación de la Immigration Reform and Control Act (IRCA) en 1985, el patrón migratorio se reconfiguró profundamente, este acontecimiento fue de gran trascendencia pues alentó los movimientos en las siguientes décadas. Como consecuencia, a través de la IRCA se legalizaron 630 mil inmigrantes no autorizados, mientras que otros 550 mil migrantes lo hicieron bajo el programa Special Agricultural Workers (SAW), aplicado también durante ese año. Este programa fue para México muy significativo pues al darse en plena crisis económica, incentivó las oleadas migratorias, en donde familiares de migrantes que se amparaban con la Ley y cambiaban su estatus migratorio, aprovecharon esta oportunidad para reunirse con ellos; asimismo, se dio un cambio en el patrón migratorio, ya que la composición de los migrantes principalmente de origen campesino se modificó al integrarse al proceso migratorio las clases medias de origen urbano así como profesionistas.

---

extranjeros; como tercera prioridad los artistas, los científicos y profesionistas con cualidades extraordinarias; como cuarta prioridad los hijos e hijas casados de ciudadanos norteamericanos; como quinta prioridad hermanos y hermanas de ciudadanos estadounidenses; la sexta prioridad contemplaba a los trabajadores calificados y no calificados que escasearan en el país; los refugiados constituían la séptima prioridad. Por otra parte, los cónyuges, los padres e hijos no casados no entraban ni en el sistema de preferencias ni en el de cuotas.

Por lo tanto, Estados Unidos ha continuado realizando importantes cambios a sus leyes de migración, lo que trajo como consecuencia amplios debates sobre las causas fundamentales de la inmigración y la eficacia de la intervención del Estado para controlarla; la relación entre migración y desarrollo; el temor en torno a la “decreciente calidad” de los inmigrantes y la capacidad de Estados Unidos para asimilar a los recién llegados, así como los costos fiscales y de otro orden inherentes a la inmigración (Smith, 1998).

De esta manera, cuando las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se encontraban en pleno apogeo en 1993, la Patrulla Fronteriza se duplicó, asimismo sus recursos, por lo que los “operativos de control” empezaron a cubrir los puntos de cruce más concurridos entre el Océano Pacífico y el Golfo de México, utilizando la más moderna tecnología. Se trataba de dificultar el cruce de la frontera lo suficiente para disuadir a los migrantes (Facilitation and Control).

Paralelamente a estos acontecimientos, se manifestó un nuevo fenómeno en donde los estados integrantes de la Unión Americana comenzaron a legislar en materia migratoria, esto ocurrió con la propuesta de la Ley 187 impulsada por Pete Wilson en Estados Unidos. Esta Ley proponía que una manera de frenar la inmigración era impedir el acceso de los migrantes a los beneficios de los programas asistenciales, tanto de los indocumentados como de los que ya habían obtenido su residencia legal. A pesar de que no fue aprobada, esta propuesta ha servido de base para que otros estados lancen proclamas en contra de los migrantes como ocurrió en Arizona y más recientemente en Alabama.

Así, las leyes y estrategias en contra de la inmigración indocumentada continuaron en aumento como por ejemplo, la Operation Gatekeeper, conocida como Operación Guardián, aplicada en 1994; en este año se iniciaba la aprobación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), el cual dejaba de lado la cuestión migratoria y contrariamente oponía mayores restricciones. La Operación Guardián es una de las más duras que atenta contra la integridad física de los migrantes, desde entonces, la muerte de migrantes ha ido en aumento. La policía fronteriza de Estados Unidos buscó desviar a los inmigrantes indocumentados hacia zonas montañosas y desérticas en territorio de Estados Unidos. Esta operación, orilló a los migrantes a cruzar por el desierto de Arizona lo cual ocasionó más de 10 000 muertes. Se construyó un muro que se localiza en la frontera con Tijuana y se ha extendido hacia Arizona, Sonora, Nuevo México, California, Texas y Chihuahua.



En 1996 se añadieron nuevas leyes en donde las sanciones para los indocumentados eran cada vez más duras, imponiéndose estrictas prohibiciones para regresar durante periodos que van de diez a tres años a quienes permanecieran más de seis meses en el país a partir de abril de 1997. Se impuso el requisito de tener un mayor nivel de ingreso; sanciones a los patrocinadores, a quienes el gobierno puede demandar si proporciona asistencia pública o social a los inmigrantes ilegales, de esta condición se han aprovechado muchos empleadores al abusar o despedirlos en cualquier momento o negarse a contratarlos.

De esta manera, los impactos de estas políticas se hicieron sentir en México: a) casi todos los mexicanos son sujeto de prohibiciones; b) la suspensión sólo se puede presentar al llegar al consulado americano; c) los solicitantes deben permanecer fuera de los Estados Unidos. Por lo tanto la inmigración de mexicanos indocumentados hacia los Estados Unidos continúa manejándose dentro del contexto de criminalidad (Alva, 1999).

### *El incremento de los flujos migratorios y la carencia de un acuerdo migratorio*

A partir de que ocurrieron los ataques del 11 de septiembre de 2001, se dio un amplio viraje en materia de política migratoria, ésta se recrudeció y afectó los avances que se habían ganado en cuanto a las negociaciones sobre el tan esperado acuerdo migratorio, el tema de la migración fue vinculado con el de seguridad nacional y, por lo tanto, ya no solamente el gobierno federal actuó en materia de inmigración sino que también se unieron los gobiernos estatales. Con este recrudecimiento se aprobaron leyes que criminalizan también a quienes contraten a indocumentados o les presten servicios, el número de efectivos de la Patrulla Fronteriza se ha cuadruplicado y son considerados héroes cuando atacan algún inmigrante indocumentado, los justifican porque “están defendiendo” la soberanía nacional. La situación se volvió demasiado complicada para los inmigrantes, sobre todo para los indocumentados, que desde entonces viven con la amenaza de ser descubiertos y deportados; esta situación se puede comparar con la frase de la espada de Damocles, que pende de un hilo y puede caer en cualquier momento (Aragonés, 2001).

A pesar de las leyes restrictivas, la población de origen mexicano en Estados Unidos cada vez es mayor, se detecta que 21.25 millones de personas son de origen

mexicano (8% del total), de éstas, 8.5 millones nacieron en México y 35.2% son indocumentadas. Como resultado de estos incrementos y dada la cercanía de la frontera y los lazos históricos, así como las redes sociales, la población se concentra en ciertos estados preferentemente y más recientemente en Arizona, desde tiempo atrás en el de California, la ciudad de Los Ángeles, que ocupa el segundo lugar de mexicanos en el mundo después de la ciudad de México (*La Jornada*, 2012).

El proyecto de ley aprobado por el Senado de los Estados Unidos destaca entre sus puntos clave el despliegue de la Guardia Nacional en la frontera sur de Estados Unidos; así como el aumento de hasta 4 000 agentes adicionales a la Patrulla Fronteriza y de hasta 2 500 inspectores adicionales en los puertos de entrada al país; asimismo, la autorización de la construcción de un muro de 595 km en la frontera sur que fue aprobado en 1994 y de barreras para evitar el paso de vehículos. Las medidas de fuerza utilizadas afectan a los derechos humanos de los migrantes y, por lo tanto, su situación es cada vez más vulnerable, hecho que ha repercutido en la disminución del número de migrantes.

Otra medida implementada en contra de la migración fue la Propuesta 200, surgida en el estado de Arizona, que nuevamente deja a la vista la vulnerabilidad de la población de origen mexicano en aquella nación, la persecución de mexicanos con el estatus de criminales, así como el maltrato y la discriminación son factores que no han logrado frenar la inmigración aunque sí reducirla de manera significativa en los últimos cinco años; no obstante, la esperanza de la “Reforma Migratoria” tan anunciada, les hace levantar la cabeza, que es la promesa de campaña del actual presidente Obama.<sup>7</sup> No hay que olvidar que la mano de obra de origen mexicano es un pilar que ha contribuido a lo largo del tiempo a generar la riqueza de ese país.

Los analistas consideran que en lo que va del actual siglo, una de las características de este debate en torno a la migración ha sido la ausencia de una visión internacional del fenómeno, a pesar de que se trata de un tema que más vincula a México y a Estados Unidos, no ha sido objeto de ningún diálogo o negociación desde hace varias décadas. Los cuatro pilares de la relación entre ambos países son: comercio, migración, frontera

---

<sup>7</sup> Cabe señalar que dentro del marco de la crisis actual y ante las medidas tomadas, se ha dado justamente durante la presidencia de Obama el mayor recrudecimiento y persecución de migrantes nunca antes registrada, en donde cientos de familias se han visto gravemente afectadas, pues se tienen numerosos casos de detenciones de padres con más de 20 años de residir en Estados Unidos que han sido detenidos y repatriados y los hijos que son nacidos en aquel país son recogidos por las autoridades.

y seguridad, sin que se manejen con un enfoque integral. Se calcula que existen más de doce millones de residentes indocumentados en Estados Unidos, de los cuales aproximadamente 50% son mexicanos (Herrera *et al.*, 2008).

Información reciente muestra que la acción rebasa la capacidad de negociación, pues se tiene noción de que actualmente ocurren 100 000 deportaciones diarias de mexicanos (lunes 11 de marzo *La Jornada*, 2012). Estas medidas están afectando a familias completas en aquel país. En la actualidad, casi 400 000 personas son afectadas anualmente por la deportación en Estados Unidos. En los últimos años las cifras se han disparado como consecuencia directa de la aplicación del programa conocido como Comunidades Seguras. De esta manera, tenemos que en el 2012 la Patrulla Fronteriza aumentó el número de miembros a 22 000, mientras que las muertes de migrantes registradas fue de 477 en ese mismo año como consecuencia de los fuertes obstáculos existentes, esta cantidad rebasa las registradas en 1994, lo que hace cada vez más difícil el cruce hacia territorio norteamericano, esto es evidente en la importante reducción de migrantes en los últimos años.

#### LA POLÍTICA MIGRATORIA DE MÉXICO HACIA ESTADOS UNIDOS

Debido a los límites de este trabajo y a que el análisis de la política migratoria de México hacia Estados Unidos puede manejarse como otro tema aparte, por este motivo se hace de manera general referencia a algunas manifestaciones y actitudes mostradas por parte de las autoridades mexicanas en esta materia y de algunas medidas de política pública implementadas a través de una serie de programas en fechas recientes. No obstante, es importante señalar que la política migratoria en México es difícil de concebir debido a las particularidades que se presentan, es un país emisor de migrantes, de tránsito y receptor de migrantes; en este sentido habría que visualizarla desde una perspectiva amplia, esto es, desde la perspectiva oficial y a través de su formalización mediante leyes, reglamentos y normas, para tal fin se han creado instituciones como el Instituto Nacional de Migración (INM), dependiente de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores (Santiago, 2011).

### *Antecedentes de la migración de mexicanos a Estados Unidos*

Históricamente se puede ubicar como un primer antecedente de la migración México-Estados Unidos, al gobierno de Porfirio Díaz (1876-1910). Bajo su gobierno se incluyeron algunas medidas relacionadas con la emigración de mexicanos en las reformas políticas que se realizaron en aquel tiempo, como fue la Ley de Colonización en 1883. Por medio de esta Ley se proponía contrarrestar la pérdida de población generada por la emigración de tal manera que, por un lado, se pretendía atraer a las personas de origen mexicano que se habían quedado del otro lado de la frontera (cuando se perdieron los territorios), así como a extranjeros y mexicanos de otras partes del país, a quienes se les prometía dotarlos de importantes extensiones de tierra en las regiones del noroeste y norte del país, las que se caracterizaban por tener un patrón de asentamiento de población totalmente disperso con características climáticas muy difíciles. Otro factor relacionado fue el hecho de que los gobernantes inspirados en la filosofía positiva que imperaba en esa época, buscaban mejorar a la población mexicana en calidad y en cantidad, estaban convencidos de la escasez de la población y de la abundante riqueza natural del país. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos hechos por el gobierno en este sentido, los resultados fueron otros; mientras se proponía colonizar a México con extranjeros, los mexicanos emigraban, la mayoría lo hacía con rumbo a los Estados Unidos.

La Revolución de 1910 trajo consigo la movilización de la población, en donde miles de refugiados que no podían encontrar trabajo (principalmente campesinos), se dirigieron a los Estados Unidos, por ferrocarril. De esta manera tenemos que:

En 1902, por ejemplo la migración de trabajadores agrícolas mexicanos a Texas alcanzaba ya una cantidad suficiente para atraer la atención nacional. De acuerdo con González Navarro, 400 hombres dejaron una comunidad en Zacatecas para buscar trabajo al norte del río Bravo. En junio del año siguiente 672 braceros cruzaron por la frontera de Ciudad Juárez; en febrero de 1910 fueron 2 mil, 380. El número total de migrantes reportados en los puntos de salida entre Ciudad Juárez y Matamoros fue de mil por mes. En los últimos diez años del siglo XIX, 971 mexicanos fueron reportados como inmigrantes a Estados Unidos. En la primera década del siglo XX fueron admitidos más de 49 mil. Entre 1911 y 1921 el número de ingresos de inmigrantes legales a Estados Unidos ascendió a casi 250 mil (Sandoval y Venegas, 2001: s/p).

La migración masiva de la fuerza laboral mexicana a Norteamérica ha contribuido a forjar el desarrollo económico de ese país. En un inicio la migración de mexicanos hacia aquel país, sirvió para la colonización de territorios y, paralelamente, para el desarrollo de la agricultura, e indirectamente en la industria y sobre todo, en la construcción de las vías del ferrocarril.

### *La repatriación de mexicanos durante la Gran Depresión*

A causa de las crisis que se desencadenaron con la Gran Depresión en Estados Unidos, las autoridades mexicanas tuvieron que asumir una serie de medidas orientadas a dar salida al problema de la expulsión de mexicanos. No obstante, las medidas en contra de los inmigrantes mexicanos estuvieron presentes durante el gobierno del general Álvaro Obregón (1920-1924), quien afrontó el retorno de 100 000 emigrantes al país, ello generó fuertes problemas económicos ante los que el gobierno se veía impedido de poder asumir. En 1921 se expidió el reglamento de la Ley de Colonización, sin que éste estableciera variantes importantes a las de 1883. La Ley que regía era la de 1908, la cual no incluía repatriación en ninguna de sus partes (Alanís, 2005). Como consecuencia, la política de repatriación se aplicó en México en combinación con la de colonización.

Con el crack de la Bolsa de Valores en Nueva York, se agudizó la necesidad de repatriar mexicanos en 1930, lo que dio un giro particular a la política. Hasta antes se pretendía aprovechar esa mano de obra en la agricultura con todo y sus conocimientos, de hecho, esto fue bastante significativo cuando se hizo el reparto agrario, los conocimientos adquiridos por los trabajadores agrícolas en Estados Unidos les permitió aplicar las nuevas tecnologías con excelentes resultados en la productividad de la agricultura, esto sería lo que hoy se le conoce como capital humano, que se manifiesta a través de los conocimientos y destrezas adquiridas por los migrantes. Además, se quería evitar que la población emigrase por temor a la despoblación; actualmente esta situación rebasa a cualquier programa que se haya aplicado con este fin. Por ejemplo, bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, se implementó el único programa que funcionó entre 1938-1939, cuando se fundaron colonias con los repatriados, a quienes se les dotó de importantes extensiones de tierra.

A pesar de la experiencia vivida durante estos años, las corrientes migratorias hacia Estados Unidos no se frenaron, pues ante las difíciles condiciones existentes en México, la población se arriesgaba a emigrar, a pesar de que el conjunto de la economía estadounidense fue fuertemente afectado y en particular el sector agrícola. Los mexicanos que emigraron en forma legal o ilegal, definitiva o permanente, se vieron otra vez sometidos a fuertes presiones de “repatriación”, frente a una actitud de gran hostilidad por parte de las autoridades y de sectores de la población que los veían como una amenaza que competía con ellos ante las escasas condiciones de oportunidades de empleo.

En 1930 el censo estadounidense reportó: 1.4 millones de habitantes de origen mexicano, de los que un 38 por ciento ya había nacido en Estados Unidos de padres mexicanos, por lo tanto unos 860 mil eran ciudadanos norteamericanos, no obstante que durante el primer quinquenio de los años treinta, se observó una disminución en la inmigración mexicana a ese país, los casos de protección debido a repatriaciones, indigencias, recuperación de salarios e indemnizaciones crecieron rápidamente. Derivado de este incremento, fue necesario que se desarrollaran en México estrategias para la atención de los casos. Por ejemplo, se sistematizaron las giras y visitas en la circunscripción para tener un conocimiento de primera mano sobre las condiciones de vida en los lugares apartados y los centros de trabajo. Por primera vez, la Secretaría de Relaciones Exteriores en México realizó una evaluación del tipo de problemática y las cargas de trabajo de los emigrantes, todo ello fue sin lograr resultados favorables para estos trabajadores desprotegidos (Carreras, 1974).

Otro aspecto importante de señalar, es el hecho de que a finales de los treinta se detectaron casos de discriminación en escuelas públicas en algunos estados de la Unión Americana y a principios de los cuarenta en otros lugares públicos. Al final de esta década se consideraba en México que la mano de obra mexicana era un factor fundamental en el desarrollo y el crecimiento económico de los Estados Unidos y que el trato que normalmente se daba a los trabajadores mexicanos era injusto.

### *La creciente migración indocumentada y la indiferencia del gobierno y de la sociedad mexicana*

El periodo en que se aplicó el Programa Bracero ha sido ampliamente criticado por el costo político que ocasionó al gobierno de México, al cual se le acusa de no haber

hecho nada efectivo en defensa y protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios en Estados Unidos, lo que trajo como resultado el surgimiento del concepto de “válvula de escape”, el cual resulta central para el entendimiento del contexto histórico de la época de los braceros, para Bustamante (2002) implica toda una tesis de gobierno respecto a la emigración de mexicanos a Estados Unidos a pesar de que se trata de uno de esos términos de la cultura política de México que no se encuentra en los documentos oficiales.

Este mismo autor dirige una severa crítica a la política migratoria asumida por parte de las autoridades mexicanas, que durante varias décadas –a partir de la presidencia de Miguel Alemán Valdez (1946-1952)–, el gobierno de México se caracterizó por una actitud encubridora de las desdichas de los trabajadores migratorios en Estados Unidos, a partir de la noción de que la emigración era algo bueno para el país. El gobierno consideraba esta situación benéfica porque reducía las presiones que existían en el mercado de trabajo, se dejaban de lado las necesidades reales de esta parte de la sociedad que veían en la migración la solución a los problemas de pobreza, del desempleo y de la desigualdad sobre los sectores de la población y sobre las regiones del país de donde provenían los migrantes que se iban a buscar trabajo a Estados Unidos; se trata de una época en que la economía mexicana entraba en una etapa de gran auge económico, caracterizada por el proceso de industrialización apoyado en la sustitución de importaciones, la ampliación del mercado interno, la aplicación de importantes reformas económicas, el crecimiento de las ciudades y sobre todo, por las altas tasas de crecimiento de la economía que era considerado como “el milagro mexicano”.

Esta era la imagen con la que jugaba el gobierno mexicano en los escenarios internacionales, la de ser un país dinámico y progresista, esta imagen era desmentida por la facilidad con la que medio millón de hombres eran reclutados anualmente para trabajar de sol a sol en los campos de Norteamérica por salarios ínfimos para los nativos de ese país, estos trabajadores tenían un doble papel, por una parte, disminuían las presiones laborales en México y, por otra, enviaban remesas a sus familiares (Levenstein, *s/f*).

La principal crítica que existe en torno al abandono del gobierno mexicano de los cientos de miles de braceros, fue el hecho de que no se tomaron medidas que evitaran la explotación y abusos que los mexicanos sufrieron por varias décadas y siguen padeciendo, por no haber políticas bien orientadas a apoyar a los que emigran. En este sentido, Francisco Alba considera que la visión sobre la migración de mexicanos

hacia Estados Unidos fue parte de una prolongación constante e inevitable de las condiciones presentes de los mexicanos y como un proceso irrefrenable. Sin embargo, con el Tratado de Libre Comercio (TLCAN), la posición mexicana se conformó a la perspectiva consensual (Alba, 2000).

Si se retoman las negociaciones en torno a esta problemática, se tiene como antecedente los avances logrados en febrero de 1968, cuando se celebró de manera informal la primera reunión bilateral entre México y Estados Unidos, el objetivo de esta reunión era el de examinar estrategias que detuvieran la migración indocumentada. Para ello, en 1972, el gobierno de México formó una Comisión Intersecretarial para el Estudio de los Problemas Derivados de la Corriente Migratoria a los Estados Unidos. Esta Comisión trabajó de manera coordinada con el grupo de estudio paralelo establecido por el gobierno estadounidense (Massey *et al.*, 2009).

Los acuerdos logrados y que deberían ser aplicados y considerados por México, consistían en mejorar las condiciones de vida en las zonas expulsoras de mano de obra; informar a quienes tenían la intención de emigrar sobre los peligros y riesgos que tendrían que afrontar si decidían emigrar en calidad de indocumentados; también se tocaba el problema de los polleros y enganchadores; sin embargo, al paso del tiempo la presencia y acción de éstos se ha fortalecido, ya que se convirtieron en pieza importante para el cruce de la frontera; también se estableció el fortalecimiento de acciones dirigidas a la protección de los consulados. No obstante, todas estas buenas intenciones, ninguna de estas medidas fueron aplicadas y quedaron solamente en la retórica y en las buenas intenciones.

Como ya se ha venido mencionando, el papel del gobierno de México ha sido muy cuestionado en materia migratoria, pues ha demostrado por décadas una gran incapacidad para hacer algo efectivo en contra de la creciente vulnerabilidad de los mexicanos en Estados Unidos, las actitudes en contra de los migrantes de origen mexicano han creado un ambiente ideológico de gran hostilidad que se manifiesta a la vez en los abusos, violaciones a los derechos humanos y laborales que se han incrementado cada vez en mayor medida a raíz de la crisis y de las leyes antiinmigrantes (Bustamante, 2002).

Otro aspecto que es importante señalar y que resulta de gran relevancia es que desde la década de los setenta, ochenta y noventa, la principal protección legal de los mexicanos no se ha dado por parte del gobierno mexicano, sino de las distintas organizaciones de latinos en Estados Unidos como Mexican American Legal Defense



and Educational Fund (MALDEF); National Council of la Raza, League of United American Citizens (LULAC) y GL-Forum, además de numerosas organizaciones de estadounidenses de origen mexicano en California, Texas, Colorado y Nuevo México (Bustamante, 2002) y más recientemente en otros estados de la Unión como Arizona, Illinois y Nueva York.

En los círculos académicos se cuestionan tanto el gobierno de Salinas (1988-1994) como el de Zedillo (1994-2000), quienes no mostraron gran interés sobre esta cuestión. En el caso de Salinas, se preocupó más por mostrar su imagen al mundo ante la pretensión de quedar al frente de la recién nombrada Organización Mundial de Comercio (OMC) y la firma del Tratado de Libre Comercio (TLCAN), por lo que su actuación a favor de los migrantes indocumentados fue prácticamente nula; mientras que con Zedillo, es ampliamente reconocido que desde el inicio de su administración perdió todo margen de negociación sobre la cuestión migratoria, derivado de la crisis económica provocada por la decisión de devaluar el peso frente al dólar, a lo que llamaron el “error de diciembre”. Esto se convirtió en un freno en cuanto al margen de negociación para lograr un acuerdo migratorio y menos aún para elevar algún tipo de protesta por el maltrato a los migrantes indocumentados de origen mexicano. Se señala a estos dos ex presidentes, porque fue precisamente al final del gobierno de Salinas e inicio del de Zedillo cuando se implementó la Operación Gatekeeper, que ha dejado cientos de muertos en la frontera.

En este recorrido llegamos hasta poco antes de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, cuando las expectativas sobre el acuerdo migratorio eran halagadoras, pues se consideraba que había grandes avances en las negociaciones para lograrlo; las discusiones en torno a este tema manifestadas por diferentes puntos de vista en donde, por parte de la Central Sindical AFL-CIO, se pronunciaba a favor de una amnistía general para todos los inmigrantes “indocumentados”; mientras que las asociaciones de empresarios agrícolas de Texas y California pugnaban por un convenio de trabajadores huéspedes o trabajadores temporales. Estas posiciones eran contrarias, los empresarios agrícolas manifestaban abiertamente su oposición a la amnistía. Sin embargo, estos avances quedaron suspendidos a raíz del trágico acontecimiento y hasta el día de hoy no se ha logrado ir más allá, por lo que cientos de miles de inmigrantes siguen esperando al otro lado de la frontera que se regularice su estancia legal.

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) avanzó en este aspecto al contemplar por vez primera en su plan de desarrollo la cuestión migratoria, denominó a los

emigrantes como “los héroes anónimos” (Bustamante, 2000); este avance se reflejó en su Plan Nacional de Desarrollo al considerar el problema de los trabajadores indocumentados que se van a trabajar a Estados Unidos, aunque el interés se centró más en la aplicación de programas orientados a dar una mejor utilización a las remesas familiares y a otros que se aplicaron desordenadamente para apoyar a los migrantes en su retorno al país, viéndose limitados por la imposibilidad de llegar a un acuerdo migratorio de tipo bilateral.

Sin embargo, esto no fue suficiente ni se avanzó, pues durante su administración tampoco fue posible lograr ningún acuerdo migratorio, lo que terminó con la esperanza que tenían cientos de miles de trabajadores que se encuentran en la Unión Americana, quienes con su trabajo y esfuerzo han contribuido por décadas a la generación de la riqueza de aquel país.

Asimismo, en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), la cuestión migratoria estuvo enmarcada por dos tendencias: la integración económica y el diálogo político; sin embargo, no fue posible ir más allá. A pesar de que del lado mexicano se tiene más noción y sensibilidad sobre esta problemática y sea tema de discusión tanto en círculos gubernamentales como en los académicos, en donde existe un consenso generalizado en torno a la necesidad de negociar un acuerdo migratorio laboral que posibilite el establecimiento de un régimen migratorio, tampoco fue posible avanzar durante su sexenio, pese a las promesas del presidente Obama de llevarlo a cabo, pues se vio frenado por la participación de los conservadores en el Senado y lejos de lograr el acuerdo migratorio la política migratoria ha continuado recrudeciéndose.

### *Programas institucionales de apoyo a los migrantes*

Como respuesta a los reclamos y a raíz del sustancial incremento que tuvieron las remesas de los migrantes se empezaron a experimentar importantes cambios en las actitudes hacia éstos. Con estos programas cuyas iniciativas estuvieron motivadas por el auge en la captación de remesas, se comenzó a contemplar el problema de los migrantes como una cuestión nacional por resolver. Las bases jurídicas de la política de población en México datan de 1974 cuyo objetivo central era el control de la natalidad; en donde el problema migratorio se trató en forma por demás superficial y con muy poco margen de negociación por parte de las autoridades mexicanas.

Esto es lo más lejos que se ha podido avanzar, la introducción de políticas públicas se ha dado mediante la aplicación de algunos programas orientados a dar mejores condiciones a los migrantes que retornan al país, así como a sus familiares; pues éstos son objeto de abusos, maltrato, robo y extorsión cuando regresan durante los periodos vacacionales con el fin de visitar a sus familiares o para quedarse. Cabe señalar que todavía se encuentra en un estado incipiente en cuanto a su aplicación y eficacia.

Por otra parte, en el Congreso de la Unión se tiene a la migración como uno de los temas de interés legislativo. De esta manera, el Instituto Nacional de Inmigración (INM), creado en 2005, opera tres programas para migrantes: el Programa Paisano, el Grupo Beta de Protección a Migrantes y el Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos (Santiago, 2011).

### *El Programa Paisano*

Este programa surgió en 1989 a través de la publicación por el Ejecutivo Federal, como una respuesta a las demandas de líderes de organizaciones sociales, empresariales, políticas y religiosas de la comunidad mexicana y mexicano-americana residentes en Estados Unidos –que en la década de los ochenta presentaron al gobierno de México una propuesta para crear mecanismos para controlar y eliminar los índices de maltrato, extorsión, robo, corrupción y prepotencia en los que incurrían servidores públicos de diversas entidades del gobierno federal–, en contra de los connacionales en su ingreso al país (Instituto Nacional de Migración, 2012).

En un principio el programa tenía como principal objetivo la generación de mayores divisas, además de otorgar mayor seguridad al público usuario, la difusión de los derechos y obligaciones de los usuarios y el fomento de sistemas de quejas y denuncias. La primera operación del programa integró a varios municipios en diciembre de 1989 y por varios años sólo funcionó en periodos vacacionales. Posteriormente, se integró a los programas estratégicos del Instituto Nacional de Migración (INM); y se establecieron representaciones en Los Ángeles, California y Chicago, Illinois (Instituto Nacional de Migración, 2012).

En la actualidad el objetivo principal del programa es asegurar un trato digno y apegado a la ley, para los mexicanos que ingresan, transitan o salen de nuestro país, a través de las siguientes acciones: informar y difundir el cumplimiento de obligaciones

y derechos, proteger su integridad física y patrimonial, y dar seguimiento a quejas y denuncias. El Programa Paisano es permanente, opera bajo la figura de Comisión Intersecretarial, cuenta con un Comité Técnico, una Coordinación Nacional, dos representaciones en Estados Unidos y 29 comités estatales a nivel nacional (Instituto Nacional de Migración, 2012a).

### *El programa Grupo Beta*

El Instituto Nacional de Migración fundó en 1990 el Grupo Beta Tijuana, que tiene como meta principal salvar la vida de los migrantes en peligro en zonas de riesgo, se le denomina como repatriación humanitaria. Su labor arrojó resultados positivos ya que muchas vidas fueron salvadas, por lo que se buscó dar un mayor impulso a este proyecto. En 1994 se forma el Grupo Beta Nogales, y en 1995 dos grupos más, uno en Tecate y el segundo en Matamoros, actualmente son 16 grupos en las fronteras norte y sur de nuestro país (Instituto Nacional de Migración, 2012a).

Los recursos con los que se cuenta han sido aprovechados para capacitar a los Agentes Beta y proveerlos de un mejor equipo para optimizar su labor. Como parte de la capacitación se les entrena en técnicas de orientación y búsqueda, rescate terrestre y acuático, primeros auxilios, conocimientos básicos de derechos humanos, asistencia social y sistemas de comunicación, que permiten que día a día se ofrezca un servicio altamente profesional y de gran beneficio para la comunidad.

La finalidad de los Grupos Beta es la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, así como de su integridad física y patrimonial, independientemente de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados, actúan prioritariamente en las zonas fronterizas y lugares de tránsito de migrantes, a través de acciones de rescate y salvamento, protección de los derechos humanos, y orientación y asistencia.

### *Programa interinstitucional de atención a menores fronterizos*

El tercer programa es el interinstitucional de atención a menores fronterizos, el cual se encuentra inscrito en el Programa de Cooperación del Gobierno de México con

el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), este programa surge en 1996 con el propósito de atender de manera integral la problemática de riesgo que enfrentan los menores en condiciones de vulnerabilidad, radicados en las franjas fronterizas del país. Su objetivo es otorgar a los menores repatriados por autoridades estadounidenses la atención y el respeto a sus derechos humanos, desde el momento de su aseguramiento hasta su integración al núcleo familiar o comunidad de origen. Este programa opera en seis entidades de la frontera norte: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; en el caso de la frontera sur, en el estado de Chiapas (Instituto Nacional de Migración, 2012b).

Además de estos tres programas se cuenta con dos más que son operados por la Secretaría de Desarrollo Social, están dirigidos a la población migrante en condiciones de vulnerabilidad, el Programa 3x1 para Migrantes y el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.

#### *Programa 3x1 para Migrantes y Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*

El Programa 3x1 para Migrantes, anteriormente denominado Iniciativa Ciudadana 3x1, surgió en 2002 como un proyecto de gobierno para conjuntar recursos y esfuerzos con los clubes y asociaciones de migrantes radicados en el extranjero a fin de favorecer acciones sociales para apoyar el desarrollo de comunidades de origen de los migrantes y elevar la calidad de vida de su población. Adicionalmente, contribuye al fortalecimiento de los lazos de identidad de los migrantes con sus comunidades de origen (Secretaría de Desarrollo Social, 2013).

El programa opera a solicitud expresa de un club u organización de migrantes con aportaciones de 25% del costo de la inversión por cada uno de los participantes (federal, estatal, municipal y migrantes). La comunidad no está obligada a realizar aportaciones. El diseño del programa coincide con teorías del desarrollo que señalan la importancia de la inversión en infraestructura local como detonador del desarrollo en beneficio de los más pobres, en particular cuando está basada en iniciativas de las comunidades.

Los proyectos se dirigen básicamente a la urbanización, pavimentación, asistencia social y servicios comunitarios. El gasto asignado al programa representa 1.1% del total de los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social, 2013.

El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas tiene como propósito contribuir a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera agrícola durante su ciclo migratorio, a partir de la identificación de sus necesidades locales y atendiendo a sus diferencias en cuanto a su condición de género, étnica y edad. El programa opera sumando aportaciones de los estados, municipios e incluso de los productores que contratan a jornaleros. Los espacios de intervención son tres: localidades expulsoras, de atracción y las localidades de tránsito de los jornaleros. El programa está alineado con las políticas de desarrollo social para atender a uno de los grupos vulnerables que se encuentra en situación de pobreza y rezago social. Sin embargo, según Gerardo Franco Parrillat, el objetivo de mejora de las condiciones de vida de los jornaleros es demasiado general y provoca dispersión de apoyos en tiempo y espacio. El programa opera a través de una red de promotores sociales que realiza diagnósticos de la situación de las localidades y unidades de trabajo, con la participación de los jornaleros (Secretaría de Desarrollo Social, 2013).

## CONCLUSIONES

Se observa que ante el proceso de globalización y las intensas oleadas migratorias —a las que ahora se le unieron las de centroamericanos y en menor medida otros países de la región latinoamericana—, la inmigración masiva indocumentada hacia ese país se hizo patente a partir de los noventa y con el inicio del nuevo siglo XXI, en donde el patrón migratorio se ha reconfigurado ante la persecución y represión que hay al cruzar la frontera, lo que ha generado que la migración permanente predomine. Por otra parte, el amplio periodo de crecimiento de la economía norteamericana —el cual fue impulsado por la integración de la economía mundial y la apertura comercial—, trajo consigo una mayor demanda de mano de obra, esta mano de obra ya no es predominantemente de origen rural, por lo que su inserción en el mercado de trabajo se ha orientado hacia los sectores secundario y terciario; por lo tanto, los migrantes ahora cuentan con mayores niveles de capacitación; también se integró la migración femenina en forma creciente. Este proceso se ha retroalimentado a lo largo de más de una década y media y ha dado origen a lo que actualmente se denomina como la transnacionalización de la migración.

El problema de la inmigración ilegal en Estados Unidos es considerado como un fenómeno de criminalidad, que sólo es posible resolverlo por medios policiales y militares de carácter unilateral. De esta manera, llegamos al contexto que actualmente se vive, desde el cual es ampliamente perceptible a lo largo de este estudio la asimetría de poder entre los gobiernos de los dos países, en donde se continúa discutiendo la necesidad de llegar a un convenio bilateral sobre la cuestión migratoria, que permita resolver la situación legal que afecta a millones de inmigrantes de origen mexicano en aquel país, así como aquellos descendientes de mexicanos nacidos en la Unión Americana. Las recientes declaraciones oficiales sobre la tan esperada Reforma Migratoria, abre la posibilidad de regularizar la situación que padecen estos inmigrantes indocumentados.

La situación se ha recrudecido a raíz de la crisis del 2008 hasta estos días, pues la reacción estadounidense en contra de la migración indocumentada ya no solamente es de carácter de seguridad nacional sino también está ligada al problema del desaceleramiento económico. En los países de origen emisores de migrantes, lejos de resolverse las situaciones sociales y económicas, se agudizan cada vez más, por lo que los jóvenes salen en busca de fuentes de empleo y de mejores condiciones de vida ya que no tienen oportunidades en sus lugares de origen.

## REFERENCIAS

- Alanís-Enciso, Fernando (2005), "Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional", *Memorias del seminario permanente sobre migración internacional*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Sociedad Mexicana de Demografía/El Colegio de México.
- Alba, Francisco (2000), "Integración Económica y Políticas de Migración", en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/Migracion%20%20Opolitica/PDF/02.pdf>
- Alva, Susan (1999), "Leyes y políticas actuales que afectan a las comunidades de inmigrantes en los Ángeles", *Taller internacional. La familia transnacional. Migración México-Estados Unidos*, México, Red de Estudios para el Desarrollo Rural, pp. 75-80.
- Aragónés, Ana (2001), "Trabajadores indocumentados y políticas neoliberales", *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 4, México, abril de 2001.
- Banco de México (1950-1964), *Informes anuales (1950-1964)*, México.

- Bustamante, Jorge A. (2002), *Migración internacional y derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carreras, Mercedes (1974), *Los mexicanos que devolvió la crisis 1929-1932*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Durand, Jorge; Primitivo Rodríguez (eds.) (2000), *La familia transnacional migración México-Estados Unidos*, México, Red de Estudios para el Desarrollo Rural.
- Herrera-Lasso, Luis; Daniela González-Iza; Teresita Rocha-Jiménez (2008), “La política migratoria en el nuevo escenario político en Estados Unidos”, *Contexto político participación política de los migrantes*, Conapo, cap. V, pp. 371-414. [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Atencion\\_a\\_Jornaleros\\_Agricolas](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Atencion_a_Jornaleros_Agricolas), consultado el 11 de marzo de 2013.
- Instituto Nacional de Migración (2012), “Programa Bienvenido Paisano”, México, Secretaría de Gobernación, en <http://www.paisano.gob.mx/index.php/programa-paisano>, consultado el 11 de marzo de 2013.
- Instituto Nacional de Migración (2012a), “Programa Grupos Beta”, México, Secretaría de Gobernación, en [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Grupo\\_Beta](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Grupo_Beta), consultado el 11 de marzo de 2013.
- Instituto Nacional de Migración (2012b), “Programa de atención a la niñez migrante”, Secretaría de Gobernación, México, en [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletin\\_5610](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletin_5610), consultado el 11 de marzo de 2013.
- Jornada, La (2012), domingo 2 de diciembre de 2012, en <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/02/opinion/024a2pol>, consultado el 20 de febrero de 2013.
- Levenstein, Harvey (s/f), “Sindicalismo norteamericano, obreros y espaldas mojadas”, en [codex.colmex.mx:8991/.../U751HFVFMGJA519GVUGS3JR63LQD](http://codex.colmex.mx:8991/.../U751HFVFMGJA519GVUGS3JR63LQD), consultado el 28 de febrero de 2013.
- Massey, Douglas S.; Jorge Durand; Nolane J. Malone (2002), *Beyond smoke and mirrors: Mexican immigration in an era of economic integration*, Russell Sage Foundation, Nueva York.
- Massey, Douglas; Karen A. Pren; Jorge Durand (2009), “Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antiinmigrante”, *Papeles de Población*, núm. 61, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados sobre la Población de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Pedraza-Rendón, Óscar; José César Lenin Navarro; Enrique Armas Arévalos (2007), “Historia de la migración en Michoacán”, *Revista Nicolaita de Políticas Públicas*, CIMEXUS, vol. 2, núm. 1.



- Rodríguez-Ramírez, Héctor (2003), “Tendencias de la migración internacional y las remesas en Coahuila”, *Región y Sociedad*, núm. 28, vol. XVIII, México, El Colegio de Sonora.
- Sandoval-Palacios, J.; Rosa Venegas-García (2001), “Migración laboral agrícola mexicana temporal hacia Estados Unidos y Canadá: viejos y nuevos problemas”, *Dimensión Antropológica*, vol. 21, enero-abril.
- Santiago-Cruz, María de Jesús (2011), “Economía y política de la migración internacional en México”, *XIII Reunión de Economía Mundial*, en [http://xiiiirem.ehu.es/entry/content/267/cod\\_074.pdf](http://xiiiirem.ehu.es/entry/content/267/cod_074.pdf), consultado el 28 de febrero de 2013.
- Santibáñez, Jorge; Miguel Ángel Castillo (coords.) (2005), *Nuevas tendencias de la migración internacional*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Sociedad Mexicana de Demografía/El Colegio de México.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013), “Programa de atención a jornaleros agrícolas”, en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013a), “Programa 3x1”, en [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa\\_3x1\\_para\\_Migrantes](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_3x1_para_Migrantes), consultado el 12 de marzo de 2013.
- Smith, Robert (1998), “Reflections on the State, migration, and the durability and newness of transnational life: comparative insights from the mexican and italian cases”, en *Soziale Welt*.



# EL CONTEXTO SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES EN LA REPÚBLICA CHECA DESPUÉS DEL AÑO 1989. EL CASO DE LOS MONGOLES Y LOS UCRANIANOS

*Daniel Topinka\**

## RESUMEN

El presente texto refleja los cambios transcurridos en la sociedad checa y presenta contextos selectos de la integración de los migrantes en la sociedad. Primero se describen las condiciones generales de la integración migrante después del año 1989. Es un hecho que durante las últimas dos décadas, la situación migratoria se ha transformado profundamente. Primero se trataba de la migración transitoria, sin embargo, paulatinamente va en aumento el número de los migrantes que deciden permanecer más tiempo en el país. Con el tiempo, el Estado checo con su mercado laboral, actitudes liberales y sentido de libertad pasa a ser una destinación favorita para los inmigrantes. Como se ilustra en la primera parte, la integración de los migrantes en la sociedad afecta a la sociedad civil y el nivel de la política estatal. Además de estos niveles de integración, simultáneamente es preciso prestar atención en cómo la migración es percibida por los migrantes mismos. Se presentan a dos grupos migrantes selectos y los comentarios de su experiencia, los ucranianos y los mongoles.

Palabras clave: sociedad checa, migración, integración de migrantes, autopercepción.

## ABSTRACT

The text reflects changes in Czech society and presents selected contexts of integration of migrants into society. First it characterizes the general conditions of migrant integration after 1989. The fact is that during the last two decades, the migration situation fundamentally changed. First, it is a transit migration, but gradually grows the number of those migrants who decide to stay longer. Over time, the state becomes with its labour market, liberal attitudes and a sense of freedom popular immigration destination. As illustrated in the first part of the text, the integration of migrants into society affects the level of state policy, and civil society. At the same time in addition to these levels of integration it is important to see how migrants themselves perceive the integration. The text presents two selected migrant groups and the contents of their experiences, they are the Ukrainians, and the Mongolians.

Key words: Society Czech, migration, integration of migrants, themselves perceive.

---

\* Universidad de Palacký en Olomouc, República Checa. Correo-e: [daniel.topinka@upol.cz](mailto:daniel.topinka@upol.cz)

## INTRODUCCIÓN

Han transcurrido más de veinte años desde el inicio de la transformación socioeconómica de la sociedad checa con la llamada Revolución de Terciopelo en 1989. Desde aquel entonces, la sociedad ha experimentado grandes transformaciones y ha pasado a ser una sociedad democrática, capitalista, de consumo, es decir, ha adquirido los rasgos básicos de las demás sociedades “occidentales”. Entre estos rasgos pertenece también el hecho de que se ha convertido en una sociedad inmigratoria. El territorio nacional se ha ido abriendo cada vez más a las influencias del exterior entre las cuales sobresale precisamente la inmigración. El Estado checoslovaco que surgió en 1918 perteneció al grupo de países con un saldo migratorio negativo, después de 1989 pasa a ser un Estado inmigratorio con todas las consecuencias que conlleva la entrada de inmigrantes. Debido a los cambios políticos, sobre todo la descomposición del llamado bloque soviético, el espacio centroeuropeo se ha abierto a la migración internacional, fortalecida no sólo por la eliminación de las barreras para poder viajar, sino también por la creciente prosperidad, la calidad de vida y la integración de los estados centroeuropeos en las estructuras transnacionales. La mención del carácter inmigratorio del Estado checoslovaco durante los aproximadamente 70 años de su existencia (hasta 1989) refleja el impacto del desarrollo político del país, el que en el transcurso de la historia gradualmente adquiriría homogeneidad étnica. Entre los que abandonaban el país por razones políticas frecuentemente eran los miembros de otros grupos étnicos.<sup>1</sup>

La intervención masiva en la composición étnica de la población se dio durante la Segunda Guerra Mundial y en el periodo que siguió después de ella, cuando fueron desalojados numerosos grupos judíos, roma, alemanes, húngaros, entre otros. La deportación de casi tres millones de alemanes después de la guerra y también la pérdida de Transcarpatia (habitada por ucranianos y rutenos) representa el cambio más significativo. En el transcurso de la historia del país se puede observar también cierta inmigración mínima, pero ésta no ha ejercido mayor impacto sobre la fuerte tendencia homogeneizante a la cual estaba expuesta la sociedad. La última gran intervención en la composición étnica del Estado se produjo en 1992 cuando el país se dividió en dos estados independientes y surgió la actual República Checa. Paulatinamente, la

---

<sup>1</sup> El tema sobre la transformación de la composición étnica en el territorio checo se trata más a detalle en el capítulo “El concepto multicultural en la educación checa” (nota de los editores).

República Checa ha pasado a ser un país poblado sobre todo por los checos étnicos y la idea de nación ha confluído de manera casi ideal con la noción del Estado.<sup>2</sup>

En este texto se reflexionará sobre las mencionadas transformaciones de la sociedad checa y se presentarán contextos y circunstancias selectos de la integración de los migrantes en la sociedad.

Primero se exponen las circunstancias básicas de la integración de los migrantes después de 1989. Es un hecho que durante las últimas dos décadas, la situación migratoria ha cambiado esencialmente. El Estado se abrió a la migración al inicio de los noventa; primero se trataba de la migración de tránsito pero poco a poco fueron aumentando los migrantes que habían decidido quedarse más tiempo en el país. Con el tiempo, el país con su mercado laboral, actitud liberal y sentido de libertad ha pasado a ser un destino inmigratorio preferido. Como consecuencia, la sociedad checa entró en contacto con las diferentes categorías de “otredad” y la homogeneidad de la sociedad comenzó a erosionar sucesivamente. La sociedad bastante homogénea se ha visto bajo la afluencia de los diferentes grupos de migrantes cuyo impacto sobre los diferentes segmentos de la sociedad no ha sido equilibrado. Al inicio, la inmigración motivaba el surgimiento y la formación de discursos especializados. Paulatinamente se han ido definiendo las políticas migratorias del Estado y poco después las políticas integracionistas, bajo la influencia del carácter y composición cambiante de los advenedizos.

Sin embargo, fuera de los discursos especializados, el tema de la inmigración no pertenece a una agenda que penetre de manera significativa al público o intervenga en la opinión pública. La postura de la sociedad checa hacia los extranjeros es más bien reservada y se espera su adaptación a los modos de vida locales.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Como lo demuestra el Censo de Población y Vivienda, 2011 (Sčítání lidu, bytů a domů, 2011), mientras que en 2001, 173 mil personas se negaron a declarar su nacionalidad, una década después, esta posibilidad ya fue aprovechada por 2.74 millones de habitantes. En el último censo, la mayor parte de la población declaró tener la nacionalidad checa (6 732 104 personas), en segundo lugar figuró la nacionalidad morava (522 474) y en tercer lugar la eslovaca (149 140). Ha crecido el número de personas que declaran tener la nacionalidad morava; en 2001 se trató de 380 474 personas, eso es el 3.8% de los que declararon tener alguna nacionalidad. En 2011, esta proporción aumentó al 6.7%. La nacionalidad romaní fue declarada por el total de 13 150 habitantes. Sólo una pequeña parte de ellos declaró tener únicamente la nacionalidad romaní (5 199), la mayoría señaló tenerla en combinación con otra, por ejemplo, la checa o la morava (7 951).

<sup>3</sup> Esta actitud es declarada también por la juventud checa (véase los resultados de la investigación en Preissová, Cichá, Gulová, 2012).

Como se demuestra, la integración de los migrantes en la sociedad se ve influida por los ámbitos de la política estatal y por la sociedad civil. Lo cual se basa en un análisis secundario de datos e información disponibles. Simultáneamente, aparte de estos aspectos de integración es importante prestar atención al transcurso de la integración de los migrantes mismos, por eso se presentan dos grupos selectos de migrantes y sus experiencias respectivas: el grupo ucraniano y el mongol. Las conclusiones se apoyan en una investigación cualitativa realizada en 2010 mediante el método de los grupos focales. En el transcurso del siguiente año se complementa este método con las entrevistas semiestructuradas. Los grupos focales se llevaron a cabo en los Centros de Apoyo para la Integración de Extranjeros (Centra pro podporu integrace cizinců) gestionados por la Administración de los Centros de Refugio de la Secretaría del Interior de la República Checa (Správa uprchlických zařízení MV ČR).<sup>4</sup> Se trataba de mongoles y ucranianos con residencia de larga duración o permanente, quienes vivían en las regiones con presencia de la política integracionista (es decir, en las regiones donde operaban dichos Centros).<sup>5</sup> Se ha observado la integración desde dos dimensiones: la sistémica (estructural) y la social. Primero se revisará la inmigración a la República Checa en general y desde su dimensión sistémica.

## LA INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES EN LA SOCIEDAD DESPUÉS DE 1989

Al inicio de los noventa, la situación en el país había cambiado y desde ese año se empezó a observar un saldo migratorio positivo creciente, con la excepción del

---

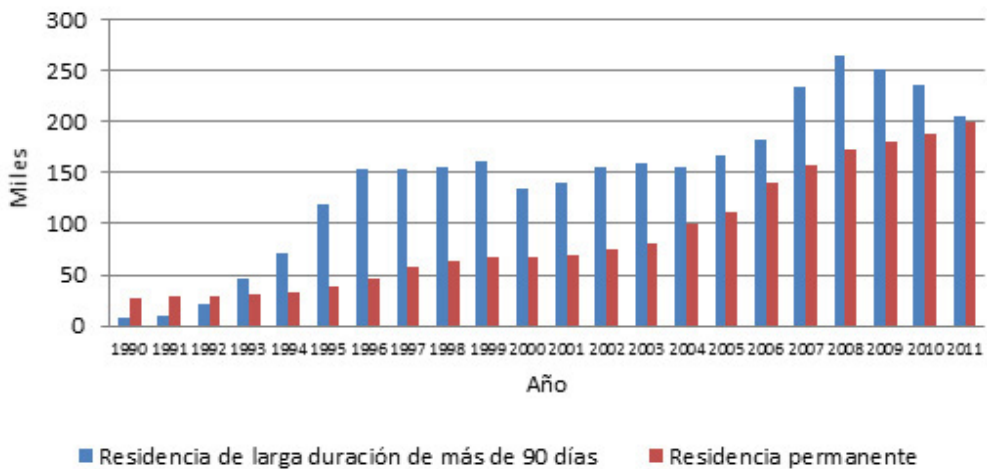
<sup>4</sup> La Administración de los Centros de Refugio de la Secretaría del Interior de la República Checa apoyó una investigación sobre las estrategias para lidiar con las situaciones vitales problemáticas, véase los resultados en Topinka, Janoušková, Kliment (2010).

<sup>5</sup> El número total de los entrevistados en los grupos focales fue 85 y se realizaron 25 entrevistas consecuentes. Se escogió a los migrantes integrantes de los grupos según su ciudadanía, género, edad y tipo de estancia. Las entrevistas individuales se centraron en los temas que requerían de mayor aclaración y comprensión. Dada la metodología elegida no es posible generalizar resultados respecto a la población migrante entera, se limita la contextualidad de la investigación ligada al tiempo, lugar, situación y personas investigadas. Al inicio se ubica a las parejas conversacionales con la ayuda de los trabajadores de los Centros, aprovechando estos contactos iniciales para ubicar a otros. Es decir, al principio se trataba de los migrantes que tenían contactos con los trabajadores de los Centros. Esto significa que al inicio se contactó con cierto tipo de migrantes que había solicitado asistencia o información a los Centros.

2001 cuando se hicieron evidentes los cambios legislativos restrictivos acerca de las condiciones del permiso de residencia. El siguiente gráfico demuestra que el número de los extranjeros se elevó de 34 899 a 424 291 personas entre 1990 y 2010, es decir, aumentó veinte veces. En 2011 fueron registrados 403 709 extranjeros de los cuales 198 675, es decir, uno de cada dos, contaba con la residencia permanente (Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2011, 2012). Es importante señalar que el número de los residentes permanentes está creciendo constantemente. De tal modo que dentro de la sociedad va en aumento la participación de los migrantes que han vivido más de cinco años en el país, y también se eleva la probabilidad de que conceptualicen su estancia en el país como un proyecto de toda la vida.

La participación de los migrantes en la sociedad está creciendo, en 1990 era de 0.3% y en 2013 de 3.8%. En comparación con los demás países, la República Checa se atrasa respecto a Alemania (8.8%) o Austria (10.8%), sin embargo, en la región centroeuropea se presentan índices mucho más altos, por ejemplo Polonia (0.1%), Eslovaquia (1.3%) o Hungría (2.1%). La situación en la República Checa es comparable con la de Holanda (4%), Eslovenia (4%) o Portugal (4.2%), tal como lo demuestran los datos comparativos de Eurostat (2012).

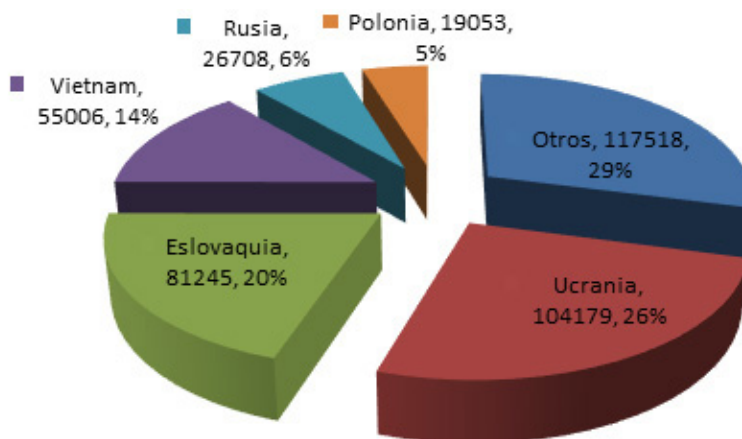
**Gráfico 1**  
Extranjeros en la República Checa según el tipo de residencia, 1990-2011



Fuente: čsÚ, 2012

La composición de los migrantes en relación con su nacionalidad, en el país en el 2011 se encontraban 104 179 personas de Ucrania (26%), 81 245 personas de Eslovaquia (20%), 55 006 de Vietnam (14%), 26 708 de Rusia (6%) y 19 053 de Polonia (5%) (Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území české republiky v roce 2011, 2012). La composición de estos grupos ha sido estable aproximadamente desde los noventa, sin embargo, se ha elevado la participación de los migrantes de Ucrania, Rusia y Vietnam. La categoría “otros” consiste en una representación muy diversa de más de 160 nacionalidades. Debajo del 5% se encuentra también el grupo migrante de Mongolia.

Gráfico 2  
Cinco nacionalidades más representadas en la República Checa, 2011



Fuente: ČSÚ, 2012.

Conforme fue creciendo el número de los migrantes, aumentaba también la importancia de la política estatal migratoria y, después, la integracionista. Como lo indican los datos, el número de las personas con la residencia permanente se ha multiplicado casi siete veces desde los noventa. Durante cierto periodo, la República Checa resultaba atractiva a los que solicitaban protección internacional, pero gradualmente, el interés se fue orientando hacia la obtención de la residencia permanente. Esto influye en la realidad social en numerosos sentidos: se ha desarrollado la política migratoria y, en los últimos años, se ha enfatizado el desarrollo de la política integracio-



nista, ha surgido infraestructura para los migrantes, organizaciones sin fines de lucro especializadas, y el encuentro de la sociedad con los extranjeros no sólo ha intervenido en la vida cotidiana sino también en las actitudes. Aún así, el tema sigue siendo limitado a los discursos especializados y penetra al público en forma de acontecimientos particulares y no relacionados entre sí. En el debate público, el tema de la migración está ausente y es muy raro que ingrese al espacio público; entre los demás tipos de tensiones sociales, la convivencia con los extranjeros es íntegra y resulta de poco interés.<sup>6</sup>

Los ciudadanos checos muestran poca simpatía por los residentes de los estados balcánicos y por los ucranianos (Leontiyeva y Novotný 2010: 222-227). Otros estudios sobre la tolerancia hacia los grupos de otras nacionalidades muestran que en la sociedad checa existe una relación de reserva, incluso negativa, y se acentúa más la asimilación de los “otros” que su integración; se espera que los extranjeros se adapten y compartan las mismas normas y valores (Nedomová, Kostelecký, 1997; Rabušic, Burjanek, 2003; Leontiyeva, 2006; Chaloupková, Šalamounová, 2006; Leontiyeva, Novotný, 2010).

En lo que se refiere a la política, el tema de la migración está al margen de su interés, con la excepción de cierta trascendencia hacia otras esferas, como son, por ejemplo, las consecuencias de la crisis económica, el tema de la presencia de los extranjeros en el mercado laboral o las cuestiones de seguridad. El público suele desconocer la vida cotidiana de los migrantes. Los intentos que hacen los extranjeros para establecerse más en la esfera pública chocan con el desinterés y la confusión, incluso despiertan el desacuerdo del público.

La política migratoria del Estado por sí misma ha pasado por varias etapas: desde la liberal, a través de la política estabilizadora, hasta la restrictiva. Cada etapa tiene sus rasgos peculiares (Baršová y Barša, 2005; Drbohlav, 2010). Es bastante lógico que desde su inicio, la política migratoria haya sido formulada de manera reaccionaria y que haya reflejado de forma liberal la situación actual. La nueva ley sobre la estancia de los extranjeros (Zákon o pobytu cizinců) entró en vigencia en 1992, era el primer intento que el Estado hacía para regular la migración. En esta ley se establecieron las primeras bases de la política migratoria y de la regulación legal de la estancia de los extranjeros en el país. Esta etapa inicial fue un tanto agitada. Aparte de la llegada de

---

<sup>6</sup> Como se señaló en el capítulo “El concepto multicultural en la educación checa”, se acentúa de manera exagerada la llamada “cuestión romani” en detrimento de otros temas igualmente importantes (nota de los editores).

los primeros migrantes a la República Checa empezaban a regresar los paisanos que habían abandonado el país en las diferentes etapas históricas. También se establecía una infraestructura básica para proporcionar asistencia a los solicitantes de la protección internacional y asegurar los procedimientos administrativos relacionados con los permisos y la regulación de estancias.

La siguiente etapa que duró desde mediados de los noventa hasta finales de la década, es típica por su precisión en la normatividad para extranjeros y en las prácticas correspondientes. Pero el aspecto más importante es la armonización con la legislación de la Unión Europea. Desde el 2000 se han ido conceptualizando asuntos particulares dentro de la política migratoria con el objetivo de encontrar mejores soluciones y considerar la situación de la política migratoria en la Unión Europea. De tal modo que la República Checa definitivamente pasó a ser un país inmigratorio con una legislación migratoria propia. Entre los temas nuevos pertenece la securitización de la migración pero también la integración de los extranjeros. Durante la última etapa se logra una mayor especialización y se diferencian las aproximaciones hacia las diversas categorías de migrantes. Puede servir de ejemplo el proyecto denominado Selección de los trabajadores extranjeros calificados (*Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků*), del 2003 o el proyecto Tarjetas verdes (*Zelené karty*), iniciado en 2009. Ambos proyectos apoyaban la llegada de los trabajadores extranjeros calificados.

Saskia Sassen (1999: 155-156) declara que la migración no es sólo un conglomerado de decisiones individuales sino un proceso “moldeado” por los sistemas político-económicos actuales, lo cual genera un espacio donde el Estado puede intervenir sobre la migración y regularla. Por eso es importante observar no sólo el actuar de los migrantes sino también la formación de las políticas integracionistas que suelen ser parte de las políticas migratorias y que representan conjuntos de medidas e intervenciones estatales, cuya finalidad es regular el proceso de la integración de los migrantes en la sociedad. En la República Checa se pueden identificar tres fases del desarrollo de la política integracionista (Baršová y Barša, 2005): 1. el periodo entre 1990 y 1998 caracterizado por las medidas parciales enfocadas en grupos específicos que requieren de un apoyo especial: refugiados y paisanos, 2. el periodo entre 1999 y 2003 caracterizado por la gestión de la Secretaría del Interior de la República Checa, 3. la gestión se traspa en el 2004 a la Secretaría del Trabajo y Asuntos Sociales.

En la primera fase se fundó el programa para la integración de los asilados y otro programa semejante se centró en la integración de los paisanos. Estos programas fue-

ron destinados a dos grupos de inmigrantes pero, debido a su exigencia organizacional, administrativa y económica, no fueron el punto de partida para programas integradores de mayor alcance migratorio. En la fase inicial es típica la toma de conciencia sobre la presencia permanente de algunos grupos en el territorio nacional, la buena voluntad de la Secretaría de ocuparse de la problemática de la integración y la intervención por parte del Consejo de Europa (Baršová y Barša, 2005: 232). Pese a lo anterior, no se le prestaba tanta atención a la formación de la política integradora, lo cual se debía en buena medida a la escasa perspectiva en el área de las políticas migratorias en general. En la segunda fase, la Secretaría estableció la Comisión de la Secretaría del Interior para la Integración de los Extranjeros y Relaciones entre Comunidades (Komise ministerstva vnitra pro integraci cizinců a vztahy mezi komunitami). Con ello, surgieron algunas bases de la política integracionista, pero se limitaban a la gestión de la Secretaría del Interior y los intentos de expandirlas no tuvieron éxito ni en los órganos centrales, ni en el municipal. Sin duda alguna, esto se debió a una combinación del desinterés, la percepción del problema como insignificante, la ignorancia y la reflexión limitada del público sobre la migración. La estrategia base fue formulada en dos documentos: Bases de la Concepción de la Integración de los Extranjeros (Zásady koncepcce integrace cizinců), en 1998 y Concepción de la Integración de los Extranjeros (Koncepcce integrace cizinců), en 2000. El segundo documento establece que la política integracionista estará en manos de los órganos estatales y que representará el punto de partida para una concepción sistemática de la política integracionista, cuyo objetivo es brindar apoyo al área de las relaciones entre comunidades y eliminar obstáculos de la integración, sobre todo en lo que se refiere a los extranjeros con estancia larga en el país.

La concepción de la integración de los extranjeros es mucho más amplia y, a diferencia del marco anterior establecido por el Consejo de Europa, está inspirada por las conclusiones de la Unión Europea. La transformación esencial consiste en el abandono del apoyo multicultural del desarrollo de las comunidades de inmigrantes y en la transición hacia una integración individual, ciudadana y política. Las comunidades inmigrantes ya no cooperan con el Estado y sus representantes; la integración pasa a ser el asunto individual de cada inmigrante y representa un proceso espontáneo e intencionado de la integración del individuo o grupo en la vida de la sociedad.

En 2004, la política integracionista fue relegada a la gestión de la Secretaría del Trabajo y Asuntos Sociales. En la resolución del gobierno del día 5 de enero de 2005

Nº. 5 sobre la Realización de la concepción de la integración de los extranjeros hasta finales del 2004 (Realizace koncepcce integrate cizinců do konce roku 2004) y durante la realización de la Concepción de la integración de extranjeros en 2005 (Koncepcce integrate cizinců v roce 2005) apareció la crítica de la poca eficiencia de los procesos integradores implementados hasta aquel entonces, los que eran delimitados de forma general, pero se mostraba difícil definir contenidos concretos. La política integracionista formaba parte de los documentos formales y de las declaraciones generales sin mayor influencia directa sobre la integración social “espontánea” de los migrantes que tenían que enfrentar numerosos obstáculos estructurales.

En 2003 se actualizó la concepción de la integración y aparecieron cuatro prioridades para una integración exitosa: el conocimiento de la lengua checa, la autonomía económica del extranjero, su orientación en la sociedad y sus relaciones con la sociedad mayoritaria.

En 2008 ocurrió otra intervención a la política migratoria, ya que ésta regresó nuevamente a la gestión de la Secretaría del Interior. Su nuevo contenido se vio influido por el concepto de la exclusión social y la integración se definió como la prevención de la exclusión social de los migrantes. El acto estatal probablemente más significativo fue la actualización y la aprobación de la Actualización de la Concepción de la Integración de los Extranjeros: Convivencia en el 2011 (Aktualizovaná Koncepcce integrate cizinců Společné soužití, 2011). En dicho documento se resume la posición de los migrantes y se señalan los problemas referentes a su integración. Esta concepción difiere de todas las anteriores por su apertura y capacidad de señalar las áreas problemáticas de la migración. Al mismo tiempo contiene acciones concretas para apoyar la integración de los migrantes en la sociedad, ya sea a través de los Centros de Apoyo para la Integración de los Extranjeros, cuyo objetivo es apoyar la integración regional, o realizar proyectos urgentes enfocados en las relaciones mutuas y en la prevención de conflictos en el marco de la convivencia (Přehled projektů realizovaných v rámci integrate cizinců v roce, 2011, 2012).

Entre las metas de la política integracionista actual pertenece apoyar la autonomía y la independencia de los extranjeros, fortalecer la apertura y la actitud amistosa por parte de la sociedad entera, lograr una convivencia no conflictiva y beneficiosa entre los advenedizos y la población local. En la política integracionista se declara la necesidad de reaccionar ante las nuevas realidades y las necesidades tanto de los extranjeros como de la sociedad checa, y fortalecer la conciencia de la relación existente entre la migración,

la integración y los aspectos socioculturales y políticos de la vida de la sociedad. Hoy, la esencia de la integración no sólo consiste en el apoyo al entendimiento mutuo sino también en posibilitar que los extranjeros puedan llevar una vida digna durante su estancia.

La novedad es el énfasis que se deposita en la participación activa de los migrantes dentro de la sociedad, considerando las necesidades de los migrantes según la razón y la duración de su estancia, la concretización del contenido de las actividades respectivas y la nueva acentuación a nivel regional. Por otro lado, la concepción mantiene la integración bajo la influencia y el control directos del Estado con una participación limitada de la autogestión local.

Alejandro Portes (1998) recomienda distinguir tres niveles de integración que participan en el resultado total de la inclusión. Se trata del nivel político del Estado, el nivel de la sociedad civil, incluyendo la opinión pública, y el nivel de la comunidad inmigrante. Como ya se había señalado, en la República Checa la política integracionista ha sido realizada durante mucho tiempo con base en las declaraciones, las actitudes del público hacia la integración de los migrantes son bastante reservadas, apoyando más bien la asimilación. Por eso es muy importante observar el proceso de la integración con los migrantes mismos. Además, Alejandro Portes también distingue entre los grupos de migrantes a “fuertes” y a “débiles”. Los fuertes se caracterizan por una concentración espacial y una estructura de empleo diversificada, mientras que los débiles por el bajo número de integrantes y la alta proporción de trabajadores en oficios manuales mal pagados (Schmitter, 2000: 83-84).

A continuación se presenta un texto relacionado con dos grupos de migrantes y sus experiencias con la integración a la sociedad. Se trata del numeroso grupo de los ucranianos que pertenece a los grupos fuertes y el grupo marginal pero creciente de los mongoles que representa al grupo débil. A la “fuerza” del grupo ucraniano contribuye sin duda la proximidad física de ambos países (por ejemplo, la distancia entre Lvov ucraniano y Brno moravo es apenas de 700 km en auto, el viaje se puede lograr en casi 10 horas), la cercanía cultural declarada, la historia compartida, la experiencia de las migraciones anteriores que se dieron en el transcurso de los siglos XIX y XX, la migración intensa durante las últimas dos décadas, la similitud lingüística, las redes sociales supranacionales bien desarrolladas, las amplias oportunidades en el mercado laboral checo y el hecho de que se trata de un grupo migrante de más de 100 mil personas con mayor representación cuantitativa. En cambio, la situación de los mongoles es diametralmente distinta. La caracteriza la distancia física (más de 7 mil kilómetros),

la barrera lingüística y cultural, las oportunidades limitadas en el mercado laboral, los lazos débiles con el entorno, el corto tiempo de migración (la intensidad se ha elevado apenas desde el 2007) y el bajo número de migrantes (varios miles de personas, aproximadamente).

#### LA INTEGRACIÓN A LA SOCIEDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES: EL CASO DE LOS MONGOLES Y LOS UCRANIANOS

Como se indicó al inicio, las conclusiones proceden de una investigación cualitativa en cuyo marco se observa la inclusión de los migrantes en dos dimensiones de la integración: la sistémica (estructural) y la social. Para hacer posible la integración a la sociedad, en el aspecto sistémico obviamente resultan importantes tanto las ideas que los migrantes tienen sobre el sentido y el objetivo de su estancia, como las circunstancias de la llegada. Si se compara los contenidos de la experiencia de ambos grupos de migrantes, puede verse que los mongoles, a diferencia de los ucranianos, llegan a la República Checa con ideas distorsionadas en cuanto a las oportunidades laborales y la ganancia resultante de las mismas. Las imágenes de la realidad creadas ya en Mongolia y la experiencia social vivida después encuentran muy pocos puntos en común. La imaginación y la idea de una vida altamente próspera y despreocupada se esfuman pronto después de la llegada a la República Checa. Con frecuencia los intermediarios de estancia son los que generan conscientemente estas ideas entre los migrantes y reciben remuneraciones altas por sus servicios (se trata de cantidades correspondientes al precio de un automóvil o una yurta). Estas personas se aluden de manera muy vaga en las entrevistas y se enriquecen gracias a la migración, suelen manipularlos y procuran mantener su poder sobre ellos. En cambio, los ucranianos llegan a la República Checa con expectativas reales y si optan por los servicios de algún intermediario, es a través de relaciones más personales: hablan de ellos como de conocidos o familiares. Además, los costos totales para poder migrar y realizar una estancia son mucho más bajos para los ucranianos que para los mongoles.

Se aprecia que la situación inicial y la posición de la persona difieren por el grado de dependencia que tenga. Los mongoles suelen depender más de los intermediarios, ya sea por la barrera lingüística o por la diferencia cultural diametral. Los intermediarios que ofrecen diversos servicios a los ucranianos tienden a persuadir a sus clientes de modo

que se queden con ellos y no busquen a otros proveedores. La probabilidad de desligarse de las diversas formas de mediación es mayor entre los ucranianos los que con el tiempo se independizan y tienen la posibilidad de solicitar la residencia permanente.

Desde el comienzo, las posibilidades de integrarse en la sociedad se encuentran distribuidas de manera desigual. Las personas que solicitan la residencia permanente son las que se orientan en las condiciones locales, quienes lograron desligarse de los intermediarios y las diversas formas de supeditación están encaminadas a una vida independiente. Y al contrario, la falta de información y la desorientación general disminuyen la posibilidad de obtener la residencia permanente. Los mongoles indican que no existe una ley foránea escrita en su idioma materno, ni se les orienta bien en el proceso de la obtención de la estancia, desconocen o no entienden todos los requisitos con los que deben cumplir. La probabilidad de que sus aspiraciones se realicen en conseguir una estancia “más segura” es muy baja.

Durante sus estancias, los migrantes reorganizan sus proyectos de vida. Los ucranianos generalmente consideran su estancia como temporal, no pretenden perder contacto con su patria y a menudo cuentan con regresar a casa pero, pasado cierto tiempo, cambian de decisión y su actitud hacia el entorno se transforma. Los mongoles vacilan cuando se trata de volver a su país, aunque esto se debe a la “trampa deudora” que les imposibilita el regreso; su ingreso no es suficiente para liquidar las deudas en Mongolia. El endeudamiento que les permitió cubrir los gastos del viaje es un obstáculo para que los migrantes, sobre todo quienes han llegado a considerar su proyecto migratorio como un fracaso, regresen a su país de origen.

La estrategia usada por los mongoles y los ucranianos durante la estancia suele transformarse desde su primer año en la República Checa. Los migrantes se sienten motivados para efectuar su viaje en primer lugar por la obtención de recursos económicos, un componente muy significativo de la migración a la República Checa (Rákoczková y Trbola, 2009: 252), y por el regreso consecuente a su país de origen. Sin embargo, cuando empiezan a vivir en el país, se percatan de la imposibilidad de obtener la ganancia que tenían prevista, lo cual complica el regreso a casa; tal es el caso de los mongoles. También puede suceder que, por diversas razones, empiecen a disfrutar la vida en el país, sean capaces de generar mayor ganancia a largo plazo que en su país de origen, o que resulte atractiva la calidad de vida y las nuevas oportunidades.

De las interpretaciones proporcionadas por los entrevistados se puede descubrir dos etapas de adaptación cualitativamente distintas: durante la primera etapa, los

migrantes están dispuestos a sufrir todas las posibles injusticias, conformarse con las malas condiciones de vida, trabajar en áreas incongruentes con su profesión y aceptar las diversas formas de explotación. Sus esperanzas se centran en la obtención de la residencia permanente (que puede alcanzarse cumpliendo con ciertos requisitos, por ejemplo, pasar un examen de lengua checa y haber vivido cinco años en el país). La residencia permanente se valora porque brinda acceso sin problemas al seguro médico público (ligado en el caso de la estancia de larga duración sólo al estatus de empleado) y además garantiza una posición más segura en el mercado laboral (los migrantes dejan de depender de la certificación de su empleador, necesaria para la prolongación de la estancia de larga duración). Los ucranianos señalan que gracias a la residencia permanente es más fácil conseguir trabajo, ya que los empleadores no tienen que atender procedimientos burocráticos que sí son imprescindibles en el caso de emplear a un extranjero con estancia de larga duración. Lograr la residencia permanente es la meta que permite la emancipación total y con la cual inicia una etapa vital independiente y de pleno derecho. Es interesante que ni los ucranianos ni los mongoles entrevistados hayan mostrado interés en obtener la ciudadanía checa. Es muy sensible la percepción del acto de resignación a la ciudadanía original y la acompañan diversas interpretaciones y aclaraciones de las dificultades que dicho acto presupondría, empezando por los costos económicos y terminando por el hecho de acabar como extranjero en su propio país. Mientras que la residencia permanente brinda la igualdad de condiciones, la ciudadanía ya implica declarar la “chequidad” y los valores adyacentes, algo no tan atractivo sobre todo porque presupone desaparecer simbólicamente los lazos que unen a la persona con su propia comunidad nacional y declarar un estilo de vida marcado por la individualización y el ajetreo (Rákoczyová y Trbola, 2009: 259). Desde la perspectiva de la integración se trata de un elemento importante: es el testimonio de la percepción de la integración a la comunidad nacional como una asimilación, a diferencia de la inclusión en la “vida cotidiana” lo cual se prefiere.

Como ya se había apuntado, durante la primera etapa de la adaptación que contiene más bien los elementos de la exclusión social, los migrantes se adaptan a las nuevas condiciones y situaciones y suelen aceptarlas pasivamente antes que cambiarlas. Esto concierne también la vivienda. Durante los primeros años, los migrantes rentan departamentos, a veces casas, y también pueden habitar en hostales o albergues. Muy pocas personas pueden permitirse una vivienda propia. Los que rentan inmuebles suelen ser los checos étnicos. Alojarse en un hostal o albergue se considera como la



vivienda de partida para las familias y es aceptable también para los individuos. Con el tiempo, las familias tienden a rentar, lo cual resulta ventajoso sobre todo en el caso de las familias numerosas; en algunos casos varias familias habitan juntas. Entre los factores que generalmente impiden rentar una vivienda estándar es la desconfianza de los dueños y el depósito que el arrendatario tiene que pagar por adelantado. La estancia en hostales donde se concentran grupos homogéneos de migrantes da la impresión de exclusión. Los espacios reducidos, gran concentración de personas, malas condiciones higiénicas, control social de los dueños de los hostales y el aislamiento del entorno son los rasgos típicos de la exclusión de la sociedad.

Como se había señalado, una de las primeras motivaciones articuladas por los migrantes es tener éxito en el mercado laboral. Para los entrevistados, la ganancia era la motivación prioritaria para su arribo al país. Por lo mismo, el empleo era un tema frecuente de conversación, es evidente que se trata de uno de los aspectos clave de la integración a la sociedad. Los migrantes suelen dedicar hasta doce horas al día, en algunos casos aun más, al trabajo o alguna otra forma de actividad lucrativa. Por un lado, procuran ganar dinero y, por otro, ahorrar la mayor parte de éste. Comparando a ambos grupos se puede ver que para los ucranianos, el trabajo es el lugar donde se integran a la sociedad, mientras que los mongoles suelen quedar descalificados y excluidos por su tipo de empleo.

Los mongoles normalmente desempeñan trabajos manuales, físicamente exigentes que están sujetos a normas muy escritas, en los que es casi imposible escalar a posiciones más altas. Los migrantes tardan alrededor de un año en adaptarse a las condiciones laborales y en empezar a cumplir con la norma establecida. Su escaso salario se acerca a las promesas con las que los habían convencido los intermediarios para que migraran a la República Checa. Saben que si trabajaran las ocho horas habituales, ganarían apenas para cubrir los gastos más básicos. Por eso pasan “voluntariamente” muchas más horas en el trabajo, ya sea como horas extras o por destajo. Las ganancias varían pero les permite ahorrar para tiempos de crisis. Aunque trabajen muy duro y en condiciones difíciles, guardan mucha lealtad hacia sus empleadores, aunque se percaten de su actitud diferenciada hacia los mongoles y los locales. Los mongoles se frustran al no conocer bien las leyes que regulan el mercado laboral. En ningún sentido se trata del paraíso prometido que tanto esperaban encontrar en ese país (Jelínková, 2008).

Los ucranianos generalmente comienzan haciendo trabajos manuales y de auxiliares pero, a diferencia de los mongoles, en ocasiones tienen más posibilidades de

ascender en su carrera laboral. A menudo, los ucranianos logran dejar atrás las condiciones inconvenientes y se emancipan de las diferentes formas de dependencia (por ejemplo, de los intermediarios de empleo). Tienen la posibilidad de negociar mejores condiciones, no enfrentan tantos obstáculos al comunicarse con su entorno, buscan información para no ser manipulados.

En cambio, los mongoles están expuestos a una estricta disciplina en sus lugares de trabajo. Quedan más vulnerables y desprotegidos ante el abuso, un hecho aprovechado por muchos empleadores. Tratan de mantener una relación laboral “dependiente” a toda costa, lo cual sucede por el poco dominio de la lengua checa que les complica moverse con mayor seguridad en el ámbito empresarial donde se requiere actuar con independencia. Al mismo tiempo, comentan que sus empleadores no los tratan como se debe, y que son conscientes de que los extranjeros con estancia de larga duración en cierta medida dependen de ellos. Si éste no renueva el contrato laboral, el extranjero tendrá problemas al prolongar su estancia laboral en el país. Por eso, los migrantes aceptan trabajar en condiciones poco favorables y acceden a circunstancias hasta inconvenientes, entre ellas: trabajar horas extras durante los días laborables y los fines de semana, salarios bajos y trabajo duro y tedioso. Los mongoles procuran debatir con sus superiores sobre la mejora de las condiciones, de manera que su posición en el trabajo no se vea perjudicada. Por eso aceptan trabajar horas extras aunque no les convenga ni reciban el pago correspondiente.

Los ucranianos y los mongoles explican que frecuentemente trabajan en condiciones poco favorables y los empleadores se aprovechan de su ignorancia en relación con la ley. Además, abusan de los extranjeros con estancia de larga duración aprovechándose de su dependencia del empleador. Según el testimonio de una mujer ucraniana empleada como mesera, comenta que en el trabajo se lesionó una pierna, y su empleador la disuadió conscientemente para que en el hospital ocultara que el accidente había ocurrido en el lugar de trabajo, para evitar, según él, el papeleo y otros inconvenientes. Cuando la mujer se enteró de que debido a su declaración perdió una indemnización, el empleador negó haber influido en ella.

Tampoco es raro que los migrantes reciban salarios más bajos que los empleados checos que hacen un trabajo idéntico, y su jornada usualmente es más larga. Las mujeres ucranianas señalan que tienen que ajustarse al ritmo de trabajo de las obreras checas. Cuando intentaban trabajar más rápido y con mejores resultados, el empleador elevó las normas para todas las trabajadoras, como consecuencia, las compañeras checas culpaban a las ucranianas.

Como puede observarse, los migrantes entran en contacto con la lengua checa, principalmente en sus lugares de trabajo donde pasan la mayor parte de su tiempo. Mientras que los ucranianos se adaptan relativamente rápido al nuevo ámbito lingüístico, a los mongoles se les complica dominar la lengua y refieren que el aprendizaje de la lengua checa para poder comunicarse es un asunto longitudinal y exigente. Las bases las adquieren en aproximadamente tres años, el dominio comunicativo en cinco. Entre las barreras para aprender la lengua local pertenece el contacto limitado con los hablantes nativos y sobre todo con el régimen laboral y la exigencia del trabajo que representa el mayor obstáculo para asistir a cursos. Según declaran los ucranianos, les es fácil dominar la lengua y quienes siguen desarrollándola son los que se sienten motivados para eliminar su acento que causa discriminación.

Respecto a la integración social, los mongoles se dan cuenta de su aislamiento cultural. Mantienen el contacto con la cultura checa indirectamente a través de los medios masivos de comunicación. Ambos grupos culturales suelen aislarse debido a la barrera lingüística, los grupos de los mongoles son los que más se apartan. Tener contacto con el entorno no se percibe negativa o positivamente, esto más bien suele limitarse, en el caso de la mayoría de los actores, al ámbito laboral o escolar. Probablemente cada extranjero alguna vez ha experimentado reacciones negativas pero ninguno las ha percibido como universales y omnipresentes, sino más bien como situacionales o accidentales. Los ucranianos describen su trato con las autoridades de modo neutral e incluso positivo (hacen hincapié en la comparación con la situación en Ucrania). No tienen problemas con la gente local en sus lugares de trabajo, pero a veces son criticados porque son más eficientes en el trabajo que los locales. Los ucranianos procuran vivir de manera parecida a los checos, sobre todo en la manera de ocupar su tiempo libre. En este sentido, disfrutan la vida en la República Checa mucho más que los migrantes de Mongolia que se encuentran separados de la sociedad. El aislamiento se supera cuando en su entorno aparece algún intermediario que lo contacta con el mundo exterior. Los intermediarios de la comunicación de los mongoles con su entorno suelen ser las personas que su pareja es checa y los niños que tienen varios años en el país y saben el checo. Resulta complicado superar la barrera lingüística de muchos mongoles que no comprenden ni hablan checo ni siquiera después de haber vivido varios años en el país. En consecuencia, estas personas entran sólo en contacto con su entorno únicamente en las oficinas o en el trabajo, y en grado limitado.

Los ucranianos prefieren mantener sus relaciones dentro de las comunidades. Una parte de ellos tiene conocidos checos, pero no es una situación generalizada. Suelen chocar con la percepción estereotipada del ucraniano como trabajador en obras de construcción, etc. Según sus propias palabras tratan de entrar en contacto con los checos pero no tienen mucho éxito. La situación es distinta entre los sacerdotes y sus familiares: éstos se socializan dentro de su comunidad de creyentes. Sin embargo, no debe ignorarse el hecho de que con el paso del tiempo, los ucranianos se van reorientando a un ambiente más amplio y entablan cada vez más relaciones, ya que no enfrentan la misma barrera lingüística que los mongoles.

Los mongoles declaran su deseo de asentarse en el territorio checo para dar un mejor nivel de vida a sus hijos. Por lo regular sus hijos se quedan en Mongolia y el contacto con ellos es limitado; los migrantes hablan de los obstáculos administrativos que complican la unión familiar. Reciben apoyo social por parte de sus familiares y personas cercanas que se encuentran en la República Checa, pero es frecuente que tal apoyo esté sujeto a un pago.

Los ucranianos llegan a la República Checa con la idea de efectuar una estancia temporal y al comienzo no planean asentarse de manera permanente en el país, pero durante la adaptación al estilo de vida local, sus actitudes cambian. Una de las razones es la adaptación de sus hijos, presentes dentro del sistema educativo, a las condiciones de vida locales. Los ucranianos reciben el apoyo social tanto en su país de origen (ante todo al inicio de su estancia) como en el marco de las redes sociales existentes. Además, suelen mantener un contacto activo con sus familiares en Ucrania. Se muestran muy sensibles por no ser aceptados por parte de la sociedad checa y seguir considerados como extranjeros. Sin embargo, esto cambia con la larga estancia, un hecho que se puede demostrar al observar la densidad de las redes sociales dentro de las cuales aparecen también los representantes de la sociedad mayoritaria.

Los grupos mongoles resultan más encerrados, a veces interconectados, y sus miembros no procuran –ni siquiera tienen la oportunidad de hacerlo– captar la cultura y los valores locales que resultan relativamente distantes de los mongólicos. Tratan de mantener sus costumbres, pero su modo de vida suele chocar con el ritmo y la exigencia de su trabajo. Tal como los ucranianos, muchos mongoles nunca han visitado un hogar checo y si se tiene en cuenta la distancia cultural entre la República Checa y Mongolia, surge la pregunta en qué medida los mongoles realmente conocen la cultura checa.

## CONCLUSIONES

Desde la perspectiva de los diferentes niveles de integración se puede concluir que las condiciones favorables para la integración de los migrantes en la sociedad checa apenas se están formando. Hasta la fecha, las dos décadas de experiencia con la migración intensa se han manifestado más bien en discursos especializados cerrados. La política migratoria del Estado se ha ido formando bajo la influencia de una multitud de circunstancias externas entre las cuales pertenecía la adquisición de experiencia con la admisión de los migrantes que se transformaba junto con las condiciones sociales y económicas, y también bajo la adhesión del país a la Unión Europea. Después de veinte años, el tema del apoyo a los migrantes apenas se está estableciendo. Durante largo tiempo, la política integracionista se desarrollaba principalmente a nivel de declaraciones que a las acciones verdaderas. Las actitudes del público son más bien reservadas respecto a la integración de los migrantes con un fuerte énfasis en su asimilación. Por lo mismo, es muy importante observar el proceso de la integración con los propios migrantes. Como se demostró en los casos de dos grupos migrantes (de Mongolia y de Ucrania), se están formando condiciones mucho más favorables para la integración en el marco del grupo “fuerte” que en el grupo “débil” que sólo se asienta en el nuevo ámbito con dificultades y permanece al margen. Los proyectos vitales de los migrantes se van formando dentro del contexto de toda la sociedad, están influidos por la imperfección de la política integracionista como tal y también por la actitud cautelosa de los miembros de la sociedad mayoritaria que esperan la adaptación de los migrantes a los valores y costumbres locales, y les resulta difícil imaginarse otras alternativas. Es obvio que el poco interés que despierta el tema de la integración y su acentuación mínima en el público crean un espacio donde se toleran diferentes prácticas ilegales que, sin embargo, a menudo resultan legítimas en el ámbito de la migración. Desde el punto de vista de la integración, el tiempo representa un papel importante. Los actores de la migración ajustan sus objetivos originales, sobre todo en lo que se refiere a la duración de su estancia en el ámbito nuevo. Las intenciones originales de corto plazo, orientadas a lo económico, se transforman en proyectos de vida longitudinales, algo que se pudo observar en ambos grupos. Los límites de la integración se basan en las características del ambiente acogedor, en la aceptación de los extranjeros y las condiciones sistémicas establecidas, pero también en los límites de los actores mismos, los que no disponen del capital humano necesario para tener

éxito en el nuevo ámbito o llegan con expectativas irreales, tal como se dan cuenta con el paso del tiempo. La integración de los mongoles resulta mucho más complicada, contribuyendo con ello la adaptación a las condiciones poco favorables, su situación vital como tal, y la poca aspiración y oportunidad en general de mejorar su posición. La integración a la sociedad está obstaculizada por el aislamiento de los grupos, la situación insegura en el mercado laboral, una barrera lingüística grande y la adaptación a las condiciones de vida. Si se combina la integración lingüística mínima con las malas oportunidades en el mercado laboral y con la inexistencia de la movilidad laboral (y por ende, social), se llega a obtener la separación y la vida paralela en grupos cerrados entre paisanos. Dentro de los grupos ucranianos, la posibilidad de integrarse es mucho mayor, ellos son capaces de comunicarse a nivel básico inmediatamente después de su llegada a la República Checa, también, la orientación general en las condiciones laborales y vitales es parte de su capital cultural. Además, resulta positiva la conciencia de la proximidad física y cultural, menor grado de dependencia en el entorno y las circunstancias se reflejan en oportunidades vitales más significativas. En el caso de una estancia más larga, los migrantes se independizan, se hacen autónomos y el hito es la obtención de la residencia permanente, la cual simboliza el éxito migratorio, autonomía e independencia. Los ucranianos van construyendo paulatinamente los lazos con el nuevo ámbito y empiezan a alejarse de su ambiente de origen. En contraste con los mongoles, saben que pueden escalar profesionalmente, por ejemplo, por vía de la actividad empresarial profesional que es el símbolo de la independencia y el éxito. Los ucranianos no permanecen encerrados en grupos de trabajo como los mongoles sino que se orientan en la vida que los rodea y, por ejemplo, pasan su tiempo libre de manera activa, participando en las diversas actividades sociales. Tienen que enfrentar una serie de obstáculos pero al mismo tiempo disponen de una base de conocimiento y de las herramientas para la solución de las situaciones problemáticas. Como se advierte, la situación de la integración de los migrantes proporciona toda una gama de temas e inspiración para la creación de una política migratoria responsable y razonable.

## REFERENCIAS

- Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců Společné soužití (2011), Usnesení Vlády České republiky ze dne 9. února 2011 č. 99 k aktualizované Koncepci integrace cizinců na území České republiky a k návrhu dalšího postupu v roce 2011 [online], dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/uv-09022011-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/uv-09022011-pdf.aspx).
- Baršová, Andrea; Pavel Barša (2005), *Přistěhovalectví a liberální stát*, Brno, Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav.
- Chaloupková, Jana; Petra Šalamounová (2006), "Postoje k imigrantům a dopadům migrace v evropských zemích", *Sociologický časopis*, 5 (1): 79-92.
- Drbohlav, Dušan (2010), *Migrace a (i)migranti v Česku*, Praha, SLON.
- Foreign citizens and foreign-born population, STAT/12/105 (2012) [online]. *Eurostat: Eurostat Press Office*, dostupný z: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STAT-12-105\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-12-105_en.htm?locale=en).
- Jelínková, Marie (2008), "Česká republika jako ráj pro Mongoly?" [online], Praha, Multikulturní centrum (cit. 2012-30-10), dostupný z: <http://migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2068493>.
- Leontiyeva, Yana (2006), "Postoje k imigrantům v České republice a v Evropě", *SDA Info VIII* (1), 7-9.
- Leontiyeva, Yana; Lukáš Novotný (2010), "Je česká společnost tolerantní? Postoje vuci národnostním menšinám a cizincům", in Maříková, Hana, Tomáš Kostecký, Tomáš Lebeda, Markéta Skodová (eds.), *Jaká je naše společnost? Otázky, které si často klademe*, Praha, SLON, 216-230.
- Nedomová, Alena; Tomáš Kostecký (1997), "The Czech National Identity", *Czech Sociological Review*, vol. 5 (1), 79-92.
- Population and Housing Census 2011 (2012), Prague, Czech Statistical Office.
- Portes, Alejandro (1998), *The Economic Sociology of Immigration*, New York, Russel Sage Foundation.
- Přehled projektů realizovaných v rámci integrace cizinců v roce 2011 (2012) [online], Praha, MVČR, 2012 (cit. 2012-30-10), dostupný z: [www.mvcr.cz/soubor/prehled-projektu-integrace-cizincu-2011-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/prehled-projektu-integrace-cizincu-2011-pdf.aspx).
- Preissová Krejčí, A.; M. Cichá; L. Gulová (2012), *Jinakost, předsudky, multikulturalismus: Možnosti a limity multikulturní výchovy*, Olomouc, UP.

- Rabušic, Ladislav; Aleš Burjanek (2003), *Imigrace a imigrační politika jako prvek řešení české demografické situace?*, Brno, VÚPSV.
- Rákoczyová, Miroslava; Robert Trbola (2009), *Sociální integrace přistěhovalců v České republice*, Praha, SLON.
- Sassen Saskia (1999), *Guests and Aliens*, New York, The New Press.
- Schmitter Heisler, Barbara (2000), "The Sociology of Immigration", in Caroline B. Brettell; James F. Hollifield, *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, London, Routledge.
- Topinka, Daniel; Klára Janoušková; Pavel Kliment (2010), Strategie zvládání obtížných životních situací cizinci z Ukrajiny a Mongolska. Ostrava, *SocioFactor* [online], dostupný z: [http://aa.ecn.cz/img\\_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/strategie\\_zvladani\\_obtiznych\\_situaci.pdf](http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/strategie_zvladani_obtiznych_situaci.pdf).
- Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2011 (2012) [online], Praha, MVČR, dostupný z: <http://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-migraci-a-integraci-cizincu-2011-pdf.aspx>.



# DISPARIDADES EN EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD DE LAS ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

*Oswaldo U. Becerril-Torres\**

*Lisy Rubio-Hernández\**

## RESUMEN

En esta investigación se expone un análisis de la eficiencia técnica del sector educativo en el ámbito de las instituciones de educación superior de las entidades federativas de México, desde la perspectiva metodológica del análisis envolvente de datos. Los principales hallazgos muestran que en sentido de rendimientos variables de escala, la eficiencia técnica media es de 0.71, lo que indica que aún es posible mejorar haciendo un mejor uso de los factores productivos.

Respecto al cambio en la productividad total de los factores, ha sido posible identificar que ésta se ha reducido, motivada de manera importante por la caída en el cambio técnico. Asimismo, se ha podido determinar que el cambio en eficiencia ha permanecido, en general, inalterado entre las entidades federativas. Por ello, es importante implementar acciones de política para la formación de profesionales con alta capacidad de innovación y cuya incidencia se mostraría sobre la eficiencia técnica y la productividad.

Palabras clave: eficiencia técnica, análisis envolvente de datos, productividad total de los factores, cambio técnico.

## ABSTRACT

In this research is talking about analysis of the technical efficiency of the education sector in the field of institutions of higher education in the States of Mexico, through the methodological perspective of Data Envelopment Analysis. The mean findings show us that in respect of Variable Returns to Scale, average technical efficiency is 0.71, indicating that it is still possible to improve by making better use of production factors. Meanwhile respect to the change in the Total Factor Productivity, it has been possible to identify that this is reduced, motivated significantly by the fall in technical change. Also is possible to determine the efficiency change, in general, unchanged among the federal entities. Of this, it is important to implement policy actions for the training of professionals with high innovation capacity and whose impact would be on technical efficiency and productivity.

Key words: technical efficiency, technical change, total factor productivity, data envelopment analysis.

---

\* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correos-e: obecerrilt@uaemex.mx y lisyrubio@yahoo.com.mx

## INTRODUCCIÓN

En la época contemporánea la disponibilidad de bases de datos ha contribuido de manera importante al desarrollo de estudios cuantitativos que permiten entender de mejor manera diferentes fenómenos de estudio y modelar su comportamiento. La ciencia económica se ha enriquecido de estos aspectos y ello ha permitido la incursión de ésta en diversos contextos. Los estudios regionales y sectoriales han sido ampliamente desarrollados en el ámbito de esta ciencia, sin embargo, no todos los sectores han sido estudiados de igual manera, por lo que es relevante incursionar en aquellos en los que los estudios han sido escasos. Por ello, este estudio centra la atención en el sector educativo desde la perspectiva de la ciencia económica y con el interés de poder contribuir al entendimiento del funcionamiento del sistema educativo de México. Para lo cual, es necesario definir las características principales del sistema de educación superior de este país.

## CARACTERÍSTICAS DE LA EDUCACIÓN MEXICANA

La educación mexicana de acuerdo con la Ley General de Educación<sup>1</sup> establece que el sistema nacional de educación está constituido por: los educandos y los educadores; las autoridades educativas; el Consejo Nacional Técnico de la Educación y los correspondientes en las entidades federativas; los planes, programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; las instituciones de los particulares, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios y las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

Esta misma ley establece que la educación tendrá las modalidades de escolarizada, no escolarizada y mixta. Además, distingue que en México la educación se encuentra clasificada principalmente en: básica, media superior y superior. A su vez la educación puede tener sostenimiento (financiamiento) del Estado o particular, la clasificación del Estado se subdivide en tres rubros, que dependen del origen de los recursos que pueden ser: federal, estatal o autónomo.

---

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 13 de julio de 1993, modificado el 2 de noviembre de 2007 y cuya última actualización fue publicada el 9 de abril de 2012.

La realidad mexicana en materia de educación indica que existen rezagos que tienen que atenderse, los cuales inician en la formación básica.<sup>2</sup> Por ejemplo, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA, 2011) reporta que diez millones de mexicanos no tienen estudios de primaria terminados y diecisiete millones no cuentan con certificado de secundaria. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE (2012) reporta, por su parte, que cerca del 100% de los niños de 5-14 años en México sí está participando activamente en el nivel educativo que le corresponde, sin embargo, en los jóvenes entre 15-19 años el porcentaje real de los que asisten a la escuela se sitúa en 18.9% y sólo una cuarta parte de los jóvenes entre 25-29 años participan en algún programa educativo (OCDE, 2012).

Al inicio del ciclo escolar 2010-2011 en la modalidad escolarizada se atendieron a 34 384 971 alumnos, que equivale a 31.7% de la población total mexicana, de los cuales 74.6% se ubica en la educación básica, 12.17% en el nivel medio superior y 8.67% en la educación superior. Al tiempo, respecto al tipo de recursos financieros, 29 939 767 alumnos recibieron sostenimiento público, correspondiendo a 87.10%, con el 12.90% que obtuvo financiamiento privado. En el nivel de educación básica se atendió a 25 666 451 alumnos, mientras que en el nivel medio superior a 4 187 528, y para el nivel de educación superior correspondieron a 2 981 313 alumnos, más 1 549 679 alumnos estimados que asistieron a capacitación para el trabajo. Para poder cumplir con esta matrícula en 2010 el presupuesto asignado tanto público como privado ascendió a \$225 ,696,355,328.00 de pesos, y se emplearon a 1 808 911 docentes (DGPEE, 2012).

En cuanto a la asignación del presupuesto total en 2010, quedó distribuido de la siguiente forma: apoyo a servicios educativos concurrentes \$1,392,529,780.00 de pesos; cultura \$14,194,042,215.00; deportes \$3,958,929,530.00; educación media superior \$53,579,362,748.00; educación básica \$34,588,949,108.00; educación para adultos \$4,859,529,346.00; educación superior \$74,897,569,026.00; ciencia y tecnología \$8,054,807,587.00; funciones públicas \$449,892,849.00; otras actividades educativas y servicios \$25,468,366,344.00, y graduados en educación \$4,252,376,795.00 (ver gráfico 1).

---

<sup>2</sup> La educación básica comprende los grados de preescolar, primaria y secundaria, incluida la educación indígena y especial, siendo estos tres grados obligatorios y gratuitos para todos los mexicanos, así establecido en la Constitución Política Mexicana desde su promulgación en 1917, además se determinó que la educación impartida por el Estado deberá ser laica, es decir, que se mantiene ajena a cualquier doctrina religiosa. En 2011 se aprueba que se adicione la educación media superior en esta obligatoriedad y gratuidad, con su respectiva consideración de ser laica si ésta es impartida por el Estado.

**Gráfico 1**  
**Presupuesto educación 2010**



Fuente: Public Expenditure on Education 2000-2010, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP).

En los últimos diez años la educación pública ha presentado un incremento en el número de escuelas, matrícula y maestros que se requieren para atender la demanda. Un resumen del ciclo escolar 2000-2001 al ciclo escolar 2010-2011 en los rubros escuelas, matrícula y docentes se muestra en la siguiente tabla, de la cual es conveniente resaltar que de una matrícula de 29 621 175 en el ciclo escolar 2000-2001 se incrementó en 16.08% para el ciclo 2010-2011 que corresponde a un total 33 976 261 alumnos. Con un incremento del 16.31% en el número de escuelas en los mismos ciclos escolares, es decir, de 218 080 escuelas en el ciclo 2000-2001, para el ciclo 2010-2011 ascendieron a 253 661. En el caso de los maestros el porcentaje se incrementó en 23.25%.

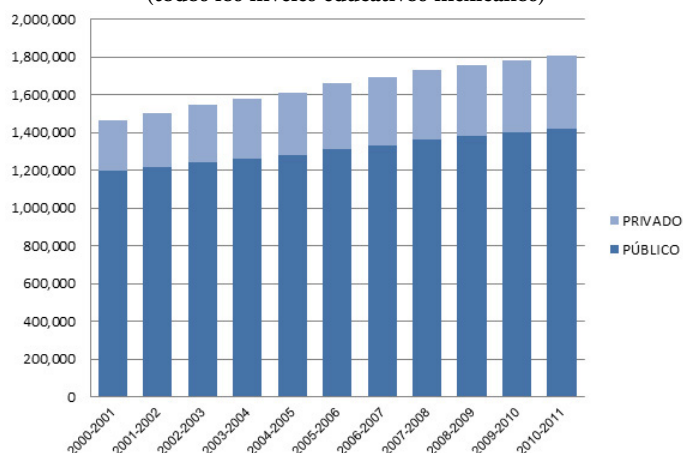
**Tabla 1**  
**Resumen por ciclo escolar del número de escuelas, alumnos y maestros**  
**(todos los niveles educativos de México)**

| <i>Ciclo escolar</i> | <i>Escuelas</i> | <i>Alumnos</i> | <i>Maestros</i> |
|----------------------|-----------------|----------------|-----------------|
| 2000-2001            | 218,080         | 29,621,175     | 1,467,641       |
| 2001-2002            | 221,682         | 30,115,758     | 1,502,594       |
| 2002-2003            | 225,210         | 30,918,070     | 1,546,506       |
| 2003-2004            | 227,327         | 31,250,594     | 1,577,974       |
| 2004-2005            | 231,324         | 31,688,122     | 1,612,990       |
| 2005-2006            | 238,003         | 32,312,386     | 1,660,484       |
| 2006-2007            | 241,526         | 32,956,583     | 1,694,166       |
| 2007-2008            | 244,855         | 33,447,443     | 1,730,531       |
| 2008-2009            | 247,735         | 33,609,314     | 1,758,641       |
| 2009-2010            | 251,037         | 33,976,261     | 1,783,239       |
| 2010-2011            | 253,661         | 34,384,971     | 1,808,911       |

Fuente: SES-SEP, 2012.

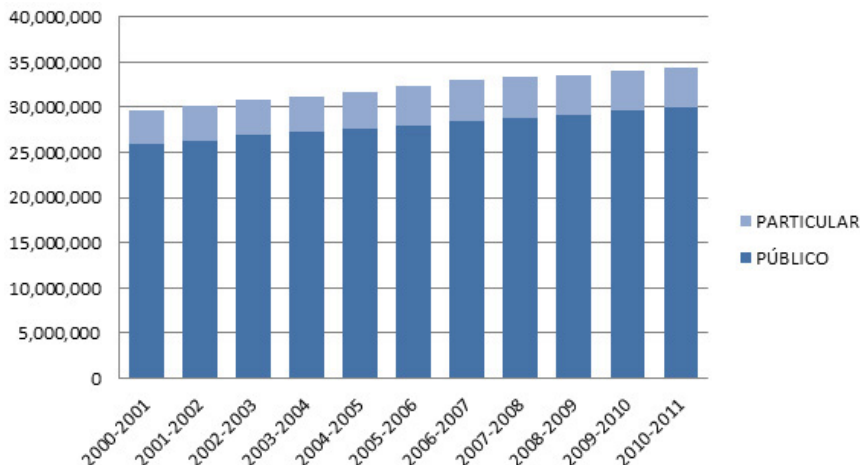
La distribución respecto al incremento del número de docentes por sostenimiento público y privado se muestra en el gráfico 2, y en el gráfico 3 la relación que guarda respecto a la matrícula total mexicana (alumnos inscritos de todos los niveles educativos) y su asignación entre sostenimiento público y privado.

**Gráfico 2**  
**Resumen de personal docente por sector público y privado de 2000 a 2010**  
**(todos los niveles educativos mexicanos)**



Fuente: SES-SEP, 2012.

**Gráfico 3**  
**Resumen de matrícula por sector público y privado de 2000 a 2011**  
**(todos los niveles educativos mexicanos)**



Fuente: SES-SEP, 2012.

#### ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN MEXICANA

En México, el organismo encargado de regular y controlar a nivel nacional que las políticas educativas se ejerzan de igual manera para todas las instituciones públicas es la Secretaría de Educación Pública (SEP). A nivel nacional, la creación de la SEP se decreta en el Diario Oficial del 3 de octubre de 1921 (SEP, 2011). Organismo que oficialmente trabaja en la mejora de la calidad educativa.

En términos de su estructura administrativa, en México, la SEP es el organismo encargado del desarrollo universitario, es decir, del sistema de educación superior, el cual se rige bajo los lineamientos del respeto a la autonomía de las instituciones de educación. Este organismo otorga autorización para el funcionamiento y reconocimiento oficial de validez de estudios a las instituciones privadas.

La definición que la SEP emitió respecto a la educación superior es: niveles académicos posteriores al nivel 4 de la clasificación internacional de la UNESCO,<sup>3</sup>

<sup>3</sup> La UNESCO establece la International Standard Classification of Education, ISCED, 2011. En ella se definen ocho niveles, en donde el cero corresponde a la “educación de la primera infancia”, el nivel uno “educación primaria”, el nivel dos “educación secundaria baja”, el nivel tres “educación

comprende los niveles 5 (licenciatura o pregrado) 6, 7 y 8 (especialidad, maestría o doctorado, es decir el posgrado). En el caso de México, las instituciones de educación superior (IES) son agrupadas en tres subsistemas: universitario, tecnológico y normal. El subsistema de licenciatura universitario y tecnológico atiende al 91.3% de la matrícula total, el técnico superior al 4.1% y el de educación normal al 4.6% (INEGI, Matrícula y procesos escolares 2011).

De acuerdo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior<sup>4</sup> (ANUIES, 2011) en México en 2011 se tenían registradas 2 966 Instituciones de Educación Superior (IES), las cuales se muestran por entidad federativa en la tabla 2.

**Tabla 2**  
Número de IES por entidad federativa (2011)

| <i>Estado</i>           | <i>IES</i> | <i>Estado</i>      | <i>IES</i> |
|-------------------------|------------|--------------------|------------|
| 1 Aguascalientes        | 41         | 17 Morelos         | 66         |
| 2 Baja California Norte | 81         | 18 Nayarit         | 27         |
| 3 Baja California Sur   | 22         | 19 Nuevo León      | 100        |
| 4 Campeche              | 40         | 20 Oaxaca          | 68         |
| 5 Chiapas               | 91         | 21 Puebla          | 215        |
| 6 Chihuahua             | 76         | 22 Querétaro       | 56         |
| 7 Coahuila              | 88         | 23 Quintana Roo    | 37         |
| 8 Colima                | 20         | 24 San Luis Potosí | 62         |
| 9 Distrito Federal      | 377        | 25 Sinaloa         | 72         |
| 10 Durango              | 43         | 26 Sonora          | 96         |

Continúa...

secundaria alta”, el nivel cuatro “educación postsecundaria no terciaria”, el nivel cinco, seis, siete y ocho “educación terciaria”.

<sup>4</sup> La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Desde su fundación en 1950, ha participado en la formulación de programas, planes y políticas nacionales, así como en la creación de organismos orientados al desarrollo de la educación superior mexicana. La ANUIES es una asociación no gubernamental, de carácter plural, que agremia a las principales instituciones de educación superior del país, cuyo común denominador es su voluntad para promover su mejoramiento integral en los campos de la docencia, la investigación y la extensión de la cultura y los servicios. La Asociación está conformada por 159 universidades e instituciones de educación superior, tanto públicas como particulares de todo el país, que atienden al 80% de la matrícula de alumnos que cursan estudios de licenciatura y de posgrado (ANUIES, 2011).

| <i>Estado</i> | <i>IES</i> | <i>Estado</i> | <i>IES</i> |
|---------------|------------|---------------|------------|
| 11 Guanajuato | 138        | 27 Tabasco    | 37         |
| 12 Guerrero   | 58         | 28 Tamaulipas | 115        |
| 13 Hidalgo    | 57         | 29 Tlaxcala   | 32         |
| 14 Jalisco    | 205        | 30 Veracruz   | 186        |
| 15 México     | 235        | 31 Yucatán    | 67         |
| 16 Michoacán  | 69         | 32 Zacatecas  | 31         |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de ANUIES 2011.

Además, las IES tienen otra categoría de clasificación por régimen: público y privado; que a su vez están clasificadas en: universidades, institutos, normales y otras instituciones de educación superior. Dentro del régimen público la clasificación es la siguiente:

- a) Universidades
  - Universidades públicas estatales
  - Universidades politécnicas
  - Universidades tecnológicas
  - Universidades interculturales
  - Universidades indígenas
  - Universidades públicas federales
  
- b) Institutos
  - Institutos tecnológicos
  - Institutos tecnológicos agropecuarios
  - Centro de enseñanza técnica industrial
  - Institutos tecnológicos del mar
  - Institutos tecnológicos descentralizados
  - Instituto tecnológico forestal
  - Instituto politécnico nacional
  
- c) Normales
  - Centro de Actualización del Magisterio
  - Escuelas, Universidades Normales
  - Universidad Pedagógica Nacional



- d) Otras instituciones de educación superior
  - Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
  - Instituciones de Educación Superior en Entidades Federativas
  - Dependencias Federales
  - Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)
  - Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
  - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
  - Procuraduría General de la República (PGR)
  - Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
  - Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)
  - Secretaría de Marina (SEMAR)
  - Secretaría de Salud (SSA)
  - Instituciones de educación superior federales
  - Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos.

En el nivel de la educación superior mexicana se encuentran los estudios de técnico superior universitario, los estudios de licenciatura y tecnológicos y los estudios de posgrado.

Los estudios de técnico superior universitario se llevan a cabo en programas de dos años de duración y buscan la integración inmediata de los egresados al sector productivo; es por ello que se hace obligatorio un servicio social y prácticas profesionales. Los estudios de licenciatura y tecnológicos requieren un mínimo de cuatro años, diferidos en semestres, cuatrimestres o trimestres. Al igual que en los estudios técnicos los estudiantes deben cumplir con un servicio social en el cual se brinda trabajo en beneficio de la comunidad, por un tiempo que varía entre seis meses y máximo dos años; y dependiendo de la licenciatura a cursar se define la obligación o no de hacer prácticas profesionales. Para estudios de posgrado existen dos modalidades: una es la maestría, en la cual se desarrollan conocimientos y habilidades para la investigación y actividades académicas, tienen una duración mínima de dos años. Por otro lado, los estudios de doctorado forman personal altamente capacitado para la investigación y el desarrollo tecnológico, la duración promedio de este tipo de estudios es de tres años.

Asimismo, el organismo encargado del diseño, producción y aplicación de los exámenes de acceso y egreso a las universidades es el Centro Nacional para la Evaluación

de la Educación Superior (CENEVAL), que realiza diferentes modalidades de exámenes, como: el Examen Nacional de Ingreso a la Educación Media Superior (EXANI I), Examen Nacional de Ingreso a la Educación Superior (EXANI II), Examen Nacional de Ingreso al Posgrado (EXANI III) y Examen General de Egreso de Licenciatura (EGEL). Por otra parte, el sistema de evaluación en México se realiza considerando una escala de cero a diez puntos, esta última es la calificación más alta y dependiendo del subsistema, la calificación mínima aprobatoria requerida oscila entre ocho y seis puntos.

## ESTADO DEL ARTE

Como se observó en el apartado anterior, los procesos de evaluación están presentes en el sistema educativo superior, no obstante, en el contexto nacional es necesario contar con más indicadores sobre la eficiencia de este sistema educativo para tener un mejor entendimiento de éste. Ante ello, en esta investigación se presenta un análisis de la eficiencia técnica de este sector de las entidades federativas de México, desde la perspectiva metodológica del análisis Envolverte de Datos, para ayudar con ello a la generación de indicadores educativos que contribuyan a tener un mejor entendimiento y a mejorar la calidad y competitividad de la educación superior al tiempo que éstos permitan identificar las disparidades existentes entre las entidades federativas del país.

Para ello, se da una orientación hacia la ciencia económica para fundamentar el análisis de la información obtenida del estudio. Así, un análisis de la literatura tradicional sobre los determinantes de la producción permite observar que ésta no tiene en consideración la posible existencia de ineficiencia en el uso de los factores productivos, asumiendo que todas las unidades productivas funcionan de manera eficiente, alcanzando la frontera de producción potencial; sin embargo, en la época contemporánea los estudios reconocen la existencia de brechas entre la eficiencia técnica potencial y la observada en la realidad empírica, derivadas de que no se están realizando las mejores prácticas.

De ello, surge así un ámbito de investigación que plantea modelos basados en las técnicas de frontera no paramétrica, que permiten identificar el uso ineficiente de los factores y realizar estimaciones bajo estas condiciones. La evidencia empírica es abundante, entre ella se puede mencionar a Gumbau y Maudos (1996), Beeson y Husted (1989), Maudos, Pastor y Serrano (1998, 1999), Salinas, Pedraja y Salinas

(2001), Domazlicky y Weber (1997), Boisso, Grosskopf y Hayes (2000), Lynde y Richmond (1999), Peñaloza (2006), Lucía (2007), Mahallati y Hosseinzadek (2010).

En México son pocos los trabajos que incorporan el cálculo de la eficiencia técnica en la producción mediante técnicas no paramétricas, entre los que se identifican están el de Sigler (2004), quien analiza la eficiencia en la producción de investigación económica en la ciudad de México; Kirkham y Boussabaine (2005), Nevárez, Constantino y García (2007), Villarreal y Cabrera (2007), Navarro y Torres (2006). En el ámbito de análisis de la eficiencia técnica, esta metodología ha sido aplicada por Álvarez *et al.* (2008), Ablanedo y Gemoets (2010), Griffin y Woodward (2011). No obstante, en estos estudios sólo se identifican los trabajos de Sigler (2004), Lagarda (2010) y Becerril *et al.* (2012) en el análisis de la educación superior con fundamentación en la ciencia económica. Así, no se identifican numerosos estudios para este país que contribuyan a tener un mejor entendimiento en el ámbito de las escuelas de educación superior. Por consiguiente, el objetivo de esta investigación es determinar la eficiencia técnica y la productividad de la educación superior de las entidades federativas de México e identificar cuáles de ellas están realizando las mejores prácticas.

Para la consecución de dicho objetivo, el estudio se estructura de la siguiente manera: primero se desarrolla la metodología empleada, enseguida se exponen las bases de datos utilizadas y fuentes de información empleadas, después se presentan los resultados obtenidos, por último, se dan las principales conclusiones.

## METODOLOGÍA

El reconocimiento de la existencia de ineficiencias en el uso de los factores ha supuesto la principal motivación en el estudio de las fronteras de producción. En este interés han surgido dos enfoques en la construcción de fronteras: uno se basa en las técnicas de programación matemática, mientras que el otro utiliza las herramientas econométricas. La principal ventaja de la programación matemática o aproximación Data Envelopment Analysis (DEA) radica en que no necesita imponer una forma funcional explícita sobre los datos. Aunque, la frontera obtenida puede resultar deformada si éstos se encuentran contaminados por ruido estadístico. Esta investigación se centra en la aproximación no paramétrica.

A partir de la orientación no paramétrica se implementan empíricamente las medidas de eficiencia desarrolladas por Farrell (1957), usando métodos de programación lineal, denominados Análisis Envolvente de Datos (DEA<sup>5</sup> por sus siglas en inglés). Farrell propuso que la eficiencia de una unidad de decisión (DMU<sup>6</sup>) se constituye de dos componentes: “eficiencia técnica”, que refleja la habilidad para obtener el máximo *output* para un conjunto dado de *inputs*, y la “eficiencia en precios o asignativa”, que refleja la habilidad para usar los *inputs* en las proporciones óptimas, dados sus respectivos precios. Este análisis centra la atención en las medidas de eficiencia *output*-orientadas, que responden a la pregunta acerca de cuánto se puede expandir el *output* sin alterar la cantidad de *inputs* necesaria.<sup>7</sup>

El modelo DEA sobre el que se efectúa el cálculo de la eficiencia técnica y de escala es el desarrollado en Seiford y Thrall (1990).<sup>8</sup> El propósito de estos modelos radica en construir una frontera de posibilidades de producción no paramétrica, que envuelva los datos como una especie de isocuenta.

### *Medición del crecimiento de la PTF y sus componentes*

Para llevar a cabo este análisis se dispone de un panel de datos, de manera que es posible calcular el índice de Malmquist, siguiendo la metodología propuesta por Färe, Grosskopf, Norris y Zhang (1994b). Este índice permite descomponer el crecimiento de la productividad en dos componentes: cambios en la eficiencia técnica y en la tecnología a lo largo del tiempo. La eficiencia técnica puede orientarse al *input* (cuando, dado un nivel de *output*, se trata de minimizar las cantidades a consumir de los diferentes *inputs*) o al *output* (cuando, dado un nivel de *inputs*, es preciso expandir el *output* lo máximo posible). Para la posterior aplicación empírica, se centrará la atención en el cálculo de la eficiencia técnica basado en una orientación *output*.

---

<sup>5</sup> Data Envelopment Analysis.

<sup>6</sup> DMU hace referencia a “Decision Making Unit”, que es un término más amplio que el de firma.

<sup>7</sup> Equivalentemente, las medidas de eficiencia *input*-orientadas mantienen el nivel de *output* constante, permitiendo calcular en qué medida es posible reducir la cantidad de *inputs*.

<sup>8</sup> Los modelos estándar de rendimientos constantes y variables a escala, que llevan a cabo el cálculo de eficiencias técnicas y de escala, se desarrollan en Färe *et al.* (1994a).

En este artículo se calcula el cambio en productividad como la media geométrica de dos índices de productividad de Malmquist. Para definir el índice de Malmquist basado en el *output*, se supondrá que en cada periodo  $t=1, \dots, T$ , la tecnología de producción  $S_t$  modela la transformación de *inputs*,  $X^t \in \mathfrak{R}_+^N$  en *outputs*,  $Y^t \in \mathfrak{R}_+^M$ .

$$S_t = \{(X^t, Y^t) : X^t \text{ puede producir } Y^t\}$$

Por su parte, la función de distancia del *output* en  $t$  se define como:

$$D_0^t(X^t, Y^t) = \inf\{\phi : (X^t, Y^t / \phi) \in S^t\} = \left(\sup\{\phi : (X^t, \phi Y^t) \in S^t\}\right)^{-1}$$

Esta función se define como el recíproco de la máxima expansión proporcional del vector de *output*  $Y^t$ , dados los *inputs*  $X^t$ , y caracteriza completamente la tecnología.

Färe *et al.* (1994b) definen el índice de Malmquist de cambio en productividad basado en el *output* como la media geométrica de los índices de Malmquist:

$$M_0(X^{t+1}, Y^{t+1}, X^t, Y^t) = \left[ \left( \frac{D_0^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1})}{D_0^t(X^t, Y^t)} \right) \left( \frac{D_0^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1})}{D_0^{t+1}(X^t, Y^t)} \right) \right]^{1/2}$$

O equivalentemente:

$$M_0(X^{t+1}, Y^{t+1}, X^t, Y^t) = \frac{D_0^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1})}{D_0^t(X^t, Y^t)} \times \left[ \left( \frac{D_0^t(X^{t+1}, Y^{t+1})}{D_0^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1})} \right) \left( \frac{D_0^t(X^t, Y^t)}{D_0^{t+1}(X^t, Y^t)} \right) \right]^{1/2}$$

La expresión anterior permite dividir la evolución que sigue la productividad en dos componentes. El primer componente hace referencia al cambio en la eficiencia, cuyas mejoras se consideran evidencia de *catching up*, es decir, de acercamiento de cada una de las DMU's a la frontera eficiente.<sup>9</sup> Por su parte, el segundo componente indica cómo varía el cambio técnico, es decir, cómo el desplazamiento de la frontera eficiente hacia el *input* de cada DMU está generando

<sup>9</sup> Usando métodos de programación no paramétrica se construye una frontera eficiente para el territorio mexicano basada en todas regiones.

una innovación en esta última. Mejoras en el índice de Malmquist de cambio en productividad conducen a valores por encima de la unidad, al igual que sucede con cada uno de sus componentes. Además, cabe destacar que dicha descomposición proporciona una forma alternativa de contrastar convergencia en el crecimiento de la productividad, así como identificar la innovación.

En el trabajo empírico se calcula el índice de productividad de Malmquist, usando las técnicas de programación no paramétricas expuestas con anterioridad.<sup>10</sup> Así pues, para calcular la productividad de la  $k'$ -ésima DMU entre  $t$  y  $t+1$ , es necesario resolver cuatro problemas de programación lineal:  $D_0^t(X^t, Y^t)$ ,  $D_0^{t+1}(X^t, Y^t)$ ,  $D_0^t(X^{t+1}, Y^{t+1})$  y  $D_0^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1})$ . Para ello, se hace uso del hecho de que la función de distancia del *output* es recíproca a la medida de eficiencia técnica de Farrell orientada al *output*.

#### BASES DE DATOS Y FUENTES DE INFORMACIÓN EMPLEADAS

Los datos de las escuelas de educación superior de las entidades federativas considerados corresponden a los años 2003 y 2008 de los Censos Económicos de México. El producto está representado por la producción bruta total (PBT), la inversión mediante la formación bruta de capital fijo (FBCF), y el empleo hace referencia al personal ocupado total (PO) en las unidades económicas del sector privado y paraestatal. La fuente estadística de la que se han obtenido estas bases de datos corresponde a los Censos Económicos 2004 y 2009 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI).

La clasificación sectorial es la utilizada por el INEGI en los Censos Económicos 2009, la cual está organizada de acuerdo con el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN), México 2007 y la subrama 61131, Escuelas de Educación Superior considerada, es la disponible en dichos censos.

A partir de esta clasificación y de la aplicación de las ecuaciones anteriores se obtuvo la eficiencia técnica de los sectores que a continuación se presenta.

---

<sup>10</sup> El modelo DEA orientado al *output* que se plantea en Seiford y Thrall (1990) se modifica sensiblemente al considerar la variación en el tiempo.

## RESULTADOS

Derivado de la implementación de las ecuaciones presentadas en el apartado anterior, se determinaron las eficiencias técnica y de escala. Si una DMU es eficiente en el sentido de rendimientos constantes de escala (CRS),<sup>11</sup> entonces será eficiente tanto a escala como técnicamente, por lo que su eficiencia de escala será igual a uno. Así, la tabla 3 muestra que las entidades federativas eficientes en el sentido CRS son Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tabasco.

**Tabla 3**  
Eficiencia técnica sentido CRS, VRS y eficiencia de escala

| <i>Entidad federativa</i> | <i>CRSTE</i> | <i>VRSTE</i> | <i>escala</i> | <i>rendimientos</i> |
|---------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------------|
| Aguascalientes            | 0.617        | 0.671        | 0.919         | IRS                 |
| Baja California Norte     | 0.498        | 0.509        | 0.978         | DRS                 |
| Baja California Sur       | 0.793        | 1            | 0.793         | IRS                 |
| Campeche                  | 0.621        | 1            | 0.621         | IRS                 |
| Chiapas                   | 0.495        | 0.506        | 0.978         | DRS                 |
| Chihuahua                 | 0.75         | 0.8          | 0.937         | IRS                 |
| Coahuila de Zaragoza      | 0.503        | 0.722        | 0.696         | DRS                 |
| Colima                    | 0.526        | 0.545        | 0.965         | IRS                 |
| Distrito Federal          | 0.645        | 1            | 0.645         | DRS                 |
| Durango                   | 0.3          | 0.311        | 0.962         | IRS                 |
| Guanajuato                | 0.543        | 0.656        | 0.828         | DRS                 |
| Guerrero                  | 0.264        | 0.274        | 0.962         | IRS                 |
| Hidalgo                   | 0.551        | 0.551        | 0.999         | IRS                 |
| Jalisco                   | 0.819        | 1            | 0.819         | DRS                 |
| México                    | 0.642        | 0.663        | 0.969         | DRS                 |
| Michoacán de Ocampo       | 0.531        | 0.537        | 0.988         | IRS                 |
| Morelos                   | 0.602        | 0.834        | 0.722         | DRS                 |
| Nayarit                   | 0.294        | 0.315        | 0.931         | IRS                 |
| Nuevo León                | 1            | 1            | 1             | -                   |
| Oaxaca                    | 0.306        | 0.322        | 0.95          | IRS                 |

Continúa...

<sup>11</sup> Constant Returns to Scale.

| <i>Entidad federativa</i> | <i>CRSTE</i> | <i>VRSTE</i> | <i>escala</i> | <i>rendimientos</i> |
|---------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------------|
| Puebla                    | 0.712        | 0.717        | 0.993         | IRS                 |
| Querétaro de Arteaga      | 0.766        | 1            | 0.766         | DRS                 |
| Quintana Roo              | 0.647        | 0.656        | 0.986         | IRS                 |
| San Luis Potosí           | 0.472        | 0.473        | 0.997         | IRS                 |
| Sinaloa                   | 1            | 1            | 1             | -                   |
| Sonora                    | 1            | 1            | 1             | -                   |
| Tabasco                   | 1            | 1            | 1             | -                   |
| Tamaulipas                | 0.419        | 0.429        | 0.975         | DRS                 |
| Tlaxcala                  | 0.772        | 1            | 0.772         | IRS                 |
| Veracruz-Llave            | 0.489        | 0.926        | 0.529         | DRS                 |
| Yucatán                   | 0.442        | 0.447        | 0.989         | IRS                 |
| Zacatecas                 | 0.66         | 0.797        | 0.828         | IRS                 |
| Media                     | 0.615        | 0.708        | 0.891         |                     |

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Nota: CRSTE: Constant Returns to Scale technical efficiency. VRSTE: Variable Returns to Scale technical efficiency. DRS: Decreasing Returns to Scale. IRS: Increasing Returns to Scale.

Para identificar si la ineficiencia de una DMU es debido a que está operando en el área de rendimientos decrecientes a escala (DRS),<sup>12</sup> o en el área de rendimientos crecientes a escala se presenta la tabla 3, donde se puede observar las entidades federativas que están operando en el segmento de rendimientos decrecientes a escala. También permite observar las entidades federativas que se encuentran en el segmento de rendimientos crecientes de escala, lo que implica que si se aumenta la inversión o el personal ocupado en el sector, el incremento de la producción de éste será más que proporcional.

Bajo CRS, las entidades federativas que operan eficientemente son: Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tabasco. Asimismo la tabla 3 muestra los niveles de eficiencia técnica bajo rendimientos constantes y variables a escala.

En economías como la mexicana, en donde pueden existir imperfecciones en el mercado y restricciones financieras para acceso al capital, éstas ocasionan que las organizaciones dejen de operar en escala óptima, por lo que la eficiencia técnica con

<sup>12</sup> Diminishing Returns to Scale.

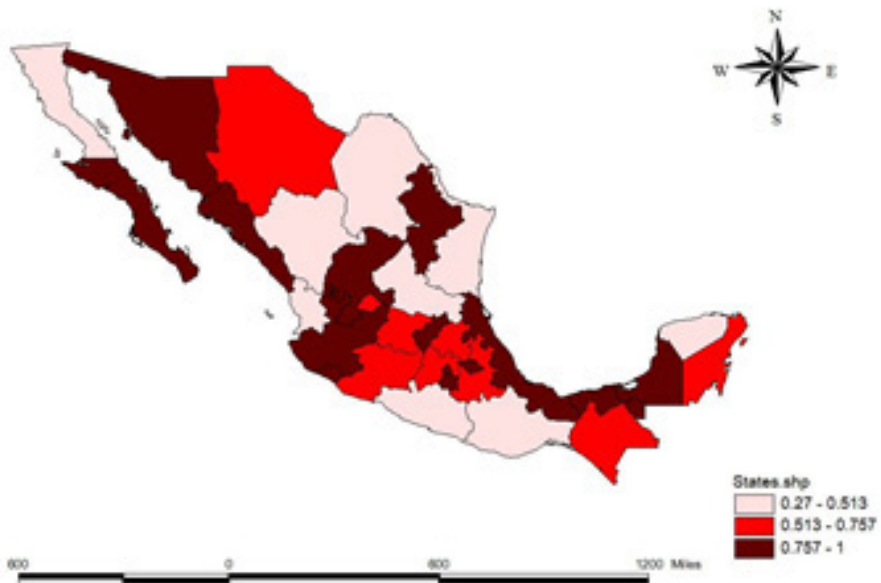


rendimientos variables a escala permite identificar a las entidades federativas que realizan las mejores prácticas y que a partir de ellas se determina la eficiencia de las demás, de tal manera que en la tabla 3 se identifican los estados más eficientes tanto en el sentido CRS como VRS y son los que cuentan con un valor unitario.

A nivel del subsector, la eficiencia técnica media es de 0.62 bajo CRS y de 0.71 bajo VRS, lo que indica que aún se puede expandir la producción haciendo un mejor uso de los factores productivos.

Para mostrar los niveles de eficiencia técnica en el sentido VRS de las entidades federativas se definen tres estratos: bajo, medio y alto, atendiendo a la metodología de igualdad de intervalos implementado por el Sistema de Información Geográfica (SIG). El mapa 1 permite observar cómo se distribuye el uso de los factores capital y empleo de las escuelas de educación superior del país.

**Mapa 1**  
Eficiencia técnica en sentido de VRS de las entidades federativas de México 2008



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

La clasificación en tres estratos permite establecer grupos de entidades federativas en las que se consideran sus niveles de eficiencia, y a partir de ello se identifica que 18 estados del país se encuentran en los niveles bajo y medio de eficiencia técnica. La tabla 4 muestra a estas entidades y el grupo al que pertenecen. Entidades como Zacatecas, Colima, Nuevo León y el Distrito Federal están integradas al estrato de estados más eficiente.

Asimismo, se identifica que 14 estados se encuentran en el rango alto de eficiencia técnica y son los que están realizando las mejores prácticas en el uso de sus factores.

**Tabla 4**  
**Estratificación de la eficiencia técnica**

---

|  |
|--|
| <i>Estrato bajo:</i> Rango (0.27-0.513)  |
| Guerrero, Durango, Nayarit, Oaxaca, Tamaulipas, Yucatán, San Luis Potosí, Coahuila de Zaragoza, Baja California Norte  |
| <i>Estrato medio:</i> Rango (0.513-0.757)  |
| Michoacán de Ocampo, Chihuahua, Hidalgo, Guanajuato, Quintana Roo, México, Aguascalientes, Puebla, Chiapas   |
| <i>Estrato alto:</i> Rango (0.757-1)   |
| Zacatecas, Colima, Morelos, Veracruz-Llave, Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, Querétaro de Arteaga, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala |

---

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

A partir de la función de distancia planteada, que se utiliza para la construcción del índice de Malmquist en diferentes periodos, se obtiene el índice de Malmquist de cambio en productividad propuesto por Färe *et al.* (1994b). Los resultados se presentan en la tabla 5, en ésta se identifica su descomposición en cambio técnico y cambio en eficiencia.

Derivado de la implementación de la ecuación de la sección anterior, se ha obtenido la tabla 5, que muestra el cambio en productividad, que es alcanzado y presentado como el producto de sus componentes, indicando que el cambio técnico tiene mayor influencia en su determinación, por lo que para mejorar el cambio en productividad es posible mediante la innovación tecnológica, lo que haría desplazar la frontera de posibilidades de producción de este sector. Así, al observarse valores inferiores a la unidad tanto en la productividad como en el cambio técnico, indica que ambos han

sufrido un empeoramiento a partir de 2003 al 2008. En lo que se refiere al cambio en eficiencia, éste muestra que la mayoría de las entidades federativas han permanecido sin cambios en este periodo. Solamente se observa pérdida de eficiencia en el estado de Colima, en tanto que los estados de Baja California Sur, Campeche, Durango, Guerrero y Nayarit han registrado mejoras en el uso de sus factores, logrando así un proceso de *catching up* o acercamiento a la frontera tecnológica eficiente.

**Tabla 5**  
**Índice de Malmquist de cambio en productividad**

| <i>Entidad federativa</i> | <i>Cambio en la<br/>productividad<br/>total<br/>de los factores</i> | <i>Cambio en<br/>eficiencia</i> | <i>Cambio<br/>técnico</i> |
|---------------------------|---|---------------------------------|---------------------------|
| Aguascalientes            | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Baja California           | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Baja California Sur       | 0.51  | 1.09                            | 0.47                      |
| Campeche                  | 0.67  | 1.49                            | 0.45                      |
| Coahuila                  | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Colima                    | 0.09  | 0.19                            | 0.46                      |
| Chiapas                   | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Chihuahua                 | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| DF                        | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Durango                   | 0.50  | 1.07                            | 0.46                      |
| Guanajuato                | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Guerrero                  | 0.51  | 1.05                            | 0.49                      |
| Hidalgo                   | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Jalisco                   | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| México                    | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Michoacán                 | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Morelos                   | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Nayarit                   | 0.50  | 1.09                            | 0.46                      |
| Nuevo León                | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Oaxaca                    | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Puebla                    | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |

Continúa...

| <i>Entidad federativa</i> | <i>Cambio en la<br/>productividad<br/>total<br/>de los factores</i> | <i>Cambio en<br/>eficiencia</i> | <i>Cambio<br/>técnico</i> |
|---------------------------|---|---------------------------------|---------------------------|
| Querétaro                 | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Quintana Roo              | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| San Luis Potosí           | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Sinaloa                   | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Sonora                    | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Tabasco                   | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Tamaulipas                | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Tlaxcala                  | 0.50  | 1.10                            | 0.46                      |
| Veracruz                  | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Yucatán                   | 0.50  | 1.00                            | 0.50                      |
| Zacatecas                 | 0.47  | 1.00                            | 0.47                      |
| Media geométrica          | 0.48  | 0.97                            | 0.49                      |

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

## CONCLUSIONES

La disponibilidad de información sobre producción, inversión, empleo de la subrama 61131, Escuelas de Educación Superior de México y la utilización de técnicas de análisis de frontera no paramétrica a través del Data Envelopment Analysis e índice de Malmquist, ha ofrecido la posibilidad de calcular la eficiencia técnica de esta subrama y poder identificar la forma en que se está haciendo uso de los factores en ésta y la evolución de la productividad.

Los resultados obtenidos permiten identificar las entidades federativas que operan con eficiencias a escala y bajo rendimientos crecientes y decrecientes, así como la eficiencia técnica bajo estas condiciones. Así, los estados de Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tabasco son eficientes en el sentido de CRS, en tanto que entidades federativas como el Distrito Federal, Jalisco y México están operando en el segmento de rendimientos decrecientes a escala. Por su parte, estados como Aguascalientes, Nayarit y Puebla se encuentran en el segmento de rendimientos crecientes de escala.

En sentido de VRS, la eficiencia técnica media es de 0.71, lo que indica que aún es posible expandir la producción haciendo un mejor uso de los factores productivos.

A la luz de estos resultados, es posible expresar la necesidad de la incorporación de innovaciones en los procesos productivos, en este caso, nuevos modelos educativos, al tiempo que no se debe dejar de lado aspectos relacionados con el mejor uso de los insumos capital y empleo para expandir la producción del subsector 61131 en México.

En lo que se refiere al cambio en la productividad total de los factores, ha sido posible identificar que ésta se ha reducido, motivada de manera importante por la caída en el cambio técnico, que es uno de sus componentes. Asimismo, se ha podido identificar que el cambio en eficiencia de manera general ha permanecido inalterado entre las entidades federativas; no obstante, cinco de ellas han mostrado mejoras en el uso de los factores, destacando el estado de Campeche.

Derivado de este estudio, se observa que es relevante hallar mecanismos y acciones de política económica que redunden en un mejor uso de los factores, lo cual podría ser posible mediante la implementación de programas de capacitación y adiestramiento acordes con los requerimientos tecnológicos y científicos, así como la implementación de políticas educativas encaminadas a fortalecer al sector educativo conforme con la dinámica contemporánea de la educación superior y del aparato productivo, para la formación de profesionales con alta capacidad de innovación y cuya incidencia se mostraría sobre la eficiencia técnica y su mejora, así como en el progreso de la productividad. Es importante considerar las políticas públicas y acciones privadas que la favorezcan a través del logro de las mejores prácticas en los procesos de producción a nivel del subsector.

## REFERENCIAS

- Ablanedo-Rosas, J.; L. Gemoets (2010), "Measuring the efficiency of Mexican airports", *Journal of Air Transport Management*, vol. 16 (6), pp. 343-345.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2011), en <http://www.anui.es.mx/>, consultado el 20 de noviembre de 2011.
- Becerril, O.; I. Álvarez; R. Nava (2012), "Frontera tecnológica y eficiencia técnica de la educación superior en México", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 17, núm. 34, pp. 793-816, julio-septiembre.
- Beeson, P.; S. Husted (1989), "Patterns and determinants of productive efficiency in state manufacturing", *Journal of Regional Science*, vol. 29 (1), pp. 15-28.

- Boisso, D.; S. Grosskopf; K. Hayes (2000), "Productivity and efficiency in the US: effects of business cycles and public capital", *Regional Science and Urban Economics*, vol. 30, pp. 663-681.
- Diario Oficial de la Federación (2012), publicación del 9 de abril de 2012, México.
- Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación Educativa (DGPPEE) (2012), en [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/2/images/principales\\_cifras\\_2010\\_2011.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/2/images/principales_cifras_2010_2011.pdf), consultado el 30 de noviembre de 2012.
- Domazlicky, B.; W. Weber (1997), "Total Factor Productivity in the contiguous United States, 1977-1986", *Journal of Regional Science*, vol. 37, 2, pp. 213-233.
- Färe, R.; S. Grosskopf; C. Lovell (1994a), *Production Frontiers*, Cambridge University Press.
- Färe, R.; S. Grosskopf; M. Norris; Z. Zhang (1994b), "Productivity Growth, Technical Progress and Efficiency Changes in Industrialised Countries", *American Economic Review*, vol. 84, pp. 66-83.
- Farrell, M. (1957), "The Measurement of Productive Efficiency", *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 120, Part 3, pp. 253-290.
- Gumbau, M.; J. Maudos (1996), "Eficiencia productiva sectorial en las regiones españolas: una aproximación frontera", *Revista Española de Economía*, vol. 13, núm. 2, pp. 239-260.
- Griffin, W.; R. Woodward (2011), "Determining policy-efficient management strategies in fisheries using data envelopment analysis (DEA)", *Marine Policy*, vol. 35 (4), pp. 496-507.
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2011), en <http://www.inea.gob.mx/>, consultado el 10 de noviembre de 2011.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2004), Censos Económicos 2004, INEGI, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2009), Censos Económicos 2009, INEGI, México, 2009.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Matrícula y procesos escolares (2011), en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrostadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=492&c=23920>, consultado el 23 de febrero de 2011.
- Kirkham R.; A. Boussabaine (2005), *The application of data envelopment analysis for performance measurement of the UK national health service state portfolio*, Conference Proceedings, QUT Research Week 2005, 4-5 July 2005, Australia.
- Lagarda (2010), "Actividad económica y educación superior en México", *Revista de la Educación Superior*, vol. 39 (4), núm. 156, octubre-diciembre, pp. 7-18.

- Lucía, C. (2007), “Comparación de la eficiencia técnica de las universidades públicas en Argentina”, trabajo presentado en el II Congreso Nacional y I Encuentro Latinoamericano de Estudios Comparados en Educación, del 14 al 16 de junio, Buenos Aires, 1-19.
- Mahallati, M.; F. Hosseinzadek (2010), “Network Data Envelopment Analysis Modelo for estimating efficiency and productivity in universities”, *Journal of computer science*, vol. 6 (11), pp. 1235-1240.
- Maudos, J.; J. Pastor; L. Serrano (1998), *Human capital in OECD countries: technical change, efficiency and productivity*, documento de trabajo WP-EC-98-19, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), España.
- Maudos, J.; J. Pastor; L. Serrano (1999), “Total Factor Productivity measurement and human capital in OECD countries”, *Economic Letters*, vol. 63, pp. 39-44.
- Navarro, J.; Z. Torres (2006), “Análisis de la eficiencia técnica global mediante la metodología DEA: evidencia empírica en la industria eléctrica mexicana en su fase de distribución, 1990-2003”, *Revista Nicolaita de Estudios Económicos*, vol. 1, pp. 9-28.
- Nevárez, A.; P. Constantino; F. García (2007), “Comparación de la eficiencia técnica de los sistemas de salud en países pertenecientes a la OMS”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, núm. 24, pp. 1071-1090.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012), *OECD Eecdemployment outlook 2012*, en [http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2012\\_empl\\_outlook-2012-en](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2012_empl_outlook-2012-en), consultado el 1 de septiembre de 2012.
- Peñaloza-Ramos, M. C. (2006), “Evaluación de la eficiencia en instituciones hospitalarias públicas y privadas con Data Envelopment Analysis (DEA)”, *Archivos de Economía*, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos, 1-39.
- Public Expenditure on Education 2000-2010, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), en <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/38006.html> consultado el 30 de noviembre.
- Salinas, M.; F. Pedraja; J. Salinas (2001), “Efectos del capital público y del capital humano sobre la productividad total de los factores en las regiones españolas”, ponencia presentada en el II Encuentro de Economía Pública, España.
- Seiford, L.; R. Thrall (1990), “Recent Developments in DEA: The Mathematical Approach to Frontier Analysis”, *Journal of Econometrics*, vol. 45, pp. 7-38.

- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2007), *Elementos para la elaboración de un diagnóstico de la educación nacional*, México, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2012), en [http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1\\_Estadísticas](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Estadísticas), consultado el 4 de febrero de 2012.
- Subsecretaría de Educación Superior-Secretaría de Educación Pública (SES-SEP) (2012), en <http://www.ses2.sep.gob.mx/cgi-bin/acronimos/sya.pl?busca=I>, consultado el 12 de marzo de 2012.
- Sigler, L. A. (2004), “Aplicación del Data Envelopment Análisis a la producción de investigación económica en la ciudad de México: la eficiencia relativa del CIDE, COLMEX, IPN, UAM y UAM (1990-2002)”, ponencia presentada en el 4th International Symposium of Data Envelopment Analysis and Performance Management, celebrado en la ciudad de Birmingham (Inglaterra).
- Villarreal, M.; R. Cabrera (2007), “Agrupamiento de datos para la solución del problema de optimización multicriterio”, *Ciencia*, año/vol. x, núm. 2, pp. 137-142.



# REFLEXIÓN SOBRE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA ANDRAGOGÍA INTEGRAL: FUENTES Y APROXIMACIONES

*Dušan Šimek\**

## RESUMEN

En este capítulo se analizan las funciones de la andragogía en la investigación contemporánea sobre los fenómenos sociales, tales como la exclusión social y la marginación. La andragogía se considera en un sentido más amplio que la mera educación para adultos. Esta concepción amplia de la andragogía como la ciencia sobre la movilización del capital humano, denominada “andragogía integral”, permite tratar los problemas analizados en un contexto sociológico y culturalmente antropológico más amplio, por ejemplo como problemas de tipo intercultural que llevan a conflictos culturales. En la República Checa, esto se plasma ante todo en una comunicación intercultural disfuncional entre las diferentes subculturas definidas étnica o socialmente. Uno de los temas perspectivas de la andragogía integral que se enmarca en el área de la gerencia de los recursos humanos se refiere a buscar soluciones a los conflictos subculturales y a desarrollar competencias en los trabajadores para la implementación de dichas soluciones, además de crear una cultura organizacional dominante que sepa integrar las diferentes subculturas.

Palabras clave: exclusión social, andragogía, capital humano, cultura organizacional.

## ABSTRACT

The chapter deals with functions of andragogy in contemporary research of social phenomena, such as social exclusion and marginalization. Andragogy is considered in broader sense, not only as science about education of adults. Broader conception of andragogy as a science about mobilization of human capital, named as integral andragogy, allow us to thematise the analysed problems in broader sociological and cultural-anthropology context as intercultural problems, emerging in cultural conflict. In the Czech Republic that means mainly dysfunctional intercultural communication between the subcultures, defined ethnically or socially. One of the perspective topics of integral andragogy profiled in the field of HR management will be searching for solutions to subcultural conflicts and developing of competences of workers to these solutions, but also creating a dominant organizational culture, which can integrate subcultures.

Key words: social exclusion, andragogy, human capital, organizational culture.

---

\* Universidad de Palacký en Olomouc, República Checa. Correo-e: [dusan.simek@upol.cz](mailto:dusan.simek@upol.cz)

## INTRODUCCIÓN

El tema de la exclusión social en sus numerosas formas representa el objeto de interés de las ciencias humanas y sociales. La tendencia más frecuente es debatir sobre los problemas de la convivencia y choques entre culturas y subculturas en la sociedad globalizada contemporánea o sobre los problemas del acceso igualitario a la educación. En este capítulo el objetivo es aclarar de qué modo la andragogía, una de las ciencias sociales aplicadas que se ha ido desarrollando desde los noventa en la República Checa, puede contribuir a resolver la exclusión y la marginación.

La definición universalmente conocida de Knowles de la andragogía –como ciencia y arte de ayudar a aprender a los adultos– permite formular flexiblemente tanto el objeto de la andragogía como una ciencia, como el espacio y la forma de la intervención andragógica en la práctica social. En las condiciones de la sociedad postindustrial y global, el espacio de la influencia andragógica, es decir, el campo de acción de la andragogía, se amplía hasta abarcar el aprendizaje de los adultos dentro de las condiciones cambiantes de la cultura, economía y política. La forma de la intervención andragógica se va transformando desde la mera “asistencia al aprendizaje” al cuidado específico de los adultos dentro de la magnitud del campo de acción andragógica y a las diferentes variedades de la asistencia, empezando por la consultoría, mediante la gestión de los recursos humanos, hasta las medidas dentro del área de la política y el trabajo social.

## FUENTES Y APROXIMACIONES A LA ANDRAGOGÍA INTEGRAL

También en el espacio checoslovaco la andragogía se desarrollaba originalmente a partir de la segunda mitad del siglo XX dentro de las intenciones de la tesis de Knowles, quien la definió como la ciencia sobre la enseñanza y el aprendizaje de los adultos. Esta delimitación del objeto de la andragogía reaccionó, por un lado, a la necesidad objetiva de la fuerza laboral calificada y, por otro, a las necesidades subjetivas propias de la asimilación cultural y la adaptación del hombre en la sociedad industrial. A finales de los sesenta del siglo XX aparece, en lo que antes era Checoslovaquia, una concepción nueva y más amplia de la andragogía, la cual, además de la teoría y la práctica de la enseñanza de los adultos, enfatiza todavía una tercera área: la asistencia

a los adultos. Dicha asistencia se interpreta de manera bastante amplia y abarca el cuidado sobre el desarrollo profesional de los adultos en las estructuras económicas, sobre las condiciones de vida sociales ante todo en las situaciones vitales problemáticas y sobre el desarrollo cultural de los adultos que hoy se conoce con el término “animación de la cultura”. Sin embargo, el autor de este último concepto, Vladimír Jochmann de la Universidad de Palacký en Olomouc, no pudo presentar su contribución antes del año 1989 que marcó la transición de la sociedad checa del sistema totalitario al democrático. La concepción amplia del objeto de la andragogía propuesta por Jochmann combina la aproximación “socialmente andragógica” de Hanselmann con la orientación “didáctica” de Pöggeler y con la acentuación polaca de la “labor educativa orientada cultural y socialmente” presente en las obras de R. Wroczyński y L. Turowski. La importante aportación del concepto de Jochmann consiste en enfatizar las funciones sociales de la educación de los adultos (y la asistencia a los mismos), ampliando la dimensión “pedagogizante” anterior, la que fue coherente con las tendencias pedagógicas de aquel entonces y, por lo tanto, orientada más bien hacia los *procesos* educativos de los adultos que hacia sus *funciones*. En una de sus obras clave, *La educación de los adultos: la andragogía (Výchova dospělých-andragogika)*, Jochmann hace constar:

existe cierta diferencia entre la pedagogía como la ciencia sobre la educación de los niños y jóvenes y la andragogía como la ciencia sobre la educación de los adultos. Opino que dentro de la educación infantil y juvenil predominan más bien los factores de tipo individual y psíquico (dado que se trata de la formación del hombre como un ser social, de la personalización y socialización del individuo), mientras que en el caso de una persona adulta en la que este proceso está relativamente concluido, se trata en una medida mucho mayor de los aspectos sociales y de la interacción entre el individuo y la sociedad. Por ende, se justifica plenamente apoyar la andragogía más que nada con la sociología. Entiendo la relación que tiene la andragogía con la sociología y la psicología como sus ciencias base como sigue: son las disciplinas sociológicas y psicológicas que representan la parte integral de la andragogía entendida como una ciencia antropológica compleja (aunque ésta pueda tener diferentes enfoques o peso según su perfil concreto). (...) Esto concierne la especialización del trabajo social y la personalística, la asistencia a las personas en las empresas y, en cierto pero no el único sentido, también el trabajo cultural o la culturología (Jochmann, 1992: 18).

Jochmann continúa afirmando que la cultura, interpretada andragógicamente, entra directamente en el concepto de la educación y también en la andragogía misma entendida como una ciencia social práctica, y que es una de las categorías centrales del discurso andragógico. En este sentido, la teoría y la práctica andragógica se ocupan por ejemplo de:

- adopción de los valores culturales;
- socialización, adaptación, aculturación, formación de la personalidad mediante la cultura;
- consumo de la cultura, satisfacción de las necesidades culturales, animación de la cultura;
- autorrealización a través de la cultura;
- tiempo libre, recreología, diversión;
- transmisión y divulgación de los valores culturales;
- educación mediante la cultura;
- acceso a los valores culturales y la educación hacia su consumo, cultivación de las necesidades culturales;
- organización de la cultura y la vida cultural. (Jochmann, 1992: 19)

Nos motiva usar el término andragogía integral dado que es necesario diferenciar entre esta aproximación amplia y un concepto más limitado que define la andragogía como la teoría de la educación de los adultos. También se debe a que el primer concepto se ocupa de manera compleja de las circunstancias individuales y sociales relacionadas con la adaptación de los adultos a las transformaciones culturales, económicas y políticas. Tal vez se pueda considerar el uso del término “andragogía integrante”, dado que:

- la andragogía integra (conecta) la mirada de toda una gama de disciplinas científicas sobre las posibilidades y problemas con la orientación y realización de las personas en todas las áreas de la vida social (en el contexto cultural, económico y político);
- la andragogía integra todas las etapas vitales del individuo, tomando en cuenta tanto el transcurso de la vida desde la niñez como las aspiraciones y ambiciones de los adultos proyectadas hacia el futuro;
- la andragogía integra el análisis de los procesos y fenómenos a los cuales están expuestas las personas en el ambiente del cambio social constante.

En el Departamento de Sociología y Andragogía olomoucense, la concepción jochmanniana de la andragogía integral se siguió desarrollando no sólo en el aspecto teórico sino también en el organizacional e institucional. Lo que hace diferente a la andragogía olomoucense de la cultivada en otras universidades checas es que desde un principio (es decir, desde 1990, puestas las bases ideológicas por Jochmann ya en 1969), la andragogía como carrera académica ha sido realizada en articulación con la sociología, carrera académica que le proporcionaba principalmente una base metodológica.

Las bases metodológicas sociológicas de la andragogía representan la primera diferencia significativa. La segunda diferencia es la amplitud de la delimitación de su objeto, por la cual se le denomina andragogía integral. En 1995, en el artículo “Andragogía al margen de la ciencia”, publicado en *Horizonte sociológico (Sociologický obzor)*, se delimitó el objeto de la andragogía integral mediante cuatro formulaciones:

- ciencia sobre la optimalización del capital humano en el ámbito de cambio social y cultural;
- ciencia sobre la orientación del hombre en los nudos críticos de su trayectoria vital o durante el transcurso problemático de la misma;
- ciencia sobre las circunstancias sociales e individuales del cambio del estatus sintético;
- ciencia sobre la animación de los adultos.

Como es evidente en estas definiciones, no se trata de cuatro objetos de una sola ciencia sino de cuatro interpretaciones diferentes del mismo objeto. El criterio clave que marca la diferencia es la acentuación de las ciencias base antes referidas.

La formulación más general del objeto de la andragogía es de tipo socializador y la define como una ciencia aplicada dedicada a la optimización del capital humano en el ámbito de los cambios sociales y culturales. Es precisamente esta concepción la que más aclara el papel de la andragogía integral como ciencia para la solución de los problemas y la superación de los fenómenos tales como la desigualdad social, exclusión social, discriminación y muchos otros que son percibidos como no deseables por los documentos básicos sobre los derechos humanos (sobre todo por la Carta de los Derechos y Libertades Básicos Humanos).

El capital humano, es decir, la unión del capital cultural y social (según la concepción de P. Bourdieu) representa un elemento importante, o más bien decisivo, del potencial del desarrollo de la sociedad. En el ambiente de cambios permanentes, que

es típico precisamente para la sociedad globalizada del inicio del postindustrialismo, el capital humano (potencial humano) es la determinante más importante, pero al mismo tiempo la más sensible y vulnerable de la existencia y desarrollo de la sociedad. Por eso es necesario dedicarle la atención debida. Son las ciencias como la sociología y la antropología cultural las que proporcionan la base teórica para conocer las relaciones entre el capital humano y el entorno cambiante cultural, social y económico, mientras que la andragogía se centra en la dimensión tecnológica (las diferentes formas de asistencia a los adultos, gestión y orientación del actor social). Evidentemente, tal interpretación de la andragogía integral se enfoca más a las relaciones macrosociales y macroeconómicas. Un ejemplo de esta interpretación de la andragogía integral puede ser la solución sistémica generada por la política de personal, basada en la identificación del mercado laboral en la región y en los análisis de la estructura demográfica del potencial de la fuerza laboral que abarca también el proyecto de la optimización de la estructura calificadora en los puestos de trabajo respectivos.

Otra aproximación consiste en definir el objeto de la andragogía integral como una ciencia aplicada, dedicada a la orientación de las personas en los nudos críticos de sus trayectorias vitales o durante un transcurso problemático de la misma. De hecho, esta aproximación está incluida en el concepto anterior, sin embargo, está claramente orientada hacia el individuo, hacia la asistencia proporcionada a las personas que se encuentran en situaciones culturales y sociales que, sin consultoría especializada, no serían capaces de superar. Una andragogía entendida de este modo plantea una relación socioterapéutica o psicoterapéutica hacia las personas que no son capaces de superar sus problemas por su propia cuenta. Resulta obvio que en este caso, la ciencia base de apoyo es la psicología. Un ejemplo de esta aproximación psicologizante puede ser el sistema de trabajo en centros de resocialización (centros correccionales, instituciones para el tratamiento de personas drogadictas, trabajo con individuos discapacitados, etc.). Es precisamente la asistencia a los adultos que está enfrentando cambios culturales, la que está en el centro de atención de la consultoría andragógica para migrantes, asilados o miembros de los grupos étnicos que se caracterizan por diferencias culturales. Dicho sea de paso que precisamente esta conexión entre el trabajo social con los asilados y la educación de los adultos, la misma que se puede encontrar en la teoría pero sobre todo en la práctica andragógica de Tonko Ten Have en Holanda, una de las fuentes de inspiración de la concepción integral de la

andragogía. Entre la andragogía social y la andragogía de personal se encuentra la consultoría profesional y de capacitación, la consultoría de carrera profesional o los servicios para los desempleados.

Es menos frecuente interpretar la andragogía integral de manera sociologizadora como ciencia sobre las circunstancias sociales e individuales de los cambios del estatus sintético. El estatus sintético es una forma específica del estatus adquirido, que determina la posición del individuo en la estructura vertical de la estratificación social. Dentro de la sociedad globalizada basada en el rendimiento que da prioridad a factores económicos, el estatus sintético está formado por seis indicadores entre los que figuran: el carácter objetivo de la profesión desempeñada, el prestigio de la misma, la calificación necesaria para su desempeño, el poder que implica dicha profesión, el nivel de ingreso relacionado con la profesión y el estilo de vida fuera del trabajo.

Si cambia uno de estos indicadores, el cambio se reflejará necesariamente en la forma de los demás. Obviamente, dado el ritmo de los cambios sociales, culturales, económicos, políticos (y muchos más), también van ocurriendo cambios más o menos significativos dentro de los indicadores del estatus de los grupos o individuos. La andragogía integral investiga acerca del reflejo de estos cambios particulares con las demás dimensiones y busca caminos para minimizar su impacto negativo en las personas. Un ejemplo característico de esta interpretación de la andragogía integral es el análisis de las consecuencias del despido del trabajo, con el cual se pierde mucho más que una relación meramente laboral y legal: el empleo mismo, el prestigio que otorgaba, el ingreso, la influencia que se tenía, incluso, en buena medida se deja atrás la importancia de nuestra educación. Como conjunto, todo esto va a transformar también el estilo de vida y como consecuencia de estos cambios se ven expuestos al riesgo de la exclusión social. Por lo anterior, desde el punto de vista andragógico, el desempleo es un fenómeno mucho más complejo (y más íntegro) que desde el punto de vista económico.

La manera más compleja de definir el objeto de la andragogía integral es verla como la ciencia sobre la animación del adulto. La animación o el desarrollo de la dimensión espiritual de las personas, su humanización sin final, al mismo tiempo se relaciona, por un lado, con la enculturación (es decir, la obtención y desarrollo de las competencias culturales no sociales: lengua, arte, mitología y religión, moda, etc.) y, por otro, con la socialización y la resocialización (es decir, la optimización de las posiciones y papeles sociales, incluyendo los socioprofesionales, o sea, la adopción

de las competencias sociales en sentido más restringido, adopción de patrones socioculturales).

La animación puede ser al mismo tiempo intencional (en la conciencia pública, esta concepción intencional de la andragogía persiste dentro de la estrecha interpretación pedagogizante de la andragogía como ciencia sobre la educación de los adultos) y funcional (no intencional). Esto significa que no sólo se forman los procesos educativos sino también las influencias procedentes de nuestro ambiente cultural y social. A diferencia de la pedagogía tradicional, la andragogía no se interesa únicamente por la influencia intencional, sino que respeta también lazos más amplios del ámbito sociocultural y socioeconómico. La animación de la persona (o, mejor dicho, del “actor social”, dado que la animación se refiere también a los grupos sociales) es un proceso que está presente, explícita o implícitamente, en cada definición de la andragogía. En el marco de esta concepción, la andragogía integral encuentra mayor apoyo en la antropología cultural que se orienta hacia el conocimiento de los patrones socioculturales, las normas culturales y la diferenciación entre las culturas y subculturas que forman la base de la intervención andragógica cuando se trata de resolver los problemas de la convivencia intercultural.

Al inicio del desarrollo de la andragogía integral, esta última delimitación de su objeto se refería más bien a la actuación educativa intencional dentro de una cultura relativamente homogénea. Esto corresponde a la delimitación de la andragogía según Bartoňková como “una ciencia de carácter educativo que trata sobre cómo el adulto se relaciona con las instituciones sociales” (2004: 96). En este sentido, dentro de la intervención andragógica entra, por ejemplo, la educación desde las aficiones o la educación por necesidades de capacitación que ayudan a los adultos a relacionarse con las instituciones, como es la institución del tiempo libre o la del cambio tecnológico. También es habitual la educación en la edad posproductiva que ayuda a las personas mayores a superar la explosión informativa y los cambios progresivos en las tecnologías de comunicación. Junto con la creciente migración y la identificación de las tensiones sociales entre las etnias en la República Checa, la andragogía integral, entendida como la ciencia de la animación, irá ocupándose paulatinamente de los problemas de la comunicación intercultural, etnicidad y convivencia social.

Las transformaciones del currículo de la ciencia se han reflejado también en la concepción de la andragogía como carrera académica. El desarrollo de la carrera olomoučense “andragogía en combinación con la sociología” culminó naturalmente



con la ampliación del perfil del Departamento de Sociología y Andragogía por otra disciplina relacionada estrechamente con la andragogía en cuanto a su contenido: la antropología cultural y social. Originalmente, esta disciplina estaba incluida en la estructura de los estudios filosóficos pero en breve se ha demostrado la cercanía curricular entre la antropología cultural y social y la andragogía, primordialmente en lo que se refiere a la investigación y la solución práctica de los temas como, por ejemplo, etnicidad, migración, aculturación de los migrantes, problemas de la convivencia social y comunicación intercultural.

#### EXCLUSIÓN SOCIAL Y MARGINALIDAD

Mientras que la antropología cultural se interesa por el desarrollo de las estructuras y el funcionamiento de las culturas en el espacio geográfico como sistemas culturales relativamente autónomos (por ejemplo, por la especificidad de las culturas preliterarias), la andragogía integral se centra en los problemas que se generan cuando dos culturas (subculturas) entran en contacto, en los impedimentos de la convivencia social en las sociedades policulturales (multi o interculturales), pero también en las dificultades originadas por la rapidez de la transmisión y difusión cultural, es decir, los problemas de cómo la cultura supera los cambios en el transcurso del tiempo.

En la sociedad globalizada, estos factores pertenecen entre los temas más debatidos en las humanidades y las ciencias sociales. Según Huntington: “en el nuevo mundo, los conflictos más graves, más grandes y más peligrosos no se van a originar entre las clases sociales, entre los pobres y los ricos o entre grupos definidos con base en otras características, sino entre las naciones pertenecientes a entidades culturales distintas” (2001: 15). Esta tesis no sólo representa un problema politológico. Los cuatro “mapas mundiales” que Huntington formuló como paradigmas del choque de civilizaciones después de la época de la Guerra Fría, se pueden usar también para interpretar los conflictos culturales dentro de sociedades relativamente consistentes y homogéneas, como, por ejemplo, la checa (2001: 23-24):

1. un mundo: euforia y armonía;
2. dos mundos: nosotros y ellos (ilustrado en la bipolaridad del Oriente y el Occidente);

3. aproximadamente 184 países (resulta más realista que los dos modelos anteriores pero “el modo en que los estados definen sus intereses se ve influido por los valores, cultura e instituciones. Éstos no se forman sólo con base en los valores y las instituciones locales, sino también según las normas y las instituciones internacionales”);
4. caos total: con énfasis en los fenómenos como es la desintegración de la autoridad de los gobiernos, descomposición de los estados, acentuación de los conflictos étnicos, tribales y religiosos, surgimiento de organizaciones criminales internacionales, crecimiento de los refugiados que alcanzan hasta decenas de millones de personas, difusión de las armas nucleares y otras armas de destrucción masiva, expansión del terrorismo, frecuencia con la que ocurren masacres y limpiezas étnicas.

La pregunta es a cuál modelo se acerca más la sociedad de la República Checa. Definitivamente no se puede aceptar la imagen idealista de un solo mundo armónico que pudo haber sido actual en el marco de las proclamaciones políticas de la sociedad totalitaria antes de 1989. La idea anómica del cuarto “mapamundi” tampoco corresponde con la situación real en la República Checa. El segundo modelo de Huntington se podría aplicar sólo parcialmente. Dado el alto grado de secularidad de la sociedad checa y sus tradiciones culturales, en el país prácticamente no existen conflictos religiosos (incluso el grado de antisemitismo es muy bajo en comparación con los demás países poscomunistas). Choques raciales y étnicos, sobre todo con la minoría roma, tienen más bien carácter local. El aislacionismo cultural de la Checoslovaquia totalitaria (o, mejor dicho, el enfoque cultural selectivo orientado a lo que antes era la Unión Soviética) terminó de modo bastante brusco en los noventa del siglo pasado, cuando la apertura política de la República Checa a los cambios democráticos junto con la apertura al libre mercado llevó al crecimiento de la inmigración por parte de los habitantes procedentes de los países tercermundistas, pero también a la penetración de valores de otras culturas en la economía. Aunque la tradición totalitaria cultivaba el “fondo de oro” de la economía checa, después de la transición económica, incluso las empresas tradicionales checas se hicieron internacionales (por ejemplo Škoda Auto) y en el territorio checo entraron empresas extranjeras. Estos procesos llamaron la atención sobre la necesidad de resolver el problema que permanecía oculto bajo la superficie durante la época de la sociedad totalitaria cerrada, el problema de la comunicación intercultural.

La comunicación intercultural es un fenómeno social cuya importancia y consecuencias se notan cada vez más en todas las esferas prácticas donde se da el contacto mutuo entre personas procedentes de diferentes culturas. Los que entran en las situaciones de comunicación intercultural son ante todo los que trabajan en el negocio internacional, gerentes en empresas internacionales, diplomáticos en las negociaciones internacionales, maestros que imparten clases a alumnos y adultos procedentes de grupos de inmigrantes o minorías étnicas, médicos y personal de enfermería que entran en contacto con pacientes extranjeros, trabajadores en el sector del turismo internacional, intérpretes y muchos más (Průcha, 2010: 189).

En la República Checa, desde 1990 aparece un nuevo campo de teoría y práctica de la andragogía integral de personal: la gestión intercultural. En la reciente andragogía de personal (tal como en la sociología de la empresa o en la teoría de la conducta organizacional), la interpretación culturalista de la empresa es la aproximación principal también en el área de la gestión de los recursos humanos. Se basa en la definición de la cultura de Hofstede y Hofstede como “programación colectiva de la mente que diferencia a miembros de un grupo o de una categoría de otros” (2007: 18). Por ende, implica también las diferentes formas de la interculturalidad que se derivan naturalmente de los seis niveles de la cultura estratificada (Hofstede y Hofstede 2007: 20):

- nivel de la cultura nacional (ligada al país de origen o, en el caso de migrantes, al país de residencia);
- nivel de la cultura ligada a cierta región, nacionalidad, religión o idioma;
- nivel de la cultura relacionada con la familia y género (papel del hombre, papel de la mujer, estereotipos de género);
- nivel de la cultura que tiene que ver con el aspecto generacional (valores, actitudes, rituales diferentes);
- nivel de la cultura ligada a la pertenencia a una clase social (acceso diferenciado a la educación, elección de la profesión, etc.);
- nivel de la cultura organizacional (socialización de los empleados en un lugar de trabajo).

Los objetivos generales de la andragogía relacionados con el desarrollo de la interculturalidad a nivel de las culturas nacionales se derivan de la necesidad de crear una actitud más global, la necesidad de ir cambiando las actitudes de los gerentes de las actitudes etnocéntricas a las globales. Claro está, el elemento decisivo en la lucha

con los prejuicios y la percepción estereotipada (tratando de entablar cooperación con personas de otras culturas), es una comunicación eficiente sobre la que influye ante todo el nivel de conocimientos.

Los demás niveles de la cultura tienen la misma importancia en el desarrollo de las competencias interculturales. En las organizaciones se pueden encontrar subculturas que difieren según la edad, familia o pertenencia a cierta clase social (características de personalidad). Sin embargo, en el marco de la organización se originan también las subculturas de profesión o de función, basadas en la similitud entre las actividades laborales (economistas, personalistas, asesores de venta, trabajadores administrativos, obreros, conductores), en la jerarquía organizacional (gerentes de posición superior, gerentes de posición media, etc.) o en la pertenencia a cierta unidad (unidad de economía, unidad de negocios, etc.). Los miembros de estas subculturas de profesión o de función “comparten experiencias diferentes y se encuentran con diferentes tipos de problemas para resolver” (Lukášová, 2010: 87). Las diferentes subculturas surgen no sólo con base en el carácter del trabajo desempeñado, su papel lo tiene también la separación local de los lugares de trabajo respectivos y la escasez de contacto, y eso también en el caso de que el contenido del trabajo sea idéntico. En la organización, las subculturas “ejercen actividades rituales para fortalecer su identidad cultural y mantener su posición” (Brooks, 2003: 232).

La multiculturalidad dentro de las empresas es inmanente y se deriva de la cualidad general de la cultura de estructurarse en subculturas. Por ende, uno de los temas de la andragogía de personal que actualmente tiene mucha perspectiva es la interculturalidad, la búsqueda de soluciones de los choques entre subculturas y el desarrollo de las competencias de los trabajadores orientadas a dichas soluciones, pero también la creación de herramientas para generar una cultura organizacional dominante que logre integrar las subculturas respectivas dentro de la empresa. Según Hofstede y Hofstede, es posible solucionar los choques entre culturas y subculturas sólo si se apoyan los contactos y la convivencia mutua entre los grupos respectivos. “Lograr una integración verdadera entre miembros que pertenecen a grupos culturalmente distintos es posible sólo en un ámbito en que la gente involucrada pueda ir encontrándose y luego convivir en condiciones de igualdad” (2007: 246). En este sentido, exigir la “igualdad” no se debe a la ideología niveladora sino más bien al presupuesto para que un grupo laboral no homogéneo funcione bien. Según Hofstede y Hofstede, un grupo consistente se forma en las siguientes fases:

- fase del entusiasmo (entusiasmo de corto plazo sobre algo nuevo y diferente),
- fase del choque cultural (surgen problemas, empieza la vida verdadera en el nuevo ámbito),
- fase de la aculturación (la persona aprende a vivir en el nuevo ámbito, asimila ciertos valores nuevos, se integra),
- fase de la comparación (la persona logra un estado de mente estable y puede llegar a una de las siguientes tres conclusiones):
  1. el nuevo ambiente es peor que el de mi casa (sigo siendo extranjero),
  2. el nuevo ambiente y el de mi casa son igualmente buenos (soy un ser bicultural),
  3. el nuevo ambiente es mejor que el de mi casa (soy un nativo). Hofstede y Hofstede, 2007: 245)

En nombre de la objetividad hay que señalar que las conclusiones de Hofstede y Hofstede no siempre se aceptan unívocamente. Por ejemplo, N. Jacob formuló la siguiente crítica: ¿Son los países del mundo realmente tan distintos entre sí como postula Hofstede y Hofstede? Si así fuera, los gerentes procedentes de los países con el alto índice de distancia al poder no podrían trabajar en los países con el bajo índice de distancia al poder y al revés; pero en realidad no es así. Lo mismo es válido para las diferencias culturales respecto a la dimensión “orientación a largo plazo” *vs.* “orientación a corto plazo”. De tal modo que, por ejemplo, los gerentes chinos procedentes de una cultura orientada a largo plazo no deberían tener éxito en Estados Unidos donde prevalece la orientación de corto plazo en las actividades empresariales; pero esto tampoco corresponde con la realidad.

De modo parecido, Jacob critica las conclusiones de Hofstede y Hofstede sobre la orientación de largo plazo de la cultura de la India la que, a su juicio, aplica sólo a los gerentes de posición superior pero no se puede generalizar a la cultura del país entero.

Con base en la crítica del concepto de la cultura dimensional de Hofstede y Hofstede, Jacob propone la hipótesis de *crossvergence*, según la cual los gerentes en el ambiente intercultural adoptan los rasgos de varias culturas porque se adaptan a la cultura del país en que trabajan. Esta conclusión es relevante para todas las perfiles andragógicas dentro de cualquiera de las delimitaciones del objeto de la andragogía. Dicho de otro modo, en el mundo global, los principios interculturales están presentes en todas las formas de la intervención andragógica (Jacob, 2010: 235).

Hoy, los problemas de la interculturalidad forman el marco básico del debate andragógico. Abarcan una serie de temas particulares a los que tiene que reaccionar tanto la teoría como la práctica andragógica. Los más actuales son los temas de la exclusión social que se plasman tanto en los debates andragógicos especializados como en las ideologías políticas sobre la igualdad y desigualdad o en las teorías económicas de la pobreza. Obviamente, el concepto de la exclusión social no es nuevo, es un fenómeno cultural general de cada sociedad –incluyendo todas las sociedades históricas– que se manifiesta en distintas formas cualitativas y con intensidad variada. Jordan (1996) enfatiza que la exclusión social es uno de los procesos básicos propios de la vida colectiva. Establece fronteras entre los que son y no son los miembros de la colectividad respectiva (esto no sólo concierne a las personas extrañas y ajenas sino sobre todo a los herejes) y determina quién pertenece o no pertenece a qué lugar. Cabe señalar que la exclusión social tiene dos caras, por un lado, se puede hablar de la exclusión como la expulsión de individuos o grupos sociales fuera de la sociedad, por otro, se trata de la marginación social, es decir, un desplazamiento al margen de la sociedad acompañado por la transformación de la estructura de los derechos y obligaciones. En la sociedad checa contemporánea, con su grado relativamente alto de tolerancia social (hacia las etnias y las religiones), casi no se encuentran con casos extremos de la exclusión social,<sup>1</sup> en cambio, sí son frecuentes los casos de la marginación social (política, cultural y al final de cuentas también la económica). Como señala Young (1999: 19), las diferentes formas de la exclusión y marginación repercuten sobre la estratificación de la sociedad, la que va perdiendo su forma tradicional jerarquizada y va adquiriendo la de círculos concéntricos. El problema clave ya no es la estratificación en clases sociales sino la condición del actor social que puede ubicarse dentro o fuera de la sociedad definida, o a cierta distancia del centro. Si esta distancia crece, disminuyen las posibilidades del control social de los miembros de la sociedad centralmente situados y aumenta la intensidad del control social de los marginados, incluyendo las sanciones formales e informales.

Por supuesto, Young considera este modelo de la marginación y exclusión como uno de los principios regidores de la sociedad moderna tardía y postindustrial. Sus estructuras y procesos se van formando precisamente mediante los mecanismos

---

<sup>1</sup> El concepto de la exclusión social se trata más a detalle en el capítulo “El pueblo romaní atrapado en la ‘exclusión social’” (nota de los editores)

excluyentes, tal como se nota por ejemplo en el funcionamiento del mercado laboral o en las transformaciones del estado social.

Por eso, la intervención andragógica puede parecer algo problemática en el caso de la marginación y exclusión. Sus herramientas se tienen que escoger en miras de la minimización de las barreras que puedan complicar el proceso de la integración a los grupos o individuos activos que deseen lograr la inclusión social, o de la eliminación de las consecuencias disfuncionales de la marginación o exclusión social. En la sociedad checa, en las localidades donde habitan grupos marginados se han mostrado útiles, por ejemplo, las técnicas de *streetwork*, las diferentes formas de la asesoría económica y legal, la ayuda a las víctimas de la violencia doméstica y sobre todo el seguimiento y el apoyo a la asistencia escolar entre los hijos de los ciudadanos marginados. Aunque el efecto de la educación de los niños de tales familias resulta aparentemente insignificante y se manifiestan a largo plazo, pertenece entre las actividades prioritarias del trabajo social con estos grupos.

Dado que la educación es la herramienta central de la intervención andragógica, la parte final de este capítulo se dedica a las consecuencias que trae la reinterpretación de las funciones de la educación en la sociedad checa contemporánea.<sup>2</sup> Como señalan Keller y Tvrđý en su libro *Vzdělanostní společnost...*, a cada sociedad le corresponde, en cierta etapa de su desarrollo, una función diferente de la educación. Mientras que en la sociedad tradicional, la erudición representa el templo metafórico donde los elegidos se acercan a Dios, la sociedad moderna industrial entiende a la educación como un “elevador” que posibilita el ascenso social a los portadores de la erudición. Por último, en la sociedad globalizada y postindustrial, la educación es la “aseguradora”, el presupuesto y la garantía de la flexibilidad social y económica dentro de la estructura social. Cabe indicar que en los debates sobre la educación, poco a poco se deja de acentuar la transmisión generacional y los valores culturales a favor de los valores utilitaristas orientados a adquirir competencias útiles en el mercado laboral.

A primera vista pareciera que “está en el interés de la sociedad entera” (en realidad está en el interés del *establishment* político) asegurar el acceso máximo a la educación. Desde los sesenta del siglo pasado, es decir, desde la fuerte oleada de las tendencias emancipadoras que se dieron prácticamente en el mundo entero, se ha elevado el

---

<sup>2</sup> Sobre la importancia de la educación en relación con la minoría roma y las posibilidades de éxito en la sociedad se trata en el capítulo “El concepto multicultural en la educación checa” (nota de los editores).

interés público por el acceso a la educación y por las posibles manifestaciones de la discriminación dentro de la educación. “El primer pleito tiene que ver con [...] la desigualdad en el acceso a la educación, y si existe, si tiende a agudizarse o disminuir con el tiempo” (Keller y Tvrđý, 2008: 48).

Keller y Tvrđý refieren dos opiniones básicas sobre el crecimiento de la desigualdad en la educación. La primera causa está presente en el mismo sistema educativo, en su currículo oculto. Según esta opinión, la escuela es más una institución discriminatoria que una institución de progreso y democratización, porque una parte de los alumnos queda discriminada por el mero hecho de estar obligados a adquirir la cultura dominante que luego sigue reproduciendo la desigualdad existente (Keller y Tvrđý, 2008: 49). Esta idea se puede seguir desarrollando. No sólo la escuela sino prácticamente todo el sistema educativo, todas las instituciones que participan en la organización de la educación, quedan reglamentadas por las estructuras políticas de poder y su función latente es, por un lado, la reproducción de las conductas conformistas y, por el otro, el apoyo al sistema del control social. En esta situación, la educación funge como un mecanismo de este control porque proporciona simultáneamente tanto las normas de la conducta leal como las sanciones que siguen la violación de dichas normas mediante la negación del acceso a la educación o la exclusión del proceso educativo.

La segunda concepción sobre la función discriminatoria de la educación es la reproducción del capital cultural de P. Bourdieu. Según este autor, la función del sistema educativo no es proporcionar las competencias para el éxito en el campo laboral, sino fortalecer la dominancia ideológica y la desigualdad social. Dicho de modo simplificado, la educación no es un proceso propio de la democratización de la sociedad, sino una institución donde se da la selección social. Como explican Keller y Tvrđý:

La escuela no selecciona a los más competentes. Destaca a los que más corresponden con los criterios del grupo dominante. (...) Bourdieu hace constar que los contenidos socializadores que la escuela transmite a los alumnos no son ni remotamente neutrales, no son liberadores ni autónomos respecto a las clases dominantes. Al contrario, el sistema de la educación formal legitima la posición de los que proceden de las capas más altas, como si precisamente éstos naturalmente fueran los más competentes para ocupar los mejores puestos (2008: 48).



A pesar de estos argumentos que comprueban la existencia del acceso desigual a la educación, en la República Checa se sigue debatiendo sobre el acceso igualitario. Estos debates se fundamentan sobre todo con los documentos jurídicos como es la Carta de derechos humanos básicos (Listina základních lidských práv a svobod) y la Ley de Educación (Školský zákon) basada en el artículo 33 del documento anterior. Según dicho artículo (numeral 1 y 2), todas las personas tienen el derecho a recibir la educación en un determinado tipo de institución educativa siempre y cuando cumplan con los requisitos para la admisión. Por lo tanto, nadie puede ser a priori excluido del sistema educativo. La Ley de Educación, concretamente en su párrafo 2, establece que la educación se basa en el principio del acceso igualitario de cada ciudadano de la República Checa (o cada ciudadano de la Unión Europea que viva en la República Checa) sin discriminación alguna con base en la raza, color de la piel, idioma, fe o religión, nacionalidad, procedencia étnica o social, propiedad, familia, condición de salud u otra condición. Por lo tanto, la igualdad de oportunidades se delimita mediante la ausencia de la discriminación en relación con los grupos potencialmente discriminados. Kalenda (2012) advierte que en el marco de ambas delimitaciones se presta atención al *acceso* de los actores a la institución de la educación y no a su *funcionamiento*, un hecho que genera importantes consecuencias para equiparar las oportunidades de los individuos. La norma de la igualdad de oportunidades (es decir, el indicador de la equiparación de algunas desigualdades) es precisamente el acceso a la institución de la educación, la que objetiviza, crea y reproduce dichas desigualdades.

El análisis de las relaciones entre la concepción de la igualdad de oportunidades en la educación y la teoría de la sociedad y de la institución de la educación de Pierre Bourdieu ha llevado a Kalenda a formular las cinco paradojas básicas que se derivan de lo anterior y que, al mismo tiempo, representan una limitación importante para la realización de las metas manifestadas sobre la concepción de la igualdad de oportunidades en la educación (Kalenda, 2012):

1. Cualquier intento de reducir las diferencias entre los actores que entran o procuran entrar en el sistema educativo (mediante los mecanismos implementados “desde arriba”) lleva a la creación de nuevas formas y/o a la intensificación de algunas de las formas existentes de las diferencias sociales entre los actores.
2. Desde la perspectiva del aumento y reconocimiento simbólico del capital cultural, el concepto de la igualdad de oportunidades se centra únicamente en cómo los individuos con capital cultural bajo quedan confirmados en su posición social

- original. De tal modo que las medidas seleccionadas para alcanzar la meta del concepto de la igualdad social no ayudan al cumplimiento del mismo.
3. El concepto de la igualdad de oportunidades en la educación no contribuye a la equiparación de las diferencias entre los actores, sino que intensifica la reproducción social al exponer a los individuos (sobre los que originalmente no influía la institución de la educación) a la objetivización y selección.
  4. El concepto de la igualdad de oportunidades se concentra en los actores que sacan el menor beneficio de la institución de la educación y, en consecuencia, le atribuyen la menor importancia.
  5. La inclusión de los individuos en los mecanismos de la igualdad de oportunidades lleva a su objetivación como individuos que disponen de cierto conjunto de carencias (recursos económicos, competencias culturales, etc.), y con ello confirma su posición en el espacio social y bloquea la equiparación de sus oportunidades vitales.
  6. Las conclusiones de Kalenda no se refieren únicamente al sistema de la educación formal sino que tienen valor general para el sistema de todas las instituciones de educación continua. Como consecuencia de la imposición de la educación continua: “el aprendizaje constante se hará una necesidad o, dicho de un modo más adecuado, se forzará bajo presión, pero nadie sabe exactamente qué debe aprender y por qué. Y eso sobre todo cuando ya no se habla de las recapitaciones permanentes que requiere la flexibilización del trabajo, sino del “factor de la educación”, como se expresa con palabras poéticas (Liessmann, 2008: 26).

## CONCLUSIONES

Según Liessmann, no son los argumentos expertos sino más bien la ideología política lo que realmente convence a las personas “condenadas a un aprendizaje de toda la vida” que aprender a lo largo de la vida entera es el camino adecuado hacia el éxito económico y la felicidad personal. Es poca la esperanza de que la educación continua les traiga la ventaja competitiva basada en el rendimiento. Más adelante, Liessmann señala:

Obviamente, las relaciones de mercado y la innovación tecnológica que sirven a la racionalización se transforman rápidamente. Es necesario hacer que la gente se adapte a estos cambios bruscos. Aunque no sea una novedad total, estos procesos se caracterizan por una dinámica e intensidad hasta ahora no conocidas. No solo que los requisitos de la adaptación objetivamente exceden las posibilidades de muchas personas, sobre todo las mayores, sino que la ideología del aprendizaje continuo justifica también (y quizás más que nada) que el riesgo que conllevan los cambios bruscos se transmita unilateralmente al individuo. Sin importar a qué cursos asiste la persona y la cantidad del capital personal que invierte en la educación consecutiva, en el caso de que sea necesario, siempre se puede decir: “no fue suficiente” (Liessmann, 2008: 27).

La conclusión escéptica resultante de la reflexión sobre la igualdad o desigualdad en el acceso a la educación o, a un nivel más general, sobre las posibilidades limitadas de la intervención andragógica en lo que respecta a la marginación social y la exclusión, no carece de importancia para el desarrollo consecutivo de la andragogía integral. Trae al menos dos efectos esenciales. Demuestra la posibilidad de practicar una ciencia no ideológica (aunque normativa) que contribuye a la aclaración de los mecanismos sociales que influyen en la marginación y la exclusión, e inspira una futura reflexión sobre el carácter ético de la intervención andragógica.

## REFERENCIAS

- Bartoňková, Hana (2004), *Foucaultovo andragogické kyvadlo*, Praha, MJF Praha, Edice celoživotního vzdělávání.
- Brooks, Ian (2003), *Firemní kultura: jedinci, skupiny, organizace a jejich chování*, Brno, Computer Press, 296 s.
- Hofstede, Geert; Gert Jan Hofstede (2007), *Kultury a organizace: software lidské mysli: spolupráce mezi kulturami a její důležitost pro přežití*, Praha, Linde.
- Huntington, Samuel P. (2001), *Sřet civilizací: Boj kultur a proměna světového řádu*, vyd. 1, Praha, Rybka Publishers.
- Jacob, N. (2010), *Cross-cultural investigations: emerging concepts*, cit. dle Jan Průcha, *Interkulturní psychologie*, 3 vyd, Praha, Portál.
- Jochmann, Vladimír (1992), “Výchova dospělých-andragogika”, *Acta Universitatis Palackianae Olomouensis, Varia sociologica et andragogica*, Olomouc, Univerzita Palackého.

- Jordan, B. A. (1996), *Theory of Poverty and Social Exclusion*, Cambridge, Polity Press, 1996.
- Kalenda, Jan (2012), “Rovné příležitosti ve vzdělávání optikou teorie Pierra Bourdieu”, en *Sborník konference Aeduca*, Olomouc, v tisku.
- Keller, Jan; Lubor Tvrдый (2008), *Vzdělanostní společnost?: chrám, výtah a pojišťovna*, vyd. 1, Praha, SLON.
- Liessmann, Konrad Paul (2008), *Teorie nevzdělanosti*, 1. vyd., Praha, Academia.
- Lukášová, Růžena (2010), *Organizační kultura a její změna*, Praha, Grada.
- Průcha, Jan (2010), *Interkulturní psychologie*, 3. vyd., Praha, Portál.
- Šimek, Dušan (1995), “Andragogika na pokraji vědy”, *S-Obzor* 4 (7), č. 2-3, s. 97-99.
- Young, J. (1999), *The Excusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, London, Sage Publications.



*Exclusión social en las sociedades multiculturales. Comparación entre la situación actual en México y la República Checa.* Rafael Juárez-Toledo / Andrea Preissová-Krejčí (coordinadores). Se terminó de imprimir en agosto de 2015, en los talleres de JANO S.A de C.V. La edición consta de 400 ejemplares.

**Rafael Juárez Toledo.** Licenciado en Economía, maestro en Economía y candidato a doctor en Ciencias Sociales, todas por la Universidad Autónoma del Estado de México. Sus líneas de investigación son: riesgo económico y financiero, estudios sobre el desarrollo socio-territorial. Sus recientes publicaciones son: *Exclusión social y organizaciones multiculturales* (2013), editado por la Universidad Palacký de Olomouc, República Checa, coautora Andrea Preissová Krejčí; *La investigación transdisciplinaria en la universidad* (2012), UAEM, coautores Quintero y Muñoz; y el artículo "Semblanza de los pueblos y las lenguas indígenas de México" (2010), en la revista *Romanica Olomucensia*, coautor León Ortega.

**Andrea Preissová Krejčí.** Maestra por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Palacký de Olomouc (UPO) en el programa combinado Filosofía/Historia, doctora en Antropología por la Facultad de Pedagogía de la misma institución. Actualmente es profesora e investigadora de tiempo completo del Departamento de Sociología, Andragogía y Antropología Cultural de la Facultad de Filosofía y Letras de la UPO. Fue una de las fundadoras del programa de estudios en Antropología Cultural y hasta la fecha sigue colaborando en su desarrollo. Sus recientes publicaciones son: *Multikulturalismus-ztracené paradigma?* (2014), "Narativní analýza", en *Výzkumné metody v pedagogické praxi* (2013), editores L. Gulová, R. Šíp, *Jinakost, předsudky, multikulturalismus* (2012), coautores M. Cichá y L. Gulová.

#### **Imagen de portada: Pablo Mitlanian**

Diseñador gráfico y comunicador visual por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Realizó un curso de posgrado en cinematografía. Ha trabajado como director de arte en publicaciones gráficas, creativo *senior* y director de cine publicitario para marcas como Six Flags, British Airways y Pernod Ricard, en México, Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Especialista en impulso de marca y franquicias. Ha ganado diversos concursos internacionales en festivales publicitarios y de diseño gráfico, sin abandonar la ilustración como fuente e inicio de sus proyectos.