

En “La cooperación cultural para el desarrollo en el ámbito multilateral”, la compleja relación que se establece

entre la cultura y el desarrollo en el marco contemporáneo de la cooperación para el cumplimiento de los ODM es examinada por un grupo de destacados especialistas, dirigentes y funcionarios de organizaciones internacionales, multilaterales, regionales e interregionales, así como por representantes de la sociedad civil.

Esta obra presenta ideas, reflexiones y sugerencias vinculadas a las interrelaciones entre cultura y desarrollo en la presente fase de evolución del sistema mundial, poniendo particular énfasis en la situación de la cultura y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Iberoamérica.



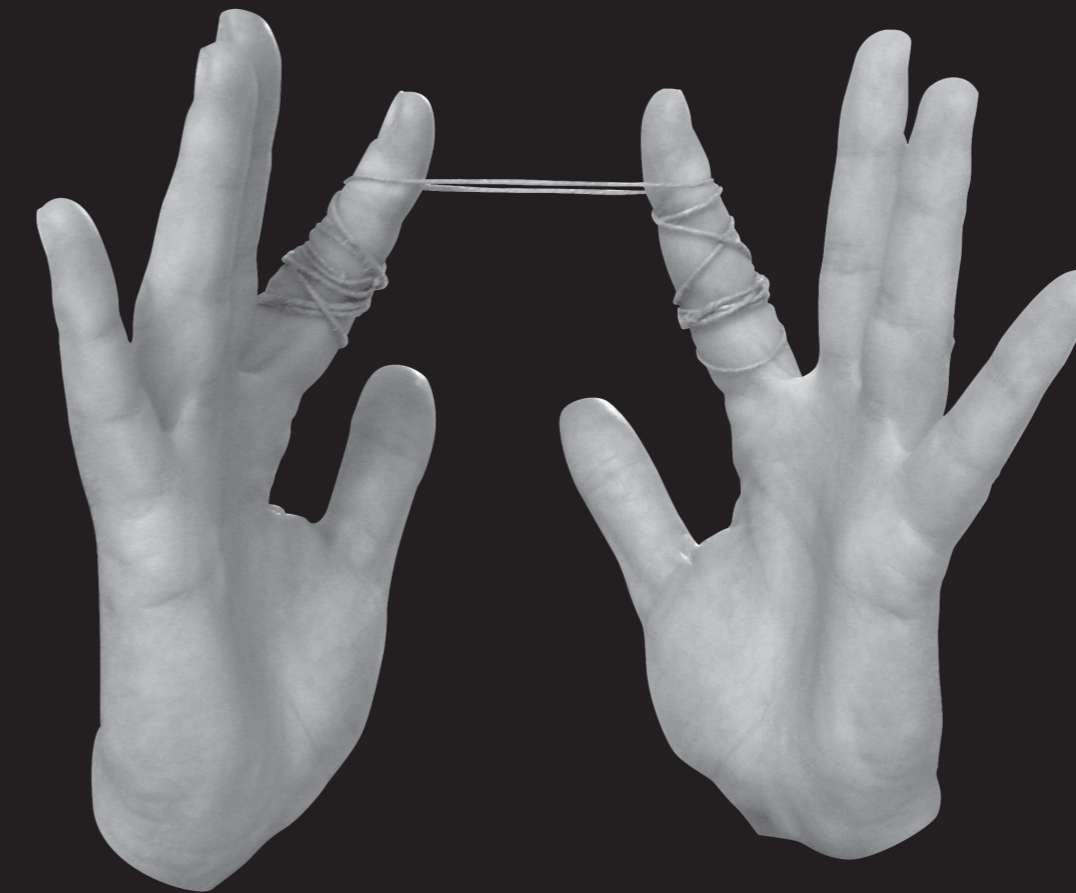
Cultura y desarrollo

La cooperación cultural para el desarrollo en el ámbito multilateral
Carlos Moneta (coord.)



Cultura y desarrollo

La cooperación cultural para el desarrollo en el ámbito multilateral Carlos Moneta (coord.)



TÍTULOS DE ESTA COLECCIÓN

00. Derechos Culturales y Desarrollo humano

01. Comunicación Sostenible y Desarrollo Humano en la Sociedad de la Información. Consideraciones y propuestas
Juan Carlos Miguel de Bustos

02. Turismo, Cultura y Desarrollo
Damián Moragues Cortada

03. La Cooperación al Desarrollo en las Universidades Españolas
Koldo Unceta (dir.)

04. Cultura. Estrategia para el desarrollo local
Pau Rausell Köster (dir.)

05. Ciencia, Tecnología y Desarrollo
Jesús Sebastián y Carmen Benavides

06. La Cooperación Cultura-Comunicación en Iberoamérica
Enrique Bustamante (Ed.)

07. Gestión Cultural e Identidad: Claves del Desarrollo
Hector Ariel Olmos

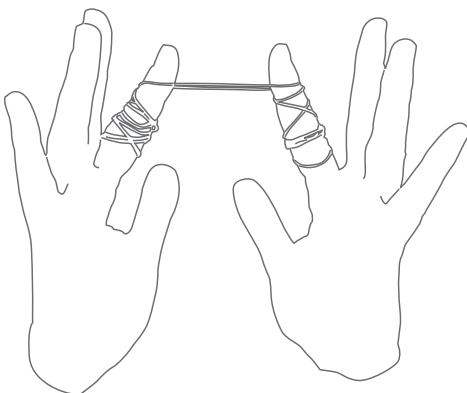
08. Redes Culturales. Claves para sobrevivir en la globalización
Javier Brun

09. ¿Cómo evaluar la Cooperación Cultural al Desarrollo? Una propuesta metodológica

10. Industrias Culturales, Creatividad y Desarrollo
Germán Rey

11. La cooperación cultural para el desarrollo en el ámbito multilateral
Coordina: Carlos Moneta

La cooperación cultural para el desarrollo en el ámbito multilateral



Coordinación: Carlos Moneta

Colaboración: Organización de Estados
Iberoamericanos para la Educación,
la Ciencia y la Cultura (OEI)

Catálogo general de publicaciones generales

<http://publicaciones.administración.es>

© **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Dirección de Relaciones Culturales y Científicas.** Avda. Reyes Católicos, 4, 28040 Madrid. **Diseño de la colección y portada:** Cristina Vergara. **NIPO:** 502-11-018-6. **ISBN:** 978-84-8347-138-8. **Depósito legal:** M. 21022-2011. **Impresión:** Egraf, S.A.

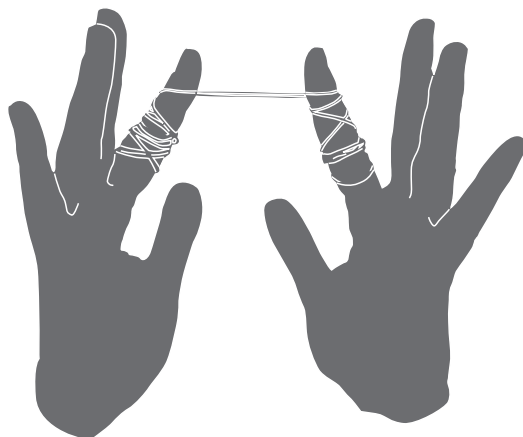
Índice

Presentación	7
Prólogos	11
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI)	
Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)	
Introducción	19
Carlos Moneta	
I. LAS VINCULACIONES DESARROLLO-CULTURA-ODM: APROXIMACIONES CONCEPTUALES	
Los ODM vistos en el campo de las relaciones entre cultura y desarrollo	25
Pedro Güell, <i>Coordinador Ejecutivo del Informe sobre Desarrollo Humano en Chile</i>	
Stefano Pettinato, <i>Asesor Regional para la reducción de la pobreza y el logro de los ODM en el Centro Regional para América Latina y el Caribe de la DRALC-PNUD, Panamá</i>	
Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: exclusión y cohesión social	45
Patricio Rivas, <i>ex Coordinador del Área de Cultura, Convenio Andrés Bello (CAB)</i>	
Capital social. Crisis y Metas del Milenio. Algunas reflexiones estratégicas	63
Bernardo Kliksberg, <i>Asesor principal de la Dirección del PNUD/ONU para América Latina y Director del Fondo España-PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</i>	
Los ODM: nuevos escenarios para las políticas culturales	77
Mario Hernán Mejía, <i>Director de Planificación de la Secretaría de Cultura, Artes y Deportes de Honduras y Director Ejecutivo del Museo para la Identidad Nacional, Honduras</i>	
El desafío institucional: cultura y desarrollo	97
Gonzalo Carámbula, <i>ex Director de Cultura, Municipalidad de la Ciudad de Montevideo, Uruguay</i>	

II. LOS ODM Y SUS VINCULACIONES CON LA CULTURA EN LOS ESCENARIOS INTERNACIONALES	
Signos y transformaciones de la Diplomacia Cultural. La cultura en el escenario internacional	127
<i>Germán Rey, Ministerio de Cultura de Colombia.</i>	
Futuribles: desarrollo y cultura en los escenarios globales, 2020... ..	149
<i>Carlos J. Moneta, Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina</i>	
III. LOS ODM SEGÚN LA VISIÓN Y PRAXIS DE LOS DISTINTOS ACTORES	
<u>III.1. Las interrelaciones de la Cultura</u>	171
Cultura y Objetivos de Desarrollo para el Milenio: la perspectiva de la UNESCO	173
<i>Hans d'Orville, UNESCO</i>	
Alquimia y transversalidad de la Cultura en los ODM	179
<i>Luis Porta, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina</i>	
<u>III.2. Las instituciones multilaterales</u>	193
Instituciones Multilaterales y ODM: un diálogo necesario entre economía y cultura	195
<i>Diana Tussie y Jorgelina Loza, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Argentina</i>	
Cultura, ODM y Desarrollo: la experiencia del Banco Mundial	211
<i>Stefanía Abakerli y Ephim Shluger, Banco Mundial (BM)</i>	
<u>III.3. Mecanismos financieros y de integración en América Latina y Caribe</u>	233
Desarrollo integral y ODM en América Latina. El papel de la CAF	235
<i>Enrique García, Confederación Andina de Fomento (CAF)</i>	
Una tarea inconclusa: la incorporación de la ecuación cultura-desarrollo en la tarea de los mecanismos de integración de América Latina y el Caribe	251
<i>José Rivera Banuet, Sistema Económico de América Latina (SELA)</i>	

La integración centroamericana a través de la cultura y los ODM	279
M.ª Eugenia Paniagua (SICA)	
IV. EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN: GOBIERNOS NACIONALES Y AGENCIAS INTERNACIONALES	
Diversidad, Interculturalidad y Desarrollo Humano Sustentable: Una experiencia formativa exitosa en el marco de los Objetivos del Milenio en Chiapas	299
Lucina Jiménez López, <i>CONARTE, México</i>	
V. VISIONES Y SUGERENCIAS QUE EMANAN DE LA SOCIEDAD CIVIL	
ODM, un hacer conjunto: sociedad civil, cultura y derechos humanos	319
Maidar Maraña y Mikel Mancisidor, <i>UNESCO Extea</i>	
Importancia de las Universidades indígenas y de la educación superior intercultural para el logro de los Objetivos de desarrollo del Milenio	339
Daniel Mato, <i>UNESCO-IESALC</i>	
VI. CONCLUSIONES	
A manera de Conclusión. La cultura y los Objetivos del Milenio	363
Enrique Iglesias, <i>SEGIB</i>	
PERFILES	381

Presentación



Colección Cultura y Desarrollo

La presente edición se inscribe en el proyecto editorial de la Agencia Española de Cooperación Internacional sobre Cultura y Desarrollo, fruto de la voluntad de profundizar en esta línea programática expresada en el Plan Director 2009-2012 de la Cooperación Española.

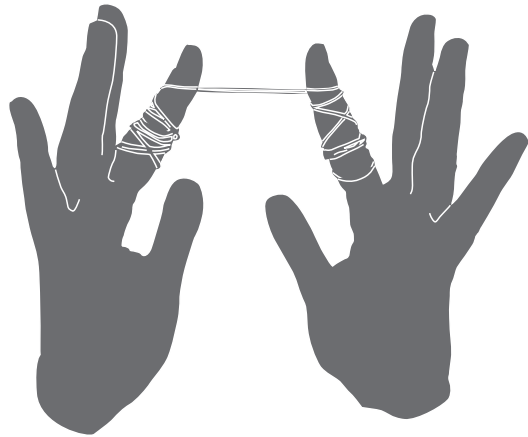
El aumento de actuaciones y proyectos del sector cultural, con voluntad de incidir en procesos de desarrollo, reclama una reflexión y conceptualización de experiencias y prácticas que nos permitan concretar el imprescindible aporte de la cultura a los Objetivos del Milenio. Estas actuaciones y posibilidades no encuentran facilidades para su conocimiento y difusión, por lo cual estas publicaciones se pueden convertir en materiales de trabajo y reflexión para los actores de la cooperación al desarrollo.

A partir de la definición que diera la Unesco en 1982 –“La cultura puede considerarse como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”–, intentamos ofrecer análisis y propuestas desde diferentes disciplinas relacionadas con la cultura, así como recopilar experiencias exitosas que nos faciliten la sensibilización sobre la necesidad de una perspectiva cultural en las políticas de desarrollo.

Los contenidos y autores de estos trabajos son de procedencia muy diversa, con la voluntad de convertir esta colección en una plataforma divulgativa de materiales sobre la acción cultural como factor de desarrollo y lucha contra la pobreza. Sus títulos van dirigidos a las personas interesadas en este tema y a los agentes sociales que intervienen en las políticas de desarrollo, y pretenden ser una aportación novedosa sobre la visión de este asunto desde la práctica que se está realizando en España.

Esta colección se inscribe en el objetivo de divulgación de la Estrategia Sectorial Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española, e invita tanto a su difusión como a participar en ella a las personas y organizaciones que están trabajando en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

Prólogos



Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

Después de más de cincuenta años de políticas de cooperación internacional para el desarrollo, podemos afirmar que el proceso del desarrollo de un pueblo es inseparable de su cultura.

No obstante, cuando, hace ya más de una década, se adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), las referencias al papel de la cultura en la lucha contra la pobreza eran prácticamente inexistentes. Hoy, gracias al esfuerzo de donantes bilaterales y de actores multilaterales como la UNESCO, la Comisión Europea o el PNUD, la contribución de la cultura a la consecución de objetivos de desarrollo va siendo progresivamente reconocida y ocupando un lugar en el andamiaje conceptual y estratégico de los ODM.

El camino recorrido por las instancias internacionales en torno a la relación entre cultura y desarrollo es un signo de identidad de la Cooperación Española y una de sus apuestas más decididas en estos últimos años en su estrategia de lucha contra la pobreza y la consecución de los ODM.

Desde la Cooperación Española concebimos la relación entre cultura y desarrollo en su dimensión sectorial, pero sin descuidar al mismo tiempo una perspectiva holística, desde la que la participación en la vida cultural es un derecho humano, un elemento clave de integración social y de promoción de la igualdad de género y forma parte inseparable del desarrollo sostenible. Así aparece recogido en el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, que eleva la consideración de la dimensión cultural y el respeto a la diversidad a prioridad horizontal para la consecución de resultados sostenibles de desarrollo.

Desde esta Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, a través de la AECID, se viene realizando un enorme esfuerzo para impulsar la potencialidad que la cooperación cultural tiene para contribuir al desarrollo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Consideramos, pues, que la acción cultural para el desarrollo debe potenciar prioridades que le son propias: creatividad, identidad y diversidad. La vida cultural aporta elementos a la gobernabilidad y a la cohesión social. Contribuye al desarrollo socio-económico en múltiples formas. Potencia los lazos con las políticas educativas. Fomenta los nuevos modelos de comunicación. Defiende los derechos culturales y la diversidad cultural como motor de la sostenibilidad en los proyectos de desarrollo. Genera nuevos modos de formación de profesionales. Ayuda también a fomentar la equidad de género y a potenciar el empleo juvenil.

En este sentido, vale la pena recordar que el entonces administrador del PNUD, Mark Malloch Brown, afirmaba ya en 2004 en el prefacio del Informe sobre Desarrollo Humano, titulado *La libertad cultural en el mundo diverso de*

PRÓLOGOS

hoy, que “si el mundo desea lograr los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* y erradicar definitivamente la pobreza, primero debe enfrentar con éxito el desafío de construir sociedades inclusivas y diversas en términos culturales”.

Esta relación entre el desarrollo y los valores culturales volvió a ponerse de manifiesto en la adopción en el seno de UNESCO de la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, en octubre de 2005. En la introducción de dicha Convención se señala, de forma explícita, que la diversidad cultural constituye uno de los principales motores del desarrollo sostenible de las comunidades, subrayando su importancia para la plena realización de los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Quisiera destacar, asimismo, que durante la Presidencia española de la Unión Europea, en el primer semestre de 2010, se organizó conjuntamente con la Comisión Europea, un Seminario Internacional sobre Cultura y Desarrollo, que tuvo lugar en Girona. El foro reunió a un nutrido grupo de actores de la cooperación para el desarrollo y del sector cultural que analizaron conjuntamente las estrategias y buenas prácticas existentes, reflexionaron en torno a las oportunidades y desafíos actuales y aprobaron un documento de conclusiones que ha contribuido al debate internacional.

Este debate se enriqueció en la Reunión de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, celebrada en Nueva York en septiembre de 2010, donde primera vez se incluyó una alusión oficial a la importancia de la cultura en la consecución de los ODM.

Muchos son los avances que hemos vivido en los últimos años, pero mucha es también la tarea que nos queda por hacer. Por eso nos complace apoyar publicaciones como ésta, que profundizan en la reflexión del papel de la cultura en la consecución de resultados de desarrollo desde la perspectiva de los organismos multilaterales y de integración.

En este sentido, este número ofrece tanto las reflexiones de destacados actores del campo de la cooperación internacional y la cultura, como una introducción al trabajo que en este ámbito realizan organismos multilaterales de diverso tipo: agencias especializadas, organismos financieros, organizaciones intergubernamentales y organismos de integración.

Confiamos en que su lectura resulte provechosa y ofrezca una visión complementaria respecto a otros ámbitos de la cooperación cultural para el desarrollo.

SORAYA RODRÍGUEZ

Secretaria de Estado de Cooperación Internacional y Presidenta de la AECID

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Esta publicación recoge aportaciones de reconocidos especialistas acerca del potencial de la cultura para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Fueron reunidas por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) con el fin de resaltar la importancia de incorporar la cultura como prioridad en todos los ámbitos sociales.

La comunidad internacional se ha planteado metas de desarrollo que implican avances sustantivos en diversos ámbitos de la vida social, educativa y cultural. La declaración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a favor de los Objetivos del Milenio ha supuesto un gran impulso para lograrlos. El acuerdo de la mayoría de los países para terminar con la pobreza en el mundo, para lograr que todos los niños tengan acceso a la educación y para avanzar de forma decidida en la igualdad de género, ha supuesto un estímulo importante para que la gran mayoría de los Estados se esfuercen en la consecución de estos objetivos.

En ese sentido, los ODM, que se plasman en un compromiso de ocho objetivos articulados en torno a 20 metas y más de 60 indicadores, buscan responder a las mayores y más urgentes preocupaciones del desarrollo mundial en materia de erradicación de la pobreza y el hambre, la mejora de la educación y la salud, la equidad de género, la sostenibilidad ambiental y el fomento de una asociación mundial para el desarrollo.

El sector cultural está convencido de que sin la dimensión cultural no será posible lograr estos objetivos, y aun cuando la cultura no forme parte de ellos de forma expresa, es absolutamente perceptible en todos los ámbitos y se encuentra implícita en buena parte de las estrategias formuladas para el desarrollo de las personas y de los pueblos.

La multiplicidad de las caras de la pobreza, y una visión multidimensional del desarrollo, como señala Amartya Sen, permiten afirmar que la cultura es uno de los pilares básicos de la sociedad y brinda un marco específico a los derechos individuales y colectivos de la humanidad. No hay desarrollo sin una apuesta decidida por la cultura y la educación, y no es posible el progreso sin el acceso colectivo a los bienes culturales.

En los últimos tiempos, la cultura ha comenzado a redefinir paulatinamente su papel frente a la economía y al desarrollo. Poco se duda ya acerca de su importancia como inductora de desarrollo y de cohesión social, de su rele-

vante papel ante la cuestión de la diversidad cultural, la integración de comunidades minoritarias, los procesos de igualdad de género y la problemática de las comunidades urbanas y rurales marginadas.

Los sectores políticos están comenzando a percibir y reconocer que la cultura juega un papel mucho más importante de lo que suponían, y han constatado que las decisiones políticas, las iniciativas económicas y financieras y las reformas sociales tienen muchas más posibilidades de avanzar con éxito si simultáneamente se tiene en cuenta la perspectiva cultural para atender las aspiraciones e inquietudes de la sociedad. Asimismo, es justo destacar el importante papel que juega la cultura para favorecer el compromiso colectivo ante las desigualdades sociales y contribuir de esta forma al logro de una mayor inclusión social.

La cultura y el arte en manos de niños y jóvenes son poderosas herramientas para contribuir al cambio y a la transformación social. Generan valores simbólicos e intangibles que permiten catalizar otros procesos sociales y facilitar de esta manera la integración social, la construcción de la ciudadanía de forma solidaria y la recuperación de los espacios públicos y del patrimonio cultural.

Ante retrasos y desigualdades históricas que generan desafíos tan enormes, es preciso volver la mirada hacia la educación, a la que no es posible pensar al margen de la cultura, como tampoco es posible pensar la cultura sin la educación. En ese sentido, el programa de las Metas Educativas 2021, impulsado por OEI y aprobado por la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Mar del Plata los días 3 y 4 de diciembre de 2010, brinda el mejor marco posible para trabajar los ODM y coordinar las acciones necesarias en materia educativa y cultural.

La estrecha alianza que existe entre educación y cultura, esencial a la hora de posicionar el arte y las prácticas culturales como un derecho fundamental para todos, evidencia la variedad y la riqueza de los procesos educativos y culturales de Iberoamérica y, sobre todo, permite ver las experiencias que han transformado la vida de jóvenes y maestros.

Iberoamérica constituye un verdadero laboratorio en el que se desarrollan a diario millones de iniciativas, proyectos y experiencias que promueven la transformación social a través del arte y la cultura. Se trata de “aventuras” que muestran contextos desconocidos y conducen al desarrollo creativo de personas que tienen al arte y a la cultura como centro de sus vidas. Una cultura que tanto cierra heridas como promueve el desarrollo de capacidades y de iniciativas creativas para cambiar a las personas y a las sociedades en las que viven.

Se trata de experiencias que no sólo se limitan a los espacios sociales, sino que muchas de ellas, además, son un verdadero motor para el sector productivo y el emprendimiento cultural. Son proyectos de vida de jóvenes que asumieron el arte como una manera digna de existir.

En la necesaria búsqueda de mayor cohesión social, la cultura es un factor determinante a la hora de encontrar los equilibrios necesarios entre tradición y modernidad, pasado y futuro, identidad y globalización. Por ello, las políticas públicas en cultura se entrelazan con la cohesión social y las políticas sociales inclusivas, al poner su énfasis en la participación activa, crítica, democrática y pluralista.

En esta misma perspectiva se sitúan la Convención sobre Diversidad Cultural de la UNESCO y la Carta Cultural Iberoamericana cuando establecen entre sus fines la promoción de la diversidad cultural, origen y fundamento de nuestra identidad, así como la importancia de proteger las lenguas y las tradiciones y fomentar la consolidación del espacio cultural iberoamericano como un ámbito propio y singular, basado en la soberanía, la solidaridad, el respeto mutuo y el acceso plural al conocimiento, a la cultura y al intercambio cultural.

En todo este proceso es necesario destacar el importante trabajo que ha realizado durante los últimos años la Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo (AECID), a través de sus estrategias y mecanismos de colaboración con organismos, instituciones y sectores culturales. Su contribución al logro de los objetivos planteados merece un justo reconocimiento, ya que gracias a ella se ha dado un enorme impulso a las políticas de cooperación al desarrollo en Iberoamérica.

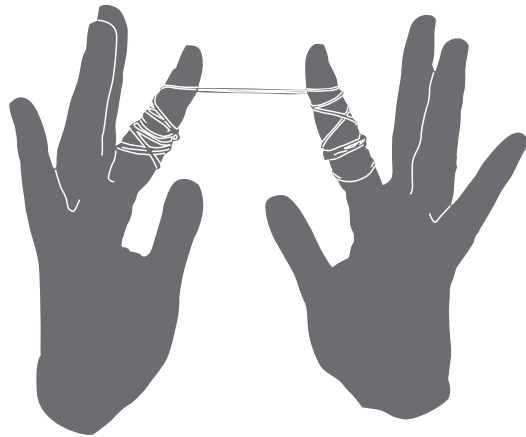
De todo ello nos hablan los autores aquí convocados. Nos exponen sobre diagnósticos, reflexiones, experiencias y propuestas destinadas a utilizar la cultura de nuestra región de forma creativa y exigente, pero también compartida y cooperativa para el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

ÁLVARO MARCHESI ULLASTRES

Secretario General OEI

Introducción

Carlos Moneta



Toda obra, todo libro constituye una construcción desde lo individual hacia lo colectivo. Si desde los albores de la humanidad se intentó aprehender lo complejo, expresar lo casi inteligible, armonizar el sentimiento con la razón, esta tarea resulta mucho más difícil en nuestro tiempo.

En cada etapa histórica nuestras visiones de la realidad y sus lógicas de interpretación han variado, influidas por una particular amalgama de procesos y factores culturales, sociales, políticos, económicos y científico-tecnológicos. Vivimos hoy, en la “era de la globalización”, un período de profundos cambios y mutaciones. Asistimos, entre múltiples procesos que cabría señalar, a la desmaterialización de la realidad; el *ying* y el *yang* de “lo virtual es real” y su opuesto, a los cuales nos permiten acceder las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs).

La identidad, entendida como diferencia, es susceptible de establecer relaciones de poder. Las lógicas de la economía de mercado se proyectan disruptivamente en el ámbito social y político, donde el ideario de los derechos humanos procura universalizarse y la concepción de una democracia representativa, de corte liberal y origen occidental, intenta erigirse en la única opción sustentable. El endiosamiento de la individualidad *versus* la recuperación de lo colectivo; la vitalidad de los pueblos originarios y la resistencia de las minorías étnicas, junto a la creciente pujanza de una nueva configuración de sociedad civil, interactúan en megalópolis, foros internacionales y lugares remotos.

En este caleidoscópico mosaico, las estrategias de desarrollo mudan de piel y de ornamento. Dan paso al “Estado desarrollista o benefactor” en los años sesenta y setenta; a su crisis, en la década del ochenta; al “Estado promotor del mercado” en los últimos años del siglo XX y a una intensa y multidimensional búsqueda y construcción contemporánea de nuevos enfoques, valores y prácticas para la puesta en valor de desarrollos alternativos más justos, equitativos y solidarios.

La crisis financiera que surge en los EE.UU. en 2008 –brutal confirmación de los costos que genera la reificación del capital financiero– da rápidamente paso a una crisis de dimensión global, todavía no superada. Ésta constituye el actual entorno en el cual los países miembros de la ONU, sus agencias y órganos, numerosas entidades de la sociedad civil, organismos multilaterales y regionales culturales, económicos y de cooperación, suman sus esfuerzos en pos del cumplimiento de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM). En la práctica, esta cruzada es una alianza mundial en pos de dar solución a las graves situaciones de pobreza extrema, déficits educacionales, enfermedades (VIH/SIDA) y problemas de género que enfrentan nuestros gobiernos y sociedades.

Esta obra presenta ideas, reflexiones y sugerencias referidas a las interrelaciones que existen entre cultura y desarrollo en la presente fase de evolución del sistema mundial. De igual manera, se considera la situación de la cultura y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Iberoamérica. Cabe aquí destacar que, pese a la importancia vital del papel de la cultura en los procesos de desarrollo, este tema no había sido aún considerado con respecto a los ODM.

Con ese propósito, se han reunido dieciséis trabajos preparados por destacados especialistas, gestores en temas culturales, directivos y altos funcionarios de organismos internacionales e interregionales, junto a sus pares de los mecanismos multilaterales y esquemas de integración y cooperación regional.

Como bien señala el Dr. Enrique Iglesias en las “Conclusiones” del libro, los trabajos aquí publicados poseen el mérito de constituir una primera reflexión plural sobre el papel de la cultura en la concreción de los ODM a partir de un abordaje eurolatinoamericano multi y transdisciplinario. A esas conclusiones me permito agregar una, a mi entender, relevante: la del diálogo que se establece entre entes de distinto carácter y propósito, provenientes de culturas organizacionales diferentes.

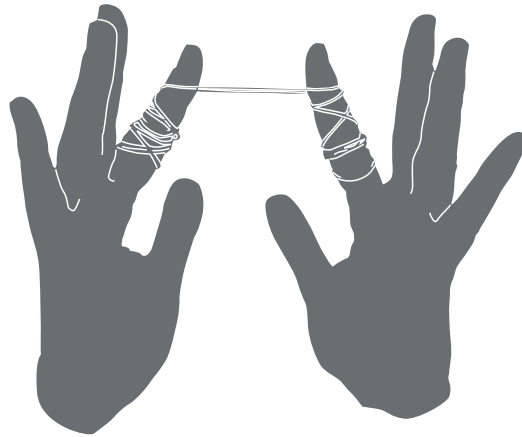
Se presenta entonces la posibilidad de iniciar, a partir de esta publicación, un ejercicio que permita explorar en el futuro distintos planos de interrelación. Además de su eje central, focalizado en las interacciones ODM-cultura-desarrollo, adquiere importancia para la cooperación el deseo de conocer con mayor profundidad los problemas y oportunidades vinculadas a las distintas culturas de las organizaciones participantes, dado que sus respectivas lógicas juegan un papel fundamental a esos efectos.

Al igual que en el caso de las empresas transnacionales, las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales, más allá de la lógica de homogeneización de su personal, requieren llevar a cabo un trabajo continuo de adaptación de sus valores y gestión al contexto externo y a las instituciones de contraparte. En ese marco, las maneras de organizar los contenidos de sus visiones del mundo y su acción entran en concurrencia e interactúan, modificando o asumiendo, según los casos, los criterios de la racionalidad económica vigente.

Deseamos y esperamos que la vía común del diálogo y la cooperación que desde distintas experiencias y contextos hemos elegido quienes aquí participamos, nos permita arribar a una praxis del desarrollo que incorpore una visión del hombre y de la sociedad eminentemente cultural.

EL EDITOR
Carlos Moneta

I. Las vinculaciones Desarrollo-Cultura-ODM: aproximaciones conceptuales



LOS ODM VISTOS EN EL CAMPO DE LAS RELACIONES ENTRE CULTURA Y DESARROLLO

Pedro Güell, *Coordinador Ejecutivo del Informe sobre Desarrollo Humano en Chile*

Stefano Pettinato, *Asesor Regional para la reducción de la pobreza y el logro de los ODM en el Centro Regional para América Latina y el Caribe de la DRALC-PNUD, Panamá*

Introducción

Desde hace ya algo más de una década, la cultura ha sido considerada una dimensión indispensable de la perspectiva y de las políticas de desarrollo en las agencias internacionales e instituciones especializadas. En el año 2000 se firmó la Declaración del Milenio (DM), sobre cuya base se formularon los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Recortar a la mitad el hambre y la pobreza, promover empleos seguros, equidad entre géneros y acceso universal a la educación, mejorar la salud materna e infantil y promover la sostenibilidad ambiental son las principales dimensiones de los ODM. Estos siguen representando el marco político necesario para conciliar un nuevo esfuerzo de coordinación de la cooperación internacional para el desarrollo, con compromisos reales de los gobiernos a nivel nacional para mejorar el bienestar de sus poblaciones según un cronograma de metas realistas y medibles que deberían ser cumplidas el 2015.

Resulta pertinente preguntarse, entonces: ¿cuál es el vínculo entre la Declaración del Milenio, los ODM y la cultura? Este artículo pretende aportar elementos para responder a esta pregunta. La perspectiva aplicada en él es más bien de tipo conceptual, pues intenta indagar en las relaciones entre cultura y ODM a partir de vinculaciones sugeridas por las teorías del desarrollo y de la cultura. Como se verá al final, este análisis no excluye, sino que debería más bien completarse con ellos, los estudios acerca de las relaciones e impactos efectivos entre cultura y los ODM que se producen en las sociedades específicas en que se aplican, y a través de los programas concretos que se inspiran en ellos. Este último objetivo, necesario si se quiere evaluar los ODM en su real alcance e impacto, queda, sin embargo, fuera de los objetivos de este artículo.

La tesis que se expondrá afirma, primero, que los Objetivos de Desarrollo del Milenio están relacionados con la cultura de tres maneras: los ODM son en sí mismos cultura, por sus contenidos, finalidades y formas en que fueron producidos (especialmente desde su base conceptual, la Declaración del Milenio); los ODM dependen de la cultura para poder ser formulados, llevados a cabo y alcanzar sus propósitos; tanto en su forma discursiva como en

su implementación práctica los ODM producen, refuerzan y transforman cultura. Segundo, como los ODM se despliegan en el tiempo, estos tres aspectos están mutuamente condicionados y sólo pueden separarse analíticamente; la forma específica en que despliega cada uno de ellos crea condiciones para el despliegue de los otros. Esto hace de los ODM un proceso cultural específico y a la vez un momento en el complejo proceso cultural de la sociedad. De esta manera, uno de los impactos centrales de los ODM, más allá de los ámbitos y acciones específicos de cada uno de ellos tomados por separado, se refiere a su impacto cultural, especialmente a su efecto sobre la creación de actores de capacidades de agencia. Este artículo quiere llamar la atención sobre la necesidad de considerar este impacto en el proceso de comunicación, implementación y evaluación de los ODM.

Para fundamentar y detallar este argumento, el artículo se desarrolla en tres pasos. Primero, repasa brevemente la evolución de la relación entre cultura, modernización y desarrollo en las teorías de las ciencias sociales y en la reflexión de las agencias internacionales. Con ello se pretende dar un contexto histórico-conceptual a la pregunta por la relación entre los ODM y la cultura, pues hay una larga historia de debates sobre la relación específica entre cultura y desarrollo cuyo decantado requiere ser asumido para poder establecer una perspectiva de análisis no ingenua. Segundo, se hace un análisis de la perspectiva cultural en el paradigma del Desarrollo Humano por el rol que él tiene en la mirada actual de la ONU sobre el desarrollo. Esta mirada pone el acento en la ampliación de la capacidad de agencia de los sujetos como horizonte del desarrollo. Tercero, con la perspectiva ganada en los puntos anteriores, se analizan los ODM como proceso cultural.

1. Cultura, modernización y desarrollo

Aun cuando en términos explícitos y sistemáticos la consideración de la “variable cultural” ha sido hasta hace poco muy débilmente considerada en las teorías del desarrollo, lo cierto es que la cultura ha jugado desde siempre, como supuesto y como contexto, un rol clave en la formulación de esas teorías. La propia historia de las teorías del desarrollo da cuenta de la conciencia creciente acerca de este hecho.

La reflexión sobre la relación entre la cultura y los procesos de cambio intencional orientados por finalidades sociales es tan antigua como el occidente mismo. Ya en el año 63 a.de C. Cicerón usó la metáfora agrícola “cultura” para designar el trabajo mediante el cual los individuos podían alcanzar el desarrollo pleno de su potencial de humanidad (Williams, 1983). Para él, desarrollo y cultura eran la misma cosa. Pero será a mediados del siglo XVIII cuando la idea de cambio social racionalmente orientado y técnicamente producido o “civilización” y las finalida-

des simbólicas y morales que orientan el actuar de los individuos o “cultura” comiencen a pensarse por separado y a interrogarse por su mutuo condicionamiento (Elias 1988). En verdad, en la modernidad la relación entre las propuestas de racionalización de la organización del orden objetivo de las relaciones e intercambios entre las personas –aquello que fue cubierto primero con el concepto de “civilización”– y las imágenes de mundo y las orientaciones que efectivamente guían el comportamiento de las personas –aquello descrito con el concepto de “cultura”–, han sido definidas como en tensión y mutuamente amenazantes (Gellner 2005). Hasta el día de hoy, buena parte de la reflexión de las ciencias sociales ha dedicado una atención central a determinar la relación entre la constitución del orden y del cambio social bajo los principios de la racionalidad instrumental y la constitución moral y significativa de los sujetos sociales (Güell, 2008).

Sin embargo, desde fines del siglo pasado las teorías sociológicas mostraron que la modernización de la sociedad era imposible sin un sustento en las orientaciones subjetivas de las personas, y que ello no era un efecto automático de la racionalización de las instituciones. Las teorías del desarrollo de la post-guerra, entendidas como un amplio complejo de discursos y programas, asumieron de esta manera el desafío de hacerse cargo de “las condiciones sociales del desarrollo”. La cultura, aunque no siempre entendida bajo ese concepto, volvió a formar parte del desafío del desarrollo, unas veces como su condición y otras como su amenaza (Arizpe, 2004; Güell, 1983).

Las sucesivas teorías del desarrollo que han predominado desde la fundación de los organismos internacionales de cooperación a fines de la Segunda Guerra se han apoyado en distintas opciones teóricas respecto de la relación entre desarrollo y cultura. Esas variaciones han dependido de la evolución en los paradigmas con que las ciencias sociales han pensado la cultura, con los cambios en los objetivos de las instituciones que promueven el desarrollo y con los desafíos reales que las transformaciones sociales han impuesto a la teoría y a la práctica del desarrollo.

La primera de ellas fue la “Teoría de la modernización”, que tuvo su auge en los años 50 y 60. Apoyada en la lectura funcionalista de la obra de Weber y Durkheim, definió a la integración social como resultado de acciones individuales que se orientan normativamente por los mismos patrones que definen la racionalidad de las instituciones sociales. Si la economía capitalista supone la maximización de la eficiencia racional entre fines y medios, así también, en una sociedad moderna, los individuos deberían orientar su acción por la maximización de sus logros. Ello es lo que permitiría hacer de la economía capitalista, y del desarrollo, una realidad social efectiva.

La teoría de la modernización formalizó teóricamente el tipo de actitudes, valores y creencias que servirían de sustento al desarrollo entendido como economía capitalista, racionalidad técnica e integración democrática (Douglas, 2004). Aquellas orientaciones culturales que no eran funcionales al desarrollo así entendido eran definidas como “tradicionales”, y fueron consideradas un obstáculo a la modernización. Así, por ejemplo, en las teorías de la “cultura de la pobreza”, la cultura tradicional de los pobres era la gran responsable de su incapacidad para apropiarse de las herramientas modernas que les permitirían superar su condición (Lewis, 1961). La teoría cultural de la modernización se aplicó principalmente como explicación de las dificultades del desarrollo, aunque también orientó reformas políticas y educacionales en los diferentes países, así como programas de creación de “elites modernas”.

La teoría de la modernización fue duramente criticada en los años sesenta por razones tanto analíticas como políticas. Se cuestionó que sus explicaciones de la cultura de los países no desarrollados fueran puramente residuales, pues señalaban desde un parámetro teórico y normativo por qué esos países no eran culturalmente modernos, pero no podían mostrar qué es lo que sí eran y cuál era el sentido sociológico de su forma específica de organización. Este problema se hizo especialmente acuciante frente a la constatación de la emergencia de actitudes no modernas como reacción a los procesos mismos de modernización, cuyo ejemplo más claro en América Latina era el populismo (Germani, 1968). La crítica a las explicaciones residuales de la cultura de los países no desarrollados y la búsqueda de explicaciones positivas a sus particularidades es algo que acompaña hasta hoy al debate sobre la relación entre modernización y cultura (Sorj, Martuccelli, 2008). En términos políticos, la crítica apuntó no sólo al carácter ideológico del funcionalismo, sino a su incapacidad, por su insistencia en la integración normativa, para valorar el rol de las heterogeneidades y conflictos como parte de los procesos de cambio.

En los años setenta, la discusión sobre la relación entre cultura y desarrollo estuvo dominada por el marxismo europeo. Éste puso su énfasis en el rol de la ideología, no sólo como ocultamiento de la explotación en el campo económico, sino como mecanismo que producía en los sujetos las formas de conciencia que le eran funcionales (Harnecker, 1973). Esto significó que la cultura ya no era vista como condición u obstáculo de la modernización, sino como manipulación de clase o expresión de la alienación. Más allá de su desvelamiento crítico, durante este período la cultura no jugó un rol explícito en las teorías del cambio de corte marxista. Hay que señalar, sin embargo, que el carácter escasamente operativo de estas teorías en el campo de la planificación y de los programas de desarrollo hizo que éstos mantuvieran su sello funcionalista cuando había que enfrentar prácticamente los temas del cambio cultural. Sólo tímidamente se aplicaron programas de concienciación y de movilización política que trabajaron con apoyo en una idea positiva de cultura, aunque paradójicamente ella se nutría de una idea de “cultura

popular” próxima al romanticismo (Pereira, 1980). De cualquier manera, la perspectiva marxista dejó algunas herencias permanentes, como el carácter productivo de la ideología respecto del surgimiento de los sujetos sociales, la afirmación del campo discursivo, más que el de las actitudes y orientaciones, como lugar de la cultura, y su vínculo indisoluble con las estructuras de dominación. Todo ello condujo a reponer la sospecha ilustrada sobre la cultura.

En América Latina, el debate sobre cultura y desarrollo se vio abruptamente interrumpido por las dictaduras militares de los 70 y 80 y por la imposición de las reformas estructurales inspiradas en el llamado “Consenso de Washington”. En ellas la cultura no jugó un rol en las teorías del cambio, salvo en la escolarización. Inspiradas en la teoría económica neoclásica y en la teoría de los incentivos racionales, supusieron que existía un vínculo natural entre el crecimiento económico, las oportunidades del mercado y los intereses individuales. No parecía necesaria una mediación cultural que estableciera los vínculos entre ellos, más allá de un nivel básico de escolarización. La cultura dejó de verse como condición u obstáculo; era, a lo más, un patrimonio o un bien transable en el mercado. Debe anotarse que en el contexto de las dictaduras, y como reacción a ellas se desplegaron algunas teorías de la cultura que, aunque no referían originalmente al problema del desarrollo, tendrían algún impacto posterior en él. Por una parte, se reconoció el fundamento cultural de las estrategias de supervivencia económica y de resistencia política desarrollado a nivel de las comunidades locales. Ello puso en primer plano el rol de las subjetividades y estrategias de acción en los proyectos colectivos (Moser, 1996). Por otra parte, la revalorización de la democracia perdida llevó a considerar a ésta no sólo como instrumento formal, sino como el espacio privilegiado donde las sociedades modernas elaboran sus sentidos de pertenencia y sus orientaciones colectivas (Lechner, 1985). Ambos movimientos condujeron, a inicios de los años ochenta, a la crítica de la idea de la cultura como orientaciones individuales, a la equiparación entre cultura e ideología y a una valoración de la cultura colectiva como motor del desarrollo (Güell, 1982).

Pero no fue ésta la evolución que se siguió en todos los lugares. En la academia norteamericana, los “Estudios Culturales” profundizaron la vertiente de la crítica a los discursos ideológicos (Mattelard, Neveau, 2004). En algunos países con procesos de descolonización reciente, especialmente africanos y asiáticos, se acentuó la crítica al carácter residual, y por lo mismo dominante, de la mirada de los proyectos de desarrollo. En el tránsito desde las realidades coloniales, esos proyectos eran denunciados como una imposición de la “otredad” imperialista u occidental sobre sus proyectos de autonomía nacional (Said, 1978). Ambas vertientes se encontraron en el marco de los estudios “post-coloniales” y “subalternos” (Spivak, 1999, Rodríguez, 2001). Allí se desplegó una aguda crítica

a los proyectos de desarrollo impulsados por las agencias internacionales, entendiendo a estos como discursos apoyados en aparatos institucionales cuya función es la construcción cultural, económica y social del tercer mundo como región subordinada. Los programas de desarrollo imponían su cultura a través de la monopolización del conocimiento en las instituciones expertas. A partir de ahí surgió la idea de “post-desarrollo”, que propone un desplazamiento desde el conocimiento experto al conocimiento local y desde la occidentalización cultural a la revalorización de las tradiciones originarias (Escobar, 1995).

En los últimos años pueden observarse nuevas variantes en el campo de las relaciones entre cultura y desarrollo. Una primera es aquella denominada “economía de la cultura”. Ésta busca medir el impacto de la cultura, entendida como un conjunto de bienes tales como la artesanía, la industria editorial y discográfica, el cine, la prensa y la televisión, en el crecimiento económico de los países. Más que explorar el rol de las significaciones, orientaciones y discursos en la construcción del proceso de desarrollo, la “economía de la cultura” pretende reivindicar el aporte de un sector especializado en la dinámica económica del desarrollo (Avila, Diaz, 2001). Esto ha llevado a la elaboración de cuentas satélites del PIB cultural, especialmente promovidas por la institucionalidad cultural europea, pero también las promovidas en América Latina por el Convenio Andrés Bello. Más recientemente se ha mostrado también el valor de bien cultural que tienen las identidades culturales, las cuales, en la forma de patrimonios tangibles e intangibles, pueden servir de incentivo a la economía del turismo. Esta perspectiva no es neutral respecto de la idea de desarrollo, pues tiende a reafirmarse la centralidad del crecimiento económico y se objetiva el proceso cultural en forma de “bienes” intercambiables. De cualquier modo, queda por explorar cuál es el efecto de largo plazo de esta forma de institucionalización, narración y circulación de la cultura sobre el proceso cultural más amplio y la formación de las subjetividades (Yúdice, 2008).

Una segunda variante, reciente, es aquella que analiza los procesos de desarrollo como prácticas sociales. El desarrollo descansa sobre la acción e interrelaciones de los actores; son las formas de acción en contextos específicos los que hacen posible los cambios en la sociedad (BID, 2006). En el contexto de las prácticas están presentes las instituciones, sus medios técnicos, sus discursos y sus incentivos, pero también está la subjetividad de los actores, sus discursos estratégicos y sus tradiciones culturales locales, así como también las relaciones de conflicto y cooperación entre ellos. La dirección efectiva del desarrollo no puede derivarse linealmente de ningunos de esos factores sino de su puesta en relación por parte de los actores en contextos específicos (Güell, Frei, Palestini, 2009). De esta manera, la cultura no sólo es parte del desarrollo porque fundamenta y legitima sus discursos programáticos, sino también porque forma parte de las dinámicas que delimitan la acción de actores. Esto ha sido re-

cientemente puesto de relieve por la “Economía de la Identidad”, que pone a las imágenes de sí mismas que portan las personas en el centro de los cálculos económicos que ellas realizan en los juegos de interacción (Akerlof, Kranton, 2010). De esta manera, en la conceptualización del desarrollo como práctica parece establecerse un puente entre economía y ciencias sociales, cuya ausencia ha dificultado durante décadas una correcta conceptualización de la dimensión cultural del desarrollo.

Antes de concluir este primer apartado sobre las relaciones entre cultura y desarrollo que han sido propuestas por las ciencias sociales es pertinente observar brevemente cómo esa discusión ha sido adoptada por las organizaciones internacionales que orientan y promueven los programas concretos de desarrollo. Aunque a primera vista el tema cultural parece no haber sido relevante para ellas sino hasta los últimos años, lo cierto es que la cultura y la preocupación por ella ha estado en la base de sus paradigmas, aunque de manera implícita y no debatida. Las organizaciones internacionales nacieron en gran parte como reacción a la Segunda Guerra Mundial y como prevención de los eventuales conflictos de la guerra fría y de las crisis sociales producto del subdesarrollo. Detrás de ellas había un programa cultural implícito: superar la cultura del irracionalismo nacionalista, crear marcos mínimos de entendimiento cultural entre bloques, eliminar los obstáculos culturales al subdesarrollo. Se dio por entendido que la alianza entre instituciones democráticas y crecimiento económico bastaba para cumplir el objetivo cultural (Arizpe, 2004). El carácter incuestionado por largo tiempo de ese supuesto, y la reticencia a tomar partido en las polémicas que tenían lugar en las ciencias sociales –crecientemente críticas–, impidió elaborar un concepto explícito y preciso de cultura, lo que perdura hasta hoy en buena parte de las discusiones sobre el desarrollo.

Pero la aparición de nuevos desafíos prácticos y teóricos de la idea del desarrollo a partir de los años ochenta mostró la insuficiencia de aquel supuesto previo. La aceleración de la globalización levantó una oleada de críticas a las pretensiones de universalidad del capitalismo occidental, temiendo algunos el surgimiento de conflictos culturales globales (Huntington, 1997). En diversos lugares del mundo se levantaron movimientos antiglobalización, de defensa de las particularidades culturales y de valorización del nacionalismo como motor de desarrollo (Chatterjee, 2008). Se temía que la expansión desregulada del mercado traería consigo la destrucción de los lazos simbólicos que mantenían la cohesión en las comunidades locales (Rossanvallon, 1995). Las producciones culturales locales, carentes de protección legal, quedaban desprotegidas ante la industria cultural global y amenazaban con ello a las identidades locales. Este contexto explica la mayor atención que las organizaciones internacionales han dedicado a los temas culturales. Desde el Informe “Nuestra diversidad creativa”, elaborado en 1995 por la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de las Naciones Unidas, los Informes Mundiales de Cultura que desde 1998 elabora la

Unesco y los trabajos sobre Capital Social del Banco Mundial, la “cultura” ha sido percibida como el instrumento para prevenir el efecto desintegrador de los programas de desarrollo a nivel local, para promover la diversidad y el diálogo intercultural y para crear marcos legales que protejan la propiedad de las creaciones culturales. También el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su Informe de Desarrollo Humano global, que contó con muchas contribuciones de Amartya Sen, reconoció los vínculos centrales entre el desarrollo humano y la libertad cultural. La exclusión cultural (por ejemplo, la falta de reconocimiento de algunas lenguas o prácticas religiosas), la relación entre políticas de desarrollo y la multiculturalidad, y las maneras en las que la globalización, por un lado, afecta a la cultura, mientras que por el otro es un vehículo para la difusión de la propia cultura, son todas ellas áreas reconocidas como centrales para vincular el desarrollo y la cultura (PNUD, 2004). Sin embargo, como bien señala Arizpe (2004), a pesar de los avances, y tal vez por la excesiva confianza en los modelos económicos y la reticencia a las ciencias sociales, en este nuevo contexto las organizaciones internacionales no han reconocido el carácter constituyente de la cultura y, aunque más visible, la mantienen como una externalidad o algo meramente instrumental.

2. Desarrollo Humano y Cultura

Los informes mundiales de Desarrollo Humano del Pnud (IDH) no han sido especialmente prolíficos en su tratamiento explícito de la relación entre cultura y desarrollo, con la excepción del mencionado Informe del 2004. Pero, a nuestro entender, han realizado dos contribuciones importantes en este campo que permiten hacer avanzar el debate y que explica su inclusión en este texto. Lo primero, la propia lógica de producción de los IDH ha hecho posible que distintas perspectivas se encuentren y debatan en ellos. Tal vez como en pocos documentos de las Naciones Unidas, los IDH, tanto mundiales como nacionales, han albergado sistemáticamente el debate de las ciencias sociales sobre el cambio social. Como se verá más adelante, en la historia de los IDH pueden reconocerse trazos de la propia historia de los debates académicos sobre la relación entre desarrollo y cultura. Segundo, ese debate no ha sido inorgánico, sino que ha sido articulado de manera directa y sin rodeos en torno del más importante desafío actual en la discusión sobre el cambio social: la relación entre la autonomía de los agentes y la creciente autorreferencia de los sistemas sociales, especialmente de la economía de mercados. Los IDH ponen en el centro de su preocupación la tensión entre libertad personal y funcionalidad social, llevada al máximo por la mundialización de la economía y la cultura. Es mérito de Amartya Sen haber definido el debate sobre el desarrollo en los términos de su máxima actualidad y de su mayor complejidad. Este doble paso adelante ha incluido también la reflexión sobre la relación entre desarrollo y cultura, aunque ello no haya dado lugar más que ocasionalmente a un tratamiento sistemático.

El enfoque de desarrollo humano es un campo amplio de debate. No es una teoría acerca del funcionamiento de las sociedades modernas, ni una propuesta de solución teórica a sus tensiones. Es un parámetro normativo que pretende instalar un criterio correctivo para la toma de decisiones (Güell, 2005). Históricamente surgió para cuestionar la exclusividad del crecimiento económico como criterio de coordinación social, por sus efectos limitadores sobre la vida de las personas y por la creación de pobreza y desintegración. Esta corrección normativa se hizo a partir de la definición del valor absoluto de la libertad individual, entendida como la capacidad de las personas para realizar los proyectos de vida que razonadamente desean vivir. Más allá de la afirmación de la libertad negativa, esto es, de la ausencia de coacciones, el desarrollo humano pone el énfasis en la libertad positiva o real. La clave es constituir al individuo como objetivo del desarrollo; esto es, centrar el objetivo en el conjunto de capacidades de que disponen las personas para realizar efectivamente los estilos de vida que eligen y para producir cambios en la sociedad con vistas a ese fin. La mirada normativa sobre las realidades sociales se hace interrogando sobre su contribución al aumento o debilitamiento de las capacidades de que disponen las personas para hacer realidad su libertad, tanto individual como socialmente.

Si bien el principio de la libertad de agencia es definido en términos de validez universal, la mirada evaluativa que se desprende de él es contextual. Primero, no define un listado absoluto y definitivo de capacidades. Las capacidades se determinan a partir de las condiciones que son necesarias para hacer posible los modos de vida que la propia gente valora, y ello es siempre específico y situado. Segundo, la medición de disposición o ausencia de capacidades sigue un criterio metodológico también relativo, como ocurre con el Índice de Desarrollo Humano. La libertad es absoluta, pero el juicio que se desprende de ella es relativo a lo que es posible alcanzar en cada situación, aun cuando la definición de lo posible, como ocurre con el índice, es muy exigente.

En los IDH la cultura está vagamente definida. A veces se refiere a los valores comunitarios o a las tradiciones locales; unas veces es definida como estilos de vida, otras, como sentido de pertenencia a una comunidad o como una de las capacidades del agente. También se ocupa para referirse a los bienes culturales o a las políticas culturales. En general, aunque la definición es difusa, siempre se refiere a su relación con los desafíos del desarrollo humano. Las referencias a la cultura en los informes mundiales de desarrollo humano son contextuales: el ángulo desde el cual se la ve, y la importancia que se le asigna, dependen del tipo de amenazas u oportunidades de la libertad real que se ponga como objeto de cada informe. Desde esta perspectiva es posible definir tres énfasis distintos desde el primer informe de 1990.

En una primera fase, en los Informes de los años noventa lo que se tiene por delante es, por una parte, la amenaza de desintegración social en el tercer mundo provocada por el énfasis unilateral en los equilibrios monetarios como orientación de las políticas de desarrollo. Por la otra, se tiene en mente también el desarraigo provocado por los desplazamientos masivos producto de conflictos sociales. Esas situaciones afectan la libertad real de las personas. Consecuentemente, en ese contexto se puso énfasis en el sentido de pertenencia cultural y en el arraigo local como una capacidad que debía ser cuidada y aumentada, ya que brinda un sentimiento de seguridad personal y una fuerza cohesiva a los grupos. Gracias a eso la cultura representa un entorno estable para desplegar los proyectos de vida y evita los riesgos de la anomia normativa.

“La mayor parte de la población obtiene seguridad de su participación en un grupo, una familia, una comunidad, una organización, un grupo racial o étnico que pueda brindar una identidad cultural y un conjunto de valores que proporcionen seguridad a la persona” (PNUD, 1994: 36).

En esta primera fase, la cultura es una capacidad creada colectivamente que se asemeja a la idea de capital social, y su concepto se aproxima a las teorías clásicas que la definen por su capacidad de provocar integración normativa y reducir la anomia.

En una segunda fase, hacia el año 2000, el concepto de sentido de pertenencia adquiere otras notas y remite a otras amenazas. El contexto que se considera es la globalización, especialmente la capacidad arrolladora y homogeneizante de los medios de comunicación, de los mercados y de las formas de consumo. Lo que está en juego allí es la amenaza a la diversidad cultural. Sin ella no pueden afirmarse las distintas formas en que las comunidades y grupos sociales organizan su pertenencia y definen sus particulares modos de vida deseados.

“La cultura, la comunidad y la seguridad humana están entrelazadas, pero con demasiada frecuencia la mundialización las invade y socava” (PNUD, 1999: 103).

En este contexto, la libertad es enfatizada como la capacidad de los grupos para afirmar su particularidad en un mundo globalizado. La cultura es definida primariamente como identidad. Aquí los informes se aproximan a las tesis del multiculturalismo y comunitarismo (Kymlicka, 1995)

En una tercera fase, los informes destacan una nueva amenaza a la libertad de las personas: la nueva importancia dada a las identidades culturales y la expansión de la crítica a la imposición de los valores occidentales, o lo

que se ha llamado también la política de las identidades. Por una parte, están los fundamentalismos religiosos que exigen de sus miembros formas acentuadas de pureza cultural, o las nuevas formas de comunitarismo que resaltan el predominio de lo común por sobre los derechos y libertades individuales. Por la otra, está el relativismo y la confrontación cultural que limitan la validez de ciertos principios universales –como la idea de libertad, de individuo y derechos humanos– a sus propios contextos históricos y geográficos de origen. En ambos casos, lo que estaría operando es un esencialismo de las identidades particulares que otorga a éstas un carácter monolítico y un valor absoluto. A nombre de esas identidades se provocan graves conflictos sociales y se restringen severamente las libertades de los individuos. Este es el contexto en que se publicó el mencionado IDH dedicado íntegramente y explícitamente a la cultura, el informe del 2004, titulado “la libertad cultural en el mundo diverso de hoy”, y en el cual tuvo una influencia directa el propio Sen.

En este informe se afirma que la identidad y la pertenencia cultural a grupos y tradiciones específicas son una capacidad importante para el desarrollo personal, pero no por su valor intrínseco, sino por el hecho de que puedan ser elegidas.

“Más que glorificar un apoyo irrestricto a las tradiciones heredadas o advertir al mundo respecto de los supuestos choques inevitables entre civilizaciones, el punto de vista del desarrollo humano exige que la atención se centre en la importancia de la libertad en las esferas culturales (tanto como en las demás) y en las maneras de defender y aumentar las libertades culturales de las que podría gozar la gente. El aspecto medular no es la importancia de la cultura tradicional, sino la relevancia trascendental de las libertades y opciones culturales” (PNUD, 2004:13)

En su libro *Identidad y violencia*, Sen (2007) profundiza en esta idea de la identidad como dimensión de la libertad. Las políticas de reconocimiento de la diferencia deben ser vistas como reconocimiento de la libertad de elegir, no del valor intrínseco de lo elegido. La diversidad cultural importa, pues es la condición de la libertad de elegir pertenencias; sin diversidad no hay nada que elegir. Esto no es afirmado sólo como un principio moral, sino como reconocimiento de una realidad práctica, pues, en los hechos, todas las personas tienen una multiplicidad de pertenencias y eligen entre ellas sus identificaciones según las circunstancias y los intereses. De no ser así existiría una única y auténtica identidad.

El valor de cada identidad y pertenencia cultural específica debe medirse, entonces, por relación a la ampliación de la capacidad que proporciona para elegir identidades y para desafiliarse de ellas o para componer otras nue-

vas a partir de fuentes diversas. Lo que importa es afirmar el pluralismo cultural contra la clausura y conflicto de las pertenencias que proviene de la esencialización de las identidades.

Revisando ahora estas tres fases del tratamiento de la cultura en los IDH pueden decantarse algunas afirmaciones generales. La cultura, sentido de pertenencia o identidad, es una capacidad indispensable para la realización de la libertad personal, pues puede proporcionar fuentes de reconocimiento, seguridad y cooperación en la medida en que es fruto de elecciones personales. Esa capacidad puede verse amenazada tanto por las fuerzas homogeneizantes de la globalización, que limitan la diversidad cultural, como por los fundamentalismos de la identidad que restringen el pluralismo en la elección y composición de las pertenencias. En todos estos casos, el criterio de juicio absoluto es la libertad de elección de alternativas de vida, aunque la aplicación de ese juicio debe hacerse atendiendo a las amenazas reales en cada caso y a los contextos particulares donde se despliegan los proyectos de vida de las personas. En el enfoque de Desarrollo Humano la cultura no aparece como un mecanismo teórico de solución del dilema moderno de la relación entre libertad individual y cohesión social, sino como una capacidad, un arreglo específico que puede permitir la ampliación de las opciones reales de las personas, pero que debe ser juzgado en contextos concretos desde la perspectiva del valor de la libertad de autodeterminación.

Como breve resumen de estos dos primeros apartados, y como base para avanzar al siguiente, debe señalarse que, en un sentido amplio, la cultura siempre ha estado presente en las propuestas de desarrollo, sea como supuestos particulares implícitos, como contexto signifiante en la elaboración de las teorías y programas o de manera explícita, aunque esta última forma sea más bien escasa hasta tiempos recientes. La relación entre cultura y desarrollo no es meramente teórica, sino histórica y política, y ha estado fuertemente influida por la interpretación de los conflictos sociales y las dificultades que acompañan a los procesos de modernización. Han sido esos procesos los que han puesto de relieve una u otra dimensión de la cultura y sus distintos vínculos con los programas de cambio intencional de la sociedad. Es importante resaltar este hecho: a veces la diferencia en el tratamiento de la cultura resulta de énfasis distintos frente a desafíos diferentes y otras veces de concepciones distintas respecto a la idea misma de sociedad y de desarrollo. Esto hace que en la historia de las relaciones entre cultura y desarrollo el concepto de cultura exhiba una fuerte heterogeneidad.

A pesar de esa heterogeneidad, y aun a riesgo de un cierto eclecticismo, hay tres dimensiones de la relación entre cultura y desarrollo que deben ser pensadas simultáneamente. Primero, el desarrollo es cultura. Sus modelos explicativos, discursos y programas expresan y movilizan símbolos, imágenes de mundo y de tiempo, afirman suje-

tos “unos” y “otros”, así como sus modos de relación; suponen aspiraciones, futuros y “narraciones dramáticas” que dan legitimidad a las ideas de cambio. Segundo, el desarrollo *supone* cultura. No sólo producir y acordar los modelos y programas de desarrollo requiere de lenguajes y de acuerdos en tono a las ideas de futuro y a los diagnósticos del presente, también su implementación práctica tiene exigencias culturales. Se requiere que ellos puedan ser traducidos para la comprensión de sus agentes y beneficiarios, y que existan las orientaciones capaces de movilizarlos en la dirección prevista. Esas exigencias culturales se despliegan necesariamente en un campo de conflictos, lo cual hace que en la relación entre desarrollo y cultura a nivel de las prácticas sociales deba pensarse siempre en su dimensión y encuadre político. Tercero, el desarrollo *crea* cultura. El desarrollo es acción: pone en movimiento actores, modifica relaciones y contextos de acción, pone en conflicto valores, seculariza imágenes de mundo, conecta realidades antes desconectadas y pone en cuestión vínculos antes dados por evidentes. Todo ello requiere ser procesado y transformado en imágenes de realidad, en identidades, en lenguajes capaces de dar sentido y orientar las acciones de las personas en la nueva realidad. El desarrollo transforma y crea cultura incluso si es rechazado, pues el rechazo es ya una acción en un contexto distinto al habitual. Así, el desarrollo, tanto a nivel de sus discursos como de sus programas, es siempre parte de un proceso cultural y no parece posible pretender neutralidad. Como en cualquier relación, la de los ODM con las culturas debe ser sometida a escrutinio crítico desde la perspectiva de los valores, identidades y lenguajes de los participantes en ella.

3. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cultura

Como marco de referencia del desarrollo utilizados en muchos países del mundo, y reafirmados en varias ocasiones a partir de la Cumbre del Milenio del 2000, los ODM inevitablemente se deben relacionar con la cultura. Como se ha señalado a propósito de la historia de las teorías y programas de desarrollo, ellos también *son*, *suponen* y *producen* cultura. Esto ocurre desde el momento en que se formulan en contextos y son apoyados con supuestos culturales específicos, se traducen en medidas concretas, planes, políticas, programas e iniciativas que se enmarcan en procesos sociales, culturales y políticos localizados, y cuyos actores movilizan conocimientos, valores e identidades a través de mediaciones y conflictos.

Lo que sigue es un ejercicio conceptual para proponer una manera de comprender, pero también de hacer operativos a los ODM teniendo en cuenta su inevitable dimensión cultural. Aplicar esa perspectiva en la particularidad de los procesos efectivos requeriría de estudios específicos, y está fuera del alcance de este artículo. Afirmar la pertinencia de los ODM y hacer su crítica cultural no los niega, sino que los hace más realistas, más exigentes, y mues-

tra lo que ponen en juego. La tesis de este apartado señala que, por su carácter cultural, los ODM tienen efectos en ese plano, y a través de ellos está en juego la producción o limitación de la capacidad de agencia de los actores y comunidades involucrados en los programas promovidos por los ODM. Por el mismo, estos deberían considerar sistemáticamente ese impacto tanto en el diseño de sus implementaciones como en la evaluación de sus resultados.

Si bien la Declaración del Milenio y los ODM no designan a la cultura como uno de sus objetivos, una particularidad de ellos, comparados con otros ejercicios de cumbres mundiales con objetivos de desarrollo, es la perspectiva en la cual puede ser pensado el tema cultural. Se trata de la primacía de los derechos individuales en el contexto de la percepción de una doble amenaza puesta por la afirmación de las diferencias culturales (como fuente de conflictos interculturales y como restricción a la libertad individual). Esta centralidad de la libertad y derechos del individuo es más que el resultado de un pragmatismo político que busca una perspectiva culturalmente neutral como condición de acuerdos internacionales en contextos irreductiblemente multiculturales. Es, más bien, una propuesta de un consenso cultural en torno a la libertad individual. Esto pone a los ODM en el centro del debate cultural actual, y no pueden escapar por ello de las críticas correspondientes.

Los ODM como propuesta y horizonte de acción *son* cultura. En primer lugar, definen un horizonte de valor; a partir de él construyen una definición de la situación y establecen actores, identidades y propósitos de acción. En términos de orientaciones generales, los ODM no son el primer ejercicio de establecimiento internacional de metas de desarrollo. En las últimas décadas del siglo XX hubo otras cumbres sociales, pero no llegaron al nivel de compromiso político y de cobertura internacional y sectorial de los ODM. Esto está relacionado con las condiciones históricas e institucionales específicas en que surgen y que también enmarcan culturalmente su gestación. Entre esas condiciones figuran los cambios en las relaciones internacionales post-guerra fría, la reforma de la ONU para adaptarse a un nuevo contexto mundial, la creciente interdependencia entre actores tradicionales y nuevos en el marco de la globalización, y las nuevas amenazas a la paz representadas por el terrorismo internacional y el narcotráfico. En otras palabras, la Declaración del Milenio y los ODM surgen de las tensiones de una globalización que produce asimetrías culturales, económicas y políticas y busca crear nuevos consensos y nuevos actores.

En esa definición del contexto resalta la reconstrucción de la identidad de un actor específico: la centralidad de la ONU como núcleo de la cooperación internacional para el desarrollo post guerra fría. Es la búsqueda de un nuevo consenso en torno a la redefinición de la cooperación al desarrollo en el escenario de las interdependencias globales y del rol articulador de Naciones Unidas. Allí se define a los gobiernos, a la sociedad civil y al

sector privado como actores que operan en el escenario propuesto por la ONU. Esa relación se define como interdependencia a nivel internacional, entre países desarrollados y en desarrollo, entre actores y entre los ámbitos de desarrollo.

A través de su fundamento en las voluntades nacionales conjuntas, y en particular del octavo ODM, que busca construir una alianza internacional para el desarrollo basado sobre una responsabilidad compartida, los ODM constituyen una comunidad internacional de responsabilidad diferenciada, donde se asignan diversos roles a los países desarrollados y en desarrollo, aun cuando la idea central es validar el concepto de comunidad en tanto que todos son objeto y sujeto de los ODM. Sin embargo, persisten elementos que tienden a reproducir la práctica tradicional, que hace de los países desarrollados el sujeto y a los destinatarios el objeto del desarrollo.

La comunidad de desarrollo se funda en dos principios. El primero es su núcleo de valor. Los ODM definen el horizonte del desarrollo de manera post desarrollista: está centrado en la libertad de la persona. Siguiendo la perspectiva de desarrollo humano, se ponen en el centro individuos más que estructuras económicas, y las desigualdades y procesos de exclusión sobre las cuales se deben enfocar las políticas de desarrollo son a nivel individual. Aun habiendo nociones y evidencia de desigualdad a nivel internacional, esa dimensión no es el énfasis conceptual de los ODM, que más bien miran los avances medidos a nivel de los individuos a nivel global y nacional, como muestran las metodologías propuestas para la evaluación de los avances en los distintos ODM. Eso no excluye considerar las alianzas e instituciones de cooperación que permiten viabilizar los objetivos, las cuales pueden considerarse un propósito central (Objetivo 8), pero el énfasis está puesto en las condiciones y capacidades a nivel individual. Es probable que éste sea uno de sus rasgos culturales más particulares y polémicos, visto desde la perspectiva de su implementación en contextos sociales concretos.

El segundo principio que fundamenta culturalmente a los ODM es la producción de su credibilidad. Los ODM no se legitiman sólo por la amplitud de sus signatarios o por la validez de sus supuestos normativos, sino especialmente porque intenta enfrentar la pérdida de credibilidad, y con ello la capacidad de adhesión y movilización de los proyectos de desarrollo impulsados por las agencias internacionales. Los ODM proponen una osada fuente de credibilidad a partir de la fijación de plazos temporales concretos para la obtención de resultados socialmente visibles. Este es un aspecto clave de la dimensión cultural de los ODM: construyen una definición de los tiempos socialmente significativos, de sus etapas y resultados. Como en la literatura, los ODM definen una “historia dramática” que se propone como horizonte significativo para la acción.

Más allá de la particularidad histórica y cultural de sus supuestos fundantes, el hecho de que los ODM se originaran a partir de una declaración conjunta de más de 190 países, en el contexto de una post-guerra fría que trajo consigo la pérdida de credibilidad de las agencias internacionales, es en sí mismo un hecho simbólico con significados particulares. Los ODM son también una escenificación. Ellos tienen una dimensión simbólico-preformativa: más allá del destino efectivo de su propuesta, al formularse y comunicarse realizan ya lo que anuncian a través de símbolos y ritos: la suma de todas las voluntades nacionales a favor de objetivos comunes, la definición de actores y la promulgación de sentidos y ordenamientos temporales. Y esto es ya un efecto real, independiente de su capacidad para conseguir la igualdad a nivel local. La preformatividad de los ODM es permanente: se reitera con las mediciones y avances en los ODM y por los discursos de avance.

A nivel específico de su implementación por parte de los gobiernos nacionales, los ODM *suponen* cultura en varios sentidos. No sólo se requieren las instituciones y los recursos, se requieren también los actores, las orientaciones, los lenguajes, los incentivos y los sentidos de tiempo. Ya sea que se apliquen exitosamente o que se desvíen, los ODM solo se hacen reales a nivel nacional gracias a una apropiación que está mediada también por los factores culturales preexistentes en el lugar donde se aplican. En primer lugar, están mediados por la cultura política local. Los ODM tienen por primer objetivo movilizar las voluntades de los decisores políticos, y ellas están enmarcadas en los contenidos específicos de la cultura política predominante. ¿Qué significado adquieren en cada caso los acuerdos y programas emanados de la ONU? ¿Qué legitimidades, actores, expectativas y rituales movilizan? ¿Cuál es el efecto práctico de esos significados y legitimidades sobre la orientación y resultados de los programas mismos? También están mediados por las identidades y significados del mundo de las comunidades y personas que participan en la ejecución concreta de proyectos, comunicados y legitimados en el marco de los ODM. ¿Cuál es el significado que adquiere entre ellos el tipo de “historia dramática”, o de individuos, o de resultados valorables que proponen los Objetivos del Milenio?

En un plano concreto, la relación entre comunidades y proyectos de desarrollo tiene siempre dimensiones y momentos de encuentro y conflicto, de diálogo y de asimetría. No puede ser de otra manera, pues se trata de relaciones entre mundos de significados, tiempos, identidades y valores diferentes. Estas tensiones existen incluso cuando los programas buscan aumentar al máximo su carácter culturalmente endógeno, pues el cambio provoca siempre tensiones culturales. El carácter normal de las tensiones culturales y la tendencia a las asimetrías es lo que justifica y demanda la participación social, un aspecto relevado por los propios ODM. La participación social debe ser vista como una ciudadanización del manejo de las tensiones culturales del desarrollo. Es decir, la ampliación

del carácter reflexivo y deliberativo de las diferencias y de las transformaciones culturales promovidas por los programas de desarrollo. Es probable que, sin participación, los ODM tiendan a afianzar las asimetrías de información, conocimiento y producción de significados entre las comunidades y los expertos del desarrollo, y esos aspectos deben considerarse componentes importantes de la capacidad de agencia de las personas y colectivos.

En la perspectiva de la participación, los ODM pueden ser vistos como un impulso para un nuevo “contrato cultural” de desarrollo, donde importan tanto como los objetivos como los procesos que conducen a su apropiación e implementación. El “contrato cultural” permite que más allá de la cantidad de personas que acceden, por ejemplo, a la vivienda o a la educación, se tome en cuenta el tipo de identidades, de significados para la acción, de temporalidades, de simetrías en las relaciones y de capacidades de agencia que pueden crearse dependiendo de la manera en que se construyan viviendas o se amplíe la educación. El “contrato cultural” que se establece, implícita o explícitamente, entre los actores internos y externos de un programa de desarrollo, no es de tipo liberal clásico, donde las identidades e intereses están previamente constituidos y no se ven afectados por el contrato mismo. El “contrato cultural” de los programas de desarrollo tienen inevitablemente un efecto constituyente, pues funda y redefine en parte las identidades de los contratantes. Es importante señalar que siempre hay un grado de articulación cultural entre los programas de desarrollo y las personas y comunidades involucradas en ellos. El contexto de poder en que esos programas existen conduce a esas articulaciones. La participación pretende asegurar espacios reflexivos y deliberativos, donde esa articulación se haga explícita y se debatan sus supuestos y sus consecuencias culturales.

La particularidad cultural de los ODM no constituye necesariamente un obstáculo: es también una oportunidad para reconstruir sociedades civiles de nuevo tipo. Debe recordarse que una de las dificultades básicas para la apropiación local de los programas de desarrollo tiene una de sus fuentes en la debilidad o conflictos al interior de la sociedad civil. Se trata de avanzar más allá de una idea de sociedad civil centrada en el supuesto de un consenso cultural esencial que funda la ciudadanía, y pensarla como espacio permanente de procesamiento de las diferencias. Contribuye a esto comprender que la amenaza real de la integración social no es el “otro” diferente o la pérdida del consenso en torno a un ideal abstracto de ciudadano, sino la arbitrariedad promovida por el sistema global de mercado, el colapso medioambiental y la violencia de mafias y carteles. La posibilidad de hacer de las sociedades sujetos colectivos con capacidad real de limitar esas arbitrariedades –es decir, con capacidad de agencia– supone el reconocimiento de las diversidades reales, y ello requiere potenciar la dimensión cultural de la participación.

A manera de conclusión puede señalarse que la implementación específica de los ODM en contextos culturales particulares genera irremediamente cambios, no sólo en las variables propias de cada ODM particular, sino en el contexto sociocultural más amplio en el que se instalan. Estos efectos culturales tienen un efecto de primer orden sobre la capacidad de agencia de individuos y sociedades y, por tanto, deben ser observados y evaluados como parte de los fines de largo plazo del desarrollo. Pero los efectos culturales de los ODM no son lineales, es decir, no pueden ser plenamente previstos y planificados. Ellos dependen de las prácticas, significados, actores y relaciones específicas que se ponen en juego en cada caso. Esto significa que la planificación de la implementación de los ODM debiera tener una especial sensibilidad cultural y desarrollar estudios que les permitan precisar el rango posible de sus impactos en este campo. Del mismo modo, las evaluaciones del avance de los ODM debieran considerar su impacto cultural, especialmente en relación a las condiciones culturales de la ampliación de la agencia de las personas.

Bibliografía

- Akerlof, G., Kranton, R. (2010) *Identity Economics*, Princeton, Princeton University Press.
- Arizpe, L. (2004) *The Intellectual History of Culture and Development Institutions*, Rao, V., Walton, M. (eds.) Culture and Public Action, Stanford, Stanford University Press.
- Avila, A., Díaz, M (2001) *La economía de la cultura ¿una construcción reciente?* Revista de Economía ICE, n° 972.
- Chatterjee, P. (2008) *La nación en tiempo heterogéneo*, México, Siglo XXI.
- Douglas, M. (2004) *Traditional Culture, Let's Hear No More About It*. Rao, V., Walton, M. (eds.) Culture and Public Action, Stanford, Stanford University Press.
- Elías, N. 1988 *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, FCE.
- Escobar, A. (1995) *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Escobar, New Jersey: Princeton University Press.
- Gellner, E. 2005. *Razón y cultura*, Madrid, Síntesis.
- Germani, G. (1968) *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Piados, Buenos Aires, 1968.

- Güell, P. 1984, *Cultura y proyectos de cambio en América Latina*, Estudios Sociológicos, 53, Universidad Católica de Chile.
- (2005) “Los informes de desarrollo humano en Chile: su aporte a la reflexión sociológica”, en *Persona y Sociedad*, vol XIX, n. 3, diciembre 2005.
- (2008). “¿Qué se dice cuando se dice cultura?”, *Revista de Sociología*, 22, 37-65.
- GÜELL, P., FREI, R., PALESTINI, S. (2009) *El enfoque de las prácticas: un aporte a la teoría del desarrollo*, Polis, 22.
- Harnegger, M (1972) *Los conceptos elementales del materialismo histórico*, México, Siglo XXI.
- Huntington, S. (1997) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Touchstone.
- Kymlicka, W. (1995) *Multicultural Citizenship*, Oxford, Clarendon Press.
- Lechner, N. (1985) *Los patios interiores de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lewis, O. (1961) *Antropología de la Pobreza. Cinco Familias*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mattelard, A., Neveau, E. (2004) *Introducción a los estudios culturales*, Barcelona, Paidós.
- Moser, C. (1996) *Confronting crisis: a comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*, Washington DC, World Bank.
- Pereira, V. (1980). *Paulo Freire e o nacionalismo-desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- PNUD (1994) *Informe Global de Desarrollo Humano: Un programa para la cumbre mundial sobre desarrollo social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1999) *Informe Global de Desarrollo Humano*, Madrid, Mundiprensa.
- (2004) *Informe global de Desarrollo Humano: la libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Madrid, Mundiprensa
- Rodríguez, I. (Ed.) (2001) *Convergencia de Tiempos: estudios subalternos/contextos latinoamericanos: estado, cultura, subalternidad*, Amsterdam, Atlanta.
- Rossanvallon, P. (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires, Manantial, 1995.
- Said, E. (2002) *Orientalismo*, Madrid, Debate.

- Sen, A. (1997) *Identidad y Violencia*, Buenos Aires, Katz.
- Sorj, B., Martuccelli, D. (2008) *El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI / Editora Iberoamericana, 2008.
- Spivak, G. (1999) *A critique of Postcolonial Reason*, Harvard University Press, Cambridge.
- Stein, E., Tommasi, M. et al. (2006) *La política de las políticas públicas*, México, Planeta.
- Williams, R. (1983) *Keywords. A Vocabulary of Culture and Society*, New York, Oxford University Press.
- Yúdice, G. (2008) *El recurso de la cultura*, Barcelona, Gedisa

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: EXCLUSIÓN Y COHESIÓN SOCIAL

Patricio Rivas Herrera

La exclusión como fisonomía de época, avances y persistencias

Desde hace tres décadas, y con considerables dificultades, las políticas culturales, asumidas como elementos claves del desarrollo humano, han forjado modelos basados en la cooperación solidaria, en la ampliación de la participación social, en la potenciación de la diversidad cultural, en el resguardo del patrimonio material e inmaterial, en la potenciación de las prácticas creativas y en el protagonismo de las comunidades, principios que han incidido en la articulación de fructíferos modelos en otros campos.

En efecto, la naturaleza de los mundos creativos y la creciente centralidad de la cultura han impelido a asumir los desafíos de nuestra época desde una dimensión cultural. Asunto que se puede verificar, de manera directa, en el reconocimiento de que la cultura juega un rol clave en la superación de los grandes problemas y tensiones que enfrenta la humanidad y en el logro de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), los cuales tienen como eje articulador la superación de las exclusiones e inequidades a partir del despliegue de una noción de desarrollo sostenible e integral (ONU, 2005).

En consonancia con ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008) ha enfatizado que éste no se reduce al aumento de la riqueza o al incremento del ingreso per cápita, sino que está asido al fortalecimiento de la equidad, de la democracia, del equilibrio ecológico y de la justicia de género.

Es importante recordar que en el momento en que los jefes y jefas de Estado y Gobierno acuerdan los ODM y reafirman su compromiso con la paz y la asociación mundial (ONU, 2000), ingresábamos al tercer milenio en condiciones de prosperidad nunca antes conocidas en la historia humana, con abundantes recursos materiales, en medio de un acelerado progreso de la ciencia y de la tecnología y en un contexto de amplia consagración de los derechos políticos, sociales y culturales y de las institucionalidades democráticas, conquistas que propiciaron la creciente convicción de que es posible y necesario mejorar nuestra vida colectiva en el ciclo de nuestras propias existencias.

Hacia mediados de la década de 1990 se produce un clima psicológico de significativo optimismo en las instituciones, Estados y grandes comunidades idiomáticas respecto a un presente que se alargaba como tiempo social y a un futuro que se veía más promisorio de configurar. Este clima de época gestionó grandes iniciativas de transformación progresiva, que como se verá más adelante se fueron frustrando hasta generar un nuevo malestar cultural de la sociedad.

No obstante, la instalación de la superación de las exclusiones e inequidades como eje articulador se sustenta también en el hecho de que a pesar de los extraordinarios avances y del expansivo optimismo, nuestra época ha sido caracterizada como la era de las desigualdades (Bauman, 1999; Castells, 1998; Fitoussi y Rosanvallon, 1997; Hobsbawm, 1995, 2007; Negri, 2000; Sen, 2000, 2007). Para ilustrar la magnitud de las diferencias, la brecha entre el quintil más rico y más pobre, de 30 a 1 en 1960, pasó a ser de 74 a 1 en 1997, situación que se exacerba si se considera que el 10 por 100 más rico concentra el 85 por 100 del capital mundial, mientras que el 50 por 100 de la población ostenta solo el 1 por 100 (Universidad de las Naciones Unidas, 2006, citado en Sen, 2007).

Por ello, particularmente a partir de las crisis económicas de 1994 y 1997, crece la sensación de que el modelo económico neoliberal no sólo no era infalible, sino que la fórmula aplicada no conduciría a una etapa de crecimiento sostenido que terminaría favoreciendo, por una suerte de desbordamiento, a todos los sectores de la sociedad. Es más, en un contexto de debilitamiento del Estado de bienestar y de las políticas desarrollistas, el aumento de las inequidades y las fracturas sociales que ello provoca comienzan a ser cada vez más evidentes (Rivas, 2007).

Así, estos autores advierten anticipadamente los riesgos de la desregulación de la economía y de la primacía de un modelo cuyas ganancias se sustentan más en la especulación financiera que en el incremento de la productividad. Del mismo modo, resaltan que en las lógicas de la globalización, en un sentido duro, o de la mundialización, referida a la constitución acelerada de una nueva comunidad transnacional, se evidencian múltiples puntos de desajustes, entre los cuales sobresale la tendencia a distribuir de manera desigual las ganancias, beneficios y costos derivados del progreso civilizatorio.

A fines de los años 90 utilicé la metáfora de los tres relojes, o cronos, para representar el hecho de que en nuestra región acontece una pronunciada asincronía, caracterizada por la superposición de diversos tiempos históricos, entre grupos humanos que viven en la premodernidad al lado de otros que, en los mismos espacios

nacionales, sobrellevan una modernidad en crisis, y de unos pocos que participan en los grandes circuitos urbanos desterritorializados de la globalización y del consumo.

Entre estos tres tiempos simultáneos se producen interfaces que constantemente relocalizan a comunidades y sujetos; así, algunos que habían logrado salir de la premodernidad son nuevamente replegados, por la fuerza de la economía y del mercado, al punto que habían pretendido superar. Un ejemplo de ello es que el actual aumento del desempleo produjo un regreso a la pobreza, e inclusive a la extrema pobreza, de sectores que habían logrado romper con sus cercos psicosociales y materiales.

Es necesario aclarar que en ningún caso esta tesis implica negar que todos participan, de algún modo, de la globalización. Tampoco se debe caer en el grave equívoco de interpretar estas asimetrías temporales como diversidades culturales no jerarquizadas, al amparo de un pretendido resguardo de lo autóctono, de lo local, ancestral u originario. Las políticas de protección del patrimonio, material e inmaterial, deben garantizar que sus portadores no resulten perjudicados en las actuales relaciones económicas y que accedan a un reparto equitativo de los beneficios. Asimismo, deben evitar que estos sean transformados en figuras caricaturescas de los mundos históricos de cada lugar. Frecuentemente se tiende a trivializar y folclorizar la pobreza como una situación de identidad cultural, que llega a convertirse, dolorosamente, en parte del paisaje natural.

Ante todo, lo que busca resaltar la analogía de los tres cronos es el hecho de que las diferencias temporales están asociadas a formas de vida disímiles que en la práctica implican desiguales niveles de salud, vivienda, servicios básicos, acceso a la educación, cultura y justicia. Ordenamiento social abrumadoramente inequitativo que condena a la mayoría de la población a una cotidianidad de subsistencia que consume la mayor parte de su tiempo existencial y creativo.

Estos procesos revisten especial importancia en América Latina y el Caribe, región que ha sido signada como una de las más inequitativas del mundo (ONU, 2005), mientras que los países que presentan los más altos índices de desarrollo humano exhiben un coeficiente GINI¹ inferior a 40. En el caso de América Latina, en la mayoría de las naciones éste se ubica entre 50 y 60 puntos porcentuales (ONU, 2008).

1. Un valor de 0 representa la igualdad perfecta, y un valor de 100, la desigualdad perfecta. Argentina, 51.3; Perú, 52.0; El Salvador, 52,4; Ecuador, 53.6; Chile, 54.9; Guatemala, 55.1; Panamá, 56.1; Brasil, 57; Paraguay, 58,4; Colombia, 58.6; Bolivia, 60.1.

Desde Bauman (1999) se puede sugerir que en nuestra región acontece la globalización y ampliación de las libertades para unos pocos y la localización y un destino indeseado para muchos, lo cual expresa una suerte de estratificación de la libertad y de los derechos.

Hay que destacar que a las antiguas y extendidas desigualdades del siglo XX se agregan nuevas formas de exclusión, vinculadas al déficit en la apropiación social de las tecnologías, en la libre movilidad, así como en el acceso a la información. Todo esto urde una nueva matriz de desigualdades y tensiones, y una difícil relación entre exclusión e inclusión que se expresa con singular claridad en la suerte de los mundos migratorios.

Lo que demuestra la persistencia del fenómeno de la exclusión y los ODM que intentan reducirla o erradicarla es la necesidad de buscar modelos de desarrollo éticos e integrales, que reinstalen a los seres humanos como centro de las políticas económicas, culturales y sociales. Desarrollo que desde Sen (1997) debe ser asumido como un proceso de ensanchamiento de las libertades fundamentales y del bienestar de los individuos, de acuerdo al cual la eliminación de la pobreza y la superación de las marginalidades operan como una condición para alcanzar los fines delineados.

Ahora bien, la disminución de las inequidades no es sólo un imperativo ético, sino una condición fundamental para lograr mayores niveles de desarrollo y crecimiento económico. Trabajos recientes en este campo demuestran que las disparidades en el ingreso van acompañadas de divergencias en la capacidad de influencia política, de un mayor debilitamiento de las instituciones de la democracia y de una menor estabilidad gubernamental.

Al mismo tiempo, la exclusión social y económica de importantes sectores de la población afecta negativamente la inversión en educación, la acumulación de capital humano avanzado y el despliegue tecnológico, factores que explican en grado sustantivo las brechas en los niveles de crecimiento y desarrollo económico y la persistencia de la dependencia, de la pobreza y de las desigualdades (Ros, 2004).

Al momento de efectuar un balance de lo acontecido a diez años de la formulación de los ODM, el *Informe 2010* (ONU, 2010) señala que entre 1990 y 2005 la pobreza extrema a nivel mundial se redujo de un 47 por 100 a un 27 por 100, lo cual significa que 1.400 millones de personas viven con menos de US\$1,25 dólares diarios. La meta es reducir a la mitad, en 2015, los niveles existentes en 1990. Es decir, llegar a 920 millones de personas en condiciones de extrema pobreza. Sin embargo, se vaticina que los avances alcanzados se desacelerarán en los paí-

ses en vías de desarrollo, principalmente por los efectos que la crisis financiera de 2008 ha tenido sobre el sector real² de la economía.

Conviene recordar que, hasta hace poco, el modelo analítico que se utilizaba recurrentemente para explicar estos asuntos se basaba en la categoría de subdesarrollo. Hoy de lo que se habla es de un orden mundial de la inequidad que cruza transversalmente los diversos territorios nacionales del planeta, en una estructura donde la relación entre desarrollo y “subdesarrollo” no desaparece, pero se complejiza al extenderse las brechas de desigualdades entre las regiones del mundo y en el interior de cada una de ellas.

Por otra parte, algunas miradas críticas enfatizan que la línea de miseria está fijada de acuerdo a la realidad de países extremadamente pobres, por lo cual inclusive el alcance de la meta trazada no se traduciría en una verdadera erradicación de la pobreza extrema, y menos aún de las exclusiones e inequidades, que remiten a lógicas distributivas que hacen viable la convivencia de las desigualdades con el incremento de la riqueza.

Asimismo, el informe sostiene que los avances son *irregulares*. Una muestra de ello es que los grupos más vulnerables de la población que menos han contribuido al cambio climático son los que más sufren sus nocivos efectos; se confirma la insistencia de acentuadas desigualdades en materia de salud y educación, el estancamiento de la erradicación del hambre y el incremento de las personas subnutridas, singularmente en los niños menores de 5 años.

En definitiva, los indicadores muestran lentos avances y la persistencia de condiciones de vida disímiles según localización geográfica, sexo, etnia, edad y minusvalías.

Si bien América Latina y el Caribe está próxima³ a alcanzar los ODM en materia de reducción de la pobreza extrema, al recorrer sus centros urbanos y sus pequeñas localidades se verifican abrumadoras desigualdades económicas, sociales, políticas, geográficas, culturales, étnicas y de género, que se traducen en fenómenos de exclusión o de inclusiones deterioradas.

2. Exportaciones, remesas, inversión extranjera, deterioro de los términos de intercambio y de la confianza, lo cual redundaría en un incremento del desempleo y, por tanto, de los niveles de ingreso de las familias.

3. Entre 1990 y 2005 la pobreza extrema ha disminuido del 11 al 8 por 100; la meta es reducirla al 5,5 por 100.

En este punto es pertinente realizar una aclaración conceptual. Siguiendo a Amartya Sen (2007), cuando se aborda el fenómeno de la exclusión, entendido como privación, en este caso de derechos fundamentales o de beneficios económicos y sociales, también es indispensable reconocer las *inclusiones desiguales* en condiciones de inequidad, es decir, situaciones en que diversos sectores son incluidos sobre la base de una relación en que terminan siendo objeto de un trato injusto.

Por ejemplo, en un tiempo donde en los imaginarios colectivos circula la convicción de que los temas de género han progresado en amplitud y profundidad, en los espacios por excelencia del pensamiento avanzado y crítico, como ocurre con la universidad, un número muy reducido de mujeres ocupa cargos estratégicos y decisivos en estas instituciones. También la inclusión desfavorable se hace presente en los contextos en que el trabajo adquiere rasgos de semiesclavitud –trabajo doméstico, infantil y la maquila en lugares de Asia, la India e inclusive América Latina–, o cuando los sectores más vulnerables acceden a servicios de salud, alimentación, vivencia, cultura y educación de insuficiente calidad.

En todos estos casos se trata de una inclusión que consagra la desigualdad, que reproduce las distancias entre los grupos sociales y que minimiza las exclusiones, configurando un orden de lo “real” sustentado en jerarquías, asimetrías y brechas.

Por ello, cuando se formulan políticas públicas en este campo, el asunto radica en no olvidar incluir ambos tipos de inequidades. En definitiva, la superación de las *exclusiones e inclusiones desfavorables*, que tienden a concentrarse en una misma persona y sector de la sociedad, demandan un replanteamiento de las prioridades, de las políticas y de la distribución y destinación de los recursos, así como de la capacidad cultural del pensamiento político para saber poner nombre a aquellos fenómenos que son relevantes y simultáneamente nuevos. La política, al mencionar algo, lo hace presente y lo convierte en un asunto a ser tratado.

En este sentido, la inclusión de la cultura como un elemento gravitacional del desarrollo sostenible, y la formulación de enfoques valóricos, son también resultado del reconocimiento de que la economía de corriente principal es insuficiente para resolver los problemas de alcance mundial y de que ésta, en un sentido crítico, evidencia un “vacío intelectual” para proporcionar una respuesta eficiente a las tensiones y dificultades emergentes (Watkins, 1999).

Así, autores como Sen (1997, 2000, 2007) han influido de forma determinante en que los organismos internacionales y gobernantes consideren seriamente los efectos del crecimiento económico sobre las condiciones existenciales de sus habitantes, y que incorporen variables que tienen que ver con la calidad de vida de las personas como indicadores del desarrollo humano.

Exclusiones, inclusiones desiguales y transformaciones en marcha

Estas agudas fracturas que persisten hasta nuestros días acontecen en medio de una profunda mutación cultural. La globalización y los procesos de internacionalización, como se ha planteado insistentemente, no son solo un asunto de la economía, de los mercados y de la macro política, sino también un fenómeno de reagrupación de los movimientos humanos que trazan nuevos sentidos sociales y originales mentalidades. En efecto, se vive una reemergencia de lo social a partir de la actual crisis de la economía internacional que abarca, temáticamente, desde las condiciones de existencia locales hasta la paz internacional. Este “regreso de lo social” al territorio de las definiciones políticas puede alcanzar niveles de alta productividad transformadora en los sistemas de gobierno nacionales y locales.

En esencia, asistimos a una radical transformación cultural de época que nos impele a pensar de otras formas los asuntos vinculados a la exclusión, a la participación y a la cohesión social.

Ahora bien, si desde distintos escenarios de la democracia participativa y desde el regreso de lo social se resalta la participación como factor constitutivo del tejido ciudadano, ello exige a quienes diseñan e implementan las políticas públicas, nacionales y supranacionales, reconocer la pluralidad, conceder protagonismo a todos los actores y promover la cooperación solidaria entre las comunidades, otorgándoles cada vez más a ellas un rol de coparticipación en la planificación y evaluación de lo que se implementa en los ejercicios sociales.

La globalización está lejos de conducirnos a un mundo uniforme, plano, ritualista, simple, homogéneo y justo; antes al contrario, apunta hacia un aumento de las diversidades, de las demandas, de las necesidades e inequidades. Sin ingresar en un debate substantivista del concepto de globalización, es preciso consignar que las crisis financieras han redibujado con mucha agudeza las pretensiones con que se instaló esta categoría en la historia.

Nuestras realidades son notablemente más complejas que las de hace apenas algunos años. A diferencia de otros períodos históricos, en los cuales la maduración de las transformaciones eran lentas, hoy las tensiones nos al-

canzan antes de que logremos dotarnos de modelos de acción plásticos, efectivos y dinámicos. Ya es un lugar común señalar que las sociedades se reconfiguran de manera tan acelerada que descolocan las analíticas en uso y los enfoques consagrados de pensamiento. Esta vertiginosa velocidad del cambio por abajo no es compatible con la lentitud y parsimonia extrema con que operan las instituciones de los Estados nacionales, muchas de ellas herederas de una asentada lógica presidencialista y congelada en el ciclo de la “alta política”.

En las cartografías actuales, el Estado Nación, el cual aún opera como instancia de “cohesión social e integración cultural” (Borja y Castells, 1999, p.16), y que en las últimas décadas se ha cristalizado en la figura de un Estado mínimo y evaluador, ha quedado desprovisto de instrumentales organizativos y de gobierno que le permitan conducir y administrar con eficacia los procesos de desarrollo. El Estado resulta muy pequeño para influir en los flujos mundializados y para enfrentar los grandes procesos de transformación civilizatoria, y muy grande para comprender con sensibilidad próxima a los movimientos sociales, a las comunidades locales y a las nuevas agendas de derecho (Borja y Castells, 1999; Rivas, 2002).

No se trata tanto de reducir sus costos de todo tipo, sino de mejorar de manera sustantiva su productividad movilizadora. En otras palabras, el núcleo no se sitúa en el tamaño de su burocracia y administración, sino en la ductibilidad para desplazarse en dos niveles, frente a lo original y emergente, procurando la instalación de nuevos diálogos y formas de relación con lo social, y en cómo redefine su rol de institución al servicio del bienestar de comunidades amplias y complejas, que han dejado de observarlo como la efigie solemne de la democracia y que asumen un rol más activo y propositivo frente a él.

Estas tensiones estructurales de los Estados y de los sistemas políticos derivan de las corrientes de transformación social, económica y cultural precipitadas en las últimas décadas, durante las cuales se han confrontado los enfoques liberales de la sociedad y los que emergieron alrededor de las corrientes del desarrollo y keynesianas en sus distintas escuelas. Sin embargo, a pesar de la agudeza de ambos paradigmas, hay que destacar que ninguno de ellos anticipó la naturaleza de las mutaciones en marcha, ni integró de manera congruente los procesos emergentes, sus actores y las nuevas estructuras de demanda.

El estallido de la burbuja inmobiliaria, las nuevas xenofobias e integrismos, la exacerbación de la violencia y del narcotráfico y los atentados del 11 de septiembre de 2001 han derivado, la mayoría de las veces, en nuevas prioridades que dislocan la efectividad de los modelos a partir de los cuales se trabaja. Estas torsiones de la econo-

mía, de la paz y de la cultura están signadas por grandes intereses de poder que se sitúan por arriba de los acuerdos y metas contraídas por los organismos e instituciones nacionales e internacionales.

Como sostiene Castells (2003), al analizar *El mundo después del 11 de septiembre*, no es el acontecimiento en sí mismo, sino las reacciones y giros que estos provocan en términos de geopolítica mundial. En este caso específico, el atentado derivó en un volcamiento de las prioridades hacia los temas de seguridad, en un incremento del gasto militar y en la cristalización de comunidades y culturas foráneas como sospechosas, las cuales, desde una lógica postcolonial, deben ser vigiladas y neutralizadas, generando con ello nuevas exclusiones y abusos.

En muchas regiones del planeta ha brotado, a partir de lo anterior, una práctica de la seguridad que enmudece la idea de espacio público y democrático, vertebrando con ello nuevas tensiones culturales con grupos juveniles urbanos, comunidades originarias, afro descendientes, y movimientos sociales que levantan programas alternativos de nuevas libertades.

Paralelamente, los recientes terremotos de Haití y Chile, la persistencia del trabajo infantil, la débil participación de la mujer en las esferas de decisión política, los desastres naturales –que se concentran y tornan más frecuentes en los países más pobres–, el derrame de petróleo y el derrumbe de la mina San José en el norte de Chile, visibilizan un continente latente en el cual persisten profundos problemas estructurales.

En definitiva, estos trágicos eventos que localizan a la incertidumbre como constante demuestran la fragilidad de los equilibrios alcanzados, la inadecuación de los modelos actuales para asumir lo imprevisto, y convierten los patrones de planificación, que operan con efectividad en contextos estables, en marcos de referencias blandos y genéricos.

Uno de los aspectos esenciales que surge de la reflexión pretérita es la necesidad de actualizar los criterios de diseño, planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas en toda la región, donde lo público de estas políticas no queda reducido solo a las iniciativas de Estado, sino en cómo se asume programáticamente los asuntos sociales que afectan a los grupos humanos.

En un plano supranacional, estas tensiones evidencian que la postergación de una profunda reforma de los organismos internacionales es ya un asunto perentorio. En la práctica, la relación entre éstos y los Estados tiende a estar

demasiado centrada en temas parciales y unilaterales, aunque relevantes. Pero más delicado aún es el hecho de que importantes instancias de cooperación internacional, desde la primacía de una lógica de la no intervención mal entendida, tienen poca o episódica relación con los territorios regionales y locales de cada país, consagrándose de esta forma una subcultura ensimismada en sus marcos lógicos, pero escasamente vinculada a los procesos de impacto y de evaluación territorial.

Lo que se sugiere es que así como las agendas de modernización del Estado en los últimos veinte años han insistido en el empoderamiento de lo local, en la descentralización y desconcentración como una estrategia para actuar eficientemente ante las nuevas complejidades, situación análoga debería ocurrir con los entramados de instituciones y centros de cooperación internacional.

Las organizaciones de mayor alcance, impacto y producción suelen ser las más sensibles a las oportunidades provenientes que se esculpen en los debates comunitarios, en las experiencias de nivel medio o de base de cada país y en la capacidad de escuchar a los actores y gestores temáticos, que suelen ser quienes más prontamente perciben las obturaciones de la planificación y quienes más sugieren ideas operacionales con valor práctico y prospectivo.

En consonancia con lo anteriormente dicho, se requiere incrementar el protagonismo y capacidad de influencia de los gobiernos locales, los cuales gozan de una mayor flexibilidad, representación, cercanía y legitimidad ante sus comunidades (Borja y Castells, 1999).

En definitiva, es esencial contar con políticas locales, nacionales y supranacionales que se dejen afectar y sorprender por las realidades sociales emergentes y que incluyan la participación de los grupos implicados, lo cual, lamentablemente, está lejos de ser un criterio aceptado y ampliamente usado.

Las aporías de la cohesión social

Resulta evidente que hoy transitamos por un fructífero desconcierto de lo que se entiende por política, democracia, ciudadanía y cohesión social, y no es un problema menor que esto ocurra en un contexto de creciente integración de los paradigmas de la cultura, que plantean una mayor relación con el mundo de la vida y sus transformaciones.

El concepto de cohesión social, como pretensión y búsqueda de comunidades conectadas, se ha visto sometido, por razones históricas y sociales, al debate interpretativo, a una cierta hermenéutica de la crítica social. Por una parte, no hay que olvidar que este afán se ha logrado a largo de la historia a partir de la negación de lo diverso, de la normalización y disciplinamiento de las sociedades y de la sanción de las desviaciones.

En América Latina, el uso de facto de la noción de cohesión, con sus distintas configuraciones de época, durante el siglo XIX y gran parte del XX, se verificó como elemento constitutivo de la construcción de los Estados nacionales, del control de los territorios, de la localización de los cuerpos y de las costumbres, en el marco de lograr que la “*civilización*” emergente superara a la “*barbarie*” pretérita.

Pero también, en los últimos años, la cohesión social se ha entendido como articulación de los intereses compartidos e integración de las diversidades en juego a nivel territorial y local. Desde esta óptica, la cohesión se forja democráticamente, es decir, a partir del protagonismo de los actores, movimientos y procesos sociales. En este sentido, implica también un ejercicio de superación de las asimetrías y exclusiones que recorren el mapa de lo “real”, exige incorporar a quienes no se sienten incluidos y, en muchas ocasiones, famélicamente escuchados. Es decir, la cohesión democrática implica integrar a los que no tienen capacidad factual de hacer presentes sus necesidades y, desde un ángulo más específico, demanda iniciar el difícil camino de superar las asimetrías existentes en el plano local.

Hay esfuerzos civilizatorios que por su naturaleza se justifican y explican a partir de sí mismos, de su esencia interna, como ocurre con la superación de la pobreza, de las inequidades, el respeto a los derechos humanos y los afanes de una mayor justicia social. Empero, en casos como los de la cohesión, es indispensable articularlos con categorías que los complementen, expliquen y localicen en términos de una trayectoria progresista y democrática.

Por ello, más allá de que los ODM, el desarrollo sostenible, la paz duradera y el fortalecimiento de las dinámicas democráticas sean elementos sustantivos de las visiones de un buen gobierno, y de que los paradigmas que apelan a la cohesión social consigan rápidos acuerdos, la noción de cohesión debe abrirse y problematizarse.

El rasgo esencial de la cohesión democrática debe ser la diversidad y la inclusión de los que tienen escasa presencia y voz en los espacios oficiales. Poco aporta al logro de los ODM la cohesión entre iguales, el encuadramiento uniforme y oficial. Cohesión democrática es la gestación de una horizontalidad basada en la reflexión colectiva,

en el debate, en el diálogo y en la construcción de grandes consensos que vayan más allá de lo instrumental para lograr esferas de racionalidad donde los intereses y propósitos de cada cual aludan a la superación de todo tipo de pobreza y exclusiones.

Afortunadamente, el pensamiento emergente postula la necesidad de integrar alrededor de la pluralidad de las formas de vida. Frente a estas tendencias, la noción de cohesión está impelida a ganar en plasticidad. Lo que se requiere es favorecer una situación de asamblea creativa donde los diferentes grupos humanos hagan aportaciones desde sus singulares y múltiples diversidades.

Uno de los grandes aportes en las líneas de indagación y sugerencias de Karl Otto Apel es la reinstalación del universalismo como una preocupación cultural y democrática de primera magnitud. Pero hay que recordar que de la observación de criterios universales no se afirman valores universales en sí mismos, separados de sus contextos particulares (Touraine, 1998). Al instalar la cohesión como un observable teórico, político y valórico, se la resalta como un afluente inserto en los espacios culturales, históricos e identitarios. Por lo cual sería un error suponer que estos rasgos debilitan su consistencia, ya que ésta no puede afirmarse en contra de la tradición y de los marcos históricos, sino que debe interpretarlos y someterlos a una constante actualización, que más que conceptual es sociocultural. De ahí que sea sensible separar esta categoría en su forma contemporánea de lo que se asumió como cohesión desde los siglos XIX y XX.

La saga de las políticas y derechos culturales

Si contemplamos la polifónica saga de las políticas culturales, vinculadas al despliegue de los derechos, es posible consensuar en una primera aproximación que en América Latina, en virtud del debate que se ha realizado tanto en las estructuras políticas formales como en los territorios creativos y culturales, se han logrado por lo menos tres avances fundamentales en materia de inclusión y cohesión social. Pero también hay que enfatizar que estos progresos no son automáticamente sostenibles ni irreversibles.

Una de las tensiones de las conquistas de la cohesión y de la ciudadanía, en el campo cultural y otros, es que solo serán progresivos y ganarán en amplitud en el justo grado que movilicen voluntades, decisiones y pasiones sociales.

En primer lugar, en los últimos veinte años se ha consensuado que la cultura no se constriñe a las bellas artes, sino que remite con especial fuerza a las formas de vivir juntos y a los modos en cómo las comunidades humanas se ven a sí mismas. En definitiva, la cultura deja de ser percibida como un bien suntuoso propio de las elites, con lo cual, progresivamente, las políticas culturales decimonónicas comienzan a ser sustituidas por enfoques que asumen la cultura como un derecho humano fundamental, como un factor e indicador de desarrollo, como un mecanismo de redistribución de derechos, de participación ciudadana y como elemento perentorio para la expansión de las libertades, la creatividad, la imaginación y la capacidad de transformación de la “realidad”. Giro que impele a un aumento de la inversión pública en cultura y a una mayor autonomía institucional para garantizar que las personas puedan participar libremente de la vida cultural y de los servicios y bienes generados en este campo.

Al enunciar que la cultura es un derecho, comienza a visibilizarse que el acceso a los bienes y servicios culturales, al igual que en otros ámbitos humanos, se distribuye de manera desigual en función de factores económicos, étnicos, geográficos y sociales.

Si bien más del 90 por 100 de la población consume medios masivos de comunicación social, continúa siendo muy bajo el porcentaje de personas que participan de la producción literaria, del teatro, de la danza y de las artes visuales. Lo que se verifica a nivel mundial es que el consumo cultural crece y se diversifica en los sectores de altos ingresos, y se restringe en los sectores rurales y en las localidades de menos de 100 mil habitantes, territorios en que la falta de infraestructura y oferta cultural condiciona la aparición de nuevas inequidades.

Del mismo modo, la expansión de la seguridad ciudadana y el debilitamiento del vínculo social han favorecido el consumo cultural doméstico, en desmedro del colectivo, lo cual redundo en una subutilización del espacio público, en la merma de la vida social y de los procesos de identificación territorial.

Nuevamente es pertinente enfatizar que el resguardo de lo local no puede operar al servicio de la exclusión de importantes sectores de la sociedad, impidiéndoles participar plenamente de la amplia vida cultural del país. Resultaría en extremo pernicioso naturalizar el acceso a los bienes y servicios culturales en el sentido de que algunas producciones serían propias de las culturas populares, y otras, de las elites.

Por tanto, si se aspira a que la cultura juegue un rol clave en la superación de los problemas actuales, es urgente construir acuerdos, diseñar políticas y mecanismos que conduzcan a la reducción de las inequidades cultura-

les. El desafío en el mediano plazo es producir transversalidades y democratizar el acceso a la producción cultural. No solo desde el eslabón del consumo, sino también desde el fomento de la producción. De esta forma, en términos fácticos, la participación cultural se convierte en una suerte de *test* de la vida democrática.

Al construirse grandes acuerdos sociales sobre el rol que la cultura juega en el desarrollo humano, y al legislarse sobre esto, se hacen notorias las profundas distancias, anomalías y discriminaciones que existen en este ámbito, fenómeno que fue invisibilizado hasta muy avanzado el siglo XX. En la medida en que la cultura se asume como un asunto público y como una preocupación en las agendas de Estado, comienzan a proliferar y a expandirse las políticas que buscan superar las asimetrías y ampliar los derechos. Al mismo tiempo, abrir el tema de la cultura a los derechos y desarrollo potenció la emergencia de múltiples subjetividades políticas y estéticas, así como la configuración de intereses colectivos estructurados y programáticamente congruentes que apelan por su democratización y despliegue.

Un segundo aporte consiste en que un considerable número de altas instituciones de Estado, en el campo de la cultura, han contado en su etapa fundacional con debates y propuestas por parte de las comunidades creativas y ciudadanas, superando así la ritualidad burocrática que suele acompañar a la construcción de ministerios y carteras.

Este fenómeno coincide con la construcción participativa de políticas, de programas y, en algunos casos, de presupuestos descentralizados. Asistimos así a todo un giro de los asuntos de Estado en cultura, que adquieren un mayor impacto y relevancia en la medida en que la participación garantiza la inclusión de grupos históricamente excluidos y, por tanto, estos procesos propician la formación, información y movilización de los grupos sociales.

En este campo, el desafío pendiente es incrementar la participación de lo ensayístico, lo cual favorecerá la transformación y pluralidad de las mentalidades ciudadanas. Tema que, si bien se reconoce a nivel discursivo, y ecotadamente en el ámbito de las políticas públicas, hasta la actualidad no ha logrado establecer un nivel de presencia suficiente.

En tercer lugar, las políticas culturales de última generación han permitido abordar con ductibilidad fenómenos emergentes como las nuevas migraciones, los derechos de autor, la protección de los saberes ancestrales, del pa-

trimonio inmaterial y las relaciones emergentes entre industrias culturales y nuevos formatos tecnológicos, dinámicas que frecuentemente no se ven favorecidas por las lógicas dominantes de la globalización, pero que sí apoyan la irrupción de pequeñas empresas de gestión, de políticas de fomento comunal, de acuerdo entre actores de diversos países, que tienen un creciente impacto en los procesos de movilidad social y en el alcance de mayores niveles de equidad.

Si la cultura, efectivamente, es uno de los espacios donde las personas debaten y consensuan acuerdos, entonces es aquí donde se debe construir el nuevo tejido democrático, una nueva forma de existir en sociedad.

Pero también esto impele a amplificar la noción de políticas culturales: no se trata sólo de asumir la cultura como un asunto público, sino las políticas públicas como un asunto cultural. La instalación de nuevas prácticas de gobierno, la asociación mundial para el desarrollo, la protección del medio ambiente, el mejoramiento de la salud, la universalización de la enseñanza primaria, la igualdad de género, la lucha contra las pandemias y el establecimiento de orden más equitativo implica modificar las formas de vivir juntos, es decir, una ingente mutación cultural.

Se puede postular a modo de tesis de trabajo la idea del Estado, del desarrollo y de los derechos culturales, entendiendo que estos son una forma actualizada del antiguo Estado de bienestar. Son tantas las transformaciones que viviremos, desde el medio ambiente hasta la educación, la salud pública o las nociones de familia y comunidad, que debemos buscar en ámbitos como los culturales las posibilidades de reinventar no sólo el mundo de la vida, sino las formas en cómo superamos con consistencia los problemas de la inequidad en todas sus manifestaciones.

La sociedad es algo no terminado, incompleto, dinámico, que se reinventa de forma permanente. Por ello necesitamos continuar incrementando los espacios de diálogo, de reflexión, y los encuentros de saber y comprensión de los procesos en marcha. Hemos acumulado una gran cantidad de diagnósticos, identificado lo aborrecible y consensuado metas de largo plazo, pero aún enfrentamos un déficit de propuestas, modelos de operaciones, de voluntades políticas y alianzas duraderas para concretar cambios que son indispensables y necesarios. En todo esto, lo que se arriesga es algo más que el cumplimiento de los acuerdos, dado que lo que está en juego es la vida y las condiciones de existencia de nuestras sociedades.

Referencias

- BAUMAN, Zygmunt, *La Globalización. Consecuencias Humanas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- BECK, Ulrich, *La Invención de lo Político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Bogotá, Taurus, 1999.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información*, Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- CASTELLS, Manuel y SERRA, Narcís (Eds.), *Guerra y paz en el siglo XXI*, Barcelona, Tusquest, 2003.
- FITOUSSI, Jean-Paul y ROSANVALLON, Pierre, *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires, Manantial, 1997.
- HOBSBAWM, Erick, *Historia del Siglo XX*, Madrid, Crítica, 1995.
- HOBSBAWM, Erick, *Guerra y paz en el siglo XXI*, Barcelona, Crítica, 2007.
- NEGRI, Toni, *Imperio*, México: Paidós, 2000.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración del Milenio 55/2, 13 de septiembre de 2000*, Disponible en <http://www.undp.org/spanish/mdg/docs/-declaracion.pdf?Open&DS=A/RES/55/2&Lang=S> [Fecha de consulta: 22 de julio de 2010].
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2005.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe 2010. Objetivos de desarrollo del milenio*, 2010, Disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/?path=-/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf. [Fecha de consulta: 12 de julio de 2010].
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático*, 2008. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2010].
- RIVAS, Patricio, “*Cultura, Estado y ciudadanía*”. *¿Cómo soñamos vivir? Documento de Trabajo III Cabildo Nacional de la Cultura y las Artes*. Santiago de Chile, División de Cultura Ministerio de Educación de Chile, 2002.
- RIVAS, Patricio, “*Cultura y Desarrollo. Una agenda abierta e indispensable*”. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, primavera, número 017, 2007, pp.49-57.

- ROS, Jaime, *La Teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- SEN, Amartya, *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Paidós, 1997.
- SEN, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Planeta, 2000.
- SEN, Amartya y KLIKSBURG, Bernardo, *Primero la gente*, Barcelona, Deusto, 2007.
- TOURAINE, Alain, *Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- WATKINS, Kevin. *Crecimiento económico con equidad*, Barcelona, Intermón, 1999.

CAPITAL SOCIAL. CRISIS Y METAS DEL MILENIO. ALGUNAS REFLEXIONES ESTRATÉGICAS

Bernardo Kliksberg¹

La crisis mundial iniciada a fines del 2007 en Wall Street, la mayor en ochenta años, ha cuestionado las bases de los análisis convencionales del funcionamiento del sistema económico. El **New York Times** editorializa: “Seamos claros, la crisis causada por la irresponsabilidad de los bancos costó al país más de 120 billones de dólares. Cualquier cálculo debe incluir también la mayor recesión desde los años treinta, y la pérdida de 7 millones de puestos de trabajo”. Por su parte, el **Financial Times** plantea: “La crisis surgió de la falta de liderazgo, y responsabilidad corporativa”.

El Presidente de la Comisión creada por el Congreso americano para investigar la crisis, Phil Angelides, habla de examinar en el sector financiero “la codicia, estupidez, y soberbia”.

Todos estos testimonios de fuentes tan significativas están mencionando como causales de la crisis a factores que escapan del unidimensionalismo económico. Hablan de la “irresponsabilidad de los bancos”, “la falta de liderazgo y responsabilidad corporativa”, “su codicia, estupidez y soberbia”.

En la misma dirección, el Presidente Obama ha subrayado permanentemente como una causa importante de la crisis lo que denomina “la codicia desenfrenada” de algunos operadores económicos.

Todos estos factores forman parte de lo que se llama el “capital social” de la sociedad.

1. Bernardo Kliksberg ha sido asesor de ONU, OPS, OIT, UNESCO, y otros organismos internacionales. Autor de numerosas obras de extendido uso internacional. Profesor Honorario y Doctor Honoris Causa de la UBA y otras Universidades del Continente y España. Entre otras distinciones, galardonado en el 2009 con la Orden al Mérito Civil del Rey Juan Carlos I de España, el Premio a la trayectoria más destacada en ciencias gerenciales de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, y fue designado en el 2010, por unanimidad de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ciudadano Ilustre de la Ciudad.

Para lograr superar la crisis, y evitar se repita, se requiere actuar no sólo en términos económicos y financieros, sino tener muy en cuenta los elementos que componen el capital social.

Las debilidades del capital social fueron claves en la existencia de la crisis, que a su vez afectó seriamente las Metas del Milenio, al aumentar en más de 100 millones de personas, en los dos últimos años, la pobreza extrema; en 100 millones el número de aquellos que padecen hambre. Alcanzó en el 2009 al record de 1.020 millones (uno de cada 6 habitantes del planeta), y disparó las tasas de desocupación en general, y las del sector juvenil en particular, en USA y gran parte de Europa, superando estas últimas el 25 por 100.

Lograr seguir avanzando en las Metas del Milenio adoptadas por la Asamblea General de la ONU que se plantean para el 2015 –erradicar la pobreza extrema y el hambre; universalizar la educación primaria; reducir fuertemente la mortalidad infantil; promover la igualdad de género; combatir el SIDA, la malaria y otras enfermedades, y asegurar la sostenibilidad ambiental–, necesitará fortalecer las diversas dimensiones del capital social. Así como sus fisuras y vacíos pueden incidir negativamente en crisis como la presente, su crecimiento puede aportar significativamente al trabajo por dichas metas.

El presente papel se propone al respecto varios momentos de reflexión, destinados a indagar sobre las dimensiones y los impactos del capital social, y mostrar como éste y la cultura pueden contribuir a las Metas del Milenio. Está planteado como una reflexión exploratoria, destinada solamente a presentar sintéticamente el tema.

I. ¿Qué es el capital social?

La idea de “capital social” surge cuando se deja de considerar a los seres humanos como unidades individuales que actúan en el mercado como ofertantes o demandantes de bienes, y se atiende a una de sus condiciones fundamentales: la de constituir “seres sociales” y por ende, desarrollar todo tipo de interrelaciones entre ellos, que no son meramente económicas. En una reciente disertación en la Universidad de South Carolina (2010), el mismo Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, Ben Bernanke, enfatiza este aspecto: “Nosotros somos criaturas sociales”. Extrae de este hecho diversas consecuencias. Entre ellas: “El dinero no es suficiente. En realidad, tomar un trabajo muy bien pagado sólo por el dinero puede sustraer de su felicidad, si involucra pasar menos tiempo con la familia, el *stress*, y otros aspectos negativos”. También resalta que “la gente tiende a pasar tiempo con sus amigos y su familia”, y pone énfasis en “las relaciones sociales y comunitarias”.

Ya mucho antes, Keynes relativizaba los planteamientos puramente economicistas. Veía a la economía no como una ciencia natural, sino como una ciencia moral. Decía que “el amor al dinero” no puede ser un fin individual ni colectivo, que el objetivo “es una vida buena”, y que “hacer el mundo éticamente mejor debe ser el objetivo de la economía”.

La idea de capital social avanzaba en los años noventa, gracias a los trabajos de Robert Putnam, de la Universidad de Harvard. En el marco de sus estudios comparativos entre Italia de Norte e Italia del Sur, analiza estas interrelaciones y su efecto sobre la sociedad.

Es objeto de una amplia controversia sobre sus alcances y límites, pero podría resumirse señalando que engloba por lo menos cuatro dimensiones de las relaciones entre los seres humanos, ajenas al mercado, de gran peso en la vida concreta.

La primera es el clima de confianza que existe en el interior de una sociedad. Se trata de algo a lo que no se le prestaba mayor atención, pero que en la vida tiene muchísima importancia. Nos estamos refiriendo a lo que está sucediendo en un país, en una sociedad, en una localidad determinada en términos de confianza interpersonal, las expectativas de confianza de unas personas hacia otras, cómo la gente percibe a los demás en cuanto a este aspecto básico.

Aun cuando aparentemente pertenece al plano subjetivo, resulta que tiene implicaciones macroeconómicas de primer orden. Hoy existen instrumentos en ciencias sociales avanzadas para medir los climas de confianza y desconfianza, y hay encuestas internacionales al respecto. Si los indicadores de desconfianza son altos, crece un tipo de costo en la economía que se denomina el costo del pleitismo.

Si la gente desconfía unos de otros, toma precauciones. Ello significa contratos más elaborados, reglamentos con mayor detalle, y un incremento de abogados, tribunales, policía y aparatos de control que, frente a la desconfianza existente, garanticen que se cumplan los pactos y los acuerdos. Todo eso representa un costo para la economía, que alcanza un porcentaje significativo del producto bruto en diversas sociedades. Además, la incidencia del pleitismo no reside sólo en su costo directo. También incluye los correspondientes a las oportunidades perdidas, los contratos y acuerdos que se dejan de realizar por la desconfianza.

Nos hemos referido a la pérdida de confianza en su nivel más básico, pero en un plano mayor la confianza adopta otras caras. En ese marco se ubica la confianza hacia las instituciones y los grupos dirigentes, problema absolutamente fundamental que se enfrenta actualmente en América Latina.

Las personas tienden a tener imágenes de las instituciones y dirigentes de su sociedad. De acuerdo a esa imagen, las personas les asignan o no legitimidad. La legitimidad hay que pelearla todos los días. No basta con elecciones cada cinco años. Las encuestas de opinión y otros instrumentos chequean permanentemente el grado de la confianza y la legitimidad existente; esto juega un rol político fundamental en el funcionamiento de las democracias más avanzadas en el mundo.

El nivel de confianza en las instituciones es muy importante para el funcionamiento del sistema democrático. El bajo clima de confianza mina la legitimidad y reduce la gobernabilidad democrática, valor clave en el funcionamiento de la sociedad. Si no hay confianza en las instituciones y los dirigentes, la posibilidad de que puedan adoptarse políticas innovadoras se reduce por falta de apoyo.

Hoy, frente a la complejidad del mundo en que vivimos, la acelerada tasa de cambio y los grandes déficits sociales, será difícil modelar políticas que den respuesta apropiada si no se alcanzan concertaciones nacionales entre los gobiernos, la sociedad civil, las empresas, los actores fundamentales de la sociedad; esto requiere bases de confianza. Se adjudica a las grandes concertaciones nacionales parte del éxito de algunas de las sociedades más eficientes de nuestro tiempo. Por ejemplo, en cualquier tabla de desempeño nacional, entre los 10 primeros países del mundo en *performance* económica y logros sociales, se encuentran los países nórdicos: Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia. Noruega fue el Número 1 en desarrollo humano en los últimos 10 años. Entre las bases de su éxito se hallan la alta equidad y el desarrollo de una exitosa concertación nacional permanente en el interior de esas sociedades. El gobierno, el sector privado, los sindicatos y los partidos políticos concertaron un pacto nacional para alcanzar una sociedad de “crecimiento compartido” donde todos reciben los beneficios. Esta capacidad de generar confianza para concertar nacionalmente constituye un aspecto fundamental de sus logros.

Segunda dimensión del capital social: la capacidad de asociatividad. Esta es la capacidad de una sociedad de generar todo tipo de formas de cooperación, de sumar esfuerzos, las famosas sumas donde todo el mundo puede ganar. Incluye desde las formas de cooperación más elemental, por ejemplo los vecinos que llevan a cabo activi-

dades en conjunto, hasta los grandes acuerdos nacionales. Es lo que hoy podríamos llamar la capacidad sinérgica de una sociedad, la capacidad de producir sinergias permanentemente.

El grado de asociatividad se expresa, entre otras dimensiones, en la densidad del tejido social. Ello implica distintos factores: el número de organizaciones que existe en una sociedad; cuánta gente participa en ellas, el tiempo que le dedican, qué compromisos adquiere la gente con ellas. La densidad de la sociedad civil y la fuerza de sus organizaciones de base constituyen factor de primordial incidencia en la economía y en la democracia.

El grado de asociatividad presenta todo tipo de repercusiones en el plano macroeconómico. Las sociedades que tienen mayor capacidad de desarrollar formas de colaboración son más eficientes que las sociedades en donde predomina en el plano económico la ley de la selva; donde las condiciones impulsan el enfrentamiento de todos contra todos, a ver quién gana y quién sobrevive.

La tercera dimensión del capital social es la conciencia cívica. La misma se expresa en las actitudes que las personas de una sociedad tienen frente a aspectos que son de interés colectivo, de interés público.

Qué hace la gente, por ejemplo, en cuanto a las actividades más elementales, la preservación de los espacios verdes en una ciudad, los transportes públicos, las bibliotecas. Desde eso, lo más elemental, hasta lo más comprometido, qué actitud tiene frente a los impuestos. La conciencia cívica es fundamental en todo ese aspecto. Son comportamientos importantes desde el punto de vista colectivo y tienen repercusiones en la economía y la sociedad.

Una cuarta dimensión del capital social son los valores éticos. Constituyen un componente decisivo de la dinámica diaria de la actividad macroeconómica y política de una sociedad. El Premio Nobel de Economía, Amartya Sen (1997) dice: “Los valores éticos de los empresarios y profesionales de una sociedad son parte fundamental de los activos productivos de esa sociedad”. Considera dos sectores claves, los empresarios privados y los profesionales. Señala que los valores éticos son constructivos si favorecen el desarrollo nacional, el crecimiento compartido, la justicia social, el progreso tecnológico y la existencia de reglas limpias de juego, la transparencia en el manejo de la gestión pública y de la gestión privada.

Si en cambio los valores éticos incluyen el enriquecimiento a toda costa, las prácticas corruptas, el cortoplacismo, etcétera, nos hallamos ante situaciones totalmente distintas. Por ello enfatiza que los valores éticos son parte de

los activos productivos de la sociedad. La comunidad económica ortodoxa tuvo que rendirse frente a este argumento, porque durante los últimos tiempos una serie de situaciones económicas muy difíciles para el planeta se dirimieron en términos de los valores éticos que estaban en juego.

Los valores éticos y el capital social, en general, están operando todos los días: es un grave error de la economía convencional el haberlos marginado o subestimado. Reseñaremos algunas investigaciones que captan su actividad.

II. Algunos impactos del capital social

La investigación de campo, particularmente la econométrica, ha demostrado que todos estos factores que constituyen el capital social no son una especulación, sino que ejercen impactos contundentes en la realidad. El capital social hace diferencias formidables en los logros económicos y de maduración política de unos países en relación a otros.

Entre otros, los estudios indican que existe una fuerte correlación entre el grado de confianza y los comportamientos cívicos, por una parte, y por la otra, las tasas de crecimiento macroeconómico de mediano y largo plazo. Cuanto mayores son los primeros, más altas serán estas últimas (Banco Mundial, Maryland University).

Se presentan fuertes correlaciones entre el grado de confianza existente en una sociedad y factores como la eficiencia judicial, la ausencia de corrupción, la calidad de la burocracia y el cumplimiento de los impuestos (American Economic Association Papers).

El grado de participación en asociaciones mejora la productividad y rendimiento económico en los campesinos pobres (Banco Mundial). El grado de confianza, entre los miembros de una sociedad, influye en la esperanza de vida promedio (Universidad de Harvard). La solidez de la familia, componente básico del capital social, influye en múltiples aspectos de una sociedad, tales como el rendimiento educativo de los niños, el desarrollo de la inteligencia emocional y el desenvolvimiento de las capacidades crítico-creativas (diversos estudios). Algunas de éstas y otras investigaciones señalan, además, círculos virtuosos entre los niveles de igualdad de oportunidades y el capital social. Si las sociedades están muy polarizadas, el capital social se resiente y la desconfianza aumenta. Si en cambio existen buenos niveles de equidad y acceso a oportunidades, el capital social aumenta. El capital social tiene,

además, como detectó Hirschman (Princeton University), una virtud muy especial: es la única forma de capital que cuanto más se usa, más crece.

El capital social se halla en el centro de los éxitos productivos y económicos de diversas sociedades avanzadas de nuestro tiempo. Interactúa positivamente con las otras formas de capital. Un elevado capital social se transforma en factores como estabilidad política y macroeconómica; incentivos para la productividad y la innovación; énfasis en la educación; transparencia; erradicación de prácticas corruptas y crecimiento del trabajo voluntario. Un bajo capital social, o en proceso de erosión, corresponde a sociedades donde hay altos niveles de desconfianza, poca participación y baja conciencia cívica. Todos estos elementos representan una traba de gran envergadura para el progreso económico y social.

III. El capital social y la crisis

Bernanke, recientemente, ha señalado (21/7/2010) que la crisis no ha finalizado. Que le esperan a Estados Unidos por lo menos dos años más de incertidumbre y altas tasas de desocupación.

Ese país produce el 28 por 100 del Producto Bruto Mundial. También la crisis está en pie en la eurozona, donde se estima que el crecimiento no superará, en el 2010, el 1.1 por 100, y en el 2011, el 1.2 por 100 (**The Economist**, 17 Julio, 2010), luego de una caída del 3.8 por 100 en el 2009.

La crisis tuvo causas financieras y macroeconómicas, pero cada vez se destacan más sus aspectos invisibles, ligados a las debilidades en el capital social.

Entre los factores que la agudizaron, y aceleraron, se encuentran la casi pérdida total de confianza en los grandes operadores financieros, luego de sus comportamientos centrados en la maximización personal de beneficios. Las investigaciones mostraron cómo una serie de altísimos ejecutivos, cuyas remuneraciones estaban ligadas a la maximización de las ganancias de corto plazo de sus empresas, habían intoxicado las empresas con hipotecas basura y derivados sin base patrimonial, con vistas a maximizar sus ingresos. Habían actuado bajo lo que se llamó “incentivos perversos”.

Entre las interpelaciones realizadas en el Congreso de Estados Unidos sobre las causas de la crisis estuvo la que se le realizó al Presidente de Lehman Brothers, cuya quiebra fue crucial en la globalización de la crisis. El

Presidente de la Comisión de Medios le mostró la ineficiencia con que había actuado, y le preguntó si era “juego limpio” con el pueblo americano que hubiera cobrado 500 millones de dólares en los años anteriores por esa actuación. Nicolas Crystoff (Premio Pulitzer) escribió una columna en el **New York Times** que tituló “Ejecutivo se necesita, no se precisa ser competente, 23.000 dólares por hora”. Era lo que cobraba el Presidente de Lehman Brothers. El salario mínimo en USA, que ganan millones de trabajadores, es 8.25 dólares la hora.

La pérdida de confianza agravó seriamente la crisis. No se trató de algunos casos individuales; se configuró todo un déficit de cultura corporativa responsable. Los niveles de conciencia cívica de algunos de los que adoptaban las principales decisiones en grandes empresas que afectaban la suerte de millones de personas demostraron ser bajísimos. No les preocupó mayormente los efectos de sus acciones sobre la comunidad.

En el centro de la crisis estuvo la quiebra de una dimensión central del capital social, los valores éticos. De allí que la gran pregunta que surgió es ¿cómo se educaron los gerentes que actuaron al margen de toda ética? Las escuelas que preparan gerentes líderes en USA iniciaron un profundo proceso de revisión curricular para integrar plenamente la ética a la formación. Preparaban muy bien desde el punto de vista tecnocrático, pero no hacían reflexionar a los futuros gerentes sobre los aspectos éticos de tomar decisiones empresariales y aplicar sofisticadas tecnologías financieras.

En ejemplo ilustrativo, la misma Universidad de Harvard sentó un precedente histórico designando en el 2010 por primera vez Decano de su MBA a alguien que no provenía de la economía ni de las finanzas, sino que era profesor de liderazgo y ética. Se procuró así impulsar un proceso de cambio en esa dirección.

En muchas de las propuestas de prevención de crisis futuras se apuesta ahora por elementos del capital social. La nueva Ley que termina de aprobar el Congreso americano (20/7/2010) trata de restablecer la confianza, nombrando un defensor de los consumidores de instituciones financieras; fija normas de responsabilidad mucho más exigentes; muestra que el Estado recupera plenamente el papel regulador del que había abdicado. La Ley fue acompañada por advertencias del Presidente Obama, reclamando nuevos estándares éticos mucho más exigentes en las empresas.

4. El capital social, la cultura y las metas del milenio

Los esfuerzos por avanzar hacia las metas del milenio han llegado en la mayor parte de los campos –pobreza extrema, deserción escolar, mortalidad materna, mortalidad infantil, discriminación de género– a una lección. Para obtener firmes resultados, sostenidos y en profundidad, los programas deben contar con el involucramiento y la participación de la comunidad a la que se quiere asistir.

En los análisis comparados, los proyectos de mejoramiento social llevados adelante según modelos participativos activos, que cubren todas sus etapas, han demostrado una superioridad muy amplia en los resultados obtenidos. La participación potencia todas las dimensiones del capital social. Fortalece los climas de confianza entre los miembros de la comunidad, aumenta la asociatividad, promueve el compromiso con las metas colectivas y es una generadora neta de valores positivos de cooperación y solidaridad.

Ya el Papa Juan XXIII había postulado en su encíclica magistral “*Mater et Magistra*” que el capital social forma parte de la naturaleza misma de los seres humanos. Decía el Papa “que en la naturaleza de los hombres se halla involucrada la exigencia de que en el desenvolvimiento de su actividad productora tengan posibilidad de empeñar la propia responsabilidad y perfeccionar el propio ser”.

A su vez, la potenciación de su capital social genera en la comunidad fuerzas únicas para llevar adelante intentos de cambios sociales profundos.

Dos ejemplos de comunidades que han logrado metas notables, con base en la suma de capital social y participación, son la Ciudad de Porto Alegre, en Brasil, y Villa El Salvador, en el Perú. Porto Alegre creó el Presupuesto Municipal Participativo, experiencia de referencia a nivel mundial, en donde gran parte de los habitantes de la ciudad deciden sobre el destino de diversas partidas del presupuesto, según sus criterios sobre cuáles son las reales prioridades de sus vecindarios. Villa el Salvador es un municipio autogestionario fundado por 50.000 pobres peruanos venidos de la Sierra, en arenas inservibles en las afueras de Lima. Construyeron solos, organizados en 4000 unidades de trabajo, las escuelas, las viviendas, las bibliotecas, los centros de salud, los centros comunitarios. Fueron merecedores del Premio Príncipe de Asturias como experiencia social pionera, del Premio de la Unesco por sus logros educativos, del Premio Ciudad Mensajera de la Paz de la ONU, y el Papa Juan Pablo II dio una misa para millones de personas allí, para subrayar su admiración por la experiencia.

En ambos casos las experiencias fueron viables por la existencia previa de capital social denso, de alta calidad.

Un riguroso evaluador de Porto Alegre enfatiza la tradición asociativa previa que permitió que allí se desarrollara sin dificultades un proyecto tan ambicioso como el de los ciudadanos decidiendo continuamente sobre las asignaciones presupuestarias. Dice Zander Navarro (1998):

“La historia asociativa de Porto Alegre se asemeja bastante a la de Río Grande do Sul, sin duda el estado de la Federación que ostenta la mayor vitalidad organizativa, inclusive en sus áreas rurales. Ya en 1956 un decreto municipal abrió las puertas a diversos consejos y asociaciones comunitarias, posteriormente hermanadas en la Federación Riograndense de las Asociaciones Comunitarias y de Barrios (FRACAB), fundada en 1959, y con una activa actuación, particularmente entre fines de los años setenta y mediados de la década siguiente.

En 1979, la Federación ya contaba con 65 asociaciones afiliadas sólo en Porto Alegre. En 1983 se fundó la UAMPA (Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre), un consorcio de organizaciones fuertemente politizado, que reflejaba la liberación del país durante la primera parte de esa década. La unión estuvo intensamente involucrada en varias áreas de conflicto y de disputas, tales como viviendas populares, acceso a la educación, oferta de servicios de salud en los barrios más pobres y derechos humanos, entre otras de menor envergadura. De acuerdo con diversas estimaciones, existirían actualmente en Porto Alegre alrededor de 500 asociaciones comunitarias, cifra que, aun pudiendo ser algo exagerada, ubica a la ciudad como una de las más dinámicas del país, en términos asociativos”.

En Villa el Salvador los indígenas que bajaron de los Andes peruanos y crearon la comunidad carecían de todo bien material, pero tenían detrás suyo siglos de cultura indígena, en la que las tradiciones asociativas eran de una fuerza singular. Venían de viejas civilizaciones que habían creado instituciones modelos con el Ayllu peruano, y toda una cultura de la propiedad comunal. En ellas se apoyaron, incluso en algunos de sus notables desarrollos tecnológicos, como las lagunas de oxidación de los Incas que permitían transformar los desechos en abonos.

Ejemplificando muchas otras experiencias similares, el peso de la asociatividad y de la participación en los resultados finales de proyectos sociales puede apreciarse en la investigación pionera realizada por Narayen y Pritchett (1997) en el Banco Mundial sobre agricultores pobres. Indagando en aldeas rurales, vieron que algunos de los campesinos, si bien de bajos ingresos, eran menos pobres que otros y tenían mejor desempeño económico, y ello no se explicaba por el contexto, dado que era el mismo en términos geográficos e históricos. La causa no se entendía y se aclaró cuando introdujeron medidas de capital social.

Resulta que a los campesinos que les iba mejor, a los que llamaremos “campesinos asociados”, formaban parte de algún tipo de asociación, una liga campesina, una cooperativa, alguna forma de organización campesina básica. Los otros campesinos pobres no formaban parte de nada, constituían el típico campesino aislado, luchando muy duramente para sobrevivir.

Gracias a que formaban parte de algo, a su índice de asociatividad, los campesinos organizados hacían mejor sus tareas, según detectó la investigación.

Los hallazgos fueron muy concretos. Primero, los campesinos asociados tenían una mayor tasa de innovación tecnológica, introducían nuevas semillas, nuevos cultivos, porque se enteraban en la asociación de la que formaban parte qué había de nuevo.

Segundo, los campesinos asociados contaban con un mayor conocimiento del mercado. Al formar parte de una organización se enteraban de qué precios se estaban pagando y de cómo funcionaba el mercado, eso les permitía contar con una mejor capacidad de negociación con los intermediarios. Los campesinos aislados, por su parte, sin ese conocimiento estaban indefensos.

Tercero, los campesinos asociados adoptaban una mayor propensión al riesgo, estaban dispuestos a jugársela introduciendo nuevos cultivos, por ejemplo, a pesar de que no tenían avales ni garantías. Sentían, psicológicamente, que contaban con un marco de pertenencia, que no se hallaban solos. Al formar parte de un grupo, luchaban juntos. Esa sensación psicológica les daba mayor confianza y los animaba a correr riesgos.

Cuarto, los campesinos asociados disponían de una mayor presencia en el municipio local y le demandaban servicios en forma mucho más activa. Finalmente, los campesinos asociados también contaban con mucha más presencia en las escuelas, en las pequeñas escuelas de aldea. Los padres campesinos asociados exigían mucho más de la escuela, de los maestros, iban mucho más que los aislados y seguían más los estudios de los hijos. El grado de asociatividad resultó definitorio en las cinco diferencias marcadas.

La movilización del capital social de las comunidades desfavorecidas puede ser una clave para que puedan aprovechar a fondo las políticas públicas orientadas a mejorar su situación en términos de las Metas del Milenio.

La cultura, que incide en todas las dimensiones del capital social y a su vez es afectada por éste, puede también cumplir funciones fundamentales en la acción contra la pobreza, la exclusión social, y los avances en educación y salud.

Como plantea la Unesco, cultura es “la manera de vivir juntos... engloba valores, percepciones, imágenes, formas de expresión, y de comunicación y muchísimos aspectos que definen la identidad de las personas y las naciones”. Previene: “para los pobres los valores propios son frecuentemente lo único que pueden afirmar”.

Valoración de la propia cultura, identidad, y autoestima se hallan muy ligadas. Las frecuentes agresiones culturales que sufren las comunidades pobres cuando se desvaloriza su cultura, se la discrimina, hasta se la ridiculiza, e incluso en casos extremos se la enfoca como causante de la misma pobreza, destruyen su autoestima y debilitan la identidad.

Por el contrario, políticas orientadas a fomentar el desarrollo de esa cultura, basadas en el respeto y creadoras de oportunidades de desenvolverla, pueden fortalecer a la comunidad, mejorando sus condiciones para autoorganizarse, participar y avanzar en forma sostenida hacia las Metas del Milenio.

Entre muchas otras experiencias, la propuesta a los sectores desfavorecidos de actividades culturales sistemáticas ha demostrado poseer un gran papel fortalecedor.

Así, convocatorias en comunidades desfavorecidas a aprender música, danzas teatro, ballet, talleres de artes, talleres literarios, etcétera, han logrado resultados que excedían los mejores pronósticos.

Entre muchas otras experiencias, las orquestas sinfónicas orientadas a niños y jóvenes pobres, que creó un eminente músico venezolano, José Antonio Abreu, en 1975, concitaron un interés masivo de los jóvenes y cambiaron la vida de más de 100.000 de ellos. Las orquestas, que han despertado admiración internacional, ganaron el Premio Príncipe de Asturias en el 2008. Según su creador, los jóvenes, además de desarrollar sus capacidades musicales, aprendieron trabajo en equipo, disciplina, cooperación y, sobre todo, “recuperaron su dignidad”.

Resultados muy significativos fueron también los que obtuvieron las Escuelas Abiertas promovidas por la Unesco en Brasil. La idea fue abrir las escuelas, ubicadas en zonas pobres y de alta delictividad, los fines de semana, y ofrecer en ellas posibilidades de aprendizaje en diversas áreas culturales. Se llenaron de jóvenes, bajaron las tasas delictivas, tanto en las escuelas como fuera de ellas, y la idea fue convertida en política pública.

V. Una observación final

La idea de que el capital social y la cultura son fundamentales para un desarrollo económico sano, y para progresar efectivamente en el desarrollo social cumpliendo metas como las del milenio tiene profundas resonancias actualmente. La han corroborado los hechos, y hay por otra parte una búsqueda afanosa nueva en el ámbito de las ciencias del desarrollo, para que el desarrollo, en definitiva, genere “felicidad”. La Comisión Stiglitz-Sen, creada por el Presidente Sarkozy, ha propuesto revisar la medición tradicional del progreso a través del Producto Bruto, reemplazándola por una batería de indicadores, que mida el desarrollo en sentido integral. La Comisión postuló que sabremos realmente si hay progreso si tenemos en cuenta lo que sucede en por lo menos siete categorías: salud, educación, empleo, medio ambiente, bienestar material, conexiones interpersonales y participación política.

Uno de los miembros de la Comisión fue Robert Putnam. Señaló que favorecer la generación de relaciones sociales ricas constituye una fuente de felicidad; en cambio, facilitar el aislamiento –generar, por ejemplo las altas tasas de desempleo o la competitividad a ultranza– aporta a la infelicidad. Resalta Putnam al respecto: “Las personas se enferman y mueren porque no conocen a sus vecinos. Los efectos del aislamiento social sobre la salud son los mismos de fumar. Si nos preocupamos –con razón– porque fumar reduce la esperanza de vida, ¿por qué no pensamos también sobre el aislamiento social?”.

En una Latinoamérica en cambio y con exigentes desafíos, sería muy útil extraer aprendizajes de los impactos que ha tenido la debilidad del capital social sobre la crisis, y de las oportunidades que aparecen cuando se lo potencia para luchar por las Metas del Milenio y por el proyecto, cada vez más generalizado entre los latinoamericanos, de trabajar por un desarrollo integral.

LOS ODM: NUEVOS ESCENARIOS PARA LAS POLÍTICAS CULTURALES

Mario Hernán Mejía¹

El trabajo revisa cómo los modelos de desarrollo son adoptados por los países latinoamericanos de acuerdo a cada contexto político-institucional, lo cual determina las formas del desarrollo. La dimensión simbólica vinculada a la identidad de los pueblos requiere de políticas culturales con nuevos criterios de configuración y articulación a las dinámicas del desarrollo.

En ese sentido, analizamos las dificultades de vinculación de los proyectos culturales y su asimilación por parte de países con débil institucionalidad pública y los retos que significa visibilizar los procesos culturales en el marco de los ODM.

Desde el siglo XIX, la visión detrás de los modelos de desarrollo era la idea de civilización y progreso, asumida por los nacientes Estados latinoamericanos como el tránsito de un estado primitivo de barbarie y atraso hacia formas de vida determinadas por el crecimiento económico y el conocimiento científico.

A lo largo del Siglo XX, América Latina es escenario de diferentes modelos de desarrollo que han sido fuente de conflictos sociales en un contexto de rápidos y profundos cambios socioculturales que supuso el tránsito de sociedades rurales dominadas por terratenientes y caudillos a una creciente industrialización y urbanización que transformó su tejido social.

El continente hace su ingreso en el Siglo XXI acompañado de su permanente movilidad social, expresión de un territorio en permanente ensayo de las visiones utópicas que trajo consigo la Conquista y la tradición occidental.

1. Licenciado en Literatura Dramática y Teatro (UNAM, México); postgrado en Planificación de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo (UNED Madrid). *Director de Planificación de la Secretaría de Cultura, Artes y Deportes de Honduras; (2000-2006) coordinador de estudios y proyectos como el Sistema Nacional de Cultura, Informe Honduras (OEI 2004); Estudio Inventario del Patrimonio Inmaterial de Honduras (UNESCO 2005). Asesor en políticas culturales en Guatemala y Panamá. Consultor para el diseño de la Ventana de Cultura y Desarrollo en Honduras, (UNESCO 2008-2009). Actualmente Director Ejecutivo del Museo para la Identidad Nacional de Honduras. mmejia@min.hn mariohernan_mejia@yahoo.com*

Esta búsqueda permanente de identidad histórica se manifiesta en diversas expresiones culturales y creativas, fruto de sus múltiples rostros que provienen de innumerables mezclas enraizadas en prolíficas tierras llenas de esperanza.

Este devenir histórico hace evidente el hecho que la cultura, independientemente de cómo se interprete, subyace a los procesos de desarrollo, trasciende la “cosificación” del mercado de bienes y servicios en su sentido comercial tradicional y es anterior a las estructuras económicas o políticas.

En este contexto identitario, cultural, se insertan los modelos de desarrollo y regímenes políticos que los países adoptan, que son impulsados a ellos o escapan de los mismos de acuerdo a coyunturas políticas, posiciones geoestratégicas que impactan sus dinámicas sociales, económicas y político-institucionales.

Algunos países presentan rasgos comunes en sus procesos políticos que permiten ciertas clasificaciones para su estudio, y que van desde tipos modernos de regímenes autoritarios, sean estos *conservadores autoritarios* o *burocráticos autoritarios*, o bien *conservadores reformistas*, *reformistas populistas* o *socialistas de orientación marxista*. (Sheahan, 1987).

Pese a las resistencias en países de orientación marxista y populista, la dinámica de los mercados globales condiciona su desarrollo económico, y muchos países continúan su dependencia de exportaciones primarias sin construir verdaderas estructuras económicas independientes del Estado orientadas al mercado mundial.

Por su parte, la fórmula neoliberal sostiene que el modelo de inversiones extranjeras y estímulo a las exportaciones “goteará” más prosperidad; el resultado ha sido una creciente polarización social, mayor concentración de la riqueza y expansión de la pobreza.

De esta praxis *economicista* arribamos a la noción de *desarrollo humano*, al cual se le agrega el vocablo *sostenible* para indicar esfuerzos en la preservación de los recursos naturales de manera controlada sin poner en riesgo el derecho a los mismos de las futuras generaciones.

En el tránsito del Estado *benefactor* al Estado *solidario*, producto de los ajustes estructurales a la economía de los años noventa y su tendencia modernizante, encontramos intentos de *síntesis* entre *neoliberalismo* y *solidaridad*:

“... En un mismo régimen se llevaron a cabo medidas de modernización selectivas, y por lo tanto discriminatorias, y programas de atención a los efectos negativos del nuevo modelo económico, en forma simultánea. Dos Méxicos, como dos son los términos de la pretendida síntesis entre neoliberalismo y solidarismo: liberalismo social” (Campos 1995).

Las medidas populistas de compensación están orientadas de igual manera a generar un clientelismo y control social a través de prácticas corporativas que generan formas de desarrollo basadas en valores y objetivos que obedecen más a intereses ideológicos y geopolíticos.

Los procesos de desarrollo adoptan diferentes maneras y matices de acuerdo al tipo de régimen político que impera en esos momentos en cada país, lo cual genera una cambiante y a veces débil institucionalidad con insuficientes mecanismos para sostener procesos de desarrollo a partir de modelos propios.

Es evidente la necesidad de nuevos paradigmas que conduzcan a versiones auténticas de modernidad contextualizadas en realidades culturales; el enfoque de *cultura y desarrollo* ofrece la posibilidad de construir modelos, programas y proyectos dotados de un sello particular, local o nacional, orientados a propiciar un crecimiento integral (material y simbólico) de los procesos de desarrollo.

Cultura y Pobreza: la dimensión simbólica del desarrollo

Los seres humanos construimos civilización impulsados por una visión del mundo, la cual se expresa de manera positiva en formas culturales; construimos nuestras vidas en función de nuestra cosmovisión. Esta capacidad de construcción de universos simbólicos y su orientación tiene un impacto directo en la forma de desarrollo que asimilará una comunidad.

La dimensión simbólica está presente al momento de interpretar la realidad. Los universos simbólicos construyen cosmovisiones que guían a una forma de vida que determina nuestros valores y condiciona el tipo de relaciones sociales, económicas, artísticas o políticas.

Las *necesidades* materiales y simbólicas están presentes en las personas; ambas refieren dos aspectos esenciales de la vida: el sustento físico necesario para la supervivencia y el significado de la existencia.

El binomio *Cultura y Desarrollo* nos remite a dos connotaciones concretas que tienden a usarse como intercambiables cuando en términos prácticos aspiramos sean complementarias, al no existir entre ambos una relación de “necesidad”; cuando agregamos el ingrediente desarrollo o político traemos otras connotaciones que hace posible vincular la cultura con concepciones como planificación, metas, objetivos a alcanzar (Ortiz, 2007).

El desarrollo es una categoría que normalmente se vincula con el progreso material, tecnológico o con valores políticos específicos; el problema, señala el maestro Ortiz, es que el dominio de la cultura (como dimensión constitutiva de la sociedad) no coincide con la esfera de la acción política y tiende a excluirse o subvalorarse.

De igual manera, en el debate público sobre las políticas culturales, en muchos países latinoamericanos se presupone que las discusiones alrededor del tema es competencia de artistas e intelectuales preocupados por una mejor distribución de fondos para el sector y que son asuntos de museos, bibliotecas o sitios arqueológicos, sin ninguna vinculación con las políticas económicas y de desarrollo, lo que provoca su ausencia en medios de comunicación y espacios institucionales, políticos y económicos.

Sin embargo, los enfoques y teorías económicas, están basados en valores culturales específicos sobre los cuales se construyen modelos ideológicos; entre estos valores culturales promovidos por el pensamiento económico subrayamos la competencia, la eficacia, la rentabilidad y el consumismo.

Los debates alrededor de la cultura y el desarrollo, se vuelven imprescindibles de cara al logro de objetivos de desarrollo humano básicos y concretos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM. El no reconocimiento explícito de la dimensión cultural del desarrollo hace que sea un crecimiento material que privilegia las formas físicas y financieras de capital en detrimento del capital social y cultural.

Es evidente que la lucha contra la pobreza y su carácter multidimensional requiere de innovadores abordajes, considerando los miles de millones de dólares destinados a programas para su combate en varios continentes durante décadas y sus pobres resultados.

Si la cultura es un medio y un fin del desarrollo, hay que considerar ambos aspectos; por un lado, la formulación de políticas con visión de largo plazo que tengan su expresión en programas y proyectos que generen procesos y trasciendan la visión instrumental de los mismos a fin de transformar la cultura como una finalidad, como un proceso en permanente transformación y afirmación.

El enfoque *instrumental* en el diseño y evaluación de proyectos culturales está centrado en los resultados medibles y concretos que dan cuenta del número de bienes y servicios ofrecidos, dotaciones en infraestructuras, incentivos entregados, etcétera, con poco énfasis en procesos de desarrollo que apunten a resultados de mediano y largo plazo vinculados a las relaciones existentes entre actores institucionales, comunidad y acciones en ejecución.

La participación de los actores del campo cultural desde el diseño de proyectos es vital para trascender la tendencia a diseñar los instrumentos de política cultural (leyes, programas y proyectos), desde el nivel central para luego “socializar” y agregar ciertos matices sin afectar la visión primaria.

Los *procesos* son todas aquellas interrelaciones que se dan entre los diversos actores que participan de los mismos fines en el campo cultural o en uno de sus sectores específicos, y recomponen el tejido social dotándolo de un especial sentido basado en fines colectivos.

La recomposición del tejido social es factor clave para el desarrollo de la cultura y superación de niveles de pobreza. El enfoque debe invertirse para superar las contradicciones y paradojas de los programas orientados a reducir la pobreza:

En particular, si pensamos que una de las dimensiones más importantes de la pobreza es esta inhabilidad para acumular capital, el tema del capital cultural se transforma en la esencia del desarrollo sostenible. Por lo tanto debemos preguntarnos: ¿qué formas de capital son acumuladas más rápida y eficazmente por la persona pobre? Para empezar, sabemos que los pobres tienen muchas dificultades en acumular capital físico y financiero. Por lo tanto, si el eje del desarrollo sostenible está basado en esas dos formas de capital, terminaremos siempre en un sistema que crea más pobreza que la que erradica. Por definición, tendremos aún más y más pobres. (Sfer-Younis 2001).

El abordaje integral del problema multidimensional de la pobreza requiere de inversión intensiva en *capital social* y *capital cultural* que permita una participación ciudadana cualificada en los procesos del desarrollo desde la dinámica de la gestión cultural.

Los proyectos culturales están en la posibilidad de iniciar y desarrollar procesos que permitan a las personas incrementar las relaciones de confianza y colaboración interpersonal, interinstitucional, al tiempo que hace posible el desarrollo de la creatividad y puesta en valor de su imaginario simbólico traducido a bienes culturales.

La implementación de políticas de desarrollo sostenible que adoptan un marco cultural, implica, por definición el surgimiento de nuevas formas de *desarrollo autorizado (empowerment)* que supone transferencias de poder, cambios políticos y culturales. El no reconocimiento de estos equilibrios de poder que recomponen la estructura socioeconómica de los países, genera resistencias, conflictos sociales y políticos (Sfer-Younis, 2001).

Las transformaciones sociopolíticas conllevan la responsabilidad de hacer sostenible los procesos culturales de transformación; ello supone la revisión de las capacidades humanas e institucionales existentes. Por ejemplo, hasta qué punto los diferentes niveles de la estructura de gobierno, desde lo local hasta lo nacional, cuentan con el *capital institucional* suficiente para asumir la gestión o dirección de los aspectos culturales del desarrollo.

¿Cómo lograr sinergias entre las dinámicas socioculturales y los procesos de desarrollo? Es vital contar con información de calidad, producto de investigaciones y estudios que ilustren sobre las interrelaciones existentes entre la cultura y otras esferas de la vida social y evidencien oportunidades de colaboración; información que dé cuenta del grado de conciencia de las personas con respecto a sus derechos; las capacidades de los titulares de derechos para plantear reivindicaciones y obtener la vigencia de los mismos; así como la capacidad del Estado y de otros encargados de asegurar la vigencia de esos derechos.

De igual manera, los análisis deben proporcionar datos para comprender los retos y oportunidades relativos a la capacidad de la sociedad, las instituciones y las personas, incluidos los pueblos indígenas, que podrían tener o impulsar distintas estructuras económicas y sociales.

Los proyectos culturales orientados a generar procesos de desarrollo requieren de indicadores que midan transformaciones en sus valoraciones simbólicas, expresadas en cambios de conducta, expresiones creativas, en su visión del mundo y distintas formas organizativas, económicas y políticas.

La construcción de indicadores culturales es un proceso técnico y político a la vez; recordemos que las políticas culturales, al igual que otras políticas públicas, se caracterizan por su enfoque tradicional, normativo, centralizado y vertical, descuidando la percepción de sus implementadores y receptores (gestores, casas de la cultura, administraciones municipales, ciudadanos).

Cada vez más, las sociedades dependen de la generación de información, de la voluntad de las mismas de invertir en procesos educativos que desarrollen las capacidades cognoscitivas, afectivas y sicomotoras que generen

individuos creativos y responsables, conscientes de su crecimiento individual y colectivo; con capacidad crítica y de organizarse en comunidad para el logro de sus aspiraciones comunes.

Las políticas culturales se ocupan de una dimensión de la vida social que se interconecta con todas y cada una de sus esferas. Muchos aspectos y temas de carácter simbólico pasan inadvertidos para otras políticas sectoriales y son evidenciadas por la política cultural, a pesar que siempre han estado ahí.

Una condición básica es la existencia de un acuerdo social expresado en políticas públicas que adopten un marco cultural sustentado en la participación ciudadana y en la valoración política y económica del patrimonio cultural.

Para que los derechos de las personas se conviertan en deberes de las instituciones es necesario avanzar más allá de la normativa legal y los instrumentos tradicionales de promoción y difusión cultural. La perspectiva de los derechos culturales y su tratamiento en las políticas públicas es un buen punto de partida.

Los procesos de desarrollo requieren de políticas culturales arraigadas en finalidades sociales, que se conviertan en prioridades políticas que a su vez se traduzcan en hechos concretos y verificables en cuanto a su impacto en el desarrollo humano y articulación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM.

Políticas culturales para el desarrollo

Una política cultural vinculada al desarrollo necesita llegar a una multitud de individuos concretos, con una específica personalidad; éste enfoque personal y colectivo permite encontrar estímulos y mayores posibilidades de selección para enriquecer su propio ser y estar en mejores condiciones de participar activamente en el desarrollo social y en la construcción de una democracia participativa.

La toma de conciencia que experimenta un hombre cultivado es actitud crítica respecto a su entorno; a la influencia de los *mass media*, al actuar de los gobiernos y respeto a su medio ambiente. Lo que el habitante de un pueblo o ciudad recibe por la vía de la acción cultural es transformado y enriquecido en beneficio de la colectividad.

El enfoque cultural en políticas económicas que se vinculan con áreas específicas y sensibles del patrimonio cultural permitirá una mejor gestión en cuanto a sus valoraciones económicas y culturales en un entorno de sensibles transformaciones en su uso y significado.

¿Cómo avanzar en hacer que el tema cultural esté presente en las políticas públicas de carácter económico y social?

Una de las dificultades identificadas por los especialistas para el despliegue en términos estratégicos de las políticas culturales en el mundo es la imprecisión al definir universalmente *derechos, deberes y servicios* en el sector de la cultura, lo cual se vincula con la dificultad de precisar las *necesidades culturales* de un pueblo o nación.

Tomando como ejemplo los sectores básicos de las políticas de bienestar, existen políticas educativas y políticas sanitarias en la medida en que las nociones de educación y de salud se convierten en universales, objetivas y parametrizables hasta el punto en que se establece un consenso internacional a través de organismos especializados respecto a los niveles mínimos deseables para el máximo de la población (Miralles, 1999).

Para avanzar en la identificación de los mínimos culturales requerimos de analizar el concepto de “necesidad”, lo cual requiere de importantes esfuerzos para precisarlo; “necesidad cultural” nos remitirá a un doble esfuerzo, para lo cual será necesario realizar, primero, una jerarquización dentro de la escala de valores de un individuo y sociedad a partir del criterio básico que por *necesidad* se entiende el estado de un individuo en relación con lo que es necesario o simplemente útil para su desarrollo.

Basta dar un vistazo a las concepciones clásicas para abordar el tema de “necesidades” en los enfoques de la medición de la pobreza para observar sus limitaciones:

En términos generales, la pobreza se refiere a la incapacidad de las personas de vivir una vida digna con los mínimos establecidos. Entre los mínimos considerados mencionamos el llevar una vida larga y saludable, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, además de otros elementos como la libertad política, el respeto de los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria.

Sin embargo, la dificultad que supone medir ciertos elementos de la “calidad de vida”, sobre todo los aspectos simbólicos o identitarios, estriba en la reducción que las definiciones de pobreza hacen en términos cuantificables y materiales que determinan el “nivel de vida”.

La interpretación tradicional de “necesidad” se refiere a la carencia de bienes y servicios materiales mínimos para tener una vida digna en sociedad. El enfoque de “estándar de vida” alude al hecho de vivir con menos en relación a otras personas.

Si nos referimos al método de *Necesidades básicas insatisfechas*, observaremos que está basado en la concepción de pobreza como *necesidad*. En este enfoque no importa si los individuos poseen los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, sino que efectivamente éstas hayan sido cubiertas.

Es decir que, en esta perspectiva, adoptada por organismos de Naciones Unidas como la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, son pobres las personas cuyo ingreso o consumo no es suficiente para mantener un nivel de vida considerado mínimo; la pobreza se define como “insuficiencia de recursos”, y lo que importa es que los recursos disponibles satisfagan cierto estándar de vida de acuerdo a estándares sociales prevalecientes.

El estándar de vida se identifica con la utilidad experimentada por los individuos ante el consumo de bienes. En 1984 Amartya Sen critica este enfoque argumentando que el nivel de vida de un individuo está determinado por sus capacidades, y no por los bienes que posea ni por la utilidad que experimente.

De igual manera, Sen señala que el nivel de vida tampoco estaría dado por una comparación de los niveles de “utilidad” de las personas. La “utilidad” es una reacción mental subjetiva ante la ejecución de una capacidad, y por esa razón no puede utilizarse para evaluar objetivamente el nivel de vida. En síntesis, sería la facultad de realizar acciones lo que determina el nivel de vida, y no los objetos ni sus características ni su utilidad.

Ezequiel Ander-Egg entiende por necesidades culturales todas aquellas que se relacionan con los procesos de *autorrealización* y de *expresión creativa*, lo cual nos remite a considerar la dimensión simbólica al hablar de la sostenibilidad de la cultura y el desarrollo.

Estos procesos se nutren, principalmente, de las actividades que favorecen la adquisición de conocimientos y el desarrollo del uso crítico ilustrado de la razón; de las que permiten el acceso a determinados bienes; de las que favorecen la expresión, constituyendo a su vez formas de iniciación o de desarrollo de los lenguajes creativos; de las manifestaciones lúdicas y de la creación de ámbitos de encuentros y comunicación que favorecen la vida asociativa (Ander-Egg, 1992).

El autor aboga por salir de nociones abstractas de lo que entendemos por necesidad cultural y partir de las preocupaciones concretas en relación a una práctica; y además, de hacerlo con la plena conciencia de que estamos en un campo que apenas comienza a ser precisado y delimitado en términos conceptuales y metodológicos.

La Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo (UNESCO, 1996), se percató de la necesidad de incorporar las visiones de los artistas e intelectuales en la construcción de una visión más amplia del desarrollo humano. Las culturas locales interactúan con el mundo contemporáneo, sufren procesos de transformación al asimilar nuevas tecnologías lo que demanda mayor capacidad de elaborar o revalorizar localmente símbolos y patrones de conducta saludables para su crecimiento y adaptación de nuevas condiciones de vida impulsadas por la modernización.

El papel del intelectual, del analista cultural, del filósofo, es imprescindible hoy en día si queremos entender la complejidad de las relaciones sociales. Recordemos que en el siglo XVIII el filósofo era el sociólogo, el planificador, el representante de una razón ilustrada y el conocedor de los límites de la misma.

Voltaire, Diderot, Rousseau, fueron personajes clave en las transformaciones políticas de su tiempo. Los intelectuales ejercen un discurso público y opinan sobre los grandes temas de interés general; estos aportes no han sido valorados en su total dimensión. Los pronunciamientos de artistas y escritores sobre las grandes causas morales, sociales y políticas son reducidos a su propia esfera.

El Informe de la Comisión de Cultura y Desarrollo estableció unos principios que suscitaron mayor sentido de responsabilidad de las políticas culturales nacionales respecto a la agenda del desarrollo, ampliando su base conceptual y operativa.

Sin embargo, no percibimos que exista la confluencia necesaria que permita un discurso articulado y una mayor relación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con los procesos culturales.

Nos parece que, para suscitar una necesaria complementariedad y la articulación de las políticas culturales con otras políticas sociales y económicas, se requieren ciertos énfasis especiales como las relaciones entre la educación y las políticas de desarrollo y de protección de la diversidad cultural.

Cultivar las expresiones culturales como método para consolidar la importancia de la diversidad cultural para el desarrollo de las naciones supone un reto político que es necesario asumir con responsabilidad.

La difusión y promoción de esta diversidad de expresiones en el sistema educativo formal y no formal, en las casas de la cultura, centros cívicos y espacios públicos, requiere de estrategias y técnicas de animación sociocultural con énfasis en el desarrollo de la creatividad y las artes.

Por otra parte, cada territorio posee recursos culturales que es necesario promover a nivel práctico y material como trabajo productivo o como capital/insumo para el desarrollo humano. Para ello se requieren habilidades especiales que incrementen las oportunidades y superen la poca capacidad técnica para la gestión cultural y su planificación estratégica.

Lo anterior nos coloca frente al reto de formar políticas culturales con visión de desarrollo, con indicadores específicos que nos lleven a establecer un estándar para crear una especie de método o asesoramiento de impacto cultural de las acciones públicas, privadas, comunitarias y asociativas en los diferentes niveles de la administración pública y en la cooperación internacional al desarrollo.

En la Conferencia de México de 1982 se resaltó de manera explícita la necesidad de articulación y convergencia de las políticas culturales al subrayar que la política cultural no se distingue, en cuanto a su metodología, de la política general de desarrollo².

La puesta en práctica del postulado anterior requiere un cambio de visión en la acción cultural del Estado; en muchos países latinoamericanos persiste una concepción patrimonialista y reducida a la difusión de las artes o la conservación del patrimonio cultural con énfasis en la acumulación y conservación de bienes materiales que pueden ser presentados en museos, bibliotecas, teatros, centros culturales, etcétera, sin que exista una consideración por la perspectiva de las personas, de las necesidades de carácter simbólico e identitario.

Lo anterior nos lleva a considerar la importancia de las instituciones y el contexto político de las mismas, en el sentido de brindar un seguro soporte a estos procesos. Los países en desarrollo con débil institucionalidad pública

2. Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales. México, 1982. Documento final.

no siempre tienen la capacidad de ocuparse de los aspectos culturales del desarrollo, lo que supone un esfuerzo compartido de la estructura pública con mayores espacios de participación ciudadana que, además de reclamar derechos, asuma responsabilidades.

Para fortalecer y asegurar las capacidades instaladas en las estructuras públicas y contribuir al cumplimiento de los ODM desde las políticas culturales, se requieren que éstas sean de alta pertinencia local, que incluyan programas y proyectos como cartografías culturales, fuentes de financiamiento descentralizadas, espacios múltiples para el desarrollo de la creatividad, planes estratégicos locales de cultura, redes de información, programas de animación sociocultural orientados al desarrollo de habilidades y destrezas de la población menos favorecida en cada país.

En ese mismo sentido, las políticas culturales pueden priorizar en su agenda el papel transversal de la cultura para la consolidación efectiva de políticas públicas en el ámbito de la salud, educación, medio ambiente, asistencia social, participación ciudadana, turismo y seguridad, entre otras.

La dimensión cultural y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM

La relación de los ODM con la dimensión cultural es evidente, y existen contribuciones directas a ciertas metas que no son plenamente reconocidas o medidas; se requiere mayor investigación y recopilación de buenas prácticas que permitan construir un conocimiento a partir de experiencias concretas.

Las prácticas culturales pueden generar capacidades creativas a través del arte, interactuar lúdicamente con sus semejantes, recrear sus representaciones individuales y colectivas que fortalezca el tejido social y su memoria comunitaria para superar condiciones de aislamiento y fragmentación. Estas acciones están directamente vinculadas con la meta 1 de los ODM, “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”,

Es urgente rescatar las *reservas de sentido de cada colectividad*, entendido como el conjunto de referencias culturales que los individuos inventaron o adquirieron en el curso de su historia y que están en su memoria colectiva, consciente o inconscientemente, que permita superar procesos de aculturación y condiciones de indigencia simbólica.

La construcción cultural identitaria es la base para un modelo cultural de desarrollo construido a partir de los relatos que cada grupo humano elabora sobre sí mismo; permitiendo a los individuos tener mejor idea de su bienestar material y desarrollo personal.

Existen experiencias exitosas de educación artística que aportan metodologías de trabajo, planteamientos conceptuales sobre el arte en el desarrollo humano. La educación estética desarrolla la percepción y conciencia de sí mismo y del entorno, incrementa la autoexpresión, la observación y la apreciación para valorar a los otros y cuanto nos rodea.

Estamos ante el reto de evidenciar los aportes del enfoque de cultura y desarrollo con los ODM a partir de los resultados de proyectos culturales, programas nacionales y de la cooperación internacional que permitan incorporar indicadores culturales a la medición de las metas de los ODM.

El Informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas (PNUD 2003), afirma que al ritmo actual de inversión en material social, el mundo sólo logrará alcanzar dos metas hasta el 2015.

El informe subraya que *la meta de reducir por la mitad la proporción de personas que tienen hambre sólo será alcanzada por el mundo entre 2020 y 2050*. En la misma línea, y en referencia la meta 2, el informe señala: *En peor situación queda la meta de que todos los niños, hasta los 14 años, estén matriculados en la escuela. Esta meta sólo se logrará en un promedio mundial después de 2050*.

Ante tal panorama, el estudio que coordinó la OEA para la Reunión Interamericana de Ministros y Máximas Autoridades de Cultura (Washington, 2004)³ elaboró las siguientes preguntas para la reflexión sobre la cultura y los ODM:

¿Hasta qué punto será posible disminuir la meta de superar el hambre antes de lo pronosticado (2020-2050) mediante el desarrollo de acciones culturales?

¿La gestión cultural contribuirá a disminuir la mortalidad infantil de dos terceras partes de la población infantil de las Américas?

¿La promoción, implementación y difusión de la educación artística e identitaria territorial reducirá la meta de que todos los niños hasta los 14 años estén matriculados en la escuela antes del 2050? (OEA, 2004).

3. “La cultura como instrumento de cohesión social y combate a la pobreza”, documento comisionado por la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA y elaborado por Claudia Ulloa Espinoza, de Chile.

Las oportunidades, retos y desafíos de las políticas de desarrollo es la orientación de inversión hacia la expansión del *capital cultural* de la población de escasos recursos. Las políticas culturales deben apuntar a modificar la naturaleza pasiva y asistencialista de las políticas de combate a la pobreza.

¿Qué factores, variables, indicadores y dimensiones debemos tener en cuenta para generar un modelo de participación comunitaria centrada en las necesidades culturales que tiene la población?

Esta información nos permitirá observar con mayor detalle qué metas de los ODM tienen relación directa con la dimensión cultural, como es el caso de salud, educación, juventud y medio ambiente.

La meta 2, *Lograr la enseñanza primaria universal*, es muy concreta y explícita en cuanto a sus alcances de hacer posible la matrícula en el nivel primario a todas las personas. Las acciones que desde las políticas culturales pueden impulsarse para esta meta requieren de gran creatividad; de manera indirecta pueden orientarse a enriquecerse la calidad educativa, hacerla culturalmente pertinente y poner mayor énfasis en la creatividad como parte del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Para ampliar las capacidades y oportunidades de las personas se requiere aprender más, pero sobre todo, distinto. Es necesario incorporarse creativamente a las nuevas formas de producción que requieren mayor capacidad de innovación.

La meta 3, *promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer*, hace referencia a eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el 2015.

La proporción de mujeres que asisten a centros educativos en el nivel primario, secundario y terciario, en comparación a los hombres, muestra que, aunque en términos globales hay más mujeres alfabetas que hombres en el interior de cada grupo étnico, por regla general las mujeres tienen menores tasas de alfabetización que los hombres (ODM, Informe de país, Honduras, 2007).

Sin embargo, en la educación superior existe mayor asistencia de mujeres con relación a los hombres, lo que revela importantes transformaciones culturales en la manera en que los padres de familia perciben la educación de sus hijas y en cómo las mujeres visualizan su propia educación.

La meta 4, *Reducir la mortalidad infantil*, la meta 5, *Mejorar la salud materna*, y la meta 6, *Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades*, contienen una dimensión cultural directa: existe una relación estrecha entre hábitos alimenticios, patrones de comportamiento de carácter afectivo y la desnutrición infantil. De igual manera, patrones culturales influyen en las actitudes y comportamientos relacionados con la propagación del VIH/SIDA.

El problema de la desnutrición presenta una variable sociocultural y educativa importante. Es un problema cultural debido a que hay prácticas tradicionales y nuevas costumbres adquiridas que provocan cambios de conducta que no benefician una adecuada nutrición de la población y que afecta especialmente a los niños menores de dos años, mujeres embarazadas y madres en período de lactancia.

La meta 7, *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*, nos lleva a considerar que los procesos de desarrollo requieren de la sostenibilidad ambiental y de la sostenibilidad cultural. Muchos conocimientos tradicionales (culturales), especialmente en las poblaciones indígenas, se vinculan con el uso sostenible del medio ambiente. La explotación racional del medio ambiente debe realizarse con respeto a las personas y su cultura.

La meta 8, *Fomentar una alianza para el desarrollo*, nos permite constatar que en la cooperación internacional para el desarrollo la cultura adquiere una relevancia notable a partir de los aportes metodológicos del Índice de Desarrollo Humano del PNUD y los informes nacionales que hacen de la cultura un tema central (Chile, 2002, Honduras, 2003, etcétera). Agencias de cooperación internacional han elaborado estrategias y líneas de trabajo especializadas, como la Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española; *Finland's Report "Navigating Culture: A road map to culture and development" (2000)*; Suecia: *Culture and Media in Development Cooperation (2006)*; La Agenda Europea para la Cultura, entre otras modalidades de cooperación.

La creación de la ventana de cultura y desarrollo del Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio del PNUD aplicado en varios continentes constituye un aporte económico significativo, (95.6 millones de dólares para 18 proyectos) que en varios países significa el mayor aporte de la cooperación internacional al desarrollo de la cultura.

El objetivo 8 de los ODM ha generado nuevas dinámicas en el campo de la cultura y el desarrollo, contribuyendo de forma directa o indirecta a las metas establecidas.

Si bien no existe un objetivo específico sobre la cultura en los ODM, es posible analizar las experiencias y buenas prácticas en el ámbito de la cultura y el desarrollo a fin de observar las múltiples relaciones, directas o indirectas,

entre ambos campos; para ello es preciso profundizar la investigación aplicada y sistemática que permita observar los impactos y resultados.

Conclusiones

- Si consideramos que la cultura es anterior a cualquier paradigma del desarrollo, es necesario avanzar hacia un modelo cultural identitario construido a partir de los relatos que cada individuo y comunidad construye sobre su propio devenir histórico. Una de las bases para este proceso de desarrollo culturalmente pertinente es la participación como condición para el desarrollo local.
- Los diferentes regímenes políticos producen estructuras institucionales con diferentes dinámicas, objetivos y formas de desarrollo que no siempre privilegian a las personas en sus finalidades. Los países con débil y cambiante institucionalidad generan pocas capacidades para el sostenimiento de procesos de desarrollo de base cultural, lo que afecta a las estructuras legales y judiciales de cada país.
- El no reconocimiento en forma positiva de la dimensión cultural del desarrollo puede generar crecimiento económico, pero no desarrollo humano; el crecimiento económico es capaz de transformar no sólo los modos de vida individuales y colectivos, sino también los fundamentos mismos de nuestra percepción de esos modos de vida. El reto es generar crecimiento económico culturalmente pertinente.
- La libertad cultural, entendida como la capacidad colectiva para “satisfacer una de nuestras necesidades más fundamentales, el derecho a definir cuáles son justamente esas necesidades” (Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo, 1996), no es considerada en las fórmulas desarrollistas y se encuentra amenazada por el *economicismo*, el centralismo en la planificación del desarrollo y el populismo demagógico.
- En muchos países persiste el concepto tradicional de cultura que se refleja en políticas culturales centradas en la promoción de las artes, conservación del patrimonio histórico privilegiando el carácter acumulativo de la herencia cultural; otros países han incorporado la perspectiva de desarrollo en sus políticas culturales sin lograr posicionar la cultura y su dimensión intersectorial en la agenda del desarrollo.
- Los ODM orientados a solucionar problemas urgentes de pobreza y poner bases firmes en materia de desarrollo económico y social se perciben desvinculados de los procesos culturales, a pesar de las evidentes conexiones que manifiestan la mayoría de ellos con la dimensión cultural.

- El documento de debate de la *Cumbre del Milenio*, celebrada en la sede de Naciones Unidas (New York, del 6 al 8 de septiembre de 2010), registra un avance notable al relacionar los ODM con la cultura de manera explícita al afirmar que “la dimensión cultural es importante para el desarrollo. Fomentamos la cooperación internacional en el ámbito cultural, destinada a lograr los objetivos de desarrollo”. El reto ahora es traducir tal afirmación en políticas y programas concretos.
- Las investigaciones y estudios que relacionen la cultura con los ODM deben mostrar hasta qué punto es técnicamente posible superar la pobreza a través de políticas culturales para el desarrollo que incorporen indicadores culturales a la medición de las metas de los ODM.

Referencias bibliográficas

- ANDER-EGG, Ezequiel, *La animación y los animadores, pautas de acción y de formación*, Madrid, Narcea Sociocultural, 1992.
La práctica de la Animación Sociocultural (ASC) como método y técnica para el desarrollo de capacidades y habilidades creativas y cognitivas adquiere una vigencia pertinente frente al desafío de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
El autor reconoce que no existe *una* metodología, pero sí diferentes propuestas metodológicas como la que él mismo presenta en el libro en armonía con la definición de UNESCO, que concibe la animación sociocultural como *el conjunto de prácticas sociales que tienen como finalidad estimular la iniciativa y la participación de las comunidades en el proceso de su propio desarrollo y en la dinámica global de la vida sociopolítica en las que están integradas*.
- CAMPOS, Julieta, *¿Qué hacemos con los pobres?* México, D.F. Aguilar, 1995
- MIRALLES, Eduard, *Bases para la formulación de políticas culturales*, Barcelona, Centro de Estudios y Recursos Culturales, Diputación de Barcelona, España 1999
En este documento, Eduard Miralles reflexiona sobre el surgimiento de las políticas culturales en el marco de las políticas públicas, su evolución histórica, sus posibilidades, limitaciones y la dificultad de definir universalmente derechos, deberes y servicios en el sector de la cultura.
Ubica los servicios culturales como *servicios básicos* orientados a satisfacer necesidades apremiantes y de valor añadido, como los sistemas información y producción. De igual manera revisa los clásicos modelos de gestión cultural desde la tradición de los Estados liberales que asumen el rol de árbitro que regula las reglas del juego (USA como ejemplo); el Estado mecenas, como en los países del Norte de Europa que tienen al modelo britá-

nico como paradigma, hasta el Estado arquitecto (Francia como ejemplo), que interviene en el mercado de la cultura. En ese sentido, avanza hasta plantear una serie de elementos y estrategias para la acción cultural.

- **NACIONES UNIDAS**, *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Honduras 2007, Segundo informe de país*, San José, Costa Rica, 2007.
Constituye el segundo informe de monitoreo y seguimiento de los ODM en Honduras elaborado por el Sistema de las Naciones Unidas. Además del diagnóstico sobre el estado de la cuestión hasta 2007 en el país, el informe identifica desafíos y propone líneas de acción a partir de sus metas e indicadores.
A pesar del registro de avances en la ruta hacia el logro de los ODM, persisten una serie de desafíos, como los niveles elevados de pobreza que alcanza a un 60% de la población hondureña; por lo cual, el informe apela al concepto de responsabilidad compartida para aproximarse a las metas establecidas para el 2015.
- **ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, OEA**, *La cultura como instrumento de cohesión social y combate a la pobreza*, CIDI-OEA, Washington, 2004.
Este estudio, comisionado por la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA y elaborado por Claudia Ulloa, de Chile, corresponde a una investigación sobre el fenómeno de la Cohesión Social en las matrices de las políticas culturales para disminuir la pobreza en la población perteneciente a los países del continente americano. El análisis se basó en información concreta brindada por 15 de los 34 países integrantes de la OEA sobre sus políticas culturales y otras fuentes documentales, y ofrece una matriz operativa que puede ser utilizada para la implementación de estrategias gubernamentales para la superación de la pobreza a través de las políticas culturales.
- **ORTIZ, Renato**, *Cultura y Desarrollo*, Ponencia presentada en el V Campus Euroamericano de Cooperación Cultural, Almada Portugal, 2007.
El profesor Ortiz expone la relación existente entre los conceptos de cultura y desarrollo a partir del criterio y uso filosófico del término “necesidad”; la capacidad simbólica del ser humano le lleva a afirmar que no existe sociedad sin cultura y que cada una expresa su visión del mundo; la cultura es constitutiva de la sociedad. En ese sentido hilvana su discurso incorporando las dinámicas de la política a la cultura, así como el concepto de desarrollo y su perspectiva eurocentrista que en muchos casos encubre realidades y genera exclusiones; concluye preguntándose: ¿de qué desarrollo se está hablando?
- **PNUD**, *Informe sobre desarrollo humano 2003, los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto para eliminar la pobreza*. Washington, ediciones Mundi-Prensa, 2003.
El informe sobre desarrollo humano del PNUD de 2003 examina los logros y tropiezos de la década anterior a 2003 y presenta un plan de acción denominado *Pacto de Desarrollo del Milenio*, que promueve acciones en seis áreas de las políticas destinadas aquellos países que precisan acelerar el progreso para conseguir los Objetivos,

y expone una serie de buenas prácticas con un enfoque global y multisectorial para mantener los progresos en cada uno de ellos. Ofrece pruebas de que los cambios en las políticas de los países ricos en cuanto al alivio de la deuda, el acceso a los mercados y las transferencias de tecnología son tan importantes como la asistencia exterior.

- SEN, Amartya, *La cultura como base del desarrollo contemporáneo*. Revista Diálogo. UNESCO www.unrc.edu.ar/publicar
- SFEIR-YOUNIS, Alfredo, *La cultura como condición necesaria para el desarrollo sostenible y la eliminación de la pobreza*, Ponencia presentada en el Seminario Cultura y Pobreza, Guatemala, 2001.
La ponencia que resaltamos, dictada por Alfredo Sfeir-Younis, Representante Especial del Banco Mundial ante Naciones Unidas y OMC en Ginebra, hace referencia a la dimensión no material del desarrollo sostenible y la cultura y el papel de los aspectos normativos del desarrollo: el caso de los derechos humanos y culturales. Las memorias del Seminario, publicado por el Ministerio de Cultura y Deportes de Guatemala en el año 2001, reúne las ponencias y debates alrededor del tema central: el papel de la cultura en la reducción de la pobreza. Aporta un marco conceptual para la incorporación de la dimensión cultural en el ámbito del desarrollo humano, sostenible a partir de un proceso de discusión multisectorial y multidisciplinar.
- SHEAHAN, John, *Modelos de desarrollo en América Latina*, México D.F. Alianza Editorial Mexicana / CONACULTA, 1987.
Esta obra expone los conflictos suscitados en los países en desarrollo entre las fuerzas del mercado y las reformas políticas. Hace referencia a los cambios rápidos en los sistemas políticos en Latinoamérica, que provocan una serie de dislocaciones impuestas por el tránsito de sociedades rurales hacia procesos de urbanización. Destacamos de manera especial la clasificación de cinco diferentes tipos de regímenes políticos que prevalecen en los países latinoamericanos, con diferentes matices y contextos socioculturales.
- UNESCO, *Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales*. México 1982. Documento final.
- UNESCO, *Conferencia Intergubernamental sobre aspectos institucionales, administrativos y financieros de las políticas culturales*, París 1970. Informe final.
- UNESCO, *Nuestra Diversidad Creativa*, México, Correo de la Unesco, 1997.

EL DESAFÍO INSTITUCIONAL: CULTURA Y DESARROLLO

Gonzalo Carámbula

Ese doble carácter que tensiona desde siempre lo cultural, el atesoramiento de sus mejores expresiones y al mismo tiempo la innovación o la provocación de lo nuevo, las tradiciones y las rupturas, encuentra una histórica desavenencia en/con la institucionalidad. Si a ello se agregan escenarios velozmente cambiantes y redefiniciones de fondo sobre las políticas culturales, como el eje central de cultura y desarrollo, el desafío de la actualización de las instituciones, el marco normativo y su funcionamiento es insoslayable e imparable.

En la base de una revisión de la institucionalidad cultural está la preocupación por un desarrollo cultural sostenible, que no es lo mismo que inquieta a Amartya Senn ante la recurrida apelación a un “desarrollo culturalmente sostenido”, donde la cultura se vuelve instrumental y no constituyente.

Aun cuando el concepto de lo institucional no deba ceñirse a lo público o a lo estatal, no puede dejar de señalarse que estamos en un momento extraordinario para abordar este tema. Todo es muy reciente, todo necesariamente provisional, pero no puede ignorarse que desde la crisis mundial del último trimestre de 2008 se impone el replanteo de algunas referencias que hasta entonces parecían muy claras, aun cuando ya estaban hartamente cuestionados los mandamientos de la llamada “contrarrevolución neoclásica”, los valores del desarrollo que se pretendieron imponer a finales de los años setenta con la crítica al Estado como dogma y con la apología del mercado impulsada por las instituciones financieras internacionales.¹

La amplia literatura que, por el contrario, intentaba ensayar la defensa del papel de los Estados-nación ante el empuje de las concepciones que con ostentoso simplismo equiparaban la libertad del mercado con las libertades de la ciudadanía, encuentra ahora dramáticos puntos de apoyo. Pero, simultáneamente, la siempre cruda realidad pone en entredicho algunas de las oportunidades y fortalezas que se dibujaban con esmero en el paisaje anterior. Parece evidente que los parámetros de la cooperación en cultura no serán los mismos que se manejaban hasta ahora. El comercio de bienes y servicios culturales seguirá mutando vertiginosamente como hasta hoy, pero más

1. BUSTELO, Pablo, “Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá”, <http://www.ucm.es/info/eid/Web%20DEID/profesores/BusteloPCW03.pdf>.

aleatoriamente con relación a lo que teníamos construido hasta hace apenas unos meses. La aparición de nuevos actores de peso en el curso de la globalización, así como nuevos centros de gravitación en las relaciones mundiales, imponen nuevas revisiones sobre aspectos instrumentales, pero también –una vez más– sobre el papel de los Estados en el mundo que vivimos.

Señalaba antes lo extraordinario del momento que vivimos al culminar la década, precisamente porque uno de los basamentos conceptuales de la Convención de la UNESCO sobre la “Protección y Promoción de la Diversidad de las expresiones Culturales”, que entró en vigor el 18 de marzo de 2007, es la reafirmación del derecho soberano de los Estados a elaborar sus propias políticas culturales y actuar en consecuencia. El texto específico expresa un compromiso que ya había sido asumido con anterioridad y que ya no se cuestiona desde que comienza con un verbo concluyente: “**reiterar** los derechos soberanos de los Estados a conservar, adoptar y aplicar las políticas y medidas que estimen necesarias para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios”.² Se reconoce el derecho de autodeterminación de los Estados en la perspectiva del desarrollo cultural de las comunidades que representan, dando por sentado que tienen la obligación de actuar. Como ha sido expresado, el papel del Estado no como “autonomía-abstención”, sino como “autonomía-misión”.

El contexto histórico y el contenido general de la Convención donde se explicita esta reafirmación refieren especialmente al intercambio de bienes y servicios culturales en el vertiginoso proceso de la mentada globalización. No obstante, supone una definición de fondo, y más amplia, acerca de la obligación de los Estados para con la cultura. Desde mediados del siglo pasado se ha ido conformando una mayoritaria concepción en el sentido que el Estado tiene *obligaciones de hacer* respecto a garantizar los derechos culturales de sus habitantes, y ello se ha plasmado jurídicamente. Los textos que consagran los derechos humanos dan cuenta que los derechos sociales, económicos y culturales implican la responsabilidad pública de actuar para protegerlos y para propiciar las condiciones de apropiación de los ciudadanos.

Aun cuando se pudiera relativizar sus alcances, en el plano jurídico su precisión ha ido despejándose paulatina y sistemáticamente. Particularmente, en los desarrollos que comenzaron a plasmarse por la doctrina alemana en

2. UNESCO, “Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales”, Art. 1 – Objetivos, literal h., París, 20 de octubre de 2005.

torno al concepto de “Estado de Cultura”, como lo describe cuidadosamente Jesús Prieto en *Cultura, culturas y Constitución*.³

Desde noviembre último (2009), este proceso tuvo una vuelta más explícita con la aceptación de la Observación General No. 21 sobre el Art. 15 párrafo 1 a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esas Observaciones o Comentarios, emitidas por el Comité respectivo, son indicativas (una especie de jurisprudencia) para contribuir a una mayor exigibilidad de los derechos incluidos en el Pacto. En este escueto párrafo los Estados se obligan a garantizar, ni más ni menos, que “el derecho de toda persona a participar de la vida cultural”.

Por otra parte, el camino para llegar a esa afirmación hoy casi mecánica sobre los “derechos soberanos” de los Estados en materia de políticas culturales fue amojonándose con trabajosas aproximaciones. Desde el Art. 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que perfilaba el derecho a la cultura en términos individuales, hasta el tríptico de Conferencias convocadas por UNESCO, la de Venecia en 1970, México en 1982 y Estocolmo en 1998⁴, donde las aportaciones y debates fueron intensos.

Hace cuatro años, en Montevideo, los presidentes de los países iberoamericanos firmaron conceptos coadyuvantes en la Carta Cultural Iberoamericana, un texto no jurídicamente vinculante, pero sí contundente desde el punto de vista ético por el proceso de acuerdos que implicó entre los diferentes actores y por su evidente contemporaneidad. En el primer principio que recoge este documento se expresa con claridad una de las razones esenciales del compromiso de los Estados para con la cultura: “Los derechos culturales deben ser entendidos como derechos de carácter fundamental, según los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia. Su ejercicio se desarrolla en el marco del carácter integral de los derechos humanos, de forma tal que ese mismo ejercicio permita y facilite, a todos los individuos y grupos, la realización de sus capacidades creativas, así como

3. PRIETO DE PEDRO, Jesús, *Cultura, culturas y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1992, Págs. 213 y ss., Madrid 2004.

4. La Conferencia Intergubernamental sobre los Aspectos Institucionales, Administrativos y Financieros de las Políticas Culturales (Venecia, 1970) colocó la responsabilidad de los Estados con respecto a la cultura; la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (“Mundiacult”, México, 1982) subrayó la importancia de la vinculación cultura y desarrollo; y la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el desarrollo (Estocolmo, 1998) avanzó en la idea de la integralidad y transversalidad de las políticas culturales.

el acceso, la participación y el disfrute de la cultura. Estos derechos son la base de la plena ciudadanía y hacen de los individuos, en el colectivo social, los protagonistas del quehacer en el campo de la cultura.”⁵

Estos compromisos tan sustantivos no son asunto de un gobierno: son definiciones que trascienden a los partidos, a los corporativismos, a los grupos de interés, hacen una cuestión de fondo del Estado como expresión de todos e interpela a la sociedad como tal. Por ello, la pregunta que debería ordenar “las reglas de juego” y la organización de los recursos públicos, la gobernabilidad y la gobernanza, es si los países están realmente en condiciones de asumir sus derechos-responsabilidades para ejercer soberanamente las políticas y acciones que garanticen su identidad y diversidad cultural, y el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar como quieran en la vida cultural. O, más concretamente, a los efectos de planteo que aquí se formula, la cuestión es más directa: ¿qué caracteres debe tener la institucionalidad cultural para profundizar la acción simbiótica entre cultura y desarrollo con la mira puesta en los ODM?

En el texto que presento no habrá lugar para una lista exhaustiva de las insuficiencias, dificultades e incoherencias sobre los tópicos del título, y tampoco cabrá el relato edulcorado de los avances que se han operado en materia de institucionalidad cultural ante el desafío del desarrollo en la concepción actual. El pincel se moverá entre los grises porque, en esencia, se ha avanzado muchísimo en los últimos años, pero aún es significativa la distancia que nos separa del básico deseo de estar a la altura de las responsabilidades asumidas por el propio sector cultural, de los interesados en la “cultura”.

No se necesita mucha perspicacia para enlistar los problemas que acumula una visión inercial de las formas de organizar las áreas atinentes a lo que llamamos genéricamente cultura y ciertas reglas de juego que todavía sobreviven en buena parte de nuestros países. Aun cuando en muchos de estos se han operado cambios importantes en las definiciones macro (procesos realmente importantes de creación o redefinición de consejos, ministerios o secretarías o promulgación de leyes muy esperadas), no sería difícil estimular la tradicional vertiente del “malestar cultural” con la enumeración de insuficiencias e incongruencias aún existentes. Pero, francamente, creo que esa lógica que magnifica sin matizar lo que aún no se pudo, esa práctica que a veces pareciera solo querer perfilar singularidad o inteligencia, no resulta el mejor aporte para seguir construyendo lo que me gusta llamar la espiral ascendente en un contexto de mayor complejidad.

5. Carta Cultural Iberoamericana, XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, noviembre 2006.

En las últimas décadas, distintos países sudamericanos han recreado o renovado perfiles institucionales en el marco de debates realmente importantes para colocar los asuntos de la cultura en un sitio de estimable interés ciudadano y de mayor comprensión política. Por supuesto, todo dicho con la modestia de no proponerse ambiciosamente lograr masividades y profundidades imposibles de alcanzar después de tanta marginalidad y simpleza.

Los procesos que siguieron, por ejemplo, Brasil y Chile sobre las nuevas formas institucionales que debían –deberse para afinar la relación público-privado en la financiación de las artes, sobre el impulso a la descentralización, acerca del apoyo a sectores determinados de la vida cultural o a propósito de la organización de la administración pública en cultura⁶, entre otros muchos aspectos, son demasiado importantes como para realizar juicios sumarios, esos que a veces se leen incluso en prestigiosos críticos. Es muy interesante seguir de cerca y ver elementos de continuidad en la vida institucional del pueblo cordillerano ahora que hubo un cambio fuerte en la orientación política de su gobierno nacional. La cita de dos países es apenas ilustrativa para no entrar en detalles ahora, pero debe decirse que hubo enormes avances en muchos otros ámbitos públicos, otros países, ciudades o regiones, y gestiones muy innovadoras desde la esfera privada en centros culturales, empresas, redes conformadas.

Puede decirse que las Convenciones (como las de UNESCO), Acuerdos (como en materia audiovisual al interior del MERCOSUR y con la UE) o documentos como la Carta Cultural Iberoamericana y la Agenda 21 de la Cultura, expresan mucho más que un texto consensuado entre determinados elencos de gobierno: dan cuenta de una retroalimentación dialéctica de demandas y aperturas múltiples, relevante en la perspectiva histórica.

A su vez tengo la impresión, solo eso, de que hay un estado de opinión, una idea quizás difusa entre la gente, sobre la dimensión cultural de los problemas de la sociedad. La sociedad de la información y el despliegue exponencial de las comunicaciones parecen haber dado mayor visibilidad a lo intangible, aun más allá de la conciencia real o asumida que se tenga al respecto. Desde el espectáculo del mundial de fútbol hasta la sensación de inseguridad cotidiana que sacude a muchas sociedades, la circulación de las comunicaciones ha generado una noción probablemente no muy nítida de la relación existente entre la dimensión simbólica de los hechos comunes y su existencia. Me parece bastante extendida la idea, reitero con mayor o menor precisión o alcance, que los problemas resumidos como objetivos a cumplir en el milenio tienen una dimensión o “algo” vinculado a lo cultural.

6. *Políticas Culturais: reflexões e ações*, AAVV, organização de Lia Calabré, Itaú Cultural, São Paulo, 2009.

La dinámica de la reflexión y la práctica de los sectores culturales de los países americanos (intensas, enredadas, contradictorias, insuficientes, diversas, ricas, pobres) combinadas con la celeridad y, por momentos, dramaticidad de los cambios en el mundo en el que definitivamente vivimos todos, hace que el o los desafíos sean mayores cada vez. Y particularmente en lo institucional, no obstante los pasos dados, todavía se hace agua en demasiados planos, aún se está muy lejos de asegurar “una manera”, un camino, una actitud procesual que contribuya a compatibilizar el discurso y la realidad, que acompañe a la vez la evolución/ebullición constante.

En ese mar entusiasmante de idas y venidas, me interesa concentrar la atención en tres aspectos sobre lo que se puede avanzar desde el propio sector cultural. Tengo la impresión de que, como en una carrera de postas, es a nosotros mismos, los interesados en estos temas, a quienes nos toca volver a correr, profundizar en un nuevo haz de ideas, criterios, planes y acciones.

Institucionalidad para la sostenibilidad cultural

La reflexión sobre la institucionalidad cultural viene de lejos, aunque, como sucede con otros tantos asuntos referidos a la cultura, no siempre se haya expresado en los términos actuales y –nota típica del ámbito– sin que entre tanto intercambio se hubiera convenido los alcances de la categoría en uso. No obstante, más allá de cierta polisemia sobre lo que denominamos “institucionalidad”, la intensidad de la vida cultural, el propio desenlace de las políticas específicas y la aparición de la gestión cultural con aplicaciones de mayor sistematicidad en las últimas décadas, han obligado a una mirada más exigente al respecto. Quizás más urgente, como cuando el traje queda irremediablemente chico y viejo ante el desbordante crecimiento.

En América Latina, continente hasta recién escenario de modas a favor de proyectos económico-culturales enajenantes pero con vocación hegemónica, tierra tanto de diversas riquezas como de angustiantes asimetrías, la cuestión de cómo se organizan los recursos públicos y privados referidos a la cultura sin duda tiene connotaciones nuevas y especiales. Los cambios han sido intensos y vertiginosos tanto por factores “externos” (el proceso de globalización, la resignificación del papel de los estados, la creciente conciencia del valor de la biodiversidad, la amenaza del cambio climático, el reconocimiento a la diversidad cultural), como por los cambios internos a “lo cultural” (la expansión de las comunicaciones, la imbricación de la cultura con otras áreas de interés público, la nueva idea de lo patrimonial, la crisis de las vanguardias y las escuelas artísticas, las nuevas aplicaciones tecnológicas a las artes, etcétera). Para colmo, se agrega ahora una situación mundial que coloca a nuestros países con

economías en auge, con un país como Brasil que consolida su papel de co-liderazgo en la escena internacional, en el marco de un extraño proceso que entre cosas parece cambiar incluso el sentido de las agujas de la migración, de la *e* a la *in*.

El debate, todavía parcial e insuficiente, ha remitido en ocasiones a aspectos puntuales, aunque no por ello menos importantes. Casi siempre ha girado –no sin razón– en torno al ápice de la institucionalidad cultural, sobre la pertinencia de promover un ministerio exclusivo de la cultura o si es más apropiado un órgano colegiado. Muchas veces se ha derramado en otras consideraciones, como, por ejemplo, si se necesita una ley orgánica de la cultura o si la normativa vigente es apropiada.

En general se ha partido del supuesto que se trata de la institucionalidad cultural pública, pese a que no dejaría de ser oportuna una revisión actualizada de la esfera privada o de la llamada sociedad civil. Después de todo, como recuerda Juan Luis Mejía, en gran medida “la sociedad civil organizada fue el germen de la institucionalidad cultural”.⁷

En Uruguay, la expresión “nueva institucionalidad cultural” se acuñó durante la tercera Asamblea Nacional de la Cultura, en Paysandú (2003), tomándosela del proyecto de ley que con ese nombre se promovía por aquel tiempo en la República de Chile (hoy, allí, ley No. 19.891 de 2003). El proceso iniciado en el país trasandino en la década del noventa fue seguido con atención por los medios profesionales de otras naciones, e influyó en la manera de presentar los problemas que las nuevas políticas culturales generan en los viejos formatos de la administración pública.

Los chilenos definían la institucionalidad cultural en sentido amplio, y también en un sentido restringido. La presentaban así: “... Conjunto de los organismos públicos y privados, como los instrumentos legales, financieros, de infraestructura y de gestión, que tanto el Estado como la sociedad civil crean y ponen al servicio del desarrollo artístico y cultural y de la conservación y difusión del patrimonio cultural del país, tanto en los niveles internacional, regional, nacional, comunal y barrial en que se desenvuelve la vida de las personas... En sentido estricto, se utiliza para aludir únicamente a los organismos públicos y privados que cumplen funciones y procuran conseguir objetivos en el campo cultural”.

7. MEJÍA, Juan Luis, “Institucionalidad cultural, la experiencia cultural en Colombia” en *Institucionalidad Cultural en el Uruguay*, AAVV, MEC, Montevideo, 2009.

Agustín Squella, uno de los artífices del aquel proyecto chileno, en oportunidad de un Seminario organizado por el Ministerio de Educación y Cultura en Montevideo sobre esta temática, rememoró los componentes que considera se deben incluir en la idea de institucionalidad cultural pública: a) las políticas culturales públicas; b) los organismos públicos en todos los niveles; c) el personal a cargo de la gestión; d) los presupuestos; e) otros instrumentos de asignación de recursos (auspicios, subsidios, fondos concursables); f) estímulos e incentivos de carácter estable para la acción privada; g) compromisos internacionales, normas constitucionales, legales y reglamentarias internas.⁸

En el estudio que realizara Alejandro Sánchez López de Mesa⁹ para el Convenio Andrés Bello sobre “Caracterización de la Institucionalidad cultural en América Latina”, propone tomar el concepto de “institucionalización” que cita de Alejandra Massolo a propósito del estudio de las políticas de género: “La institucionalización supone la regularidad y continuidad –estabilidad en el tiempo y en la estructura orgánica– de las políticas, agencias, instrumentos, planes e instancias, a través de procesos de aprendizajes y cambios, lo cual significa que no es una situación, ni una práctica rígida y predeterminada, sino que se va perfeccionando y adecuando según las nuevas experiencias y demandas”¹⁰.

Desde la ciencia política se dice que las instituciones son las ‘reglas del juego’ que se da una sociedad para lograr ciertas garantías o certezas en el relacionamiento de los individuos y las organizaciones, particularmente en relación con el sistema político-administrativo históricamente determinado. El diseño institucional que se propone responder adecuadamente a esa demanda básica se expresa en su ordenamiento cultural, político y jurídico (leyes, reglamentos, decretos). Debería incluirse en dicho diseño las organizaciones, aunque éstas no son las instituciones sino quienes, en la metáfora del juego, deberán guiarse por las normas del mismo. El vigor de la institucionalidad, o la meta de lo que se quiere con su proyección, se pueden medir por sus potenciales capacidades políticas

8. SQUELLA, Agustín, “La nueva institucionalidad cultural en Chile”, en *Institucionalidad Cultural en el Uruguay*, AAVV, MEC, Montevideo, 2009.

9. SÁNCHEZ, Alejandro, documento de trabajo, primer informe de avance de investigación para el Convenio Andrés Bello, febrero de 2007.

10. MASSOLO, Alejandra. “La Institucionalización de las políticas de Equidad de Género en los Gobiernos locales: Una aproximación”. En: BARRERA, Dalia y AGUIRRE, Irma (Coordinadoras). *Encuentro Internacional de Experiencias Públicas de Atención Integral a las Mujeres*. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). México, Marzo de 2006.

y técnicas, entendiéndose genéricamente por capacidades políticas los procesos de *governabilidad* y ciudadanía, donde los decisores político-administrativos se manejan dentro de “las reglas del juego” democrático en línea o bajo el control y la participación ciudadana. En otro sentido, la *governanza* indica las capacidades técnicas o el nivel de eficacia para alcanzar los objetivos que eventualmente se propone el conjunto de las organizaciones públicas y privadas en relación a sus recursos institucionales, humanos y materiales.¹¹

Así considerada la institucionalidad, el desafío de su reformulación debe ubicarse ya no en cómo adecuar las estructuras y procedimientos a las nuevas maneras de concebir las políticas y gestiones culturales, sino cómo proyectarlas para asegurar la sostenibilidad de las mismas. Al igual que en los sistemas vivos, cómo asegurar su reproducción sin que ello implique una repetición mecánica ni inhiba el desarrollo, sin que hipoteque la diversidad de futuras manifestaciones.

En esa dirección cabe enfatizar que la institucionalidad crea la gestión cultural. Es prácticamente imposible deslindar su interacción; una gestión cultural profesional no puede desentenderse de aquélla. Se hace muy difícil el despliegue eficaz de la gestión cultural sin una institucionalidad que la contenga y promueva. El impulso profesional de la gestión cultural ha sido un factor determinante para repensar la institucionalidad cultural, pero no siempre desde una perspectiva sistémica, integral e integradora.

Un desarrollo cultural sostenible es el principal desafío de la gestión cultural y es, a la vez, una condición a garantizar desde la institucionalidad cultural. Requiere nuevos recursos profesionales; mecanismos de adaptabilidad a la rapidez en que cambian los soportes de comunicación (cultural); apertura a la complejidad, asumir lo imposible de encuadrar situaciones de múltiples naturalezas y expresiones; repensar la relación del interés público y el interés privado. Véase, por ejemplo, la dimensión que adquiere en el mundo digital la “autogestión” de los públicos para satisfacer sus propias necesidades en relación con las artes, la composición de sus propias listas de *hits*, la bajada de las películas que le interesan, la conexión en cualquier sitio del plantea con los nichos de producción de sus gustos.

Así las cosas, planteo nuevamente que “la pelota está en nuestra cancha”, que los avances teóricos y prácticos operados en nuestro sector en las últimas décadas han llegado como a una meseta. La posibilidad de ensanchar

11. ZURBRIGGEN, Cristina, MILANESE, Alejandro y TEJERA, Rafael, “Aspectos político-institucionales” en *Libro Blanco del Área Metropolitana*, Agenda Metropolitana, Montevideo, 2007.

y profundizar el camino está más “entre nosotros” que en los otros sectores o actores a quienes hemos venido demandando últimamente: los gobiernos, los políticos, los ministros, los medios, “los otros”.

La institucionalidad tiene mucho que ver con el derecho de la cultura, área poco atractiva y quizás por eso bastante restringida a pocos interesados. En la relación derecho-políticas culturales hay zonas grises importantes, y éstas proyectan sus sombras sobre órganos, competencias, procedimientos, reglas de juego. Ponía tres ejemplos en un seminario sobre estos temas. En primer lugar, no tenemos un desarrollo actualizado del derecho autoral con respecto a la nueva realidad tecnológica. No tenemos una reflexión suficiente y vital, dinámica, como para resolver en la sociedad la histórica tensión entre los derechos del creador, el derecho al acceso y/o del consumo de la cultura, y los intermediarios. El derecho a acceder a la circulación de bienes y servicios culturales, y el derecho a gozar o beneficiarse de los mismos, no está suficientemente desarrollado como para garantizarlos plenamente. Hay una relación a develar entre conflicto y cooperación. Este es un tema clave en el cual el Derecho de Propiedad Intelectual, actualmente, no da la talla para responder a los nuevos desafíos en la perspectiva de la democracia cultural. No hemos logrado, en términos de eficiencia, proteger el derecho del creador, pero tampoco estamos protegiendo y promoviendo el derecho al acceso a la distribución y la circulación de bienes simbólicos en nuestra sociedad.

Otra zona poco clara es precisamente la existente entre la intervención del Estado y la autonomía cultural. La mayoría de nuestros países han ratificado convenciones donde se señala que los Estados son soberanos para desarrollar políticas culturales. Sobre todo se ha explicitado a partir del desequilibrio de la circulación de bienes y servicios culturales en nuestras naciones. Admitir que el Estado es soberano para el desarrollo de las políticas culturales y para intervenir en la sociedad implica conocer mucho más en profundidad, discutir, debatir, analizar democráticamente qué implica la intervención del Estado en materia cultural. Teóricamente, cualquier Estado tiene derecho y es soberano para ejercer sus políticas culturales, pero cómo impone un debate profundo, agudo, para el que todavía falta madurez particularmente en el ámbito del derecho. Hasta ahora nos estamos manejando con unas categorías del derecho conformado en otras condiciones y no hemos tenido la capacidad de precisarlo, buscando proteger, armonizar o desestimar precisamente todos los intereses que están en juego..

Un tercer ejemplo, que no quiero dejar de mencionar por lo que representa, es el vinculado al patrimonio. Hay un severo problema –entre otros– en relación a lo que consideramos patrimonio, la titularidad jurídica de los bienes así considerados y el papel del Estado en la protección de los mismos. Nuevamente, nos falta más investigación

e intercambio intelectual y político. Particularmente, en Uruguay debe suponerse que a partir de la discusión de una nueva Ley de Patrimonio (la que tenemos viene de 1971), donde se redefina el papel del patrimonio, activará la reflexión. En algunos casos de América Latina, este tema se vuelve hiriente: tiene que ver con las poblaciones originarias, tiene que ver con la administración de los tesoros que se definen como patrimoniales sin reconocer la relación mutante de identidad-diversidad. A menudo se los formatea para la promoción, entre otras cosas para el turismo cultural, sin prever algunas deformaciones o sin atender otras concepciones.

Apenas el recuerdo de estos tres aspectos dan cuenta de la necesidad de repensar la institucionalidad para la cultura y el desarrollo, y sobre todo, insisto, de proyectarla para cuidar antes el proceso de interlocución y apropiación democráticas que sellarla para impedir su despliegue.

Más notoriamente, algunos principios y procedimientos del Derecho Administrativo no dan cuenta de la peculiaridad de la vida cultural y hay desajustes en la lógica de los agentes culturales. Esto hace a la institucionalidad. Bien se sabe que el formato, algunas conductas, tradiciones y procedimientos del Derecho Administrativo –es así en Uruguay, me consta que también en otras partes– no contribuyen al desarrollo de la vida cultural del país. Ejemplos hay muchos, desde la ley que regula la contabilidad y administración financiera públicas, las dificultades que genera permanentemente en la práctica, hasta cosas más elementales (y por eso mismo determinantes en el día a día), como la forma de contratación de los artistas. Pagarles en tiempo y forma suele significar un peregrinaje entre los intersticios de la formalidad que genera incertidumbre, malhumor y, sobre todo, ineficacia e ineficiencia. Generalmente son los propios actores o protagonistas los paragolpes de la inadecuación, aquellos que directamente se relacionan con el ámbito administrativo, pero también perjudican la calidad de los servicios públicos. La propia organización de los recursos humanos y administrativos tiene problemas de base. Otra vez, para ilustrar mínimamente, la mayor parte de la actividad artística, como es de imaginar, se da en horarios nocturnos, muy diferentes o contrarios a donde se da el funcionamiento administrativo. Las cajas, los procedimientos y los expedientes están cerrados, mientras que lo principal de la vida artística del país se desarrolla en las noches y los fines de semana. Y, aunque parezca mentira, eso genera constantes dificultades operativas. Sobre este punto, la administración y su ordenamiento como expresión palmaria de la voluntad política de un Estado hay mucho para investigar, pensar y cambiar. Cuando se habla de reforma del Estado, como sucede estos días en Uruguay, los del sector cultural solemos permanecer distantes o llegar tarde a esos asuntos, muchas veces por el grave error de considerarlos lejanos, sin asumir que realmente condicionan nuestros propósitos.

Especificidad y complementariedad, condiciones de la transversalidad

Si hay un lugar donde los aspectos culturales circulan, se entremezclan, resultan claramente perceptibles, aunque no se los menciona siquiera (no figura la palabra “cultura”), es entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aunque muchos entendemos que sería conveniente no olvidar, en una revisión analítica de los mismos, incluir la voz que ponga con claro relieve la dimensión cultural, es evidente que la resolución de aquellos objetivos para la humanidad toda implica reconocer el entramado complejo y dinámico de todos los factores: económicos, sociales, y también los culturales (comunicacionales, educativos, etcétera).

En los últimos años se ha insistido mucho sobre la necesidad de estudiar más el “entrecruzamiento sinérgico que existe entre cultura y economía”¹², pero a estas alturas es elocuente que tampoco esta doble vía alcanzaría para comprender y trabajar mejor en la vida cultural de los pueblos. La complejidad e interpenetración de lógicas que hemos construido son más amplias y desbordan incluso los límites inmensos convenidos para aquellos dos campos. La cuestión ambiental, la propia noción de sustentabilidad, la necesidad de ubicar nociones en territorios dinámicos, las múltiples perspectivas micro y macrocósmicas, todo suma y exige modestia en la construcción de conocimientos, políticas y acciones.

Como dice el intelectual chileno Manuel Antonio Garretón, “Hoy la política es uno más de los canales, y la cultura –entendida como la búsqueda de sentidos, y el conjunto de representaciones simbólicas, valores y estilos de vida– adquiere consistencia y densidad propias, no reductibles a la política o a la economía, y penetra los contenidos de éstas”¹³. Esa mayor densidad y –agrego– necesidad de estar a la altura de una interlocución eficaz con otras esferas de la vida en sociedad, cuestiona la institucionalidad cultural, y aun los valiosos procesos institucionalizadores recientes. La institucionalidad no puede mantenerse fiel a sí misma o a los criterios que alguna vez la fundaron. La sociedad de este milenio es otra, una mezcla nueva, y sus formas y reglas de convivencia e intercambio también mutan.

Esta manera de ver las cosas ha hecho proliferar la idea de la necesaria transversalidad de los abordajes. “Es necesario que los gobiernos y la sociedad tengan una noción más clara y profunda de la transversalidad de la cul-

12. GETINO, Octavio, “La cultura como capital” en *Transversalidades da cultura*, EDUFBA, Salvador, 2008.

13. GARRETÓN M., Manuel Antonio, “Las sociedades latinoamericanas y las perspectivas de un espacio cultural” en *América latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2002

tura, de la real incidencia que tiene en todas las áreas de la vida. No es nada fácil: hay una tradición de considerar a la cultura como un sector marginal. El desafío es cambiar esta tradición”, dijo el ex Ministro Gilberto Gil en 2005 al término de una reunión con José Nun, entonces su par argentino¹⁴.

Estas ideas se han recogido en algunos documentos internacionales, los que van amojonando todavía provisionalmente el camino de los cambios. El acuerdo de los gobiernos locales, la Agenda 21 de la Cultura, no utiliza la expresión “transversalidad” sino “imbricación”, pero el concepto discutido en el proceso de elaboración aludía a lo mismo y llegó a una definición: “La calidad del desarrollo local requiere la imbricación entre las políticas públicas de cultura y las demás políticas gubernamentales –sociales, económicas, educativas, ambientales y urbanísticas.”¹⁵ Por otra parte, en la también referida Carta Cultural Iberoamericana se explicitan tres principios muy claros y vinculables: “Principio de transversalidad: En el conjunto de las actuaciones públicas, es esencial tomar en cuenta la dimensión cultural que puedan presentar para el fomento de la diversidad y la consolidación del espacio cultural iberoamericano. Principio de complementariedad: Los programas y las acciones culturales deben reflejar la complementariedad existente entre lo económico, lo social y lo cultural, teniendo en cuenta la necesidad de fortalecer el desarrollo económico y social de Iberoamérica. Principio de especificidad de las actividades, bienes y servicios culturales: Las actividades, bienes y servicios culturales son portadores de valores y contenidos de carácter simbólico que preceden y superan la dimensión estrictamente económica.”

Estas convergencias sobre un mismo concepto, por cierto apreciable en innumerables ocasiones, invitan a reflexionar sobre ello desde la práctica o, mejor, mirando la realidad para proyectar una institucionalidad acorde. Hay dos grandes direcciones que pueden tomarse a partir de la idea de la transversalidad. Una, que podría denominarse “hacia el interior del sector cultural”, lleva a cuestionarse sobre la elaboración de políticas, planes y acciones respecto de lo que se consideran “materias propias de la cultura”. Allí puede verse en función de formas y contenidos: la literatura, la plástica, la música, las artes escénicas, lo patrimonial; o en función de las formas institucionales que se ha dado la cultura: bibliotecas, museos, teatros, salas, etcétera. Una segunda dirección, con destino opuesto, conduce a preguntarse sobre la dimensión cultural de todas las otras actividades que no refieren a aquel “núcleo duro” de la cultura, las cosas de la vida, el vasto universo de la definición de cultura que los antropólogos contribuyeron a conformar.

14. Página 12, Buenos Aires, 28 de abril de 2005.

15. Agenda 21 de la Cultura, Numeral 10, www.agenda21.net

Nuevamente aquí hay una especie de esquizofrenia. Por un lado se ve con claridad que la cultura tiene que ver con todo lo que vive, piensa, hace, sueña y comunica una comunidad determinada, desde la organización de sus instituciones hasta las infinitas relaciones intersubjetivas. Por el otro, llegado el momento de la toma de decisiones públicas que condicionan el destino de esas sociedades, las miradas culturales suelen quedar sujetas a otras reglas: de las inercias, del mercado, de la economía, de determinadas técnicas, de otros condicionamientos... y particularmente de las propias autolimitaciones. Aunque, si bien se mira, en realidad queda sujeta a otras miradas culturales, quizás no las de la sociedad directamente involucrada sino a otras que provienen de este mundo interconectado (globalización, mundialización, universalización... con las precisiones que bien sugiere Prieto en La factoría¹⁶), una cotidianidad inmersa en otra escala de valores, diferente, no asumida, no analizada ni debatida democráticamente.

Sin embargo, pese a la reiterada apelación al concepto de la transversalidad, como sucede con cierto uso y abuso de algunas categorías, no se ha podido avanzar lo suficiente en el diseño de nuevas políticas y herramientas. Encima, por si fuera poco, este manejo del concepto no es exclusivo de la cultura: desde cada lugar se considera que lo propio es lo “verdaderamente” transversal: los urbanistas, los ambientalistas, los economistas, la gente de la salud, los sociólogos, los educadores, etcétera.

En el caso de la transversalidad de la cultura suele remitirse a campos muy vastos y trascendentes. Hasta se puede seguir esa línea a través de los temas que abordan algunos documentos internacionales. Entre los “ámbitos de actuación”, la Carta Cultural Iberoamericana enuncia cultura y... *derechos humanos, poblaciones migrantes, patrimonio, derecho de autor, industrias culturales, educación, ciencia y tecnología, comunicación, ambiente, economía, turismo*.

Pero, como se enfatiza desde el título de este apartado, la idea o el principio de la transversalidad debe conjugarse obligatoriamente con los dos principios que se expresan en ese documento: la especificidad y la complementariedad. Más allá de las definiciones que el texto recoge, me interesa subrayar esos aspectos desde el punto de vista de la institucionalidad. La transversalidad no puede ser una excusa para justificar las insuficiencias propias de los sectores, y menos podrá explicar las demasiadas superposiciones, inflaciones u omisiones competenciales.

16. PRIETO, Jesús, “Excepción y diversidad cultural”, www.revistalafactoria.eu

Otro de los problemas tradicionales en la gestión pública de la cultura proyectados y retroalimentados en la institucionalidad y que tiene que ver con el tema que se aborda en estas líneas es la visión compartimentada de los propios agentes de esas funciones. Los responsables de las bibliotecas suelen no estar muy informados sobre lo que sucede en los museos, y los de allí poco saben de lo que pasa en las actividades barriales, y en éstas casi nada se conoce de lo que sucede en los conciertos, y los músicos o quienes gestionan esas áreas difícilmente se interesen en las salas de exhibición de las artes plásticas... Y menos noticia se tiene si se amplía el panorama hacia una mayor vastedad del concepto “cultura”, por ejemplo, en lo que refiere a la ciencia y la tecnología o al deporte.

Aunque en los últimos tiempos, por suerte, empiezan a haber propuestas artísticas con miradas interdisciplinarias, la elaboración de políticas con sus correspondientes formas orgánicas y asignaciones presupuestales suele verse y planificarse desde la compartimentación (“las chacras”). Esa “cultura” que ha comenzado a abrirse paso entre las formas más tradicionales, probablemente a impulso de los nuevos formatos de la expresividad artística y cultural –como son los que se presentan en las vías digitales o en el marco de la producción industrial audiovisual–, chocan con las formas viejas –también tradicionales– de la organización institucional pública y privada. Paralelamente, por lo menos en países como Uruguay, las instancias de formación artística y cultural caminan por senderos unidisciplinarios o compartimentados en términos curriculares.

Estos temas, el de la necesaria adecuación de la institucionalidad a los nuevos patrones de vivir la cultura y el de las instancias de formación para facilitar una mayor aprehensión de la complejidad al tiempo de garantizar mejores niveles de desarrollo profesional –lo exige, entre otras cosas, la competitividad del mundo crecientemente interconectado–, son derivaciones insoslayables del desafío de la transversalidad.

En tiempos de justa valoración de la transversalidad, y para que ésta cuaje, la institucionalidad debe “premiar” (exigir, promover) la especificidad profesional de áreas, sectores e individuos. Y, por supuesto, debe estimular las políticas que conecten, que articulen, que incorporen desde la especificidad planes y prácticas de complementariedad.

Cooperación, comercio y diplomacia cultural

En muchos países latinoamericanos, la institucionalidad cultural o la institucionalidad pública, que debería atender entre otros asuntos aspectos clave de la vida cultural de las sociedades concernidas, ha tenido dificultades para encarar una política cultural exterior integral y sistemática. Lamentablemente, hay muchos indicios de que

la especialización en esta materia todavía es un debe en las cancillerías y que, salvo contadas excepciones, desde el sector cultural no se ha logrado una interlocución profesional para contribuir a la implementación de políticas culturales no instrumentalistas o subordinadas a objetivos económicos y comerciales ajenos a los fines de aquellas.¹⁷

La atención con independencia de criterio sobre temas comerciales de gran interés para un genuino diálogo intercultural entre diversas comunidades y al interior de las mismas ha sido puntual, y no siempre ha estado a la altura de las circunstancias. Aun con riesgo de generalizar injustamente, puede decirse que entre 1994, cuando se alcanzaron los acuerdos para la creación de la Organización Mundial de Comercio, y marzo de 2007, cuando entró en vigor la Convención de la UNESCO sobre diversidad cultural, hubo solo algunos momentos de reflexión y debate con cierta trascendencia democrática sobre políticas comerciales de cultura. En términos públicos, de gran política pública, de “agenda”, se abordó parcial y esquemáticamente la cláusula de la excepción cultural que patrocinó Francia; quedó para los entendidos la consideración pública de los nuevos Tratados de la OMPI; se escabulló sin mayor noticia el debate que se originó en torno al artículo 20 de la Convención “sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las expresiones Culturales” precisamente sobre la relación de complementariedad y no subordinación de ese acuerdo con “otros instrumentos”, entre ellos los tratados comerciales que no se detienen en el valor simbólico de los bienes y servicios culturales, que solo los consideran como mercancías.

Sin poder colocar el punto de vista de “lo cultural” en momentos de grandes definiciones, esas que condicionan tanto la libertad de movimientos de los estados y de las personas, difícilmente se logrará cumplir con los compromisos tales como los que se fijaron en la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo en Estocolmo (1998). Allí se proponía en su plan de acción “hacer de la política cultural un componente central de la política de desarrollo”; “diseñar y definir políticas culturales o revisar las políticas existentes para que sean un componente esencial de un desarrollo endógeno y sostenible; buscar la interacción con políticas sociales y económicas.”¹⁸

Últimamente, en muchos ámbitos de América Latina ha tenido justificada relevancia el despliegue de políticas de cooperación basada en la consigna central que nos ocupa de “cultura y desarrollo”. Varios países europeos pu-

17. PODESTÁ, Bruno, *Las dos caras de Jano, la cultura y los países en la era de la globalización*, CLAEH, Montevideo 2008.

18. Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, UNESCO, Estocolmo 1998.

sieron proa en esta dirección¹⁹, pero, en especial, desde que la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo no solo formuló una estrategia general en ese sentido, sino que lo llevó a la práctica en diferentes países de nuestro continente, las carteras de varios sectores culturales de Iberoamérica se cargaron de ideas, proyectos, políticas, planes y acciones muy significativos.

Es necesario reconocer que, como nunca antes, esa estrategia del gobierno español se explicitó en una actitud muy generosa no sólo por los recursos económicos dispuestos para su concreción, sino también por el respeto de las consideraciones y experiencias locales. En estos años los impulsos de la cooperación promovieron siempre la sociedad de quienes fueron receptores de las diferentes ayudas. Más allá de situaciones particulares que pudieran darse, la política implementada fue respetuosa, realmente colaborativa, y se puso a disposición de los proyectos seleccionados por los países que recibían la cooperación. La apertura de una “ventana” de cultura y desarrollo en el fondo creado por PNUD y España, Fondo de las Naciones Unidas para el Logro de los ODM, con relevante dotación de recursos de parte de este país, es un claro ejemplo de esa disposición. Incluso la propia declaración de sus líneas de trabajo es destacable: “Diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que fomenten dinámicas de desarrollo desde la cultura; reconocimiento del potencial económico del sector cultural y de las industrias culturales; desarrollo de la capacidad institucional para generar información e indicadores de evaluación y seguimiento de las políticas culturales.”

También es innegable que en poco tiempo se ha condensado un marco conceptual más rico y actualizado: nuevos ordenamientos legislativos en lo nacional y la concreción de compromisos internacionales –decía antes– como las últimas Convenciones de la UNESCO, la Agenda 21 de la Cultura o la Carta Cultural Iberoamericana, la aprobación en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Observación general sobre el Derecho de toda persona a participar en la vida cultural, Art. 15 del DESC, condensaron procesos colectivos de reflexión y militancia por los derechos culturales. La puesta en común de cifras, estadísticas e indicadores culturales y la propia autocrítica o evaluación a la que están siendo sometidos en la actualidad; la proliferación de redes y ámbitos de intercambio o solidaridad... Todo ha sumado.

19. Algunos ejemplos se relatan en documento preparatorio de Seminario realizado en Girona por la Presidencia Española de Comisión Europea: Suecia (*SIDA's Culture and Media in development cooperation* - 2006); Finlandia (*“Navigating culture: A road map to culture and development”* - 2000); Suiza, *Swiss Agency for Development and Cooperation* - 2003), y la propia española (Estrategia Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española - 2006), <http://www.culturaydesarrollo2010.es/esp/index.asp>

No obstante, al observarse la necesidad de un rediseño institucional, resulta evidente que éste no debería limitarse a la capacidad de producir información valiosa para la evaluación de las políticas culturales, aun cuando sea inocultablemente valioso. Para ser consecuentes, debe verse sin tolerancia que, pese a estos esfuerzos, ya transcurrida una década del milenio, no se han removido algunos grandes obstáculos para acceder al diálogo intercultural y el goce pleno de la ciudadanía cultural, no se ha logrado revertir el histórico desequilibrio –con asimetrías casi estructurales– en el intercambio de bienes y servicios culturales. Es claro que éstas son condiciones excluyentes para el abordaje desde la cultura de los objetivos de desarrollo del milenio. Y es más evidente que la pregunta que debe responder la institucionalidad que se la quiera formular es si ha puesto en consideración todos los instrumentos y mecanismos necesarios para comenzar realmente a revertir esos procesos al parecer ineluctables.

Una valoración positiva de los avances registrados no puede ocultar que todavía hay rezagos graves. Aun cuando hay sectores de la cultura que gozan actualmente de los beneficios del desarrollo tecnológico, de ventajas comparativas en costos y recursos, y que pueden participar exitosamente en la avenida de las exportaciones, las debilidades estructurales se mantienen y las amenazas no cesan. Sin duda, la situación no es homogénea y la nueva realidad mundial presenta oportunidades: por ejemplo, en el sector audiovisual hay líneas muy competitivas en términos internacionales, áreas que están funcionando muy bien. Pero en lo sustantivo persiste la desigualdad en el diálogo intercultural. Un informe sobre las “industrias culturales nucleares” de la región (aunque deba relativizarse como sugieren las autoras que realizaron la investigación por las dificultades conocidas de los indicadores culturales) es elocuente cuando resume en una cifra el balance comercial negativo en seis países latinoamericanos revelados a partir de sus propios datos hasta 2006: 3.769 millones de dólares.²⁰

De todos modos, esa fotografía (u otras que se puedan exponer, como la casi inexistente relación comercial cultural entre creadores y públicos de los propios países latinoamericanos) no es el problema principal; la cuestión de fondo es no haber tomado conciencia en términos institucionales de la situación en que se está. La dificultad reside en que aún no se encontró la llave para remitir esa situación, para cambiar el rumbo actual y disipar la amenaza sobre la sostenibilidad de muchas de las manifestaciones culturales de estos países.

20. CALCAGNO, Natalia y Emma Cesín, *Nosotros y los otros: comercio exterior de bienes culturales en América del Sur* - 1a ed. - Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, 2008.

Si se acepta –como se ha ratificado una y otra vez por los estados iberoamericanos– que los bienes y servicios culturales son mucho más que mercancías porque transmiten valores, porque son portadores de sentidos, habrá que admitir que acumular décadas de balance comercial deficitario en el intercambio de los mismos es de la mayor gravedad.

La cooperación cultural es un vector fundamental, y la Convención sobre la diversidad cultural es un acuerdo valioso pero, notoriamente, no alcanzan para resolver *per se* los desequilibrios en los diálogos interculturales. Así como la diversidad cultural no se entiende sin las construcciones identitarias –mutantes, dinámicas– que la componen, también se vacía de eficacia si las reglas de juego del comercio siguen condicionando los intercambios. Será muy trabajoso cumplir, por ejemplo, con los *principios de acceso equitativo y de apertura y equilibrio* que se expresan en el texto de la Convención cuando la mayoría de las expresiones culturales permanecen en el cono de sombra de las relaciones de intercambio.

El mercado asigna recursos, pero no garantiza el acceso democrático a la cultura, a su ejercicio y su goce. Conoce de rentas, mas si no hay utilidad no le interesa reparar en los derechos de las personas. No se trata de demonizar el comercio, y sería suicida fingir ignorancia sobre su importancia en la vida cultural. La realidad sigue presentando los síntomas de una desigualdad severa en el acceso a los derechos culturales; es notorio que no se han podido resolver las situaciones más acuciantes donde la marginalidad y los desequilibrios impiden el desarrollo cultural de muchas comunidades y amenazan con dañar gravemente la diversidad del ecosistema cultural. Pensar en promover y ensanchar la diversidad cultural es, al mismo tiempo, pensar cuidadosamente en las identidades, no como espacios cerrados e inmóviles sino como ámbitos de construcción permanente, con tensiones vitales, con problemas a resolver según las normas que las sociedades se han dado para convivir entre sí y con otras. “Toda respuesta debe ser formulada a partir de la diversidad como característica identitaria; toda estrategia debe considerar, asimismo, la diferencia en tanto componente integral de aquello que sí compartimos (lenguas, historias, tradiciones, etcétera)”.²¹ Por eso es realmente necesario tener estrategias, implementar políticas culturales exteriores como políticas públicas que incluyan sí o sí las áreas típicamente comerciales, con sus lógicas, sus reglas, sus demandas.

21. SOSNOWSKI, Saúl, “Voces y diferencias: un espacio compartido para las letras americanas” en *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, varios, Manuel A. Garretón, coordinador – Convenio Andrés Bello, 2002.

Una institucionalidad acorde en este plano, el de la política cultural exterior, debe asegurar estabilidad y consistencia; importa que trascienda la rotación de los elencos de gobierno, que no se agote en lo episódico. Justamente, es necesario generar “memoria institucional”; competencias para elaborar líneas de trabajo “de estado”; planes y acciones con base en criterios de gestión: especialización, recursos calificados, análisis de oportunidades y amenazas, riesgos, definición de indicadores, pautas de evaluación. También la diplomacia cultural tradicional, ejecutora de supuestas políticas culturales externas²², requiere ajustes para responder a situaciones más complejas y abiertas, a la vez muy exigentes en especificidad.

En varios países ha habido impulsos considerables en esta dirección, y sería temerario afirmar que no se ha hecho nada al respecto. Lo que se quiere subrayar es la necesidad de una resolución sistémica y permanente. No es una preocupación nueva, ni exclusivamente latinoamericana, pero ahora es imperiosa para este continente. Quizás deba pensarse en proyectar los acuerdos alcanzados; con la base de la Carta Cultural Iberoamericana en relación a un horizonte amplio, o con referencia a acuerdos regionales de otro alcance, como el MERCOSUR.

Desde donde uno quiera adentrarse en el ámbito competitivo de las industrias culturales y creativas, sea por el estudio de la concentración empresarial en los grandes vectores, por la participación en el mercado, por la facturación declarada o por el estudio de los consumos culturales que comienzan a conocerse, las conclusiones llevan a similares inquietudes.

En los países receptores de los beneficios mejor intencionados, por la propia dinámica de estos canales y porque no son directamente costosos en términos financieros, políticos o sociales, muchas veces no se repara en claras desviaciones –voluntarias o no– de los fines perseguidos. Este es un punto que parece menor si se lo pone al lado de las grandes definiciones de la cooperación, pero es necesario tenerlo presente cuando se busca comprender por qué no se obtienen los resultados esperados. A menudo, para superar estas cuestiones se recurre a formularios y exigencias formales o trasplantadas mecánicamente de otras realidades, pero éste no es un problema de controles burocráticos: es parte de la resolución de definiciones políticas por ambas partes.

22. MALMIERCA, Álvaro, “Estrategias institucionales para la promoción internacional de la cultura” en *Cultura y desarrollo*, Ministerio de Educación y Cultura, Montevideo 2009.

Un problema común en este plano es concebir “un” destinatario-tipo. Se habla de sectores de indigencia, de minorías étnicas notorias, de poblaciones visiblemente marginadas de la sociedad mundial y, por supuesto, ello está muy bien y plenamente justificado. Pero como es obvio, la complejidad, que puede presumirse o comprenderse, presenta la dificultad adicional de no ser contemplada en la aplicación concreta de grandes planes o políticas que parten de supuestos esquemáticos, de gruesas caracterizaciones. Los países en el sur son muy diferentes entre sí, no es apropiado dar por resuelta la situación hablando genéricamente de cooperación “norte-sur”, e incluso “sur-sur”. Por ejemplo, siendo sureños, no es lo mismo China que Argentina, como advirtió un funcionario argentino luego de su participación en el Symposium de Naciones Unidas Sur-Sur Global sobre Economía Creativa que se realizó en Shangai, no sólo por la notoria diferencia de escalas, sino por las políticas implementadas en la materia.²³

Hay numerosos países iberoamericanos de diferente tamaño territorial y demográfico que no tienen industrias culturales y creativas consolidadas, aunque los hay que poseen un gran desarrollo industrial en alguno de los sectores. Muchos tienen problemas de integración intercultural con visibles dificultades para con las comunidades indígenas, pero no es el caso de otros, donde el desafío de la diversidad cultural se presenta con otras aristas. Uruguay, por ejemplo, a los efectos del desarrollo de su producción cultural, tiene un acuciante obstáculo en la dimensión de su mercado interno. No obstante, varios países con más densidad demográfica no pueden desarrollar economías de escala en buena parte de sus producciones culturales.

En este mismo sentido fue una de las principales preocupaciones que inspiraron la Agenda 21 de la Cultura: cuando los gobiernos locales –ciudades o regiones–, que no son sujetos del derecho internacional o que tienen problemas formales para negociar convenios, tienen orientaciones políticas diferentes a los gobiernos nacionales, se genera una fractura de difícil solución en las relaciones de cooperación. Esto implica una responsabilidad –esta vez más compartida entre unos y otros– para ajustar las institucionalidades a las nuevas formas de vida y de representación de la sociedad, donde los gobiernos de cercanías asumen más obligaciones y donde los estados-nación se ven requeridos a redefinir sus roles.

Una tercera perspectiva tiene que ver directamente con uno de los objetivos finalistas de los programas de cooperación que también tienen en la sostenibilidad su razón de ser. En materia de industrias culturales y creativas

23. SOLANAS, Facundo, “Argentina – China: cooperación creativa o las desventajas de un intercambio asimétrico”, en la Revista No. 4 del Observatorio de Industrias Culturales de la Ciudad de Buenos Aires, 2005.

es determinante considerar la cooperación como una rampa de lanzamiento o como una instancia de cristalización en un momento del desarrollo de la actividad cooperada. La cooperación, por definición, no puede sustituir roles o acompañar con paternalismo. Cooperante y cooperado deben plantearse cómo seguir, cómo soltarse y emprender el camino. Los esfuerzos tendrán mejores frutos y, sobre todo, se volverán sistémicamente más eficientes y eficaces.

Tenemos en nuestra región un ejemplo que ilustra sobre la necesidad de pensar estos temas desde la gestión “dura”. En el MERCOSUR se ha declarado y comprometido numerosas veces la libre circulación de los artistas y de sus obras, pero aquí también la realidad dice otra cosa.²⁴ Ilustra el hecho que sigue sin funcionar el “*Sello MERCOSUR Cultural*” (MERCOSUR/GMC/RES N° 122/96) aprobado por las autoridades competentes y reiteradamente demandado desde reuniones parlamentarias y especializadas.

Además, persisten ciertas asimetrías legales (incentivos fiscales, medidas para-arancelarias, aspectos laborales, disposiciones gremiales) sobre las cuales sería necesario trabajar más directamente. Este es un campo de intersección entre la cooperación y las empresas culturales, y es a todas luces uno de los tantos aspectos institucionales a resolver. Los artistas tienen dificultades para sentirse tratados en condiciones igualitarias en los diferentes países de la región, y son víctimas de una larga incomprensión institucional y legal sobre la peculiaridad de su trabajo. Sería muy valioso contribuir a resolver los distintos regímenes tributarios y algunas condiciones de la seguridad social desde la perspectiva de la integración y el diálogo intercultural. Esto exige continuar profundizando los lazos interestatales con acuerdos más detallados, con instancias de formación e investigaciones particularizadas.

La institucionalidad debe facilitar la profesionalidad del sector y la investigación

Creo que ya no existen dudas sobre la necesidad de profesionalizar el sector cultural en todas sus áreas, pero, sobre todo, como tal y en su gestión pública y privada. La institucionalidad revisada supone investigación, construcción de conocimiento especializado, capacitación de los actores públicos y privados involucrados, jerarquización funcional, precisión de competencias, definición de estrategias, eficacia y eficiencia en la organización y aprovechamiento de recursos humanos y materiales.

24. El 16 de diciembre de 1996, en Fortaleza –Brasil–, se firmó el Protocolo de Integración Cultural.

La celeridad de los cambios de la que se habla tanto, y la reconocida mayor complejidad e interdependencia del mundo actual, implica uno de los mayores desafíos para la gestión de cualquier actividad, también la cultural y su institucionalidad. Hoy es imprescindible tener capacidad de adaptación y cambio en tiempo real, anticipar lo posible y achicar considerablemente el tiempo entre las consideraciones y la ejecución. El desarrollo digital aprieta definitivamente el acelerador. La gestión cultural, de componentes colectivos (micro y macro empresariales, estatales o privados, gubernamentales o no), compite ahora con la autogestión individual tanto en la producción como en los consumos. De un lado, los usuarios pueden conformar su lista de músicas “bajadas” de cualquier sitio del mundo, llevarlas en su equipo individual y organizarlas como le plazca. Del otro, un grupo de rock gótico no tiene límites comarcales para su público, podrá poner su música a disposición de todos los seguidores de bandas góticas del planeta.

La sostenibilidad del ecosistema cultural exige estar al día. Una decisión no adoptada con la celeridad que se impone en esta “aldea global” equivale a perder el tren de las oportunidades para infinitas manifestaciones culturales, o directamente perder un cúmulo importante de las mismas. Así de exigente, así de grave. No puede soslayarse la responsabilidad de asumir profesionalmente esa desafiante realidad sin dramatizaciones chovinistas y sin temer a la libertad, condición básica de la vida cultural de las personas.

No es compatible la aseveración de Senn, en el texto citado, cuando sostiene que “La retórica de lo sostenible, a diferencia de tener libertad para crecer y desarrollarse, coloca el debate cultural en términos prematuramente conservacionistas.” Eso puede estar bien en relación a su advertencia sobre colocar la cultura como aspecto instrumental del desarrollo y no como un aspecto constituyente del mismo. Pero igual conviene precisar que la idea de la sostenibilidad del desarrollo cultural busca resolver las tensiones más caracterizadas de la cultura: tradición e innovación, cuidado y provocación, identidad, libertad y diversidad.

La sostenibilidad cultural es un problema / desafío para la institucionalidad cultural. No me refiero a la “sostenibilidad como una revolución cultural”, sino a la necesidad de colocar las ideas fuerza de las políticas culturales en línea con la meta de lograr un desarrollo cultural sostenible para nuestras comunidades.

Un grupo de expertos convocados por la OEI para analizar este tema precisa bien los alcances del planteamiento: “Para que una comunidad goce de un bienestar sostenible debe ejercer su derecho a la autonomía cultural y a diseñar las prioridades para sus prácticas expresivas y creativas, sean estas públicas o privadas, individuales o co-

lectivas. En este sentido, podemos definir a una colectividad humana como sustentable mientras sea capaz de desarrollar en sus propios términos un entorno cultural que le permita identificarse, utilizar códigos comunes de estructuración simbólica y producir autónomamente nuevos lenguajes.”²⁵

Apelo habitualmente a imaginar la cultura como un bosque: en el paisaje cultural, donde las especies nacen, viven y mueren, un lugar donde las amenazas acechan y las potencialidades explotan maravillosamente, las intervenciones desde las políticas deben ser harto cuidadosas. Allí el “no-hacer”, ajenidad de actuación pública o privada para con la cultura que perdura más de lo que corresponde, es tan peligroso como un hacer impensado, inercial o no acordado democráticamente.

Para actuar a la altura de tales circunstancias se necesita más investigación, más conocimiento. Sin ir más lejos, en el campo de la economía y la cultura, uno de los ángulos de “cultura y desarrollo”, falta elaboración más amplia y profunda. Las fuentes de la sostenibilidad financiera de la actividad cultural también deben ser permanentemente revisadas y debatidas. Algunos moldes que se aplicaron con éxito recientemente ya no son aplicables en el contexto de la nueva crisis internacional. (Por ejemplo, un nudo es la desactualización de lo construido sobre propiedad intelectual).

Como decía antes, en esta primera década se han dado pasos enormes tanto en la reflexión como en la elaboración de códigos. Lo referido a indicadores culturales muestra el momento en el que estamos: se ha avanzado muchísimo (especialmente en indicadores económicos)²⁶, pero, al mismo tiempo, se está en plena revisión porque todavía no son lo suficientemente precisos para planificar, actuar y evaluar correctamente.

Cualquiera que haya ejercido tareas de gestión cultural con responsabilidad profesional se habrá preguntado por las formas de evaluación de sus políticas y actividades. No se puede seguir proyectando políticas culturales sin plantearse criterios mínimos de evaluación sobre la eficacia y eficiencia de su aplicación.

25. <http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric00a03.htm>

26. Véase el “Sistema de Información Cultural del Mercosur” (SICSUR) acordado por los ministros de cultura del MERCOSUR en diciembre de 2008. Se trata de “un ámbito específico para la generación de datos válidos sobre la economía cultural de la región y de cada uno de los países integrantes: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. El SICSUR se compone de diferentes secciones de relevamiento, medición y procesamiento de información: estadísticas culturales, mapa cultural, comercio exterior, legislación, documentos y publicaciones.” www.sicsur.org

En las últimas décadas, el tema de los indicadores culturales ha sido motivo de particular interés, aunque, vistas las dificultades para acordar sus alcances, también ha generado cierta insatisfacción. Hasta hace muy poco, desde América Latina se siguió esta reflexión con bastante pasividad. Los aportes realizados desde algunos organismos, centros de estudios o países latinoamericanos, aunque valiosos, fueron parciales y estuvieron más bien dirigidos a estadísticas generalmente referidos a la economía de la cultura.

Hasta ahora ha faltado integralidad en el abordaje de esta problemática en nuestro continente. Ha habido estudios relevantes respecto a distintos sectores o puntualmente sobre consumos culturales, pero falta desarrollar un instrumental relativamente acordado para evaluar políticas culturales. Ha sido posible inventariar aspectos económicos o datos cuantificables, como las audiencias, pero no es fácil acordar la forma de medir las experiencias de la vida cultural de las personas y comunidades, sus emociones. Hay dificultades técnicas para relevar lo que se conoce como “indicadores sistémicos”. Además, la falta de políticas estables de evaluación complican la obtención de datos (los datos no son indicadores, pero los componen necesariamente) con una perspectiva de largo plazo, cotejable en el tiempo, de “*performance*”, como se le llama.

Se sabe que no hay “objetividad” o neutralidad en la construcción de indicadores, que implica definiciones tomadas a priori sobre lo que se entiende debe ser medido, que hay una selección de las informaciones que habrán de recogerse y que el análisis que se realice de aquellas supone asimismo posturas subjetivas. En el caso de los indicadores culturales, esta combinación de factores objetivables y subjetividades múltiples extrema la complejidad.

La nueva institucionalidad debe darse los medios para construir estas herramientas, aun cuando hay que tener conciencia de las limitaciones propias de la “materia prima” con la que se trabaja. Vale en ese sentido una frase que encontré en una revista brasileña de avión y que lamentablemente no puedo atribuir con exactitud, aunque me consta que la dijo un experto en piedras preciosas: *“Permanece sem explicacão a razão do imenso valor das pedras preciosas. Talvez seja um instinto estético”*.

Conclusiones abiertas

Empiezo por lo que decía casi al final de estas anotaciones. Desde que se estableció cierto paralelismo entre las cuestiones de la naturaleza y la cultura, recurro usualmente a la imagen de un bosque para representar la vida cultural. Allí en el bosque, donde las especies nacen, viven y mueren, donde disputan sus nutrientes y su hábitat, cual-

quier intervención debe ser considerada en función del todo, del ecosistema como tal que es más que la suma de cada una. La acción proyectada para salvar tal o cual expresión debe ser sopesada en relación a las demás. Lo mismo ocurre en el campo de la cultura, debe implicar los mismos cuidados.

El desafío institucional para resguardar el desarrollo sostenible de la cultura y a su interior habrá de tener aquellos cuidados, pero no admite la menor demora. La intensidad del mundo que vivimos, donde las brechas que sus propios grandes avances ocasionan mantienen a millones de personas por fuera del goce a la vida cultural, obliga a actuar con rapidez y profesionalidad.

Estos compromisos tan sustantivos no son asunto de un gobierno, son definiciones que trascienden a los partidos, a los corporativismos, a los grupos de interés, hacen a una cuestión de fondo del Estado como expresión de todos e interpela a la sociedad como tal.

Las bases no parecen del todo firmes ante el requerimiento de si los países están realmente en condiciones de asumir sus derechos-responsabilidades para ejercer soberanamente las políticas y acciones que garanticen su identidad y diversidad cultural, y el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar como quieran en la vida cultural.

Más allá de situaciones particulares de las diferentes naciones latinoamericanas, una vez definido qué se entiende por institucionalidad cultural, aquí se pretendió describir tres problemas que Latinoamérica, genéricamente considerada, debería encarar para profundizar la acción simbiótica entre cultura y desarrollo en la perspectiva de resolver los ODM. En primer lugar, se destaca la necesidad de hacer operativa la transversalidad a partir de poner en valor la especificidad profesional de áreas, sectores e individuos. Y como componente de un tríptico que de no contar con una de sus partes no funcionaría, se requiere políticas que conecten, que articulen, que incorporen desde la especificidad planes y prácticas de complementariedad en el marco de visiones transversales.

El segundo señalamiento podría haberse titulado “sobre la relación la cultura con el comercio”, bajando un escalón en el ya largo tratamiento que la vincula con la economía. Pero a los efectos de hacer foco en algo que trasciende las situaciones internas y que expone una debilidad, se propuso una institucionalidad que afine la política cultural exterior, que no se agote en lo episódico, que genere competencias para elaborar líneas de trabajo “de Estado”, más allá del importante terreno de la cooperación. Se necesita revisar las políticas en torno a las relaciones

comerciales de bienes y servicios culturales. Ello implica, en mi opinión, una redefinición más decidida de la diplomacia cultural tradicional.

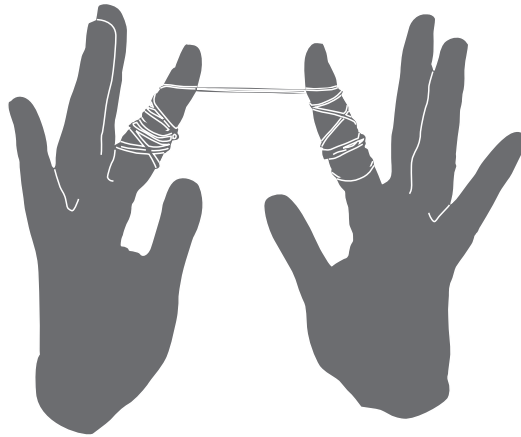
Estas puntualizaciones descargan nuevas exigencias en un aspecto que se ha planteado en reiteradas oportunidades: es necesario aumentar y calificar la construcción de conocimiento en cultura. El desafío institucional deberá estimular más investigación, más especialización, más capacitación de la comunidad de actores públicos y privados involucrados en ese universo nunca del todo delineado –quizás sabiamente– que llamamos “sector cultural”.

Bibliografía

- AGENDA 21 de la Cultura, *www.agenda21.net*
- BUSTELO, Pablo, “Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá”, *http://www.ucm.es/info/eid/Web%20DEID/profesores/BusteloPCW03.pdf*
- CALABRÉ, Lía (orgs) “*Políticas Culturais: reflexões e ações*”, AAVV, Itaú Cultural, São Paulo, 2009.
- CALCAGNO, Natalia y Emma Cesín, *Nosotros y los otros : comercio exterior de bienes culturales en América del Sur* - 1a ed. - Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, 2008.
- CARTA CULTURAL IBEROAMERICANA, XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, noviembre 2006.
- GARRETÓN M., Manuel Antonio, “Las sociedades latinoamericanas y las perspectivas de un espacio cultural” en *América latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2002.
- GETINO, Octavio, “La cultura como capital” en *Transversalidades da cultura*, EDUFBA, Salvador, 2008.
- MALMIERCA, Álvaro, “Estrategias institucionales para la promoción internacional de la cultura” en *Cultura y desarrollo*, Ministerio de Educación y Cultura, Montevideo 2009.
- MASSOLO, Alejandra. “La Institucionalización de las políticas de Equidad de Género en los Gobiernos locales: Una aproximación”. En: BARRERA, Dalia y AGUIRRE, Irma (Coordinadoras). *Encuentro Internacional de Experiencias Públicas de Atención Integral a las Mujeres*. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). México, Marzo de 2006.

- MEJÍA, Juan Luis, “Institucionalidad cultural, la experiencia cultural en Colombia” en *Institucionalidad Cultural en el Uruguay*, AAVV, MEC, Montevideo, 2009.
- PODESTÁ, Bruno, *Las dos caras de Jano, la cultura y los países en la era de la globalización*, CLAEH, Montevideo 2008.
- PRIETO DE PEDRO, Jesús, “Cultura, culturas y Constitución”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1992, Madrid 2004.
- PRIETO DE PEDRO, Jesús, “Excepción y diversidad cultural”, www.revistalafactoria.eu
- SÁNCHEZ, Alejandro, documento de trabajo, primer informe de avance de investigación para el Convenio Andrés Bello, febrero de 2007.
- SOLANAS, Facundo, “Argentina – China: cooperación creativa o las desventajas de un intercambio asimétrico” en la Revista No. 4 del Observatorio de Industrias Culturales de la Ciudad de Buenos Aires, 2005.
- SOSNOWSKI, Saúl, “Voces y diferencias: un espacio compartido para las letras americanas” en *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, varios, Manuel A. Garretón coordinador – Convenio Andrés Bello, 2002.
- SQUELLA, Agustín, “La nueva institucionalidad cultural en Chile”, en *Institucionalidad Cultural en el Uruguay*, AAVV, MEC, Montevideo, 2009.
- UNESCO, Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, Estocolmo 1998.
- UNESCO, Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales”, París, 20 de octubre de 2005.
www.oei.es/pensariberoamerica/ric00a03.htm
www.sicsur.org
- ZURBRIGGEN, Cristina, MILANESE, Alejandro y TEJERA, Rafael, “Aspectos político – institucionales” en *Libro Blanco del Área Metropolitana*, Agenda Metropolitana, Montevideo, 2007.

II. Los OMD y sus vinculaciones con la cultura en los escenarios internacionales



SIGNOS Y TRANSFORMACIONES DE LA DIPLOMACIA CULTURAL. LA CULTURA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Germán Rey

1. La transformación del concepto de la cultura. Una nueva versión de lo internacional

La conceptualización y las prácticas de la cultura viven una transformación radical. Están quedando atrás las comprensiones que asociaban la cultura con las bellas artes, las humanidades o el folclore, o que la restringían al mundo de la cultura culta o “alta cultura”. El concepto de cultura se ha expandido hacia otros campos y ha encontrado intersecciones con saberes, prácticas y ámbitos sociales nuevos. No se trata únicamente de una concepción teórica, sino sobre todo de una transformación de las realidades culturales como las que se expresan en la aparición de nuevas recreaciones de la memoria, el desarrollo de formas de la economía sustentadas en la creación o expresiones inéditas de la gobernabilidad vinculada con las libertades y los derechos culturales. Inclusive lo que habitualmente se conocía como cultura, experimenta variaciones internas de hondo calado: las artes visuales dialogan ampliamente con las tecnologías, las músicas se fusionan y la literatura incorpora aportes de las culturas masivas.

Las artes, el patrimonio –sobre todo el material– y la difusión cultural, han sido los ejes de la acción cultural estatal y, durante años, los pilares de la diplomacia cultural. Y aunque siguen siendo importantes, han aparecido otras preocupaciones en el horizonte de la diplomacia cultural.

Una fundamental es la que se refiere a las relaciones entre economía y cultura. Desde finales del siglo XIX, y especialmente en el XX, diferentes manifestaciones culturales se insertaron en las lógicas industriales, adoptaron procesos de producción sistemáticos, circularon en los mercados y generaron niveles de consumo y apropiación con coberturas amplias y diversificadas. El cine y la televisión, el diseño, los materiales impresos, las músicas o las nuevas tecnologías, configuraron un sector dinámico, con índices de crecimiento en ascenso, cadenas productivas complejas y una sintonía muy fuerte con las tecnologías. En buena parte, lo que se ha denominado la “mundialización de la cultura” y la globalización, han sido el resultado de estos flujos transnacionales de imágenes, sonidos y formas virtuales de representación que vehiculan contenidos, símbolos, comprensiones y modos de vida. “El proceso de mundialización es un fenómeno social total que impregna al

conjunto de las manifestaciones culturales”, escribe Renato Ortiz. “Para existir, se debe localizar, enraizarse en las prácticas cotidianas de los hombres, sin lo cual sería una expresión abstracta de las relaciones sociales” (39). Ortiz habla de cultura internacional popular y de memoria colectiva internacional popular, es decir, de referencias culturales mundializadas formadas en el interior de las sociedades de consumo y de los imaginarios populares internacionales.

Internacionalización y economía de la creación: los aspectos mutantes

La internacionalización de la cultura se manifiesta también en la construcción internacional de productos culturales, como películas, espectáculos musicales o representaciones circenses, que son el resultado de experiencias de creadores que provienen de diferentes países, así como en un mayor contraste entre las diferentes expresiones culturales. Las culturas locales saltan con relativa facilidad a los escenarios internacionales, se producen mezclas entre las artes y ha crecido la exposición de las tendencias artísticas y culturales internacionales. El cineasta tailandés Apichatpong Weerasethakul, Palma de Oro en Cannes en el 2010, ha dicho que “nuestra cultura es como un camaleón. Si ves a un adolescente, incluso del pueblo más remoto, puedes identificar en sus accesorios influencias americanas, coreanas o japonesas de forma sencilla. Me gusta este aspecto mutante y adaptable de nuestra cultura, aunque, si profundizas un poco, detrás hay una cultura muy conservadora” (El Cultural, El Mundo, Madrid, 24-05-2010).

Si bien existen expresiones culturales que se han industrializado de manera mucho más profunda, casi todas han modificado sus vínculos con la economía. Hay, por ejemplo, un mercado de obras de arte animado por museos, casas de subastas, galerías y exposiciones que se muestra por internet, tienen portales en la *web* y se han abierto al mercado electrónico; el teatro se desarrolla a partir de festivales y la música académica circula tanto a través de cd's como también de ciclos, grandes conciertos en vivo, adaptaciones populares y hasta bandas sonoras de películas, videos o espectáculos.

Esta relación entre economía y cultura conecta lo local con lo internacional no sólo por las dinámicas económicas, ellas mismas cada vez más mundializadas, sino por la circulación mundial de contenidos, en la que existen liderazgos nacionales, bloques regionales y estrategias globales. Las coproducciones de cine pueden ser un ejemplo de lo primero, y la difusión del rock una muestra de lo segundo. Hay un cine iraní o argentino, un mercado asiático del video o unos grupos musicales que son conocidos y apreciados en todo el mundo.

Los circuitos internacionales de las industrias culturales forman parte de un nuevo escenario tanto de las relaciones internacionales como de la diplomacia cultural. Las giras de intérpretes y músicos, las carteleras de cine o la distribución de libros, son instancias claves para la visibilidad y el reconocimiento de los países, como lo son también el turismo cultural, las exhibiciones internacionales de objetos patrimoniales y la programación de los canales de cable o DTH.

Las cifras de la economía creativa son importantes tanto por el volumen económico que denotan como por la circulación internacional que evidencian. Entre el 2000 y el 2005, el comercio internacional de bienes y servicios culturales creció un 8.7 por 100 al año, según el Informe mundial de economía creativa de la UNCTAD y el PNUD. El valor de las exportaciones mundiales fue de 424.4 billones de dólares en el 2005, representando el 3,4 por 100 del comercio mundial. (UNCTAD, 2008). Entre 1994 y 2002, el comercio de bienes y servicios culturales pasó de 39,3 millardos de dólares a 59,2 millardos de dólares, lo que significó un crecimiento notable en pocos años. En 2002, China ya aparece en el tercer lugar del rango de exportadores de bienes culturales en el mundo. En el primer lugar está el Reino Unido, con 8,5 millardos de dólares, seguido por los Estados Unidos, con 7,6 millardos, y China, con 5,2 millardos, según datos de la UNESCO. América Latina aporta un 3 por 100 al total mundial de exportaciones de bienes y servicios culturales mundiales.

En 1994, la región exportó en bienes culturales de base 705,1 millones de dólares del total mundial, estimado en 36.222,5 millones de dólares. La Unión Europea exportó, en el mismo renglón, 19.675,8 millones de dólares, y América del Norte, 9.072,9 millones de dólares (UNESCO). En el año 2002, los datos varían así: América Latina y el Caribe, 1.633,5, la Unión Europea, 28.301,2 y América del Norte, 9.226,8 millones de dólares. Esto significa que, en materia de exportaciones de bienes culturales de base, América Latina dobló la participación que tenía en 1994, que la Unión Europea creció y que América del Norte permaneció casi igual (UNESCO). Para las economías en desarrollo, las artesanías son el principal producto creativo, y el diseño y los nuevos medios tienen un gran potencial (UNCTAD, 2008).

Los ingresos de las exportaciones de la industria cinematográfica norteamericana pasaron de 7 mil millones en 1991 a 15 mil millones en el 2001. El 83 por 100 de la taquilla de cine en América Latina es de películas provenientes de los Estados Unidos, y sólo el 8.5 por 100 proviene de películas de la región. Por ejemplo, cerca del 70 por 100 de los ingresos brutos de las salas de cine de Argentina (2003) correspondieron a grupos transnacionales. Con excepción de Argentina, México y Brasil, el promedio anual de películas latinoamericanas es bajo.

Cinco grandes discográficas controlan el 80 por 100 del mercado musical de los países latinoamericanos (holandesa, japonesa, alemana, inglesa y estadounidense, aunque cada vez más las identidades nacionales de la propiedad son más borrosas).

Aproximadamente el 50 por 100 del mercado de libros en América Latina es de empresas españolas, algunas vinculadas con grupos multimediales como Prisa. Brasil representa el 65 por 100 de la producción de ejemplares, México, el 47 por 100, Argentina, el 28 por 100, Colombia, el 13 por 100 y Chile, el 5 por 100. En estos cinco países hay destacados grupos editoriales nacionales, así como periódicos y revistas con significativos niveles de circulación.

En televisión hay un desarrollo importante de la industria de televisión en México, Venezuela, Argentina, Colombia y Brasil, con una fuerte presencia de la producción nacional y de altos niveles de aceptación por parte de la audiencia. Entre los productos culturales latinoamericanos más importantes internacionalmente están la telenovela¹ y la música.

En internet, los porcentajes de acceso son muy bajos, pero con un potencial enorme de ascenso; parte de la competencia de las grandes empresas telefónicas en América Latina se explica por este mercado potencial y por sus posibilidades tecnológicas de convergencia. En una proyección publicada por el Observatorio de Industrias Culturales de Buenos Aires se estima que en inversión y gasto en nuevas tecnologías en América Latina se pasó de 1.242 millones de dólares, en 2003, a 3.556 en 2004.

El consumo cultural, que es la otra cara desde la cual se pueden observar las relaciones entre economía y cultura, está completamente diferenciado en América Latina: por un lado, y con los mayores porcentajes de consumo, se encuentra la mediatización de la cultura, es decir, el acceso a la televisión, la radio y la música; en el centro, la lectura, atrapada entre las referencias populares y masivas de las industrias audiovisuales e interpelada por las manifestaciones de la cultura culta, que habitan el piso más bajo de los requerimientos del consumo de los latinoamericanos.

1. BARBERO, Jesús Martín, *Televisión y melodrama*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1992. HERLINGHAUS, Hermann, *Narraciones anacrónicas de la modernidad. Melodrama e intermedialidad en América Latina*, Santiago: Editorial Cuarto propio, 2002. BARBERO, Jesús Martín y REY, Germán, *Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual y ficción televisiva*, Barcelona: Gedisa, 1999.

Los jóvenes son los principales consumidores culturales, no sólo de televisión, de cine o de internet, sino de teatro, exposiciones de arte, libros o música. Las brechas generacionales, por su parte, son evidentes. Mientras las personas de más edad leen periódicos, pero ven menos televisión, los jóvenes leen más libros, navegan más por internet, leen revistas y no leen periódicos. En nuevas tecnologías las diferencias por ingresos, educación y edad son abismales y casi insuperables.

El crecimiento económico, por su parte, no parece redistribuirse culturalmente. Hay en el continente problemas serios de equidad cultural que expulsa del disfrute cultural a los más pobres (la mayoría de latinoamericanos), las mujeres, los habitantes de provincias y los adultos mayores. En algunos consumos, los ingresos económicos son claves: por ejemplo en la televisión por cable, el cine o internet. Aunque evidentemente la desigualdad cultural es mucho más que economía; es también ausencia de políticas culturales, usos ineficientes de los recursos obtenidos de los Estados, fallas en la gestión cultural, cambios en los usos del tiempo o en la distribución de los equipamientos y los espectáculos culturales dentro de las ciudades, concentración de la infraestructura y los circuitos de distribución culturales, baja calidad de las producciones culturales nacionales, etcétera.

Entre los grandes temas pendientes de las industrias culturales latinoamericanas están la definición de políticas culturales coherentes y articuladas, el desarrollo de industrias nacionales, el aumento de la calidad de los bienes y servicios culturales, la formación de públicos, el uso eficiente de los recursos públicos y del equipamiento cultural existente, las conexiones entre la cultura y otras áreas como la educación, la búsqueda de equidad cultural y el fortalecimiento de la innovación tecnológica en el campo de la cultura.

Junto a los cambios que ha traído la industrialización de sectores de la cultura, están las modificaciones de las propias sociedades. No se puede explorar el desarrollo de las industrias culturales sin consultar los procesos de movilidad social, los cambios en los roles y las relaciones de género, las transformaciones de la educación, la afirmación de países de ciudades y, por tanto, de una densa trama urbana o los procesos de secularización y participación ciudadana. La difusión de la música tiene, por ejemplo, relaciones con la irrupción en países centralizados de las regiones y de la valoración de lo local. Ocurre, por ejemplo, con el vallenato en Colombia o con el Huayno en Perú; pero la internacionalización de las músicas, los fenómenos de fusión y de recreación, mucho tienen que ver con las migraciones, los cambios tecnológicos, los encuentros entre clases sociales o la ascendente ruptura de los aislamientos nacionales. El vallenato ha recorrido Venezuela y es un signo de identidad en ciertos grupos sociales de Monterrey, en México. La ranchera se canta en Colombia o en Chile, mientras que los corridos

narcos unen a México con Colombia, más allá de la coincidencia del problema del tráfico de drogas que asola a los dos países. La cumbia colombiana se baila en todo el continente, pero la han tomado los jóvenes de las barriadas pobres de Argentina para hacerla identidad “chora”. La salsa se pasea por Puerto Rico, las calles de Nueva York, los casinos de Panamá o las casetas de Juanchito en Cali. Estos recorridos culturales internacionales son reconocidos por los diseñadores de los circuitos comerciales de la distribución de la música. Tanto de los formales como de los informales. La música huayno, en el Perú, transcurre entre lugares populares de baile, venta de discos y organización de festivales en barrios populares o pueblos alejados, como ha demostrado la investigación de Santiago Alfaro.

La educación marca el registro de la producción y recepción culturales. Los que más leen son los que tienen niveles más altos de educación, y el maestro es central en el aprendizaje y el hábito de lectura. Las familias lectoras y con acceso a libros tienen mayores posibilidades de tener hijos lectores. Son los más educados los que aprecian manifestaciones culturales como el teatro, las exposiciones de arte, los conciertos de música clásica o la preservación del patrimonio. Aunque las mujeres hayan tenido desde hace décadas una indudable vocación lectora, su reconocimiento social ha influido en la orientación de su creación cultural y en las oportunidades de su consumo.

La vida urbana ha replanteado el destino de las industrias culturales y muchas de sus tendencias. Si la radio fue siempre un medio que unió a la ciudad con el campo, la televisión ha sido sobre todo un fenómeno urbano.

La distribución del tiempo, el diseño de los espacios, la disposición horaria del trabajo y del descanso, han sido claves en la circulación del cine, el teatro, la televisión o la música. Las grandes salas de cine se han transformado en pequeñas salas múltiples con sillas cómodas, parqueaderos accesibles y servicios de muy buen nivel tecnológico, que se convierten en lugares no de oferta rígida sino de oferta ampliamente diversificada. Estos nuevos lugares del consumo cinematográfico están asociados al centro comercial como lugar de la distribución cultural para el “flaneur” contemporáneo, así como la venta de libros se ha ido desplazando de la librería a las grandes superficies de hipermercados o almacenes de cadena, mientras que los lugares de encuentro han girado hacia el lócutorio o los cibercafés.

Las distancias y los tiempos asignados a los recorridos, así como la inseguridad urbana o la pobreza, han replanteado algunos de los rituales más conocidos del consumo cultural: desde la asistencia al cine o el teatro hasta el

recogimiento doméstico de la televisión. La música, entretanto, ha seguido, como quizás ninguna otra expresión cultural, los cambios sociales. Músicas que identifican a los jóvenes y que forman parte central de ceremonias sin las cuales las ciudades serían impensables, músicas ligadas a las nuevas tecnologías y que acompañan al deporte, el estudio o el entretenimiento, músicas referidas a lo étnico que actúan como sedimentos de nuestras inestables identidades culturales. Pero, por otra parte, han cambiado dramáticamente los soportes de las músicas, sus formas de circulación, sus relaciones con los productos de otras industrias culturales. La música se escucha por la radio, acompaña de manera protagónica al cine, los videojuegos o los programas de televisión, se baja por MP3, se graba o se “quema”, vende revistas, se incluye dentro de publicaciones escritas o es la versión estimada de conciertos en vivo.

Un aspecto muy importante en la transformación internacional de la cultura es el surgimiento de nuevos actores culturales, cuyas creaciones, gustos y preferencias simbólicas conforman redes internacionales de expresión e intercambio que generan identificaciones, elementos de cohesión y verdaderos movimientos sociales. Los jóvenes son uno de los más importantes. Las redes sociales o canales como *You tube* son manifestaciones de estos intercambios internacionales que se producen a través de la música y el video.

La internacionalización de la cultura ha sido posible por una modificación del sentido de lo internacional, que universalizó los derechos fundamentales y, dentro de ellos, los culturales. Hizo de algunos asuntos culturales, como la diversidad, las relaciones entre cultura y desarrollo o las libertades culturales, temas de la agenda mundial, y prestó atención a los nuevos conflictos, en algunos casos claramente vinculados con cuestiones étnicas, territoriales o religiosas. Junto a la red internacionalizada de la producción cultural generada a través de empresas y grandes conglomerados transnacionales, se ha producido en las sociedades contemporáneas, desde las más ricas hasta las más pobres, un fenómeno creciente de mediatización de la cultura, que se entiende como la hegemonía simbólica que tienen los medios de comunicación y en general los productos de las industrias creativas en los usos, las apropiaciones y los consumos culturales de la gran mayoría de la gente. Las posibilidades de movilidad e intercambio de obras y creadores han generado un interés cada vez mayor por las repercusiones de la cultura en las relaciones internacionales y se ha acrecentado la importancia internacional de las redes de creadores, investigadores e instituciones culturales.

El papel de organismos internacionales como las Naciones Unidas, la OMC, la OMPI, entre otros, ha sido clave en esta mundialización de la cultura. Muchas han sido las transformaciones que se han dado en el pensamiento de

organizaciones como la ONU, o en organismos como el Banco Mundial o el BID. De una mirada que temía a las culturas y las consideraba verdaderos obstáculos del desarrollo (las culturas como factor de atraso, atavismos o comportamientos premodernos), se ha ido transitando a una mirada que valora la libertad cultural como prioritaria para promover procesos de desarrollo, arraigados y sostenibles. La gestión de la ciudad, el diseño de proyectos de desarrollo local, los movimientos de participación social, las experiencias de formación de ciudadanías, tienen a la cultura como uno de sus ejes. En América Latina existen precedentes en este sentido, como el Informe sobre Desarrollo Humano de Chile (2002), y en Europa se destaca la definición de un área de cultura y desarrollo dentro del diseño y la planificación de la Cooperación Española.

Aunque no hay un objetivo propiamente cultural dentro de los objetivos del milenio, la cultura es una de sus dimensiones transversales. Muchos de ellos se desarrollan en contextos culturales específicos, tienen que ver con prácticas no solo económicas, de salud o de nutrición, sino con prácticas culturales, el avance de su cumplimiento está determinado por valores, creencias, comprensiones densamente culturales, son movilizados por agencias de socialización de importancia cultural como las mujeres, la familia, la escuela, las instituciones de salud, etcétera. La nutrición, por ejemplo, tiene raíces culturales profundas. Comer es parte de unas pautas interiorizadas socialmente, que están atravesadas por creencias, por concepciones del cuerpo, de la salud o de la enfermedad, por símbolos que le asignan significados especiales a las prácticas alimenticias. Por otra parte, los procesos, programas y acciones para el cumplimiento de estos objetivos tienen que ver con dimensiones culturales, como su persistencia en el tiempo y su consolidación.

En un documento de trabajo realizado para la UNFPA, titulado “Cultura, desarrollo y ciudadanía. La imaginación de la convivencia en América latina”, dentro del programa “*Socio Cultural Approaches in Human Rights and Equity to move forward the Cairo Agenda in Latin America and the Caribbean*” (2005) escribí que frente a una visión de la cultura como acervo inflexible de tradiciones, creencias o valoraciones, está el concepto de la cultura como un proceso permanente y dinámico de construcción de significaciones, de elaboración simbólica, de recreación de las prácticas cotidianas. Si bien todas las sociedades tienen representaciones e imaginarios del cuerpo y de la sexualidad que acompañan los comportamientos más corrientes y sus percepciones más habituales de mujeres y hombres, también es cierto que todos están constantemente en negociación simbólica con las expresiones de otras culturas, con las imágenes y los sentidos que ponen en escena los medios de comunicación o con los conocimientos que tramita la educación o las políticas públicas “En los barrios como el de Santodomingo –escribe Matth C. Gutmanew en su trabajo “Las fronteras corporales de género: Las mujeres en la negociación de la masculini-

dad”–, los hombres y las mujeres de la ciudad de México tienen contacto constante con personas de orientaciones culturales diferentes, incluyendo hombres que tienen relaciones sexuales con otros hombres y hombres que se ponen ropa de mujeres. Un *desbordamiento* (para emplear la formulación de Joan Scott, 1988) de esta índole, pluricultural y plurisexual, es una parte importante en la ciudad de México, quizás a diferencia de las provincias y de algunas otras partes de América Latina”².

En su investigación en cuatro barrios pobres de Portoalegre en el Brasil, Ondina Fachel Leal y Jandyra M.G. Fachel (1999) encontraron una serie de hechos culturales “diseminados, arraigados en el sistema de creencias” que sugieren la asociación directa entre el flujo menstrual y la fertilidad y que son concebidos como condiciones corporales, humedad y calor, que constituyen condiciones necesarias para la procreación. “En la interacción de significados que se refieren a los humores corporales –escriben– con relación a la menstruación y a la concepción, la representación del cuerpo femenino como algo que se abre y se cierra sobre sí mismo domina todas las otras representaciones y es la clave para entender la lógica de la reproducción. El cuerpo es siempre imaginado como algo lleno de movimientos internos, en una dinámica de fluidos responsables de la vida, en oposición a la muerte, donde la circulación de fluidos se detiene”. La comprensión de la concepción como un proceso físico de con-substanciación entre la sangre y el semen o las condiciones de humedad y temperatura del cuerpo son parte de las creencias culturales, y están presentes de manera activa en la apropiación de los programas de salud reproductiva. Estas conclusiones, recogidas en el estudio “Cultura reproductiva y sexualidad en el sur de Brasil”, resonarán familiares en los oídos de quienes diseñan programas de salud reproductiva, y aunque la gama de construcciones simbólicas sobre el cuerpo y la sexualidad sea maravillosamente rica y diversa, también es posible, entre las sociedades más disímiles, encontrar unas grandes constantes, unas tendencias culturales similares.

El caso permite ilustrar algunas consideraciones sobre las relaciones entre cultura y desarrollo. Por una parte, la presencia de rastros culturales fuertes que, incorporados a las cosmovisiones de los grupos humanos, tienen un juego decisivo en sus representaciones de temas como la sexualidad, la reproducción o la corporalidad. Huellas asentadas en los imaginarios, en los comportamientos y actitudes a través de los procesos de socialización y fuertemente ligados a las identidades y los signos de pertenencia más arraigados. Por otra parte, la narración etnográfica de lo que acontece en el sur de Brasil permite resaltar las realidades de mestizaje e hibridación de las

2. En: VIVERO, Mara, y GARAY, Gloria (Compiladoras), *Cuerpo, diferencias y desigualdades*, Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, CES, Universidad Nacional de Colombia, 1999, página 112.

culturas, la necesidad de promover modernidades alternativas y la urgencia de componer desde abajo el perfil de los programas sociales. Como han señalado la antropología o el postestructuralismo, “el mundo actual se compone de variaciones de la modernidad resultantes de una infinidad de encuentros entre la modernidad y las tradiciones. Esta tesis sugiere que de ahora en adelante nos vemos abocados a la existencia de modernidades híbridas, locales, mutantes, alternativas o múltiples”

La educación, la igualdad de géneros y la autonomía de la mujer, el sustento del medio ambiente y el fomento de una asociación mundial para el desarrollo, son cuatro objetivos del milenio que tienen un fundamento cultural preciso. La educación es, como escribió Jerome Brunner, un “foro de creación y recreación cultural”, y la equidad de géneros está marcada por contextos y tradiciones culturales de indudable arraigo. Por último, hay una mención específica a las comunicaciones y las nuevas tecnologías, y en sus indicadores se señalan el acceso a la telefonía móvil e internet, dos de los vehículos más importantes de la circulación mundial de bienes simbólicos. Los objetivos relacionados con la salud materna, la mortalidad infantil o enfermedades como el VIH, han mostrado la relevancia de la cultura para adelantar sus programas de prevención y atención, y que el gran objetivo de disminuir la pobreza extrema y el hambre sólo se puede entender asentado sobre procesos y dinámicas culturales.

2. La densidad del poder suave

La cultura como parte de las relaciones internacionales

Algunos problemas internacionales son claramente de naturaleza cultural: migraciones, ataques a minorías étnicas, reivindicaciones territoriales y de poder de grupos étnicos, autonomías, presencias coloniales y postcoloniales, tensiones religiosas, forman parte de un intenso paisaje simbólico alrededor del cual se tensan los conflictos internos y externos y se dibujan las alternativas de la política exterior. No es inapropiado afirmar que una gran mayoría de problemas internacionales tienen contenidos culturales explícitos e implícitos que se combinan con disputas territoriales y de fronteras, desintegraciones de grupos relativamente cohesionados en el pasado, apropiación de riquezas naturales de carácter estratégico y ablandamientos o nuevas consistencias de las soberanías nacionales.

Pero la cultura ha ido cobrando importancia por otras razones, que tienen que ver con los rediseños del mundo, la globalización y las transformaciones de la vida social. En primer lugar hay un conjunto de ideas centrales que recorren y se afirman en los imaginarios internacionales, tanto institucionales como masivos: la diversidad cultural, constreñida por procesos de homogenización y estandarización, pero también cada vez más complejizada por

el desbordamiento de la asociación entre diversidad y etnicidad y la apertura de nuevos campos de lo diverso; la interculturalidad, que como escribió Arturo Escobar es el diálogo entre culturas en contextos de poder y que se refiere al reconocimiento de la alteridad, de lo otro, de lo diferente, que en nuestras sociedades puede ser desde las opciones diferentes de vida hasta la vecindad de los migrantes o la proximidad de quienes tienen otras creencias y prácticas religiosas o las relaciones entre cultura y desarrollo, que no solamente ponen en cuestión los paradigmas, los modelos, el lenguaje o los programas del desarrollo, sino que proponen otros caminos que acogen los desafíos y aportes de la cultura.

Hay algunas cuestiones culturales que han ido cobrando importancia en el escenario internacional, como la conservación, salvaguarda y promoción de los bienes culturales con reconocimiento internacional, la cooperación cultural, los alcances de los medios de comunicación con ofertas cada vez más transnacionales o el turismo cultural, que aumenta su relevancia al mismo tiempo que crece la preocupación por su influencia depredadora sobre las culturas, tanto en la expresión de su patrimonio como de sus culturas vivas (turismo sexual).

Numerosos temas culturales se deciden en instancias internacionales, algunas de ellas no específicamente culturales, como la Organización Mundial del Comercio, y se amplía la importancia de organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional en materia cultural.

La cultura como parte de la política exterior de los países

Tradicionalmente ha existido una visión de la cultura como parte accesorio y débil de la política exterior de los países. Ha habido, además, un fuerte sesgo de la política cultural internacional como presentación e intercambio de productos artísticos, escritores y en general creadores de la alta cultura y manifestaciones patrimoniales, especialmente materiales. Todavía existe una asimilación de la cultura a las artes y lo patrimonial y un perfil de la diplomacia cultural muy marcado por la exhibición y circulación de esta clase de manifestaciones culturales y artísticas. Pero también el significado de la cultura como instrumento de las relaciones internacionales varía desde funciones de imagen, hasta de presencia ideológica o marca país. Las tres funciones responden a enfoques muy diferentes del papel que debería tener la diplomacia cultural. La primera supone que la cultura es el lado agradable y aceptado de los países y que es una puerta abierta hacia otros temas mucho más duros y difíciles: gobiernos criticables, conflictos internos en desarrollo, vulneración de derechos humanos de grupos o ciudadanos, sistemas de explotación económica, etcétera. De esta manera, la diplomacia cultural se convierte en un asunto de “buena imagen” que fácilmente concluye en cosmética, en circulación de determinadas manifestaciones culturales y no de otras, y en distorsión de

los problemas que realmente están sucediendo. La segunda asume la cultura como una fuerte arma ideológica que facilita la exposición de discursos y de argumentaciones políticas con las que se identifican determinados gobiernos, y la tercera es una visión del país y de su cultura como una marca, como una señal de identidad que permita su comercialización y la ubicación estratégica del país en el contexto internacional.

Pero hay otras dimensiones que emergen: el interés por la circulación de expresiones de la cultura popular, la profesionalización de la representación cultural de los países, el acompañamiento cultural de otros procesos más fuertes de la política exterior de los países, la definición de políticas culturales internacionales, la armonización entre política exterior y política cultural internacional y la institucionalización de la diplomacia cultural de los países.

Actores y circuitos de la política cultural internacional

Tradicionalmente, la política cultural internacional ha sido gestionada por las Cancillerías, las embajadas y las agregadurías culturales. Sin embargo, han aparecido otros actores, a veces más activos y presentes de la política cultural internacional, como las ONG's, los investigadores, las redes, los centros culturales, las ciudades, las regiones, las organizaciones de creadores, las empresas de la creación, las universidades y centros de pensamiento, la *web*. Esta descentralización se produce por la propia diversificación del campo cultural, por las intersecciones de la cultura con otras áreas de la vida social y por el surgimiento de nuevos actores con una gran capacidad de tramitar sus producciones e intereses en el ámbito internacional.

Los circuitos ya no son solamente diplomáticos, sino empresariales, sociales o políticos. Circuitos, por ejemplo locales, se insertan muy activamente en la escena internacional. Los circuitos del conocimiento, de las visualidades, de las tecnologías, de la innovación, son muy importantes. Como afirma Alfons Martinell, "No existen organismos únicos y centralizados responsables de la política cultural exterior, sino concurrencia de instituciones, agencias y organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, con misiones distintas y estructuras jurídico-administrativas diferentes que asumen funciones especializadas dentro del conjunto". Como él señala, hay un creciente protagonismo e interdependencia entre la diplomacia pública y la diplomacia cultural como herramienta de la política exterior de los Estados, y una relación de la política cultural exterior con los grandes retos de la agenda internacional y con las finalidades más amplias de la agenda exterior de los Estados.

Existen, obviamente, diferencias en esta concurrencia de propósitos, instrumentos, áreas de acción y capacidad de influencia. Los Estados mantienen una cierta unidad reflejada en las políticas y sobre todo en la representación

oficial de los países, la posibilidad de diálogo con el nivel institucional de los otros Estados y el dominio de la negociación en aquellos asuntos que son del interés general de las sociedades. Por ejemplo, en los tratados de libre comercio, una de las instancias más importantes para el desarrollo de la política cultural internacional y la diplomacia cultural. Los Estados ejercen su hegemonía como directores de la negociación, llevan a cabo la convocatoria de los diferentes actores que están involucrados en ella, sopesan lo que se gana y se pierde, toman las decisiones finales y asumen la responsabilidad política ante los ciudadanos. Algo similar ocurre con la participación de los Estados en los organismos internacionales, donde se toman decisiones importantes sobre el desarrollo cultural de los países.

Pero hay otros rangos de la acción de la diplomacia cultural en que los Estados han perdido posibilidades reales de intervención y las han ganado otros actores, que aunque precisan de los Estados no obran necesaria y completamente de acuerdo con su hegemonía. Un ejemplo podría ser el de las innovaciones tecnológicas, los medios de comunicación y las industrias culturales. La innovación tecnológica promovida por grandes compañías internacionales es fundamental para la producción, circulación y apropiación de los bienes simbólicos en las sociedades contemporáneas. Los estados intervienen internamente definiendo límites, concediendo franquicias o controlando sus acciones, y externamente participando en los debates y acuerdos internacionales. Pero la tendencia mundial ha sido, desde hace años, la desregulación por parte de los estados de aquellas innovaciones que proceden aceleradamente y han creado mercados potentes y la generación de una movilidad empresarial que, en una de sus obras, Zygmunt Bauman confirmó como una de las características de la globalización. Esto hace que las empresas tecnológicas hayan derivado en empresas de contenidos. En efecto, las compañías de telefonía móvil ofrecen servicios de banda ancha, internet y televisión.

Las industrias culturales tramitan una parte muy importante de la oferta cultural a la que tiene acceso la mayoría de los ciudadanos. Sólo que sus contenidos son una combinación de intereses productivos, mercadotecnia, gustos y tendencias de la creación.

3. Los matices de la diplomacia cultural

La diplomacia cultural está relacionada con Estados que se redefinen y escenarios internacionales que se rediseñan, y se expresa en diferentes ámbitos: sin duda, en la creciente importancia que se le concede a la definición de políticas culturales internacionales, así como a la relevancia que ha tomado la gestión cultural internacional. Hay,

así, una interacción muy activa entre políticas, gestión y diplomacia cultural. Las políticas son los grandes alineamientos construidos concertadamente por el Estado y la sociedad en los diversos campos de la cultura; la gestión cultural es la concreción y desarrollo de las políticas culturales, y la diplomacia cultural es la representación, circulación e intercambio cultural de los países en el ámbito internacional. Mientras que las políticas tienden a diversificarse, la gestión cultural se ha tornado más compleja y tiene exigencias nuevas. Es heterogénea, pues ocurre en lo público y lo privado, en lo local, lo regional o lo internacional, y muy frecuentemente en “espacios-umbrales”, es decir, fronterizos. La gestión de las artes converge con las lógicas productivas y la experimentación; la comunicación, con las tecnologías y la innovación y la memoria, con la planificación urbana y el turismo.

Dentro del listado de políticas públicas nacionales ha aparecido el interés por determinar el papel de la cultura en la política exterior de los países, que además empieza a apartarse de las comprensiones tradicionales que le concedían un papel básicamente decorativo y complementario y que enfatizaban en la exhibición y circulación de las artes canónicas o de las manifestaciones patrimoniales. Este surgimiento diplomático de la cultura se debe a la necesidad de mostrarse de otro modo en la escena internacional, que se ha convertido en un lugar nada alejado, sino por el contrario atento, y en ocasiones muy crítico, a los problemas internos de los países, particularmente aquellos temas que convocan el interés internacional, como la fragilidad de las democracias, la situación de los derechos humanos, la seguridad política, social y jurídica para las inversiones económicas, las realidades medioambientales o la situación de las minorías. Pero la explicación del surgimiento de la diplomacia cultural tiene otra cara: contribuye a la necesidad de posicionarse internacionalmente para atraer la inversión, orientar los flujos de turismo o fortalecer el reconocimiento por parte de la comunidad internacional. Estas políticas culturales internacionales están encontrando unos campos muy interesantes de acción: unen la política cultural con la gestión cultural internacional, que es mucho más que la consecución de recursos económicos y que se refiere a las capacidades institucionales para concertar, encontrar sinergias, emprender proyectos comunes a partir de acuerdos, intercambiar conocimientos y aprender de los logros culturales que han alcanzado otras sociedades. Estas capacidades institucionales necesitan, además, de claridad y voluntad política del más alto nivel para ponerlas en marcha, de una entropía interna que sume y no que divida (por ejemplo entre las Cancillerías, los Ministerios de Cultura, la institucionalidad cultural de las regiones o de las ciudades, otros Ministerios como los encargados del turismo o del comercio exterior), la consolidación de instancias de gestión cultural internacional en los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Cultura, que permitan la articulación de la política exterior de los países con la política cultural internacional y equipos de profesionales que sepan interpretar tanto las necesidades institucionales

como las oportunidades externas, que tienen dinanismos propios y una participación muy activa de instituciones culturales privadas, centros culturales, universidades, grupos de creadores y fundaciones culturales.

En la gestión cultural se contemplan desde los eventos de representación cultural, los procesos de cooperación internacional o el intercambio de recursos técnicos, hasta la participación en organismos internacionales de cultura o en organismos de otra índole en donde se deciden asuntos culturales, los acuerdos binacionales de cultura, el manejo de la incidencia de la cultura en los tratados de libre comercio y la interacción creativa con las múltiples redes formales e informales y en las experiencias internacionales de cultura que pasan por otros lugares diferentes a los estatales.

La política, gestión y diplomacia cultural empieza a componerse de una diversidad cada vez más amplia de comprensiones y prácticas culturales, que a su vez obedecen a los descentramientos que vive la cultura. En efecto, la diplomacia cultural vuelve sus ojos hacia los procesos de memoria, las repercusiones culturales de los centros urbanos, las relaciones entre nuevas tecnologías y creación, las subculturas juveniles y los cambios de los consumos y las apropiaciones de lo simbólico. Ya no son solamente las artes las que permiten diálogos comprensibles en el contexto internacional, sino también todas estas manifestaciones de la cultura que, además, conectan con problemas sociales que viven las sociedades actuales. Marta Porto señala la necesidad de conocer cuáles son las experiencias culturales que están generando maneras diferenciadas de encontrar solidaridades, “pequeñas dislocaciones de la realidad”, que producen otros diálogos necesarios y fructíferos entre las sociedades sin necesidad de pasar por las conversaciones entre grandes estructuras institucionales.

Estamos entonces frente a una diplomacia cultural nueva que reconoce los múltiples actores y lugares de creación y circulación de la cultura, que trata de no quedarse en lo coyuntural y en el simple evento para generar continuidades y afirmar procesos. Es interesante, sin embargo, no restarle importancia a los eventos, pero interpretándolos de otro modo. Como señala, por ejemplo, el Ministerio de Cultura de Colombia, “Los eventos internacionales se han convertido en escenarios privilegiados para desarrollar conceptos y programaciones que reflejan la riqueza y la diversidad de las regiones, etnias y expresiones culturales que definen la identidad de los colombianos. Así mismo, son una ocasión para construir puentes de entendimiento de la realidad del país desde la cultura. Adicionalmente, les ha permitido a los actores del sector confrontarse en escenarios internacionales, generar intercambios y consolidar sus procesos creativos en contextos que exigen altos estándares de calidad” (Memorias de la Ministra de Cultura de Colombia, 2010).

La continuidad es una dimensión destacada de la diplomacia cultural. Sometida muchas veces a la fragmentación de las decisiones coyunturales y no a la constancia y la persistencia de las políticas de Estado, la diplomacia cultural, más que un problema de exhibición, es decir, de difusión, es una oportunidad de interacción con otras sociedades y otras culturas, construye una amplia red de socios, reconoce la importancia de la información cultural y las nuevas tecnologías y establece conexiones imaginativas, simétricas y responsables con la cooperación cultural internacional. Hay una creciente integración de la cultura con las estrategias de cooperación para el desarrollo, o que le confiere una visión nueva a la diplomacia cultural, puesto que se transforma en un instrumento para fortalecer esta integración e ir mucho más allá de la asociación entre cultura e imagen y subrayar las conexiones entre cultura y cohesión social, superación de la pobreza y gobernabilidad democrática. De esta manera, la cultura deja de ser un factor o una variable del desarrollo para ocupar su sentido de dimensión del desarrollo. Como se ha explicado, la cultura también aporta a la economía, la generación de empleo y la competitividad. Por eso, cada vez más, la diplomacia cultural entiende el potencial real que tienen los países como productores de bienes culturales transables; por ello se generan estrategias para hacerlo conocer, para promover su participación en rondas de negocios y ampliar efectivamente sus mercados culturales internacionales.

Como afirmaba Alfons Martinell en el Seminario “Políticas, gestión y diplomacia cultural” (Madrid, 2010), hay una complementariedad entre la proyección exterior de la cultura nacional con la cooperación cultural al servicio de los principios y valores de la comunidad internacional y las acciones compartidas por medio de flujos culturales bidireccionales que permiten una mayor comprensión del otro y de las relaciones culturales entre sociedades civiles. La participación en las redes de producción y circulación de conocimiento es fundamental, así como la diversificación de las interacciones internacionales con más socios binacionales y multilaterales en materia cultural.

La diplomacia cultural se dibuja a través del diálogo entre la política cultural internacional de los países y las otras políticas culturales de las que se nutre, como una política de servicio público que contribuye a la mediación desde los Estados de la enorme riqueza cultural que generan las sociedades a través de sus creadores, instituciones y organizaciones culturales.

4. La diplomacia cultural y los problemas del desarrollo

No han sido fáciles las relaciones entre cultura y desarrollo. Basta recorrer el espinoso camino de su representación en algunos documentos de organismos internacionales para percibir las vicisitudes de una asociación com-

plicada por las incomprendiones y las distorsiones. Hacia la mitad del siglo pasado, la cultura se llegó a ver como un bloqueo al desarrollo. Las diferencias y las particularidades culturales parecían atravesarse en el camino de la modernización, del acercamiento de los países de la periferia a los modelos centrales y de las idealizaciones que en ese momento se tenían del progreso. Era explicable que ante una idea del desarrollo afianzada en unos parámetros generales que se debían alcanzar a través del crecimiento económico, los procesos y manifestaciones de la cultura fueran vistos como peligrosamente idiosincrásicos. Los rituales y los modos de vida, las jerarquías axiológicas y las formas de relación en las sociedades que en ese entonces se calificaban como “subdesarrolladas”, se consideraban fuertemente tradicionales y férreamente opuestas a las innovaciones y los cambios. Tímidamente, la cultura se fue aceptando como un factor o como una variable de los procesos de desarrollo, no sólo por la evolución conceptual del tema, sino, sobre todo, por los problemas que los gestores públicos y privados del desarrollo empezaron a encontrar en el terreno práctico. Tanto el pensamiento social como las propias realidades desplazaron su mirada hacia la necesidad de subrayar la participación de las comunidades, las políticas de inclusión, los contextos locales y los procesos de apropiación social. El desarrollo ya no podía ser un asunto vertical y ejecutado desde arriba, sino el producto de negociaciones sociales llevadas a cabo desde las comunidades, desde lo que Arturo Escobar llama “las modernidades alternativas”. Los grupos humanos ya no eran objetos, sino sujetos, actores del desarrollo, una idea que ya forma parte del diccionario de los lugares comunes, pero que por entonces era extraña e incomprensible.

Hace sólo hace unas décadas que los vínculos entre cultura y desarrollo se estrecharon aún más, hasta llegar a entender que entre las dos realidades humanas había unas interacciones imprescindibles. En el informe de Desarrollo Humano de Chile de 2002 se dice que “La cultura es, pues, la práctica y el imaginario de la vida en común”³, en una definición que trasciende amplia y positivamente las visiones que la habían replegado a las bellas artes, el folclore o las humanidades, y abriéndola también al “conjunto de las otras expresiones mediante las cuales una sociedad moldea y reflexiona su convivencia”.

Unos años más tarde, en el informe de Desarrollo Humano del PNUD (2004) “La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”, se lee que “La libertad cultural constituye una parte fundamental del desarrollo humano, puesto que, para vivir una vida plena, es importante poder elegir la identidad propia –lo que uno es– sin perder el respeto por

3. “*Nosotros los chilenos: un desafío cultural*”, Santiago de Chile, PNUD, 2002.

los demás o verse excluido de otras alternativas”.⁴ Durante varias páginas, el informe se dedica a demostrar la falsedad de algunos mitos que presiden, como un tabú, algunas de las comprensiones, o mejor de las incomprensiones, sobre las relaciones entre cultura y desarrollo: “Las políticas que reconocen las identidades culturales y favorecen la identidad no originan fragmentación, conflictos, prácticas autoritarias ni reducen el ritmo del desarrollo”.⁵

No existe una disyuntiva entre el reconocimiento de la diversidad y la unificación del Estado, tal como muestran las sociedades que se han esforzado por acoger diversas culturas, respetando su identidad y la confianza en las instituciones del Estado. Pero, además, tampoco hay una disyuntiva entre respetar la diversidad y mantener la paz, o entre promover la diversidad cultural y otras prioridades del desarrollo.

Los rumbos de la cooperación cultural para el desarrollo y la diplomacia cultural

Los debates conceptuales que en estos años han rodeado a las relaciones entre cultura y desarrollo se ven reflejados en la caracterización de la cooperación cultural, que a su vez está cambiando su perfil, como se percibe en la Declaración de la reunión sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo, celebrada en París, del 28 de febrero al 2 de marzo de 2005 y en la que se insiste en conceptos como la apropiación, la alineación, la armonización y la mutua responsabilidad de la cooperación.

En cuanto a la eficacia de la ayuda para el desarrollo, hay que reforzar la creación, ejecución y evaluación de **políticas públicas de cultura** que tengan peso dentro de las estrategias nacionales de desarrollo de los países socios. Es decir, hay que alinear desarrollo y cultura. Es cierto que en los últimos años se ha hecho un esfuerzo, cada vez más consistente, por construir políticas culturales y por observar los efectos que éstas tienen en materia de resultados e impactos. Sin embargo, aun esas políticas no contemplan de forma más precisa las relaciones de la cultura con el desarrollo, abrumadas por otros temas como el patrimonio, los fondos de becas y subsidios, la promoción de las artes o los procesos de descentralización. Las políticas públicas de cultura y desarrollo suelen ser políticas intersectoriales que obviamente no se agotan en los Ministerios y Consejos de Cultura, sino que tienen que ver con la institucionalidad cultural, las instancias encargadas de las comunicaciones, la salud y, por supuesto, la economía.

4. Informe de Desarrollo Humano, 2004, PNUD, página 1.

5. Informe de Desarrollo Humano, 2004, PNUD, página 2.

El fortalecimiento de la institucionalidad cultural de los países es un requisito previo para acertar en las estrategias de cultura y desarrollo apoyadas por la cooperación.

Es preciso reforzar la **mutua responsabilidad** de donantes y socios en la cooperación cultural. En los donantes, a los que llama Lins Ribeiro “outsiders”, es preciso encontrar simetrías, o lo que el mismo autor denomina “abordaje de abajo-para-arriba”, donde las apropiaciones de los proyectos las hacen los actores locales. “Solamente cambiando las características de la distribución de poder dentro de ese campo es que la cooperación técnica y el desarrollo de hecho cambiarán... En consecuencia, las redes precisan ser composiciones democráticas de instituciones y actores con la capacidad real de decidir e intervenir, principalmente si el resultado de estos procesos de toma de decisiones no agrada a los intereses más poderosos involucrados en un proyecto específico”.⁶ También es necesario que los países socios avancen en algunos procesos que son claves, como la mencionada definición de políticas culturales participativas, la sistematización adecuada y eficiente de la información cultural, el seguimiento de los programas, la búsqueda de equidad cultural (más allá del acceso) o la evaluación de los resultados logrados, entre otras cuestiones.

Sería completamente incoherente pensar en estrategias de cooperación sobre cultura y desarrollo que no tengan en cuenta la **participación activa de los diferentes actores culturales**. “Esferas públicas de discusión y decisión de la cuestión del desarrollo deberían ser promovidas y multiplicadas, tornándolas más inclusivas. La difusión de una pedagogía democrática debería atravesar todo el campo del desarrollo y sus redes, desde administradores y funcionarios estatales de alto nivel hasta líderes de base. El proceso asociativo típico del campo del desarrollo debería ser abierto a los participantes para igualar el poder de actores operando en todos los niveles de la integración”.⁷ En América Latina, hay precedentes muy interesantes de consulta cultural como los cabildos culturales de Chile, la participación ciudadana en la construcción del Plan Decenal de Cultura en Colombia o del Plan de cultura de El Salvador. La cooperación cultural se afianza en la **apropiación social** de la cultura en el desarrollo.

La eliminación de la duplicación de esfuerzos y la racionalización de las actividades de los donantes en el campo cultural es otro elemento importante de la cooperación. Con relativa frecuencia se encuentran proyectos muy semejantes, auspiciados por entidades nacionales u organismos internacionales, que repiten actividades o desco-

6. LINS RIBEIRO, Gustavo, “Poder, redes e ideologías”, Serie *Antropología*, Brasilia, 2006, página 14.

7. LINS RIBEIRO, Gustavo, artículo citado, página 14.

nocen avances acumulados. La **armonización de los proyectos culturales** de los donantes es una tarea que redundará en una cooperación mucho más eficiente.

La revisión del camino transitado es aún más necesaria en estos campos nuevos de la cooperación, cuya legitimidad solo se logrará con revisiones periódicas del progreso, constatado en la puesta en marcha de las acciones culturales para el desarrollo. Trabajar en la elaboración y aplicación de **indicadores de gestión, de resultados y de impacto** de los proyectos es fundamental.

De esta manera, la cooperación cultural entra a formar parte de la diplomacia cultural, aunque, como se ha observado en este texto, no se agota en ella. Se trata de la conjunción de dos campos y dos visiones que se transforman: el campo de la diplomacia cultural y el de la cooperación, que están buscando una mayor coherencia con un mundo que cambia y con exigencias diferentes de la escena internacional.

Bibliografía

- *Creative Economy, Report 2008*, Naciones Unidas, PNUD, UNCTAD, Ginebra , Nueva York, 2008 : es un texto básico para quien desee tener una visión documentada sobre la importancia mundial de las industrias culturales.
- REY, Germán, *Industrias culturales, creatividad y desarrollo*, Madrid: AECID, 2009: una reflexión sobre las relaciones entre cultura y desarrollo, especialmente en el contexto latinoamericano.
- REY, Germán, *Las tramas de la cultura*, Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2008: un análisis de las tendencias del consumo cultural en América Latina a partir de las encuestas nacionales en siete países iberoamericanos.
- CANELAS RUBIN, Antonio Albino y BAYARDO, Rubens (orgs), *Políticas culturais na Ibero-América*, Salvador: EDUFBA, 2008: un texto analítico del desarrollo de las políticas culturales en Iberoamérica.
- ESCOBAR, Arturo, *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del Desarrollo*, Bogotá: NORMA, 2006.
- ESCOBAR, Arturo, *El final del salvaje*, Bogotá: ICANH, CEREC, 1998: dos textos básicos del investigador colombiano para comprender la imaginación tanto del Tercer Mundo como las transformaciones de las relaciones entre cultura y desarrollo.

- GRIMSON, Alejandro (compilador), *La cultura en las crisis latinoamericanas*, Buenos Aires: CLACSO, 2004: una antología clave sobre las nuevas expresiones de la cultura en una región cambiante.
- VARIOS AUTORES, *Encuentro andino sobre diplomacia cultural*, Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007: uno de los pocos textos que existen sobre la situación de la diplomacia cultural analizada desde las direcciones de asuntos culturales de las Cancillerías de los países andinos, México y Chile.

FUTURIBLES: DESARROLLO Y CULTURA EN LOS ESCENARIOS GLOBALES, 2020...

Carlos J. Moneta

I. Cultura, política, economía, tecnología... un rompecabezas para armar

La relación entre cultura¹ y desarrollo ha sido, en los últimos años, objeto de creciente investigación académica y tema recurrente de los foros de la sociedad civil y en las reuniones de gobiernos y de organismos internacionales. Este diálogo se presenta sobre un trasfondo de distintas interpretaciones sobre el significado de la cultura y su papel, que denota grandes frustraciones y un movimiento de fuerzas sociales crecientes, que alienta una innegable y legítima aspiración a “poner en valor” a la cultura. Especialistas, líderes sociales y gestores, pero también organizaciones y funcionarios, señalan que, en muchos casos la cultura –a partir de distintas interpretaciones y praxis– ocupa posiciones marginales, tanto en las agendas gubernamentales como en las prioridades internacionales. Asimismo, desde las últimas décadas se presta gran atención a la “economía de la cultura” y es ésta una dimensión ciertamente relevante para la articulación entre ambas, pero el énfasis en este punto tiende a marginar otros aspectos sustanciales.

Esas evaluaciones no carecen de fundamentos. Así, se observa que la mayor parte de los centros de pensamiento y las organizaciones multilaterales resaltan la dimensión económica cuando aconsejan cómo enfrentar adecuadamente los problemas de los países en desarrollo. En los programas de los partidos políticos, la cultura tiende a estar representada por algún párrafo arrimado de buenas intenciones que solo permanecen en su letra y no es únicamente para las Fundaciones de las grandes empresas que la cultura se reduce a una u otra manifestación de arte.

De igual manera, cuando la cultura es tomada en cuenta en cuestiones relativas al desarrollo, se tiende, en ocasiones, a limitar su papel a la comunicación social, reduciéndola a un medio útil para compatibilizar las creencias

1. En este texto se utiliza “cultura” en forma acorde con la definición de UNESCO: “Conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, la manera de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”. Otra aproximación conceptual utilizada, es la siguiente: “Conjunto de ideas, valores, percepciones, actitudes y pautas de comportamiento que moldean las instituciones y conductas en una sociedad y época determinada”.

y tradiciones locales con proyectos basados en la razón técnica, concebidos externamente por los organismos multilaterales de ejecución.

No obstante, la cultura no es algo que poseemos, no es un objeto. Constituye una dimensión en la cual vivimos, que nos envuelve por completo. Provee la densa y compleja red de signos, símbolos y significados por vía de la cual nos vinculamos con el prójimo y el universo.

No nos es posible acceder ni a las personas ni a las cosas directamente, ya que para el ser humano todo resulta siempre mediatizado por lo simbólico. Nada de lo que sucede resulta entonces independiente del sentido que le asignamos. En ese marco, la cultura deviene el ámbito de interpretación de la realidad, y es en ese carácter que se relaciona con una tríada fundamental para nuestro análisis: la política, la economía y la tecnología. Las tres son influenciadas por la cultura y, a su vez, inciden sobre ella².

Esa doble interacción –cuyo reconocimiento inspira notables resistencias– ofrece bases para superar los problemas derivados de la competencia por apropiarse de los significados entre distintas estructuras del saber y de la acción. Dado que no existe una única manera de otorgar significado al mundo, sino muchas, la arena cultural es el espacio donde fundamentalmente se expresan los conflictos de dominio entre distintas percepciones, valores y representaciones. Así, economía y tecnología, entre otras, interactúan, ora en conflicto, ora en cooperación.

Esta dimensión política de la cultura compele a que en su seno se genere un rol negociador de esos diferendos. Se deben facilitar los procesos de concertación entre distintas representaciones lógicas y saberes sobre el mundo; tal es el caso, por ejemplo, de las relaciones con la economía y la tecnología. Una tarea difícil, pero necesaria.

Si aceptamos el paradigma de interpretación de los procesos históricos que cuenta hoy con mayor vigencia –que cada período posee su visión predominante de la realidad y que el conocimiento no puede escapar de las correspondientes contingencias históricas, sociales y culturales–, en nuestro tiempo se observa un claro predominio de las lógicas económica y tecnológica.

2. Santiago Castro-Gómez, “Las políticas culturales como un patrimonio de la Nación”, *Documento de Discusión 2009*, Ministerio de Cultura, República de Colombia, Bogotá, 2009, págs 493-94

Esa situación, no obstante, es dinámica y susceptible de incorporar los cambios impuestos por los distintos procesos que inciden en la configuración de los contextos y en la voluntad y percepción de los actores sociales. Así, las últimas décadas registran una mayor movilización colectiva a favor de que se encare conjuntamente, y con actitud cooperativa, la búsqueda de soluciones a los principales problemas mundiales. La globalización, portadora preeminente de criterios y prácticas económicas que han contribuido al incremento de las desigualdades, a la marginación y a la exclusión social, también ha favorecido que se adquiera una mayor toma de conciencia de estos problemas y se disponga de nuevas capacidades tecnológicas, ampliándose el número de actores, espacios, instituciones y medios disponibles para modificar la situación presente.

En ese marco, la actual crisis financiera, que deviene en crisis mundial dadas sus causas, características, actores involucrados, magnitud, dimensión y dramáticas consecuencias, ha tenido un doble efecto. Deja al descubierto la debilidad y sesgo ideológico de una parte sustantiva del pensamiento económico dominante (por ejemplo, la matemática e ingeniería financiera y sus axiomas); arroja luz sobre los problemas éticos relativos al comportamiento de importantes instituciones y actores vinculados a la crisis y genera para los líderes mundiales la necesidad de cooperar con espíritu abierto para contenerla, a menguar sus efectos e introducir, entre otras, reformas que abarquen tanto la dimensión estructural como las correspondientes a los criterios y orientaciones que deben regir la cooperación internacional para el desarrollo.

La crisis financiera, entre sus múltiples enseñanzas, demuestra fácticamente, una vez más, que el presente nivel de interacción global necesita basar en enfoques integrales las decisiones sobre asuntos relevantes que incumben al conjunto. Esos enfoques requieren incorporar a las distintas dimensiones del quehacer humano y sus representaciones simbólicas, y para ello se necesita contar con la participación y cooperación de todos.

Se enfrenta un grave problema, pero a la vez, se presenta una oportunidad clave para incorporar el aporte de la cultura al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Así, resulta condición necesaria, si se desea evitar situaciones de fuerte predominio de uno de los ámbitos mencionados en la acción social, que todos se hallen en pie de igualdad. En la práctica, esto significa que el aporte de cada uno resulta único e irremplazable en virtud de su especificidad, pero no necesariamente indica que su contribución en el plano material deba ser equivalente.

Nos hallamos en un período de turbulenta pero positiva modificación de los paradigmas correspondientes al desarrollo. La visión técnica, inicialmente restringida a la consideración de unas pocas variables económicas y sociales, ha ido dando paso a enfoques más integrales, a configuraciones más cercanas a la complejidad en su tratamiento.

En ese contexto, el análisis de la estrecha relación ente economía, tecnología, política y cultura adquiere especial relieve, ya que el contenido, orientación y praxis de los programas para el desarrollo constituirán la resultante de interacciones entre los valores, representaciones y lógicas que emanan de distintos actores estatales (gobiernos), internacionales (organismos, agencias e instituciones multilaterales) y sub y transnacionales (Empresas, ONGs, redes sociales).

Así se pone de relieve, por ejemplo, la interdependencia existente entre estabilidad financiera, estabilidad política³ y gobernabilidad, con la puesta en valor de acciones compartidas, destinadas a la reducción de las desigualdades y a la eliminación de la marginalidad y la exclusión social, situaciones donde las políticas culturales pueden jugar un papel crucial.

En suma, la racionalidad burocrática de corte economicista no puede constituir la vara exclusiva por la cual se concibe y mide el desarrollo; se necesita que otras dimensiones y actores estén presentes e interactúen. Es esa presencia y participación la que permitió, no sin dificultades y retrocesos, recorrer el largo camino que media entre la concepción del desarrollo, que inicialmente se equiparaba con el crecimiento económico, con conceptos tales como “desarrollo equitativo y sustentable” y “Desarrollo Humano”. A la construcción de esa senda contribuyó la cultura, incorporando otros actores, el sentido de apropiación social, la inclusión y el fortalecimiento de las identidades, el papel de lo local y regional y los distintos roles a jugar por los procesos de integración.

Esta gradual revalorización del rol desempeñado por la cultura está íntimamente ligado a los cambios que experimentaron, con respecto a su papel, las grandes agencias de la ONU y los entes multilaterales y regionales. Esa percepción evolucionó, dejándose de considerar que la cultura constituía un obstáculo para el desarrollo⁴.

3. Guy Hermet, *Culture et Développement*, 2000, Paris, Presses de Science Po, págs. 73-74.

4. Ibid, Pág. 79.

La cultura está presente en los supuestos, los métodos y las prácticas en el campo internacional del desarrollo. Esas instituciones y organizaciones –al igual que sus pares en otros campos– están inmersos en contextos culturales cuyos supuestos permean sus políticas públicas. Pese a estar las políticas fundadas en criterios de racionalidad, no pueden evitar la influencia –raramente asumida– de su particular cultura organizativa⁵. Procesos equivalentes se presentan tanto en el plano individual como grupal cuando nos referimos a las instituciones culturales gubernamentales e internacionales, así como a las organizaciones de la sociedad civil.

A modo de ejemplo, y en ese contexto de cambio, a partir de las últimas décadas del siglo XX, el Banco Mundial, la OIT, el PNUD y la UNESCO, en el plano internacional; la OEI en el marco birregional, junto a la CEPAL, el SELA, el BID y la CAF; los mecanismos de integración, en el ámbito regional, y la OEA en el interamericano, comienzan a poner en valor a la cultura. Se destaca su papel en la lucha contra la pobreza, la exclusión y la marginalidad; la recuperación y el fortalecimiento de la identidad; las acciones a favor de los pueblos originarios, así como papel de la cultura en la economía, los procesos de integración y en la inserción externa de nuestros países. Se cuenta ahora con una situación relativamente más propicia para avanzar en la construcción de plataformas consensuadas y acciones compartidas en pos de los ODM.

Ahora bien, ¿en qué contexto global debería actuarse durante las próximas décadas? ¿Cuáles podrían ser los procesos y factores más relevantes a tener en cuenta –tanto en carácter de obstáculos como de oportunidades– para la planificación, la elaboración de políticas y la coordinación de las acciones?

5. Carlos Moneta, “Argentina y América Latina: Organizaciones económicas multilaterales y gobernabilidad. La economía política por otros medios”, en Alicia Ginón y Eugenio Correa (Comp.), *Del Sur al Norte: Economía política del Orden Económico Internacional emergente*, UNAM-CLACSO, Buenos Aires, octubre 2007, págs. 57 a 68.

II. Los ODM y la evolución del sistema global. Factores de incidencia: una mirada hacia las próximas décadas⁶

En cada período histórico, los seres humanos hacen frente a problemas que si bien en parte mantienen continuidad, son también dinámicos y cambiantes. La búsqueda de su solución se realiza a partir de supuestos, lógicas, prácticas, valores, conocimientos y prioridades distintas. Nuestra percepción sobre cuál es la realidad ante la cual debemos actuar, y qué es lo que realmente importa, se modifica con el transcurso del tiempo.

Hoy enfrentamos una profunda crisis. Esta situación es efecto de procesos –aún no suficientemente comprendidos y, lo que es peor aún, no plenamente aceptados en sus consecuencias– que señalan la presencia de una mutación, de un cambio de época.

¿Cuáles son algunos de los riesgos del nuevo milenio?

El sistema global presenta, entre otros factores, grados exponencialmente crecientes de complejidad en virtud de sus interacciones; velocidad de transformación de los procesos y en el número, características e intensidad de participación de los actores.

Es de prever que, de no adoptarse medidas adecuadas en el campo internacional y en el marco interno de los Estados –que requieren llevar a cabo reformas profundas, capaces al menos de evitar la repetición cíclica de las crisis–, continúen a largo plazo la inestabilidad, la tensión y los conflictos políticos, sociales y económicos, afectándose sustantivamente tanto las posibilidades de desarrollo como la gobernabilidad en el plano nacional, regional y global.

Es en este contexto en el que, a nuestro entender, se necesita tener en cuenta cuáles son los escenarios que surgen a mediano plazo si continúan operando las tendencias vigentes. Las decisiones político-estratégicas, socia-

6. Esta sección está basada en los siguientes trabajos del autor de este papel: Moneta, Carlos; “Escenarios Globales y Regionales 2015-2020” en *Ejercicio 2020. Escenarios y Estrategias en CTI*, SECYT, Buenos Aires, 2007; “Políticas Públicas para la cultura en la Región/Mercosur. Incidencia del contexto y la evolución global”, Facultad de Ciencias Económicas, 28/10/2008; “Diversidad cultural y pluralidad de proyectos, liderazgos y políticas en América Latina. Notas para la construcción de una identidad regional”, Seminario Regional de Políticas de Gestión Cultural en el Mercosur, UNESCO, Villa Ocampo, Buenos Aires, 26.27/04/2007.

les, económicas y culturales que se adoptan inciden en la orientación de las complejas interacciones que se generan, entre otras, con los procesos científico-tecnológicos, demográficos y ecológicos.

Este trabajo procura, con la exploración de estos futuros, que las medidas destinadas a que se cumplan los ODM –que necesariamente van a requerir plazos distintos– tengan en cuenta las nuevas configuraciones y conjuntos de problemas que deberán enfrentar.

II.1 Algunos de los factores relevantes que incidirán en la evolución del sistema global

REESTRUCTURACIÓN DEL ORDEN ECONÓMICO MUNDIAL, CON INCIDENCIA EN LAS OTRAS DIMENSIONES

- Es dable esperar que el sistema internacional, en los próximos diez o quince años, presente situaciones de multipolaridad variable, de carácter parcial y asimétrico en distintas dimensiones del quehacer político-estratégico, económico, tecnológico y cultural. En el plano económico, particularmente relevante por su incidencia sobre las condiciones de viabilidad, tanto materiales como actitudinales, referidas al cumplimiento de los ODM, la vía hacia un multilateralismo menos desequilibrado que el hasta ahora vigente podría ser gradualmente alcanzada por la suma concertada de las nuevas capacidades de crecimiento que están adquiriendo los países denominados “potencias emergentes” y parte de sus regiones.

En ese marco, y a modo de ejemplo, China, India, Rusia y Brasil se fortalecen y legitiman como nuevos actores relevantes en la escena global, mientras otros países afirman sus posiciones regionales. Asimismo, cabe que se presenten nuevas asociaciones de países “Sur” de carácter sectorial –por ejemplo: el surgimiento de las “potencias de la biodiversidad” que, al estilo BRIC, procuran aumentar su capacidad de orientar ciertos procesos mundiales–.

En este análisis es necesario trascender la situación del momento y prestar atención no sólo a las tendencias que están emergiendo –tal es el caso de las potencias emergentes–, sino a sus posibles consecuencias. En síntesis, éstas podrían ser las siguientes:

- a) Una reducción de los desequilibrios en términos de distribución de poder económico en el sistema global facilitaría el contar con nuevas condiciones de negociación entre los países desarrollados y en desarrollo, más favorables al futuro cumplimiento de los ODM. No obstante, debe recordarse que el crecimiento se da solo en parte de los países en desarrollo; las mejoras son asimétricas.

- b) Asimismo, al disponer China Popular, India y Brasil de mayores recursos y capacidades, alrededor de 2.500 millones de seres van a resultar beneficiados, en algún grado, en términos de reducción de la pobreza, satisfacción de las necesidades básicas, educación y salud. De igual manera, estos países pueden –y lo están haciendo– expandir y fortalecer sus programas a favor de la igualdad social y el saneamiento y protección del medio ambiente.
- c) También cabe considerar el constructivo papel que estos países, trabajando en concertación con los restantes miembros de sus regiones, podrían desempeñar con respecto a los ODM.
- d) Por último, en un contexto de crecimiento irregular, se espera contar con cierto grado de liberalización comercial a partir, fundamentalmente, de acuerdos bilaterales, y un incremento de la demanda mundial de alimentos y alza en sus precios, en función, entre otros factores, de un mayor ingreso per cápita de regiones en desarrollo y de los requerimientos de biocombustibles.
- Lamentablemente, como será señalado en éste y en otros puntos del trabajo, existen numerosos factores en la evolución esperable del sistema global que presentan rasgos negativos o inconvenientes. Así, no ha sido hasta ahora posible –y no es dable esperar que esta situación sea corregida en los próximos años– llevar a cabo una reforma sustantiva del sistema financiero internacional y del de los EE.UU. Esa reforma debería ser capaz de corregir las profundas distorsiones que condujeron a la crisis financiera del 2008. La crisis representa al capitalismo financiero en términos de objetivos, valores y praxis. La distorsión no solo comprende la evaluación de su conducta mirada desde los derechos humanos, sino también el plano operativo, ya que afecta, entre otros, a la orientación, valores y posibilidades de desarrollo y aplicación de la tecnología, la producción y el comercio.

La crisis internacional mantiene, como problemas cruciales pendientes, la situación financiera, las políticas económicas aplicadas y el peligro de contagio de otros países y regiones. Afortunadamente, las regiones en desarrollo continúan fortaleciéndose, pese a los de mercados financieros pro-cíclicos y la existencia de muy limitados instrumentos de políticas anti-shock. Por ejemplo, Asia del Pacífico avanza en la organización de un subsistema financiero anticrisis⁷, y tanto China como los países de América Latina y de otras latitudes están promoviendo ac-

7. Trabajos de Fernando Porta, Director Maestría en Relaciones económicas internacionales, y Carlos Moneta, profesor, (2007) Cátedra “Economía Política Internacional”, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Economía, Buenos Aires.

tivamente la reestructuración de las instituciones (FMI, BM) y la introducción de estrictas regulaciones financieras, que es de esperar sean adoptadas, en algún momento del futuro, en una segunda ola de reformas.

En el interin, el peligro latente radica en el surgimiento de nuevas crisis financieras. Éstas afectarían negativamente a los procesos de recuperación y crecimiento económico, dificultando disponer de los recursos necesarios para las actividades vinculadas a los ODM.

- La crisis financiera económica mundial incorporó, en 2008, 53 millones de personas más a situaciones de pobreza. De esa cantidad, 46 millones solo contaban con 2 dólares diarios para vivir. Asimismo, otros 55 millones alcanzaron esa situación, fundamentalmente a partir de los cambios en el precio del petróleo y los productos agrícolas.

No deseamos que eso se repita, pero continúa la transferencia de la “lógica del mercado” a los ámbitos social y político y aumentan las diferencias existentes intra e intersociedades de los países en desarrollo y en aquellos reorientados a la economía de mercado (por ejemplo: Europa Oriental) en términos de distribución de ingresos, crecimiento y capacidad de poner en marcha y concretar sus proyectos de mejora de la calidad de vida (Cuadro 1).

CUADRO N°1

Desigualdades de ingresos en las principales regiones del mundo, 2009.

País/Región	Coefficiente de Gini (en %, valores aproximados)
América Latina	55
África subsahariana	53
China	45
Asia del Sur	44
Rusia	42
CEI	40
EE.UU.	40
Medio Oriente y África del Sur	40
Europa Central y países Bálticos	30.5
Europa Occidental	30.2

Fuente: Haltzer and Leitner, UNU-Wider: *World Income Inequality Database*, Version 2.0c, 2008. WIIW Seminar, Viena, 27/03/09.

Aclaración: Medias no ponderadas del Coeficiente de Gini (basado en los ingresos).

La “lógica del mercado” actúa en armonía con la “lógica financiera”, dificultando que se asuman otros enfoques y orientaciones en el marco económico internacional que puedan sustentar en plenitud a los ODM. Las asimetrías entre los países conducen a tener este factor muy en cuenta en términos de la planificación para el cumplimiento de los ODM.

El proceso requerirá incorporar el criterio de la diferencia en grupos y velocidades. Para cumplir con los ODM, los países necesitarán contar con distintos insumos temporales y materiales; la determinación de “fechas límite para todos” presenta su mayor sentido como objetivo simbólico de “idea-fuerza” que promueve su realización.

Integración, interregionalismo y elementos de la agenda internacional

- Cabe también contar con una notable expansión del interregionalismo, no limitada solamente a la creación de Tratados de Libre Comercio (TLCs) entre países o mecanismos de integración de distintas regiones. En ese contexto, cabe esperar tanto mayores asimetrías en la viabilidad y autonomía de acción de que disponen los procesos de integración regional y subregional, como el surgimiento de nuevas formas de establecer vínculos complejos y multidimensionales entre los esquemas de integración y de asociación entre las regiones. Existe aquí un amplio ámbito para la acción de la sociedad civil, registrándose un aumento del papel autónomo de los actores no gubernamentales en el campo interno e internacional.

Estos procesos permiten, en principio, incrementar el número de espacios y actores que pueden contribuir a la materialización de los ODM, si se es capaz de transitar la senda de lo informal y heterodoxo en cuanto corresponde a las sociedades. Perforando las vías y modos de la formalidad convencional, distintos actores, particularmente los jóvenes, generan nuevas percepciones y formas de actuar en los planos inter e *intrasocietal*. Cómo vincular la cultura con los ODM en estos contextos constituye un desafío.

Regresando a un campo más conocido, estas tendencias señalan la importancia de incorporar a los programas de acción de los esquemas de integración tanto los ODM como la dimensión cultural de los mismos. Estos instrumentos de acción regional no han sido, en la práctica, utilizados en América Latina con ese propósito.

Asimismo, se abren oportunidades para alentar algunas tendencias que parecen surgir aún débilmente, en particular en el plano Sur-Sur: la incorporación de criterios más solidarios y cooperativos, inclusive en acuerdos de carácter comercial. Ejemplos de ello pueden encontrarse en acuerdos en Asia, América Latina y África que articulan de manera distinta lo económico con la dimensión social del desarrollo.

- En el plano internacional continuará el énfasis puesto en la incorporación a las agendas globales de las “nuevas amenazas” (drogas, tráfico de personas, corporaciones criminales, economía delictiva, etcétera) junto a energía, migraciones y medio ambiente. En el caso de América Latina, es probable la asignación de mayor énfasis en la agenda regional a los asuntos vinculados con las asimetrías y desigualdades sociales.

Este amplio espectro de temas está íntimamente vinculado con los diferentes ODM. En principio, permitiría alcanzar mayor compatibilidad y coordinación en las acciones a llevar a cabo en los distintos ámbitos y niveles.

Economía, ciencia y tecnología⁸

- La reestructuración en curso en los planos productivo, tecnológico y de competitividad parecen conducir al fortalecimiento de una economía dual, con sectores y regiones modernos, insertados en redes internacionales (o nichos), y sectores atrasados, de baja productividad, contenidos en el ámbito de los mercados locales y regionales. El trabajo “en negro”, la informalidad, el desempleo, son las condiciones laborales en que se sustenta ese segmento.

Esta pauta conduce al incremento de las diferencias, la marginalidad y la exclusión. Este tipo de división se observa ya en el interior de los países y sociedades, con fuerte incidencia negativa sobre las capacidades de crecimiento y desarrollo de muchos países y, por ende, sobre los ODM.

- Asimismo, se transforman las cadenas de valor internacional, con la presencia de fenómenos de descentralización y tercerización. Las ETNs actúan cada vez más como coordinadoras de redes tecnológicas y comerciales.
- En ese contexto, se observa un “Outsourcing” de las actividades de Investigación y Desarrollo (I+D). La investigación científica resulta orientada en mayor grado por el mercado, mientras que la descentralización y tercerización de las ETNs ofrece posibilidades de localizar I+D en países en desarrollo.
- Otro factor a tener en cuenta es la irrupción de desarrollos de aplicación masiva, basados en la convergencia tecnológica (nano-bio-info-cogno), tanto en el área de salud como en el área ambiental y de defensa, si bien es

8. Carlos Moneta, con la colaboración de Gabriel Bezchinsky, “Escenarios Globales 2015-2020”, Secretaría de Estado y Ciencia y Tecnología (SECYT), *Ejercicio 2020, Escenarios y Estrategias en CTI*, Buenos Aires, 2007.

de esperar que rápidamente esas tecnologías serán aplicadas al sector de industrias ecológicamente sustentables, medio ambiente y mejoras en la calidad de vida⁹.

En principio, estos avances tecnológicos podrían –aun cuando fuera en parte– ser orientados a producciones destinadas a mejorar la situación en que se encuentran las áreas de salud, medio ambiente, educación y alimentación de los ODM. De no ser ese el criterio que se adopte, dado el papel central que adquirirán esas tecnologías, puede complicarse la situación de los países en desarrollo que no tengan acceso a ellas. Cabe entonces pensar en la posibilidad de articular un esfuerzo internacional concertado a esos efectos. En particular, aquellos países en desarrollo que poseen una capacidad de I+D que les permite acceder a las cadenas de valor internacional, podrían actuar como focos de referencia a esos efectos.

- En ese marco, aumentarán por parte de los países desarrollados las presiones y uso de mecanismos para la aplicación de distintas normas, en particular, las de protección de la propiedad intelectual (PI). Los esfuerzos en ese sentido se centrarán en TICs, biotecnología, nanotecnología y sus áreas de convergencia.
- En otro orden, se observa una clara tendencia a la concentración de la población, especialmente la del mundo en desarrollo, en unidades urbanas. La generación de “Megalópolis” y Meta-ciudades –en su mayor parte ubicadas en las regiones en desarrollo– presentará una situación inédita en términos de aglomeración. Esto dará lugar a gigantescos y complejos problemas sociales, de gestión y recursos en numerosos ámbitos, que pueden muy probablemente conducir a un fuerte incremento de las situaciones de perturbación e inestabilidad social y política, tanto en áreas desarrolladas como en desarrollo.

Según estudios de la ONU, en la próxima década (2015) existirán cuatro “Meta-ciudades” con población superior a los 20 millones de habitantes: Tokyo; México D.F.; Sao Paulo y Bombay. Las Megalópolis (ciudades que dispondrán de 10 a 20 millones de seres), serán: Delhi; Shanghai; Calcuta; Djakarta; Buenos Aires; Dacca; Karachi; Los Ángeles; Río de Janeiro; Osaka-Kobe; El Cairo; Lagos; Beijing; Manila y Moscú¹⁰. Sobre 15 megaciudades, solo 4 –New York,

9. Carlos Moneta, “¿Qué es lo que se perdió en el Polo Sur? Las relaciones argentino-niponas en las últimas décadas”, sección V.3, Seminario Internacional, *Japón y América Latina. Economía, Estrategia y Política Externa*, PUC-San Pablo-U. Paraíba, Joao Pessoa, Brasil (7-8/06/10).

10. ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. *Perspectivas de la urbanización mundial: la revisión de 2005*, 2006.

Los Ángeles, Osaka-Kobe y Moscú– no corresponden a países en desarrollo. América Latina participa con cuatro ciudades en este último conjunto.

La aglomeración de la población de las regiones en desarrollo en gigantescas estructuras urbanas constituye un desafío del más alto orden. Requerirá una compleja y multidimensional articulación de esfuerzos para mejorar las condiciones de vida, salud, educación y género de un gran porcentaje de sus habitantes. La cultura ofrece en estas situaciones un riquísimo espectro de posibilidades, que cubre, entre otros, tanto la preservación del patrimonio histórico e intangible como la capacidad de generar nuevos enfoques, procesos, comportamientos y estéticas. Toda esa riqueza axiológica, conceptual y material resultará insustituible ante la dimensión e impacto de los problemas que se presentan, que requerirán capacidad creativa y enfoques alternativos para hallarles solución.

Demografía, PEA y migraciones¹¹

- El alto envejecimiento que se registra en países y zonas desarrolladas (por ejemplo: Japón y la UE, pero no en los EE.UU.) afecta sus posibilidades de crecimiento (por ejemplo, costos previsionales, salud, reducción de mano de obra), mientras aumenta la población en edad activa en los países en desarrollo.

Así, en Europa la población con más de 65 años de edad duplica a la de menos de 15 años. La relación entre el segmento de 60 años y aquellos que se hallan en edad de trabajar era, en el 2008, de 3,8 por 1. En el 2030 será de 2,4 por 1. En cambio, en los Estados Unidos la relación entre la población económicamente activa (PEA) y la pasiva, en el año 2008, fue de 5,4 por 1; para el 2030 se habrá reducido solo al 3,1 por 1.

Por su parte, Japón disminuirá su población actual (127 millones) a 100 millones en los próximos cuarenta años. Poseedor de una alta esperanza de vida y una de las más bajas tasas de fecundidad del mundo (-1,3 por mujer), en 2030, la parte de más de 15 años de la población ascenderá al 32 por 100 y será superior al 40 por 100 en el 2050.

En China Popular, la parte de su población de más de 60 años será del 20% en el año 2025, pero luego, según las políticas que se adopten, podrá variar entre valores cercanos al 35% y el 25% de la población total para el

11. Moneta, Carlos, *Escenarios Globales y Regionales*, 2015/2020, docto. de trabajo, Ejercicio 2020, Escenarios y Estrategias en CTI, SECYT, Buenos Aires, 2005; 2006,2007; “*États-Unis*”, *Etudes Économiques de l’OCDE*, Paris, vol.07/0, mai 2007; UN, *World Population Prospects. The 2006 Revision*.

2050. Por su parte, dado que un alto porcentaje de la población es muy joven y que no existen las limitaciones que restringen el número de hijos como en China (situación que está cambiando), se estima que, en el horizonte del 2040, la India habrá superado a China como potencia demográfica. En cuanto a la relación de la población superior a los 60 años versus PEA, ésta era solo de 8 por 100 en el 2000, calculándose que recién alcanzará el 20 por 100 alrededor del año 2050; es decir, que India contará con una población muy joven durante los próximas décadas.

- La evolución de la economía mundial, las características de la población, la situación del factor trabajo, la competitividad y las migraciones se hallan íntima y complejamente vinculadas. A modo de ejemplo, durante la próxima década la Unión Europea deberá resolver un problema que le afecta seriamente. Demográficamente, su crecimiento se apoya más en la sucesiva incorporación de nuevos miembros que en los factores demográficos propios, que se presentan como obstáculos (envejecimiento de la población, baja tasa de natalidad). Desde la actualidad hasta el 2020 es muy probable que la UE necesite flexibilizar sus políticas migratorias, ya que debería incorporar anualmente 1.400.000 personas para mantener los porcentajes actuales de población en edad activa y mantener sus posibilidades de competitividad frente a los EE.UU. y otros países.
- En el 2020, los países de la UE –con excepción de Irlanda– tendrían tasas de crecimiento negativas. En ese marco, puede esperarse que España, Portugal e Italia acudan preferentemente a contingentes de migración latinoamericana, mientras otros miembros de la Unión se nutran de aportes migratorios provenientes de Europa Oriental, del área del Báltico y de la mediterránea. En el caso de América Latina, según sea la evolución económica, es dable prever un incremento de las migraciones internas hacia algunos países del MERCOSUR, México y los Estados Unidos.
- En términos generales, cabe esperar una mayor utilización de políticas restrictivas a la inmigración ilegal, particularmente de los flujos Sur-Norte, con excepción de los recursos humanos altamente calificados, cuyo ingreso será promovido, y un incremento de las corrientes migratorias Sur-Sur.

En suma, la evolución demográfica en las próximas décadas incidirá, entre otros aspectos, sobre el devenir de la situación económica, las migraciones y las posibilidades de desarrollo, afectando el cumplimiento de los ODM.

Medio ambiente, recursos naturales y calentamiento global¹²

En esta sección solo serán presentados algunos de los factores y procesos vinculados al cambio climático que, por sus características, se estima que tendrán incidencia sobre el objetivo de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, la evolución general de la economía y la situación de los países en desarrollo.

- El precio de los hidrocarburos continuará constituyendo una variable económica crítica, y se incentivará la competencia por la obtención de esos recursos entre las grandes potencias. Se ampliará el uso de la energía nuclear y los biocombustibles, y, en menor grado, de tecnologías alternativas. Se inicia una etapa de “descarbonización” de la energía, con el pasaje gradual a la “hidrogenización”, la utilización de bioenergía, energía solar y la transmisión eléctrica inalámbrica, entre otros.
- La explotación inadecuada de recursos no renovables y la industrialización contaminante profundizan los fenómenos de pérdida de la biodiversidad, cambio climático, deterioro ambiental y alteración de los ecosistemas. Se incrementa la innovación tecnológica, la producción y los servicios dedicados a solucionar esos problemas. Aumenta la escasez de agua potable y la asimetría de su distribución, generando conflictos intra e interestatales y su comercialización internacional en cantidades masivas.
- Las corrientes oceánicas pueden cambiar su curso (por ejemplo, en el Atlántico Norte), modificando el clima en distintos continentes (por ejemplo, en Europa Occidental). Asimismo, podrían modificarse algunas rutas para las marinas mercantes (por ejemplo, incorporación parcial del Océano Ártico), dando acceso a otras vías de comunicación marítima. Por su parte, la creciente pérdida de masa de las barreras de hielo antárticas facilitará el acceso a las áreas potenciales de explotación de hidrocarburos, mientras el avance tecnológico y los precios del petróleo y gas podrían tornarla factible, a pesar del grave peligro de contaminación que ello supone¹³.

12. Ver, entre otros documentos, *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC); Kyoto Protocol; Informe “Scorecards del Clima 2009, del G-8, World-Allianzse, 1/07/09, <http://www.wwfca.org/about/countries>; Documentos del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, “Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de Copenhague” (COP-15), ver, http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen_accord.pdf.

13. Se tiene en cuenta, a modo de ejemplo, los efectos catastróficos de la explosión de una plataforma petrolera de la British Petroleum en el Golfo de México en junio de 2010, con un derrame de millones de barriles de petróleo por día.

- En el largo plazo, y por calentamiento climático, se estima que zonas de Rusia, Canadá, Escandinavia y Alaska, entre otras, estarán disponibles para la explotación agrícola e incrementarán su rendimiento. Por el contrario, África, India y parte del Brasil serán afectados negativamente. También Argentina sufrirá cambios en sus fronteras agrícolas; las de tierras aptas adquirirán valor estratégico. El Nordeste de los EE.UU. registrará un aumento de varios grados de temperatura.

En suma, se registrará cierta modificación del valor de las tierras e inmuebles y de su disponibilidad para actividades productivas, en función de la incidencia de los factores climáticos sobre su locación geográfica. En su conjunto, estos procesos afectarán de manera positiva o negativa, según el caso, a un gran número de países en desarrollo.

- Resulta evidente que estos fenómenos, de presentarse como se espera, tendrán un impacto multidimensional. En ese marco, cabe destacar su incidencia sobre los modelos de desarrollo y las posibilidades y tipo de crecimiento viables y sostenibles en el tiempo. Se observa que hasta ahora las instituciones multilaterales que lideran y gestionan los procesos de negociación, al igual que el grupo de países con responsabilidades principales en este campo, no han logrado concretar avances sustantivos en términos de las políticas a aplicar en común. Además, debe actuarse en función de plazos largos (20 años o más), y por sus características, se requiere indudablemente coordinar las acciones.

No obstante, resulta necesario considerar estos temas a nivel nacional y regional, ya que hay medidas que pueden adoptarse a ese nivel (por ejemplo: forestación, control de la contaminación y efectos de catástrofes vinculadas al medio ambiente, etcétera). Cómo construir una agenda propia que contemple qué hay que hacer, quién lo hará y cómo se financiará, teniendo como base su incidencia sobre las sociedades, parece constituir un primer paso en la dirección adecuada. En ese marco, como ya ha sido señalado en numerosas oportunidades, la diversidad cultural puede contribuir de manera significativa a disminuir y contener el impacto de procesos vinculados al mal manejo de los recursos naturales y al cambio climático.

Incidencia de la cultura en procesos sociopolíticos e identitarios

La consideración de este tema, de enorme trascendencia, escapa a las posibilidades de este trabajo. Aquí solo se desea señalar algunas previsiones para el futuro que, a partir de las TICs y de otros factores, van a influir sobre las sociedades, sus instituciones y procesos. Asimismo, debe destacarse que cabe esperar en ciertos casos nacio-

nales una reconfiguración de las elites vinculadas a la adopción de decisiones y al conocimiento, que tendrá incidencia a partir de la diversidad cultural.

- Los procesos de expansión y constante renovación tecnológica de las TICs inciden en mayor grado en la configuración de valores e imaginarios sociales, pautas culturales, instituciones y procesos sociopolíticos y económicos.¹⁴

Así, a modo de ejemplo, y vehiculizados por los medios de comunicación, diversos discursos basados en teorías socioeconómicas y políticas juegan un papel preeminente en la consolidación o rechazo de uno u otro modelo socioeconómico y político y en la localización del poder (por ejemplo: en el Estado; en distintos segmentos sociales; en actores subnacionales, internacionales o transnacionales).

- Pese a los esfuerzos que se realizan para evitarlo, se incrementa la brecha digital, con importante incidencia en la formación de las identidades.
- En los escenarios del 2020 y posteriores, la evolución demográfica, el incremento de los flujos migratorios y distintos factores tecnológicos, económicos y sociales, vinculados a los procesos de globalización, habrán introducido modificaciones en la composición social general y en la constitución de la elites del conocimiento y de adopción de decisiones políticas en algunos países. En el caso de los EE.UU. y de algunos países de América Latina, estos cambios incidirán en los imaginarios y pautas culturales, configurándose nuevas visiones identitarias. Cabe esperar que esos procesos incidan en la orientación y contenido de sus percepciones del mundo externo.

En el caso de los EE.UU., el vigoroso crecimiento de la población de origen mexicano y latino continuará incidiendo en el marco sociopolítico y cultural, contribuyendo a modificar el “melting pot” estadounidense.

14. Manuel Castells señala en “La era de la información” (Siglo XXI, México, 2001) que, como una tendencia histórica, las funciones y procesos dominantes en la era de la información van a estar organizados alrededor de las redes, y que la difusión de la “lógica de redes” modifica sustancialmente la operación y sus resultados en los procesos de producción, experiencia, poder y cultura.

Asimismo, el gran flujo de universitarios y profesionales asiáticos a ese país, entre los cuales predominan los chinos e indios, que en número considerable permanecen en los EE.UU., modificará gradualmente la composición de sus elites. El eje “anglo-saxon” contará con un componente de origen chino-indio sumamente activo y en ascenso.

En América Latina, uno de los hechos más significativos resultará de la presencia activa de los pueblos originarios, particularmente en el arco andino, que tendrá incidencia en los procesos políticos intra e interestatales y de integración.

Conclusiones, como el futuro, abiertas...

Se ha intentado, en las páginas precedentes, esbozar los trazos principales del futuro, del tapiz sumamente dinámico y complejo que nos ofrecen nuestras representaciones de aquello que denominamos la “realidad internacional”: problemas de inteligibilidad, mayor complejidad e incertidumbre; velocidad de cambio y aceleración de los tiempos; número de interacciones, fracturas y recomposiciones constituyen algunas de sus características. A ellas se suman la incorporación masiva de actores con creciente capacidad de jugar más autónomamente diferentes roles en distintos escenarios. ¿Cómo nos situamos ante esos procesos?

Nuestra época nos depara el crecimiento exponencial de la información y la multiplicación de los conocimientos (no necesariamente vinculados virtuosamente entre sí, como se nos pretende hacer creer), pero aún carecemos de la sabiduría necesaria para hacer frente de manera adecuada a estos múltiples desafíos. Distintos estudios en las ciencias sociales¹⁵ nos señalan que existe una brecha –calculada por algunos entre veinte y treinta años– entre el avance tecnológico y nuestra capacidad de aprehenderlo en condiciones de poder lidiar con él con éxito. La realidad humana, la evolución de nuestras sociedades, el desarrollo, los grandes temas de las agendas internacionales, presentan pocas certezas y mucha incertidumbre.

Parte de nuestras sociedades aceptan el paradigma a partir del cual se procura tener en cuenta los factores objetivos y subjetivos, y se desconfió de las explicaciones deterministas y monocausales. Deseándolo o no, nos hemos internado en un nuevo reino. La realidad social que enfrentamos incluye la complejidad y la visión de futuros a partir de un uso intensivo de la información y el conocimiento que poseemos sobre el pasado y el presente.

15. Beriaín, J. (Compilador); Guiddens, A.; Bauman, Z; Luhmann, N.; Beck, V., *Las consecuencias perversas de la Modernidad*, Barcelona, Anthropos, 1986; Perez Lindo, A., *Mutaciones*, Buenos Aires, Biblos, 1995.

Este trabajo puso el acento sobre las visiones de futuros que se considera necesario incorporar, si deseamos que nuestros análisis –y las acciones que de ellos se desprendan– no resulten concebidas solo para un pasado, un fragmento de vida que ya fue.

Ahora bien, ¿qué nos indican el pasado y el presente para acentuar, corregir o rechazar las próximas acciones?

La tarea de alcanzar el cumplimiento de los ODM fue planteada en base a metas, a indicadores cuantitativos localizados en el marco de instituciones multilaterales y regionales. La lógica de aplicación, burocrática, fue coherente con su marco de referencia. Dos elementos relativamente “nuevos” se incorporan en distintos momentos a ese cuadro: la sociedad civil y la cultura.

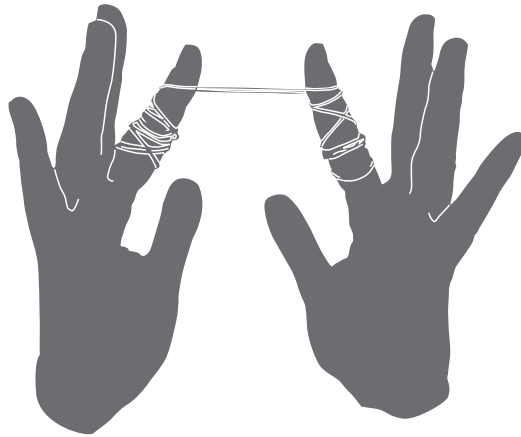
Puede reconocerse hoy que el fenómeno previamente señalado –la brecha entre la realidad y nuestra capacidad de actuar adecuadamente frente a ella– se presenta en el caso de la estructura institucional del sistema internacional. La constitución contemporánea de ese sistema se inicia en la época de la I Guerra Mundial, se moderniza y perfecciona tras la II Guerra Mundial y se cosifica en el período de la Guerra Fría.

La etapa posterior –nuestra época– presenta profundas transformaciones en todos los órdenes. Los intentos de modernización y adaptación de las instituciones –que condujeron a la creación de algunas y a la reforma de otras– mostraron, con el transcurso del tiempo, serias limitaciones. En ese marco, una pregunta que surge parece válida: ¿se trata simplemente de fallos en los procedimientos, en la lógica burocrática?

En parte, sin duda, los procedimientos siempre pueden mejorarse, pero el problema principal parece residir en una etapa previa: ¿a partir de qué paradigmas y de qué actores se conciben las posibles soluciones? Los desafíos que encierran los escenarios de futuro aquí presentados parecen requerir –tanto para los ODM como para muchos otros problemas de las agendas internacionales– una batería conceptual aún más amplia, creativa y flexible, que sume al esfuerzo concertado de los actuales participantes otros actores aún no convocados o incorporados. Debe ser capaz de dar cabida al pensamiento heterodoxo y a la praxis alternativa.

La cultura, una vez más, surge, con las múltiples aptitudes que alberga su diversidad, como un principio de respuesta.

III. Los OMD según la visión y praxis de los distintos actores



III.1. Las interrelaciones de la Cultura

CULTURA Y OBJETIVOS DE DESARROLLO PARA EL MILENIO: LA PERSPECTIVA DE LA UNESCO

Dr. Hans d'Orville, *Director General Adjunto para Planificación Estratégica, UNESCO, París*

La Constitución de la UNESCO (1945) habla de 'la fructífera diversidad de las culturas del mundo'. Hoy esta declaración tiene más relevancia que nunca. El éxito de cualquier política de desarrollo depende del reconocimiento y la consideración del principio de la diversidad cultural. La UNESCO es la única organización de las Naciones Unidas con autoridad cultural. Y especialmente en el proceso de globalización, la UNESCO se está centrando cada vez más en que se reconozca el papel catalizador de la cultura en todos sus aspectos, no sólo en el ámbito de las artes y los monumentos: también en los museos, en la música, en las artes interpretativas, en la poesía, el cine, la edición, el diseño, la artesanía, el diálogo cultural, la diplomacia cultural y en la cultura del desarrollo, en el encuentro de las culturas –que celebramos durante este año 2010– y, en definitiva, en la paz.

La cultura es un componente esencial del desarrollo humano *sui generis*. Constituye una fuente de identidad, de innovación y de creatividad tanto para los individuos como para las comunidades, además de ser una herramienta para la reconciliación y la cohesión social. Más allá de esto, la cultura posee un valor intrínseco que hace posible el desarrollo económico y es una baza esencial para reducir la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible.

La cultura y su dimensión normativa

El conjunto de siete instrumentos normativos de la UNESCO en el campo de la cultura es la expresión del deseo que tienen los Estados de todo el mundo de contar con un reglamento común mínimo que sirva para informar y para desarrollar políticas culturales en armonía con las prioridades de la comunidad internacional. Hay muchas convenciones de importancia a las que sólo se hace referencia por el año en que se adoptaron, pero cuyo espectacular contenido nunca se muestra. De este modo, la Convención de 1972 culminó con la confección de la lista de lugares que se consideran Patrimonio de la Humanidad. La de 2003 trata de la protección al patrimonio cultural de lo intangible. Y la de 2005 se refiere a la Diversidad de Expresiones Culturales, que recogió en tiempo récord más de 100 ratificaciones y que, de manera más específica, apunta a la creatividad de individuos y pueblos y a la riqueza de su diversidad, además de contribuir a promover y salvaguardar la diversidad cultural en todo el mundo y el desarrollo económico en toda su amplitud. Pero tal vez esto no sea suficiente: tenemos que desplazar el foco

desde lo global, desde las reflexiones generales, hacia un marco más concreto, el de los países, y adquirir compromisos de integración de la cultura.

El *feedback* normativo-operativo a escala nacional

2010 es un año decisivo para revisar el paradigma de desarrollo internacional que, tal como está en la actualidad, no incluye el reconocimiento explícito del papel de la cultura. Los eventos de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODD), que se revisan en septiembre de 2010, son una buena oportunidad para dar la bienvenida a un documento que versa sobre el papel crucial de la cultura en el desarrollo y, sobre todo, en la consecución de los ODD. Y esto no debe considerarse como otro ODD, sino como un elemento distintivo que hay que abordar a través de unos programas conjuntos donde participen todas las organizaciones de las Naciones Unidas, con la implicación de las agencias de cooperación para el desarrollo bilateral, las instituciones de Bretton Woods y los bancos regionales para el desarrollo. Esto permitiría articular las prioridades relacionadas con la cultura, o que tienen la cultura como base y que se derivan de los planes nacionales para el desarrollo, su inclusión en un programa conjunto, la búsqueda de resultados también conjuntos y la movilización de recursos por parte de los equipos nacionales de las Naciones Unidas. En este momento nada de eso existe. Es hora de ir a por ello. Porque, ¿cómo puede la cultura convertirse, a escala nacional, en un motor reconocido de desarrollo por derecho propio?

No hay un camino trazado para el desarrollo de una sociedad; no hay un modelo hacia el que deban encaminarse las estrategias de desarrollo. Una estrategia de desarrollo sostenible no puede ser neutral desde el punto de vista de la cultura; y otra cosa: no sólo debe prestar atención a la cultura, sino que debe capitalizar las ganancias que resulten de la interacción dinámica entre culturas. Un enfoque que tenga en cuenta las diferencias culturales es la clave para abordar los problemas económicos, sociales y medioambientales, que están relacionados entre sí y que ponen a todo el planeta en conflicto.

Para la UNESCO, la dimensión cultural del desarrollo subyace a la protección y la promoción de la diversidad cultural en sus distintas formas, sobre todo a través de determinadas iniciativas encaminadas a salvaguardar el patrimonio cultural –ya sea éste tangible o intangible–, de la protección de la propiedad cultural frente al pillaje y al tráfico ilegal o bien ofreciendo productos y servicios culturales diversos. La cultura, contemplada como el “conjunto de caracteres espirituales, materiales, intelectuales y emocionales diferenciadores de una sociedad o un grupo social” (Mondiacult, 1982), constituye la matriz a través de la que cada sociedad puede planificar y pre-

ver su futuro. Al tratar la cultura no como un componente superficial del desarrollo, sino como la base conceptual sobre la que se asentará cualquier programa, los procesos de desarrollo podrán llegar a ser más relevantes y sostenibles.

Cultura y desarrollo, creatividad e innovación

En la actualidad, la idea de que la cultura constituye un capital económico enorme por derecho propio, y que es fuente de creatividad e innovación, es algo ampliamente reconocido. Seguramente el patrimonio cultural y las expresiones culturales se encuentran en el corazón mismo del desarrollo. Pero también las industrias culturales se han convertido en potentes impulsores del desarrollo económico, que generan unos ingresos considerables y muchos puestos de trabajo. Las industrias culturales y la creatividad son, cada vez más, un reducto estratégico para la innovación, la producción, la divulgación, la generación de ingresos y la reducción de la pobreza. Se trata de uno de los pocos sectores que, por el momento, salen ilesos de la crisis. Las industrias culturales de hoy en día alcanzan un valor global cercano a los 1,3 billones de dólares USA. El turismo cultural supone un 40 por 100 de los ingresos totales debidos al turismo en todo el mundo. En conjunto, el sector de la cultura representa entre un 2 por 100 y un 6 por 100 del PIB en muchos países en desarrollo o pertenecientes a la OCDE. Las industrias culturales tienen la capacidad de crear puestos de trabajo: en Brasil, por ejemplo, es responsable de un 5 por 100 de los empleos (BNDES). Se trata de un sector dinámico e innovador, con un enorme potencial de crecimiento económico, que muchas veces queda infrutilizado y en el que se invierte poco.

A pesar de su reconocimiento, cada vez mayor, y de su considerable potencial de desarrollo socioeconómico, la cultura tiende a quedar marginada en programas y políticas de desarrollo, nacionales e internacionales. El sector sufre además de una falta de acceso a la financiación, sobre todo en países en vías de desarrollo, debido a la percepción, no siempre real, de que dichas inversiones pueden ser más arriesgadas que las que se hacen en otros sectores de la economía. La comunidad internacional para el desarrollo necesita invertir a largo plazo en infraestructuras culturales si quiere materializar su potencial económico y social. Es preciso facilitar el acceso al capital a los empresarios culturales. Es preciso acompañar el compromiso político de una acción que quede a salvo de los ciclos electorales. Las formas tradicionales de inversión en cultura, las subvenciones, por ejemplo, no siempre resultan adecuadas, y no suelen ir al mismo ritmo que la creatividad, ni tienen sus mismas necesidades: es hora de explorar nuevas formas de invertir en cultura, como los modelos económicos y sociales y las asociaciones entre el sector público y el privado.

Generalizar la cultura

En cualquier política o estrategia de desarrollo no sólo debe tenerse en cuenta la diversidad cultural como garantía y como recurso para un desarrollo sostenible en lo económico, lo social y lo medioambiental, sino que debe darse un enfoque diversificado y generalizado de la cultura, que permita ayudar a responder mejor a los desafíos contemporáneos, desde la erradicación de la pobreza hasta temas como la gestión medioambiental, la protección de la biodiversidad o los cambios climáticos. Sólo una actuación que tenga en cuenta la cultura podrá abordar con éxito los problemas y las cuestiones sociales (VIH/SIDA, planificación familiar, violencia de género, desigualdades sociales, etcétera).

En estas y otras áreas se considera crucial la generalización de la dimensión cultural, de forma que alcance a otros aspectos políticos. La diversidad cultural desempeña un papel importante, aunque esté subestimado, a la hora de abordar los desafíos medioambientales de la actualidad, de hacer frente al cambio climático, prevenir el deterioro de la biodiversidad y garantizar la sostenibilidad medioambiental. Los factores culturales influyen en el comportamiento individual, en los valores relacionados con la gestión medioambiental y la forma en que nosotros mismos interactuamos con nuestro entorno natural. Hay mucho que aprender de la capacidad para la gestión medioambiental que exhiben las comunidades locales, rurales o indígenas, incluidas las estrategias de reparto, la producción a pequeña escala que casi no deja excedentes y sus escasas necesidades de energía, así como del papel que asumen, de forma espontánea, de guardianes de la tierra y los recursos naturales, que contribuye a evitar el desperdicio y el agotamiento de los recursos. Esto subraya la idea de que el conocimiento que se basa en lo cultural es una fuente indispensable de desarrollo sostenible.

Estadísticas culturales

Uno de los principales retos a la hora de probar la existencia de unos vínculos entre la cultura y el desarrollo es la aportación de datos estadísticos fiables y de indicadores precisos. La Conferencia General de la UNESCO ha adoptado recientemente el Marco de la UNESCO para Estadísticas Culturales, que tiene en cuenta una noción más amplia de la cultura, una noción que abarca el patrimonio de lo intangible o el impacto de la globalización en la producción y en la difusión de objetos culturales. Sobre esta base, la UNESCO ha lanzado un programa destinado a desarrollar indicadores culturales y de desarrollo con el fin de captar y de hacer un seguimiento de la forma en que la cultura contribuye al desarrollo de cada país. Este programa implica a los agentes y socios y se basa en el estudio de la situación en cada país, para obtener un alto nivel de consenso.

La cultura y los OMD

Las políticas y proyectos culturales pueden desempeñar un papel significativo en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la erradicación de la pobreza. Un enfoque cultural siempre permite elaborar estrategias para erradicar la pobreza, estrategias de gran relevancia a escala local, ya que toman en cuenta lo específico de la población en cuestión: su historia, sus tradiciones, sus creencias, su organización social. La Unión Africana ha colocado a la cultura en un lugar prioritario de su agenda y, durante los últimos cinco años, la UNESCO ha estado trabajando en estrecha colaboración con ellos en esta dirección.

La cultura desempeña un papel fundamental e imprescindible en todos los OMD. Confiere un valor añadido a la educación (ODM 2), a la sanidad (ODM 4, 5, 6) y a la ecología (ODM 7). La experiencia muestra que las intervenciones que incorporan una perspectiva cultural tienden a la sostenibilidad y suelen ser más eficaces. Si tenemos en cuenta la cultura cuando estudiamos estas áreas podremos adaptarnos a los contextos locales; si mostramos sensibilidad hacia los valores y las tradiciones, nos aseguramos de que las comunidades locales, que son las beneficiarias de las intervenciones, queden incluidas en el proceso. En otras palabras, la cultura es un factor fundamental para potenciar y hacer posible la construcción de individuos y comunidades. La igualdad de género (ODM 3) y el apoyo a las mujeres puede tener un efecto dominó muy positivo en el resto de los OMD. Las políticas y los programas de desarrollo tienen que considerar la doble naturaleza de la relación entre cultura e igualdad de género: el papel de las mujeres en la transmisión cultural y de valores, y el poder de la cultura en el fomento de las transformaciones sociales y el impulso igualitario de ambos sexos.

En el plano operativo, la UNESCO está implicada de manera muy activa como agencia principal de la Ventana Temática para la Cultura y el Desarrollo del Fondo ODM (España/UNDP), que financia proyectos en 18 países destacando la cultura como baza principal para el desarrollo y como factor de paz y cohesión social. Estos proyectos afectan al patrimonio cultural y a las industrias culturales en el sentido más amplio, al turismo cultural y al diálogo intercultural, con especial atención a las actuaciones en comunidades y a la propiedad nacional.

En términos operativos, el papel de la cultura debe tenerse en cuenta de forma explícita en todos los esfuerzos que se vayan a destinar a la consecución de los ODM, y la Secretaría General de las Naciones Unidas debe garantizar que los equipos de los distintos países van a integrar esta dimensión en sus esfuerzos conjuntos de programación con unos resultados adecuados, sobre todo en el contexto de los Marcos de Asistencia al Desarrollo de las N.U. (UNDAF): países asistentes que pretenden cumplir sus objetivos de desarrollo y sus prioridades culturales, en oca-

siones no muy elaboradas. Aquí también puede incluirse el apoyo a la formulación de políticas concretas y a la recogida de datos para diseñar políticas basadas en la evidencia, la creación de un marco legal propicio, la consecución de activos individuales e institucionales, el diseño y la puesta en marcha de proyectos vinculados al patrimonio, la promoción de las industrias culturales y el fomento del diálogo intercultural. Todos los socios implicados en el desarrollo, incluidos los países donantes, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil, deberían estar presentes como invitados y contribuir a que la inclusión de la dimensión cultural fuera más visible y eficaz en todos los sentidos y redundara en un desarrollo sostenible a escala regional, nacional e internacional. En definitiva, todo ello podría incluso contribuir a mejorar la eficacia de la asistencia al desarrollo en términos generales.

Con el aumento de la actividad internacional en torno a la agenda cultural y del desarrollo, la UNESCO sugiere que se den una serie de pasos para que los planes avancen, para buscar vías nuevas e innovadoras que permitan apoyar a la cultura e invertir en ella y para garantizar que se reconozca el papel que la cultura desempeña en las políticas de desarrollo y en su puesta en práctica, destinadas a convertirla en elemento integral de la programación de los países de las Naciones Unidas.

El Nobel nigeriano Wole Soyinka ha destacado el significado y el potencial de la cultura, y el reto que supone:

“La cultura es una matriz de posibilidades y elecciones infinitas. Del interior de una misma matriz cultural podremos extraer argumentos y estrategias para la degradación y para el ennoblecimiento de nuestra especie, para su esclavitud o su liberación, para aplastar su potencial creativo o para fomentarlo”.

ALQUIMIA Y TRANSVERSALIDAD DE LA CULTURA EN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Luis Porta

Introducción

El artículo presenta la necesidad de visibilizar y transversalizar el componente cultura en los ODM en lo que se denomina la alquimia y la cultura como proceso ecologizador. El trabajo se divide en cuatro partes: la *primera* discute la categoría globalización a partir de lo que Sassen denomina la “multiescalaridad” del proceso, la necesidad de definir lo global y lo local (Bauman, 1999) y la apuesta por las políticas culturales en el marco de lo que Arendt denominó la “red de relatos” que llevan a pensar la transversalidad del sector. La *segunda* parte recorre la centralidad de la cultura en las diferentes conferencias y documentos internacionales en pos de lograr el desarrollo en clave cultural a partir del respeto y recuperación de los derechos culturales. La *tercera* parte se centra en los ODM, aparición y debate crítico en relación a su cumplimiento y el lugar de los países donantes y receptores. La *cuarta* y última parte presenta, a partir del Informe de Naciones Unidas (2009) y el proyecto argentino sobre ODM, la necesidad de “unir conocimientos” para que la cultura se transforme en un proceso alquímico y ecologizador en pos de lograr la transversalidad y visibilidad del sector con el objetivo de generar una economía con “rostro humano” (Kliksberg, 2002).

La afirmación en torno a que hemos entrado en este siglo nuevo sin brújula (Maalouf, 2009) está dando cuenta de acontecimientos preocupantes que mueven a pensar que el mundo padece un desajuste de suprema envergadura y, además, en varios ámbitos al mismo tiempo: desajuste intelectual, desajuste financiero, desajuste climático, desajuste geopolítico, desajuste ético (2009: 13). Es posible que pueda relacionarse esa “falta de brújula” con el planteo de Sassen en torno a que, los procesos transnacionales como la globalización política, económica y cultural trascienden el marco exclusivo del Estado-nación y al mismo tiempo habitan parcialmente los territorios y las instituciones nacionales. Esto nos ubica frente a una categoría fundamental: *la globalización*. Lo global no se limita a aquellos fenómenos que se dan de manera explícita en escala global. También es necesario un análisis de las prácticas y de las condiciones locales que se articulan con la dinámica global, así como un examen de la multiplicación de conexiones transfronterizas entre localidades donde se dan ciertas condiciones recurrentes, como la violación de los derechos humanos, los problemas ambientales, la movilización comunitaria en torno de ciertas

causas, etcétera. Los fenómenos de escala global –como el mercado global de capitales– se encuentran insertos parcialmente en espacios subnacionales, y funcionan entre prácticas y formas organizativas pertenecientes a varias escalas (Sassen, 2007: 30). Ello habla de lo que autores denominan la *multiescalaridad de la globalización*.

Por tanto, una de las disquisiciones que hay que abordar es la vinculación entre el Estado y la globalización, que podemos resumir en tres posiciones básicas: *la primera* postula que la globalización victimiza al estado y disminuye su importancia; *la segunda* plantea que es poco lo que ha cambiado y que los Estados siguen haciendo lo que siempre han hecho, y *la tercera* sostiene que el Estado se adapta e incluso puede verse transformado por la globalización, con lo que se asegura que será un actor central y no perderá poder. Aquí adquiere especial interés la teoría del sistema-mundo (Wallerstein, 2004), para la que el “*poder estatal*” proviene básicamente de la ubicación del estado en la jerarquía estructural del sistema económico mundial. Por tanto, frente a esta mirada podríamos afirmar que, dependiendo del Estado, sus políticas y su inserción territorial e institucional en la economía global puede aprovechar, más o menos, la “*¿igualdad de oportunidades?*” que el sistema plantea.

La globalización no está limitada ya a la noción convencional que la define como un proceso de formación de instituciones exclusivamente globales y de interdependencia creciente entre los estados-nación del mundo, sino que está ahora basada en dos supuestos claves: el primero de ellos es la concepción implícita o explícita del Estado-nación como contenedor de procesos sociales; mientras que el segundo, es la correspondencia implícita entre el territorio nacional y lo nacional como característica, es decir, que si un proceso o fenómeno social se da en una institución o en un territorio nacional se asume que debe ser de carácter nacional (Sassen, 2007:11). Si bien la raíz puede estar en las matrices económicas que hacen a las interdependientes relaciones desiguales entre los Estados, consideramos que la centralidad debería estar en la cultura como componente identitario y de vinculación entre esos Estados. Al decir de Bauman, los procesos globalizadores incluyen una segregación, separación y marginación social progresiva. Las tendencias neotribales y fundamentalistas, que reflejan y articulan las vivencias de los beneficiarios de la globalización, son tan hijos legítimos de ésta como la tan festejada “hibridación” de la cultura superior, es decir, la cultura de la cima globalizada (1998:9).

En este contexto, la cultura ha aparecido como un campo de intensa controversia política. Esta es una de las situaciones más desconcertantes del mundo actual: reivindicaciones de distintos grupos comprometidos en nombre de uno u otro aspecto de su identidad cultural se han convertido en contendientes en la esfera pública de las democracias capitalistas y están implicadas en las típicas luchas por la redistribución y el reconocimiento (Ben-

habib, 2006). La mayor parte de la política cultural actual es una extraña mezcla entre la perspectiva antropológica sobre la igualdad democrática de todas las formas culturales de expresión y el énfasis romántico, en las características únicas e irreducibles de cada una de esas formas. Afirma Benhabib que *“se supone que cada grupo humano posee algún tipo de cultura, y que las fronteras entre esos grupos y los contornos de sus culturas son posibles de ser especificados y relativamente fáciles de describir”* (2006: 25). El objeto de las políticas culturales supone asociar a estas con la transformación de la sociedad: se caracterizan por una gran complejidad debido a la enorme cantidad de variables de las que debe dar cuenta: por ello, las soluciones son siempre fruto de las decisiones tomadas al calor del diálogo entre los agentes sociales y de opciones que están muy distantes de una evidente distinción entre lo bueno y lo malo (Nivon, 2006). Ya la Declaración de México, Mondiacult de 1982 expresa que:

“La cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones y crea obras que lo trascienden”.

García Canclini (1987) ha definido las Políticas Culturales como “El conjunto de intervenciones realizadas por el estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social”. Esto implicaría generar políticas transversales que reconozcan el sentido de la cultura en las distintas áreas de gobierno frente a los diferentes agentes sociales. La Política Cultural no se refiere sólo a las complejas cuestiones de qué capital cultural se convierte en saber oficial y a quién pertenece ese capital cultural. Tampoco se refiere sólo a qué visiones de la familia, el gobierno, la identidad y la economía han de plasmarse en nuestras instituciones y en nuestra vida diaria. La Política Cultural se refiere profundamente a los recursos que empleamos para oponernos a las relaciones establecidas, para defender las formas antihegemónicas que ya existen o para implantar formas nuevas. Esto forma parte de un intento colectivo consciente para denominar al mundo de forma diferente, para rehusar con rotundidad la aceptación de los significados dominantes y para afirmar positivamente la posibilidad de que sea diferente (Apple, 1996: 46).

La realidad del mundo globalizado, planteada críticamente por Sassen frente al mundo sin brújula de Maalouf, nos ubica necesariamente en el camino de la cultura, más precisamente en el espacio de las políticas culturales: **el mundo globalizado frente a la cultura que se opone a las formas establecidas, las relaciones desiguales**

frente al discurso de la equidad, las minorías (que son mayorías) frente a las mayorías (que son minorías), lo global frente a lo local, la ciudadanía política frente a la ciudadanía cultural, los “incorporados” frente a los “alternativos o disidentes”. Afirma Bordieu que no hay experiencia de la posición ocupada en el macrocosmos social que no esté determinada o, al menos, no sea modificada, por el efecto directamente experimentado de las interacciones sociales dentro de esos microcosmos sociales: oficina, taller, pequeña empresa, vecindario y también familia extensa (2010:11). La cultura va a ser presentada a sí misma a través de relatos narrativamente controvertidos debido a dos razones principales. Primero, las acciones y las relaciones humanas se forman según una doble hermenéutica: identificamos lo que hacemos por medio de un relato de lo que hacemos. Las palabras y los hechos son *equiprimodiales*, en el sentido de que casi toda la acción humana socialmente significativa se identifica como una cierta clase de hacer a través de los relatos que tanto los propios agentes como los demás dan de ese hacer. La segunda razón por la que la cultura se presenta a sí misma a través de relatos controvertidos es que no sólo las acciones e interacciones humanas están constituidas por relatos que, en su conjunto, forman una “*red de relatos*” (Arendt [1958], 1973), sino que también están constituidas por la postura valorativa de los actores hacia lo que hacen. Lo que llamamos “cultura” es el horizonte formado por estas posturas valorativas, a través de las cuales la infinita cadena de secuencias espacio-temporales está demarcada en “bueno” y “malo”, “sagrado” y “profano”, “puro” e “impuro”.

Nos interesa poder vislumbrar esa “red de relatos” que ha permitido a la comunidad internacional avanzar en forma decidida hacia el gran objetivo que han denominado la “*reducción de la pobreza*” a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y el lugar que tiene la red de relatos “de la cultura” en esa construcción.

II

Uno de los principales temas que ocupan las agendas de numerosos agentes es la situación de los países que, de alguna manera, quedaron fuera del proceso globalizador. Tanto las ONG como los propios países en desarrollo, los organismos internacionales y los gobiernos, demandan medidas en ese sentido.

En la mayoría de los casos, los problemas del subdesarrollo relacionados con la cooperación se corresponden con la pobreza y sus efectos. La principal desigualdad se da por cuestiones económicas, agrandándose en las últimas décadas la brecha Norte-Sur. Pero las desigualdades económicas no son las únicas, y es a través de los informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que podemos conocer numerosos datos que ponen de manifiesto las numerosas desigualdades existentes.

Es evidente que estas tensiones, estas vinculaciones entre Estados y globalización, ha producido un sistema sensiblemente desigual, por lo que en esta situación les toca a todos los que han quedado fuera del actual sistema mundial empujar hacia delante en todos los frentes. Ya no tienen el objetivo fácil de tomar el poder del Estado. Lo que tienen que hacer es mucho más complejo: asegurar la creación de un nuevo sistema histórico actuando unidos y al mismo tiempo de manera muy local y muy global. Es difícil, pero no imposible. En este sentido, Bauman define lo local y lo global: “ser local en un mundo globalizado es una señal de penuria y degradación social. Las desventajas de la existencia localizada se ven acentuadas por el hecho de que los espacios públicos se hallan fuera de su alcance, con lo cual las localidades pierden su capacidad de generar y negociar valor. Así, dependen cada vez de más acciones que otorgan e interpretan valor, sobre las cuales no ejercen el menor control. En la actualidad, los centros de producción de significados y valores son extraterritoriales, están emancipados de las restricciones locales; no obstante, esto no se aplica a la condición humana, que esos valores y significados deben ilustrar y desentrañar (1999:9).

Es allí donde ocupan un lugar central los denominados derechos culturales. Estos, definidos como derechos humanos de segunda generación, han conseguido paulatinamente un espacio que fue tomando importancia en las políticas nacionales y en las internacionales impulsadas por distintos organismos de cooperación. Los derechos humanos asociados al derecho al desarrollo (tercera generación) deberían producir el denominado “*bucle que se autoalimenta*”. En este punto, los derechos culturales aparecen con singular fuerza.

Desde mediados de los años 80, con la aparición de innumerables agencias de cooperación radicadas en los países centrales, se han volcado volúmenes incalculables de recursos económicos, financieros y técnicos para programas de reducción de la pobreza, desarrollo educativo, salud y obras de infraestructura en países periféricos. Sin embargo, la brecha entre países ricos y pobres ha aumentado, y en los planes de erradicación de la pobreza se avanzó muy poco.

De estos ejemplos deducimos que tanto el problema de la pobreza, como otros, no impactan solamente en los países periféricos, sino también en los desarrollados, afectando a todo el planeta en conjunto. El deterioro del medio ambiente, los desequilibrios demográficos, las epidemias, las presiones migratorias, los refugiados por problemas políticos, guerras y hambre, son algunos de los tantos males que en el concierto de las naciones se deben resolver: en muchos casos esas problemáticas están ligadas a los *derechos culturales*. La ayuda y cooperación al desarrollo tiene el desafío de actuar en un mundo desigual, interdependiente, diverso culturalmente, con nuevos (viejos) actores sociales (género, niñez, minorías, pueblos originarios) con derechos.

En los años setenta, los organismos de cooperación comienzan a asumir el compromiso de integrar las políticas culturales en las estrategias de desarrollo y la cultura va conformándose, entonces, no ya como una dimensión accesorio al Desarrollo Humano, sino como parte intrínseca de la sociedad y a integrar en el concepto de Desarrollo Humano a los Planes de Desarrollo. Hasta aquí quedaban consolidadas las bases para impulsar una serie de conferencias intergubernamentales que convertían a la cultura y los derechos culturales en un tema de agenda internacional y para la elaboración de políticas públicas.

En 1970, en Venecia, la UNESCO llevó adelante la Conferencia Intergubernamental sobre los Aspectos Institucionales, Administrativos y Financieros de las Políticas Culturales. Se planteó y discutió la noción de “desarrollo cultural” y de “dimensión cultural del desarrollo” y se expuso por primera vez sobre las relaciones entre la cultura, sus políticas nacionales y las implicaciones del modelo de desarrollo. Siguiendo las indicaciones de Venecia, comenzaron una serie de reuniones regionales que tuvieron la finalidad de poner en discusión de qué manera las políticas culturales podrían integrarse a las estrategias de desarrollo. Estas fueron: la Conferencia Intergubernamental sobre las Políticas Culturales en Europa (Helsinki, Finlandia, 1972), la Conferencia Intergubernamental sobre las Políticas Culturales en América Latina y el Caribe (Bogotá Colombia, 1978), y la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (MONDIACULT) celebrada en México en 1982, donde se aprobó la definición de cultura¹ y se afirmó que “*sólo puede asegurarse un desarrollo equilibrado mediante la integración de los factores culturales en las estrategias para alcanzarlo*”. Allí se plantearon cuatro objetivos: reconocer la dimensión cultural del desarrollo, afirmar y enriquecer las identidades culturales, aumentar la participación en la vida cultural y fomentar la cooperación cultural internacional.

La década de los 90 se inicia con la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre Mundial de la CNUMAD)* celebrada en Río de Janeiro. Esta significó una bisagra en el modo de entender el medio ambiente y el desarrollo. Allí los líderes mundiales adoptaron el Programa 21, un plan para alcanzar el desarrollo sostenible en el siglo XXI, integral a niveles local, nacional y mundial. Por su parte, la UNESCO inicia el proceso que denomina *Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997)*, durante el cual se movilizó a la comunidad internacional retomando los objetivos propuestos en MONDIACULT. Se impulsó la creación de nuevas redes que prestaron a los gobiernos asesoramiento en materia de políticas y reforzaron las capacidades en-

1. “La cultura... puede considerarse... como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.”

dógenas de la administración cultural. Producto del Decenio Mundial son el proyecto especial Colegio Africano Itinerante para la Cultura y el Desarrollo y el *Informe Mundial de Cultura y Desarrollo: "Nuestra Diversidad Creativa"*, publicado en 1997, que plantea, entre otros temas, que *un desarrollo disociado de su contexto humano y cultural es un crecimiento sin alma [...]. La cultura, por importante que sea como instrumento del desarrollo, no puede ser relegada a una función subsidiaria de simple promotora del crecimiento económico.*

En 2005 se sanciona la *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO*, ratificada en París oportunamente. Ésta hace especial hincapié en el binomio Cultura y el Desarrollo y reafirma que la diversidad cultural crea un mundo rico y variado que acrecienta la gama de posibilidades, nutre las capacidades y los valores humanos y que, por tanto, constituye uno de los principales motores del desarrollo sostenible de las comunidades, los pueblos y las naciones. La declaración se propone avanzar hacia un marco normativo internacional para la elaboración de las políticas culturales nacionales. El objetivo es el de dar estatus de patrimonio común de la humanidad a las identidades culturales particulares en la que ella se sustenta, como factores del desarrollo frente a las amenazas del proceso de globalización (Mustafá, 2007). Por último, la Agenda 21 de la Cultura intenta responder a los retos del desarrollo cultural. Este documento está orientado a identificar aspectos críticos y ámbitos donde se pone de manifiesto la dimensión cultural del desarrollo. El documento llega a las raíces de lo que hoy significa la cultura en el proceso de globalización, y apela al compromiso de las instancias públicas, desde los gobiernos locales a las naciones y los Estados para lograr un contrato social que permita afrontar los retos que el mundo tiene, poniendo la dimensión cultural como uno de los pilares básicos para la construcción de políticas para el desarrollo. En este sentido, es ya evidente que el nivel de desarrollo humano se liga íntimamente a las variables de tipo cultural.

Al aparecer la indivisibilidad y la universalidad de los Derechos Humanos como características fundamentales de los mismos, los Derechos Culturales están integrados en el marco de éstos. Los proyectos ligados a la cooperación al desarrollo deben transversalizar áreas e integrar la cuestión cultural a la salud, la educación, el desarrollo social, las políticas ambientales, etcétera, con el propósito de respetar la diversidad cultural. Esta integralidad que la cultura tiene hace que sea necesaria como elemento transversalizador en los ODM.

III

Los problemas de los países asociados a las crisis globales y la desigualdad son anteriores al proceso de globalización, es decir, un proceso de largo plazo que se pone de manifiesto y explica la persistencia de la pobreza, la agudización de la desigualdad y las crisis financieras de estos últimos años. Algunos estudios muestran un incre-

mento de la desigualdad interna, tanto en los países industrializados como en desarrollo, que es en buena medida consecuencia de las políticas de apertura que han impulsado las dinámicas de la globalización. A la luz del coeficiente de Gini, la desigualdad entre países tiene un aumento sostenido. Esto puede observarse también a la luz de la clasificación de los países según la renta, donde entre 1960 y 1998 aumenta sensiblemente el grupo de países denominado del “cuarto mundo”: de 25 a 78 países.

Se hace necesaria la implementación de instrumentos y políticas de alcance transnacional, basadas en una cooperación internacional más intensa y efectiva. En relación a esto, hay que recordar que a lo largo de la década esa ha sido una de las exigencias de las “cumbres paralelas” de ONG y de la sociedad civil, a través de las cuales las demandas sociales de equidad y de justicia, tradicionalmente circunscritas a la arena política nacional, se han ido formulando, cada vez más, en escenarios internacionales. Ello revela que las dinámicas de la globalización económica se han visto acompañadas de procesos inéditos de “globalización de la política”.

Las Cumbres temáticas realizadas han jugado un papel clave al renovar la agenda de la cooperación internacional en el marco, más favorable, de la posguerra fría. De cada una de estas cumbres –Infancia (Nueva York, 1990); Medio Ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, 1992); Población (El Cairo, 1994); Desarrollo social (Copenhague, 1995); Mujer y desarrollo (Beijing, 1995); Alimentación (Roma, 1996)– emanó un conjunto de compromisos políticos y de metas, más o menos concretas, en cuya formulación tuvieron cierto papel las organizaciones sociales, además de los actores estatales, hasta la aparición de la Declaración del Milenio en el año 2000.

En la Cumbre del Milenio (2000), la comunidad internacional acordó avanzar de forma decidida hacia la reducción de la pobreza, haciendo realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La existencia de garantías para el cumplimiento de los ODM hace que sean necesarios diferentes factores: las políticas adecuadas de los países; la aceptación de modificaciones en los regímenes internacionales y la ampliación del desarrollo de los países más pobres, y la necesaria acción redistributiva para financiar la inversión de los mismos (Alonso Rodríguez, 2007).

De acuerdo con sus cálculos, referidos a los países más pobres, se necesitarían 253 mil millones de dólares, en 2006, y 529 mil millones, en 2015, para su financiamiento. Cabe pensar que una parte de esos recursos puedan ser aportados por los propios países afectados: en concreto, 180 mil millones y 394 mil millones, respectivamente, podrían tener ese origen. Como consecuencia, la ayuda al desarrollo debiera aportar el monto restante: es decir, 73 mil millones y 135 mil millones respectivamente.

El cambio producido con la “multilateralización de la ayuda” a partir de la aparición de los ODM como parte de la “agenda social global” emergente le otorga una dimensión de equidad a la globalización ya que pone en el centro de la escena a la lucha contra la pobreza. La aparición del “Objetivo 8”, referido a los medios necesarios para lograr las metas de desarrollo social, salud, mejora del medio ambiente y reducción de la pobreza de los siete anteriores es un aporte interesante. El “ODM 8” propone una “Asociación Mundial para el Desarrollo” que incluye amplios compromisos para los países industrializados en materia de apertura comercial, alivio de la deuda, acceso a la tecnología, y les emplaza a otorgar más y mejor ayuda para el desarrollo. A cambio, los países en desarrollo se comprometen con el “buen gobierno” y la adopción de políticas adecuadas para la reducción de la pobreza. El ODM8 explicita la aparición del “principio de coherencia de políticas”. Éste surge de la constatación de que, en realidad, otras políticas de los donantes pueden ser tan importantes para la reducción de la pobreza como la propia política de cooperación para el desarrollo (Sanahuja, 2007).

La Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005) define un nuevo paradigma en la relación entre donantes y receptores, a los que, en el espíritu de corresponsabilidad de la Declaración, ahora se denominan “países socios”. La Declaración, que fue suscrita por más de un centenar de donantes y países en desarrollo, pretende dejar atrás unas relaciones basadas en la condicionalidad, y afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda, afirmando los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados. Esos principios también reflejan los compromisos alcanzados por los donantes en el debate sobre la selectividad de la ayuda, pues comprometen a los donantes con el fortalecimiento de las capacidades y las instituciones de los países donde éstas son débiles o inadecuadas, pero al tiempo definen un marco de condicionalidad más exigente en cuanto al “buen gobierno”.

De cara a la aplicación de los principios de la Declaración de París se han adoptado 12 metas, con sus respectivos indicadores de avance, que cubren el periodo 2005-2010. Se trata de indicadores muy precisos: por citar algunos de ellos, de manera no exhaustiva, incluyen la existencia de estrategias nacionales de desarrollo con marcos financieros detallados (el 75 por 100 de los “países socios” en 2010); el uso de los marcos administrativos y financieros, y de los procedimientos de compras públicas de los países socios (entre el 90 y el 100 por 100 de los donantes, y entre un tercio y dos tercios de reducción de la AOD que no los utiliza); la reducción en dos tercios de los proyectos implementados a través de unidades de gestión paralelas; “progresos continuados” en la reducción de la ayuda ligada; un 66 por 100 de la AOD canalizada a través de ayuda programática (apoyo presupuestario y enfoques sectoriales o *sector-wide approach*); y la realización conjunta de al menos el 40 por 100 de las misiones en el terreno y de un 66 por 100 de los análisis sobre los países socios (Sanahuja, 2007).

Sin embargo, en la Declaración de París también hay importantes riesgos para la ayuda y para los objetivos que pretende lograr en el marco de los ODM: se le otorga un lugar central al Estado (y por lo tanto un espacio menor a la sociedad civil); tiene una visión tecnocrática y mal informada sobre el Estado en los países en desarrollo; una tensión entre la condicionalidad y la mutua rendición de cuentas; las políticas como elemento ausente con lo que se definiría sólo como una mejora de la ayuda y no como una política de desarrollo.

Hoy vemos con singular importancia el cambio cualitativo en la cooperación internacional con las relaciones Sur-Sur que, como tal genera un impacto progresivo en la estructura del sistema internacional, recomponiendo el papel de los actores y el poder/influencia que cada uno de ellos ejerce; al mismo tiempo, modifica la dimensión tradicional de la ayuda al desarrollo, rompiendo el binomio donante-receptor, para involucrar directamente a los que se incluían en la lista de ayudados (Sotillo, 2010). La cooperación Sur-Sur implica también un mayor reconocimiento interno e internacional de los países latinoamericanos, en consonancia con el impulso que se está dando para reforzar el proceso de integración. La cooperación Sur-Sur no va a ser la panacea que va a acabar con todos los males de Latinoamérica, pero sí una de las formas prácticas que puede permitirle salir de esa percepción de pesimismo antropológico con el que a veces se la reconoce y que le impide, por múltiples motivos, salir de su crónica situación negativa (Sotillo, 2010). En este sentido, la cooperación cultural puede realizar importantes aportes al fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur.

IV

El Informe 2009 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2009) llama a establecer una alianza mundial para guiar las acciones colectivas ya que el logro de los ODM se ven ahora amenazados por un crecimiento económico lento, o incluso negativo, una disminución de recursos, menos oportunidades comerciales para los países en desarrollo y posibles reducciones de los fondos provenientes de países donantes. Además, los efectos del cambio climático son cada vez más evidentes y pueden tener un impacto devastador tanto en países ricos como pobres. La no visibilidad del componente cultura en el documento de los ODM no asegura la transversalidad del área. Si bien se ha logrado en nuestra región una estabilidad en lo que hace a la institucionalidad de la cultura, aún estas áreas son endeble y con poco presupuesto. El reconocimiento de la importancia del área en todos los documentos internacionales y la constatación de esa transversalidad en cada uno de los ODM no se demuestran en las acciones prácticas de los organismos multilaterales y de los estados donantes y receptores de ayuda internacional. A modo de ejemplo, citamos el Proyecto ARG04/046 de la República Argentina denominado: *“ODM: Difusión, consolidación de su lugar en la agenda gubernamental y pública y forta-*

*lecimiento de la vigilancia de su grado de alcance”, cuyo objetivo central fue el de difundir la importancia de alcanzar los ODM y aumentar la capacidad de las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad en general de vigilancia del grado de avance en la reducción de las brechas. Para ello, se afirma, se profundizará el fortalecimiento de las capacidades del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales para el ejercicio de la función de monitoreo y evaluación del cumplimiento de los compromisos asumidos en la Declaración del Milenio. Paralelamente, se reforzarán las acciones de divulgación a nivel general y de articulación con los gobiernos provinciales y locales, con la definición de líneas de trabajo relacionadas con los ODM y con el establecimiento de metas para su monitoreo, así como también con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado para incrementar su participación. Si bien todas las áreas beneficiarias del proyecto financiado son **transversalizadas por el área Cultura a través de la vinculación con la sociedad civil, ONGs, gobiernos provinciales, universidades, sector privado y agencias internacionales de cooperación técnica** (*Ministerio de Desarrollo Social*: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, Plan Nacional Familias; *Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología*: Programa integral para la igualdad educativa, Programa de educación rural, Programa Nacional de Educación intercultural Bilingüe, Programa Nacional de alfabetización y educación básica para jóvenes y adultos; *Ministerio de Salud y Medio Ambiente*: Programa Nacional de lucha con los retrovirus del humano, VIH-SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual, Programa de Salud Infantil, Subprograma de Prevención del Síndrome de Muerte Súbita del Lactante, Subprograma de prevención de Accidentes, Comité Nacional de Análisis de Muerte Materno Infantil, Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, Programas Provinciales de Salud Sexual y Procreación Responsable, Programa Nacional de Salud Perinatal, Programa Nacional de Control de Paludismo, Programa Nacional de Control de Vectores, Programa de Inmunizaciones; *Ministerio de Planificación, Inversión Federal y Servicios*: Programa Federal de Solidaridad Habitacional, Programa de Mejoramiento Habitacional e infraestructura básica, Plan agua más trabajo, Programa de agua potable más saneamiento, Programa de reforma del sector del agua potable y alcantarillado, Programa Federal de Emergencia Habitacional, Plan de Obras Municipales; *Ministerio de Trabajo y Empleo*: Plan jefas y jefes de hogar desocupados, Programa Área, Pacto Global con Empresas, Ley de Ordenamiento Laboral, Plan Nacional para la prevención y erradicación del Trabajo Infantil Rural, Plan Nacional para la prevención y erradicación del Trabajo Infantil Urbano, Programa Luz de la Infancia, para la prevención y erradicación de la explotación Sexual Comercial Infantil, Programa de Formación e Información Sistemática en materia de Prevención y Erradicación del trabajo Infantil, Programa de Información Estadística y Monitoreo de Trabajo Infantil, Plan nacional de regularización del trabajo, Plan integral para la promoción del empleo “Más y mejor Trabajo”) **no aparece el compo-***

nente cultura en las acciones a llevar adelante, ni la Secretaría de Cultura de la Nación como coordinadora de proyectos –que los tiene– vinculados a los ODM.

El planteo de Morin en torno a “**unir conocimientos**” debería permitirnos discernir nuestro destino individual, nuestro destino social, nuestro destino histórico, nuestro destino económico, nuestro destino imaginario, mítico o religioso. La cultura debería ayudarnos a lograr la finalidad de la “cabeza bien hecha” ya que lograría ver a los individuos en su singularidad, su subjetividad, su pertenencia social e histórica, sus pasiones, amores, odios y ambiciones. Nos incitan, afirma Morin, a la conciencia de las realidades humanas, particularmente en las relaciones afectivas de persona a persona, la pertenencia a una familia, una clase, una sociedad, una nación, una historia, en resumen, a la conciencia de los caracteres complejos de la condición humana (2000: 14). Esto promoverá las dimensiones más enriquecedoras ya que muestra que la “verdadera vida”, según la expresión de Rimbaud, no se encuentra tanto en las necesidades utilitarias de las que nadie puede escapar, sino en la realización de sí mismo. Integrar y transversalizar a la Cultura en los ODM significa contextualizar y globalizar, es decir, insertar todo proceso de la vida humana en sociedad en su contexto y en su conjunto.

Afirmamos la necesidad de un “descentramiento radical” que signifique un nuevo modelo de Políticas Culturales para que emerjan los espacios locales, centrados en el sentido de una cooperación como práctica de la interculturalidad en tanto una experiencia de trabajo conjunto centrada en el respeto por el otro y la reciprocidad. La multipolaridad de los actores ha hecho estallar la linealidad y centralidad del Estado con la aparición de las “nuevas ciudadanías”. Se hace necesario que las políticas de cooperación y, en este caso, los ODM incorporen la “diversidad” que los caracteriza a la gestión transversal de los recursos que provienen de la ayuda internacional. Esto se logrará con mecanismos participativos de gestión de recursos, con políticas de integración sectorial y aumentando el grado de institucionalidad de la cultura al interior de las políticas públicas y de cooperación de los países.

Sostenemos el papel alquímico² de la cultura: la cultura como “lo que se vierte”, “lo que se echa juntos”, “lo que se suelda” para poder constituir el “oro” que permitirá la creación de multiespacios de acción para favorecer el desarrollo en clave cultural. Esto no es más que la cultura actuando como elemento “ecologizador” que logrará que

2. La palabra alquimia procede del árabe *al-kīmiya*? (ءايميكل) o *al-khīmiya*? (ءايميخلا), que podría estar formada por el artículo *al-* y la palabra griega *khumeia* (χυμεία), que significa ‘echar juntos’, ‘verter juntos’, ‘soldar’, ‘alear’, etcétera (de *khumatos*, ‘lo que se vierte’, ‘lingote’, o del persa *kimia*, ‘oro’).

vivamos “mejor juntos” en un mundo cada vez más complejo y desigual, donde la economía adquiera “un rostro humano” (Kliksberg, 2002). Eso puede lograrlo la cultura.

Bibliografía

- ALONSO RODRIGUEZ, José Antonio, “El sistema internacional de cooperación para el desarrollo: actores e instrumentos”, *Materiales del curso de Experto Universitario en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo*, Madrid, UNED-OEI-CIDEAL, 2007.
- APPLE, Michael, *Política Cultural y educación*, Madrid, Morata, 1996.
- ARENDT, Hannah, *The human condition*, 8ª edición, Chicago, University of Chicago Press, [1958], 1973, [trad. Esp.: *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1998]
- BAUMAN, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- BENHABIB, Seyla, *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*. Buenos Aires, Katz Editores, 2006.
- BOURDIEU, Pierre (Dir), *La miseria del mundo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- GARCIA CANCLINI, Nestor, *Políticas Culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano*, Grijalbo, México, 1987.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA – PNUD, *Proyecto PNUD/ARG/O4/046*, Buenos Aires, 2004.
- KLIKSBERG, Bernardo, *Hacia una economía con rostro humano*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- LASTRA, Antonio, *Ecología de la cultura*, Buenos Aires, Katz Editores, 2008.
- MAALOUF, Amin, *El desajuste del mundo. Cuando nuestras civilizaciones se agotan*. Madrid, Alianza, 2009.
- MORIN, Edgar, *El desafío del siglo XXI. Unir los conocimientos*, La Paz, Plural, 2000.

- MUSTAFÁ, Alí (comp), *Cooperación Cultural Internacional: problemas, temas y desafíos*, Buenos Aires, Ciccus, 2007.
- NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2009*, Nueva York, 2009.
- NIVON BOLAN, Eduardo, *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades*, CONACULTA, México, 2006.
- SANAHUJA, José Antonio, ¿Más y mejor ayuda? La declaración de París y las tendencias en la cooperación para el desarrollo, en: *Anuario 4*, Madrid, 2007.
- SÁNCHEZ, Antonio, Principales actores de la cooperación internacional para el desarrollo, *Materiales del curso de Experto Universitario en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo*, Madrid, UNED-OEI-CIDEAL, 2007.
- SASSEN, Saskia, *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Katz Editores, 2007.
- SOTILLO, José Ángel, Prólogo, en: AYLLON, Bruno y SURASKY, Javier (Coords.): *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Madrid, Libros de la Catarata, 2010.
- WALLERSTEIN, Immanuel, *Impensar las Ciencias Sociales*, México, Siglo XXI, 2004.

III.2. Las instituciones multilaterales

INSTITUCIONES MULTILATERALES Y ODM: UN DIÁLOGO NECESARIO ENTRE ECONOMÍA Y CULTURA

Diana Tussie y Jorgelina Loza¹

Introducción

La pregunta acerca de la interrelación entre los ámbitos de la economía y de la cultura, en aras del largo camino analítico recorrido para separarlas, estuvo siempre presente con variada intensidad o explicitación. Los esfuerzos de Max Weber por establecer conexiones entre las condiciones culturales de Occidente y la conformación de un sistema económico determinado, explorando las condiciones de surgimiento del capitalismo en contextos donde estaba difundida la religión protestante (Weber, 1979), sentaron un precedente insoslayable. Desde entonces, resulta imposible imaginar la constitución del saber social independientemente del contexto histórico en el que ha producido su conocimiento, desarrollado sus investigaciones, elaborado sus teorías y abordado sus conclusiones. En esta tradición escribían economistas de la talla de Robert Heilbroner, calificando a sus colegas como “filósofos de la vida material” (1953) y contextualizando sus hallazgos en los problemas de su tiempo y de su vida. Sin embargo, a medida que promediaba el siglo XX, la razón económica fue divorciándose de esta tradición para adquirir rangos de autonomía conceptual. Más aun, fue convirtiéndose en una suerte de saber universal capaz de promover una verdad desprovista de particularidades sociales o culturales. La construcción de un cuerpo de conocimiento diestro en el manejo de la razón técnica, definido académicamente y practicado como “desinteresado” a través de la investigación, fue reconocido como modelo con la instauración en 1969 del primer premio Nobel de Economía otorgado a Ragnar Anton, Kittil Frisch y Jan Tinbergen, por sus contribuciones a la construcción de modelos econométricos que permitieran planificar políticas económicas.

En las décadas anteriores, con la reorganización económico-política que sobrevino al terminar la Segunda Guerra Mundial, el Estado había adquirido un rol mas relevante en la definición de la vida social y económica. La puja que

1. Jorgelina Loza es Socióloga y becaria doctoral del CONICET. Ha trabajado en investigación académica, y participa de equipos de investigación en la UBA y en FLACSO, Argentina. Su trabajo actual se centra en identidades nacionales y regionales, especialmente en integrantes de experiencias de acción colectiva. Ha realizado trabajo de campo en Argentina, Uruguay y México. Diana Tussie dirige el Área de Relaciones Internacionales de la FLACSO, Argentina. Es además investigadora Principal del CONICET.

había dado origen a las guerras entre capitalismo o democracia se tradujo en la crítica a los extremos del liberalismo económico, entendido como un proyecto utópico que habría destruido los cimientos materiales y políticos de las sociedades europeas (Polanyi, 1944). La intervención del Estado en la economía se postuló como absolutamente necesaria para resolver los dos problemas que el mercado no podía asumir, como el desempleo y la mejor distribución del ingreso. En este afán surgió en la economía el sempiterno dilema de cuánto mercado y cuánto Estado era necesario y posible. Y este dilema es especialmente relevante para entender la relación entre economía y cultura, en tanto el ámbito cultural no es un mero mercado mientras incide en el ámbito propio de la relación entre Estado y mercado.

Los estudios contemporáneos que abordan la relación entre economía y cultura en el presente parecen centrarse en el peso de las producciones artísticas, las cuales parecieran determinar el campo de las producciones culturales o las industrias creativas dentro de la estructura productiva de un país. Es decir, la relación cultura y economía es analizada desde un enfoque economicista, en el que se intenta destacar la influencia de los productos de las industrias culturales en los niveles productivos de naciones y regiones. Esta corriente de estudios sobre la relación entre economía y cultura señalan, usualmente, las altas inversiones que requiere la producción de las industrias culturales (cine, televisión, música, informática), así como las ganancias enormes que esas actividades reditúan, volviendo a la producción artística una parte muy significativa de la economía mundial (García Canclini, s/f). También se suele destacar la relación de estas ganancias con la generación de empleo en áreas relacionadas, como el turismo, el transporte, y otros servicios urbanos.

Al mismo tiempo, se asume que la expansión económica que las industrias culturales propician en momentos de globalización comunicativa y financiera no ha beneficiado equitativamente a todos los países. América Latina presenta una muy baja inversión en producción industrial cultural, y ello condiciona la competitividad de los productos autóctonos en la escena mundial, y en el interior de las naciones al mismo tiempo. Esta asimetría genera una desigualdad que puede medirse más allá de los indicadores de beneficios económicos, y que se corresponde con el posicionamiento histórico de la región frente al resto del mundo. En ese sentido, las particularidades nacionales deberían ser protegidas por leyes transnacionales que protejan el sentido multicultural de la producción en este campo.

Tal como dijimos, esta interrelación presenta otros matices que no deberían dejar de ser pensados y que tienen que ver con la influencia de lo cultural como sistema simbólico en la organización del campo económico.

Lo cierto es que en los últimos años se ha hecho evidente que es necesario tratar de entender el mundo social desde una perspectiva integral, que permita interrelacionar fenómenos, posibles determinantes y efectos (Ferrerres, 2010).

La comprensión de la relación entre cultura y economía ha variado desde dos perspectivas: por un lado, la consolidación de las industrias culturales; y por otro, la aceptación del carácter cultural de las relaciones económicas (Rey, 2004). Es decir, esta relación se ha podido analizar no sólo desde la participación de las industrias culturales en la economía mundial, sino desde una perspectiva que reconoce las conexiones entre el sentido simbólico de la economía, la novedosa presencia de lo cultural como un elemento de los proyectos de desarrollo, y los contextos en los que las prácticas económicas se insertan y condicionan. Ello permitiría reconocer el peso del acervo cultural de un país en su proceso de construcción nacional y en sus relaciones regionales, revalorizando la importancia de la identidad para el desarrollo. En este sentido, la cultura se presenta a la economía como desafío, aunque también como condición de posibilidad.

El hecho de que los metarrelatos del siglo XX, que presentaban visiones universales del camino a seguir hacia un futuro promisorio (ya sea en versión revolucionaria o en versión neoliberal) hayan entrado en crisis, deja espacios para la confluencia de razón economicista y razón culturalista, para la construcción, no lineal ni sencilla, de una nueva voluntad colectiva que se propone menos mesiánica y más heterogénea, más fragmentada y más híbrida. Desde este punto de vista, entendiendo a lo cultural como ese entramado de símbolos y signos bajo el cual se organiza la vida humana, producto de procesos históricos inacabados y contingentes, y que permea todos los ámbitos de su vida, podría pensarse la relación entre las instituciones multilaterales y los países como una vinculación bidireccional de mutua influencia.

En ese sentido, este artículo se pregunta por las especificidades que se pueden observar en la relación que estas instituciones construyen con los países latinoamericanos, que presenta características particulares que no adquieren la misma presencia en otras regiones. Es decir, a pesar de lo que las teorías globalizantes postulan, las identificaciones particularistas persisten y se traducen en percepciones sobre los otros, que influyen en los vínculos que las naciones entablan entre ellas y con organismos multilaterales a la vez. Al mismo tiempo, la multiculturalidad de las naciones modernas, especialmente las latinoamericanas, suma un ingrediente más a la necesidad de adaptación de las propuestas y programas de los organismos, de manera que tengan en cuenta esa diversidad.

En el marco de la pregunta por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), es de vital importancia preguntarse por el marco teórico en que éstos son pensados y asumidos, lo cual tendrá una implicación directa sobre la forma en que sean perseguidos. Sin desconocer el aporte de los ODM, en tanto han permitido ordenar esfuerzos y establecer objetivos generales para la acción social y la investigación en el ámbito internacional, lo cierto es que presentan desarrollos diferenciales de acuerdo a las áreas en que se focalicen, y muchos de ellos no podrán ser alcanzados en el período previsto. En ese sentido, se sostiene que los ODM tienen todavía un peso tecnocrático demasiado fuerte que opaca la posibilidad de pensar acciones concretas, ya que estarían pensados para una agenda de trabajo centrada en la participación del Estado y fundada en los aportes de donantes externos. De este modo, nos proponemos reflexionar acerca de las ideas que puedan fundamentar el desarrollo de las prácticas descriptas. En este recorrido sostendremos como supuesto que economía y cultura mantienen una relación de mutua influencia, es decir que mientras la cultura configura relaciones económicas idiosincráticas, las relaciones económicas conllevan un carácter cultural. Es por ello que los entramados culturales en los que los organismos multilaterales se insertan no dejan de tener una influencia directa en sus propuestas económicas y en una definición de las metas para el desarrollo. Luego de esta introducción desarrollamos el artículo en tres partes: Primero analizaremos los capitales en juego en la relación entre globalización, desarrollo y cultura. Luego pasaremos revista a las dos maneras principales en que los organismos internacionales han entrado en contacto con temas sociales para atemperar la fuerza de la razón económica: participación de la sociedad civil y los ODM. Concluimos con reflexiones finales para una reedición de ODM surgida de abajo a arriba impregnada de mayor diálogo con las diversas comunidades globales.

Globalización, desarrollo y cultura: ¿qué capitales entran en juego?

Las estrategias de desarrollo han sido siempre producto de diversas teorías acerca de cuáles debían ser los elementos sociales sobre los que era necesario enfocarse. Así es que, en los años setenta, las políticas de desarrollo promovían la inversión como un modo de impulsar el crecimiento y la productividad (Zapata, 1990). A fines de siglo XX fue perentorio el control fiscal, para lo cual se promovió la reducción del Estado en un contexto de adopción de políticas menos sensibles socialmente. Luego del ajuste, las teorías contemporáneas sobre el desarrollo coinciden en señalar la importancia de favorecer el impulso del capital humano, en términos de autodeterminación y capacidad de participación. Este énfasis ayuda a suavizar y humanizar la concepción de desarrollo, aunque persiste cierta tendencia a entender a los individuos como instrumentos, como medios para el desarrollo económico. Como afirma Amartya Sen, “Al incorporar el factor de interdependencia entre calidad de vida y productividad económica eliminaremos en parte la rígida dicotomía entre el bienestar y la acumulación rápida” (Sen, 1998: 595). En

ese sentido, se hace necesario incorporar más instrumentos al análisis y propuestas hacia un desarrollo sostenible, tales como la importancia de una ciudadanía participativa (Sen, 2005).

Así es que el fortalecimiento del capital humano parece haberse convertido en una piedra angular de un proceso de desarrollo integral y crecimiento económico. La educación pública que reciben los habitantes de un país ha pasado a ser entendida como relevante no sólo para el crecimiento personal de los mismos, sino para el mejoramiento de los indicadores macroeconómicos nacionales (Klikberg, 2002). Lo mismo sucede en los campos de la nutrición y la salud. En relación a la importancia del saber científico-académico en el desarrollo social, “En una sociedad en constante cambio, víctima de los avances de la globalización y los mercados, los bienes fundamentales de una nación están constituidos por la capacidad y destreza de sus ciudadanos” (Tussie y Deciancio, 2010: 16). Ahora bien, la pregunta por este desarrollo integral adquiere una particular relevancia en un contexto caracterizado por lo que se ha denominado globalización o mundialización, como un fenómeno tendiente a la unificación del mundo desde distintos aspectos acompañada de una fuerte y veloz difusión a nivel mundial de las normas y prácticas sociales, culturales y políticas dominantes (Finnemore y Sikkink, 1998). En este campo, el cultural y social, la globalización ha hecho evidentes sus más importantes contradicciones y discontinuidades. En la mayor parte de los países, especialmente los no occidentales, las pautas de consumo de las clases dominantes de los países más ricos han sido absorbidas por pequeños grupos pudientes, mientras que el resto sostiene la particularidad de sus manifestaciones culturales propias.

En cuanto al campo político, aun cuando se difunden los preceptos de la democracia liberal, los derechos humanos y el multipartidismo, estos tipos de organización no han sido adoptados de manera global o uniforme. Se observan variaciones y adaptaciones entre los países democráticos, que hablan de la adaptación frente a contextos sociohistóricos disímiles. Asimismo, en el ámbito económico la globalización ha evidenciado distintas consecuencias para países desarrollados y en vías de desarrollo. En los primeros, la retirada del Estado de la política económica nacional sumerge a las poblaciones en una fuerte inseguridad económica. La globalización debilita los patrones tradicionales de gobernanza sin remplazarlos con tejidos alternativos que funcionen como marcos de seguridad para la gente, donde los bienes públicos sigan siendo garantizados.

Ahora bien, es posible afirmar que este contexto, signado por la aceleración de las comunicaciones y el fortalecimiento de un mercado financiero mundial, no ha disminuido el peso de los espacios nacionales como ámbitos fundamentales de las transacciones económicas. La revolución tecnológica y los lazos cada vez más

complejos y sistémicos entre las unidades productivas y su contexto local e internacional, “Confieren a las decisiones nacionales una función crítica para el desarrollo sostenible” (Ferrer, 1998: 202). Ello implica asumir que los análisis sobre el crecimiento económico, el desarrollo, resultan más reveladores cuando forman parte de un enfoque integral junto a los análisis del capital social y la cultura. Es decir, las nuevas corrientes teóricas (Emmerij, 1998; Ferrer, 1998) llevan a considerar que existe un entramado simbólico que subyace a las decisiones que se toman en un país o región determinados, y que influyen de forma directa en cómo esas propuestas son desarrolladas y en los resultados que se observan. Los elementos culturales resultan de vital importancia para el desarrollo y para los análisis que de esos procesos se realicen, entonces, y quedan instalados en el centro del debate. Como menciona Lourdes Arizpe, “La teoría y la política del desarrollo deben incorporar los conceptos de cooperación, confianza, etnicidad, identidad, comunidad y amistad, ya que estos elementos constituyen el tejido social en el que se basan la política y la economía” (Arizpe, 1998: 191). Ello implica entender a la identidad integralmente, sin dejar de lado las condiciones de género o pertenencia comunitaria. El aporte más importante de estas consideraciones, sin dudas, será asumir que el desarrollo económico está indudablemente interrelacionado con el desarrollo social, que a su vez podrían vincularse con determinadas configuraciones políticas que demuestran favorecerlos.

Sin embargo, la actividad cultural ha sido vista como un campo que atrasa al crecimiento económico, de difícil acceso y medición, que insume recursos que no retornan a esa inversión (Kliksberg, 2002; Rey, 2004). Esta separación entre cultura y desarrollo ha traído, sin dudas fuertes consecuencias sobre las sociedades. Al mismo tiempo, el error conceptual de confusión entre la cultura, definida como el entramado simbólico que subyace a las prácticas de los sujetos de un determinado tiempo y lugar, y la cultura como el campo de los productos artísticos, ha llevado a que muchos estudios que proponen resaltar los elementos culturales como partes fundamentales del desarrollo naufraguen en propuestas fragmentadas y en marcos teóricos poco sólidos. Lo cierto es que la dimensión cultural ya no puede ser desestimada, en tanto influye en la forma que los programas de desarrollo adoptarán en cada país. En la próxima sección indagaremos en los cambios observados en las instituciones multilaterales frente a estos nuevos paradigmas.

Las instituciones multilaterales frente a la sociedad civil: recursos y estrategias

Las instituciones económicas multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o la Organización Mundial de Comercio (OMC), fueron pensadas para, en algún sentido, promover la globalización

–por ejemplo, a través de lograr mayores niveles de inversión y comercio–. Otras, como las Naciones Unidas, fueron pensadas para promover la coordinación económica, social y de políticas de derechos humanos. Se esperaba que la globalización trajera mayores grados de bienestar para todos, y allí es donde las organizaciones multinacionales estaban llamadas a prestar más atención, especialmente a los ámbitos social y medioambiental (Grunberg, 2000). Es decir, se trata de encontrar la forma de relacionar esa globalidad con la posibilidad de un desarrollo sostenible y generalizado.

En los años 90, los estudios académicos comenzaba a dar cuenta de un cambio fundamental en la dinámica de los organismos multilaterales: la incorporación de prácticas de apertura hacia un nuevo actor, la sociedad civil. (Tussie, 1997). El agotamiento del modelo de Estado de Bienestar en Europa y Estados Unidos, y de los regímenes autoritarios en Latinoamérica, redefinieron la dinámica entre estado-mercado-sociedad civil, determinando nuevas formas de interacción entre actores. Dicho contexto internacional, marcado por el auge de las políticas de mercado y la consolidación democrática, hacía necesario un cambio paradigmático, y las instituciones mostraron sus esfuerzos en ese sentido, incorporando prácticas nuevas como un modo para optimizar y legitimar el diseño y la ejecución de los programas que desarrollaban. Este proceso de apertura se reconoce, de todos modos, como influenciado por patrones culturales e institucionales y prácticas políticas particulares.

Más allá del debate minucioso y frondoso acerca del concepto de *sociedad civil*, que excede los objetivos de este trabajo, nos interesa destacar la consideración de dicho sector como un campo heterogéneo, cuya categorización podría ser útil en un sentido puramente analítico. La emergencia del debate en torno a la efectividad de este concepto evidencia la necesidad de contar con un marco conceptual que dé cuenta del nuevo rol de las formas de expresión colectiva, de la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, y de la urgencia de pensar formas más amplias de formulación de políticas. La forma en que la sociedad civil emerge y se relaciona con el poder institucional resulta una señal de identidad política y cultural. Al mismo tiempo, se observa la emergencia de la sociedad civil como un actor académica y políticamente relevante, que lo ubica en el centro de la escena. Aumentan sus demandas de apertura y democratización ya no sólo hacia el Estado, sino también hacia los organismos internacionales. Aun sin perder la lógica intergubernamental, los organismos implementaron nuevas modalidades operativas para abrirse al diálogo con actores no estatales, impregnados de prácticas culturales propias. Se generan nuevas modalidades de interacción, que impactarán sobre los programas y objetivos de los organismos, sentando las bases para la redefinición de las relaciones entre nuevos y viejos actores.

Ahora bien, la forma en que cada organismo ha abierto la participación y convocatoria a actores y organizaciones de la sociedad civil difiere con la cultura institucional de cada organismo. Mientras que en el Banco Mundial (BM) la entrada de la sociedad civil se inspira en una lógica más de mercado, en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la agenda de participación de la sociedad civil está estrechamente vinculada a la relación Estado-sociedad. Ello significa que mientras que en el BM sobresale un sesgo economicista que parece conservar una mirada más simplista sobre la sociedad civil, en el BID la idea es incorporada en el marco de los objetivos de modernizar el Estado. Estas vinculaciones determinan, indefectiblemente, conceptualizaciones particulares de la sociedad civil, abriéndose a ciertos tipos de actores dentro de ese sector tan heterogéneo. En ese sentido, en el BM y el BID la vinculación con la sociedad civil se refleja principalmente en la interacción con organizaciones sociales (OSCs), incorporadas como intermediarias o incluso como consultoras en la implementación conjunta de programas.

Es necesario señalar que las particularidades del BID tienen que ver con su foco sobre los países pequeños y su cultura corporativa. En este sentido, el rol del Banco en cada país, es diferente: en los países más pequeños, su impacto ha sido mayor en tanto institución de desarrollo. Los países más grandes tienen mayores capacidades institucionales y habilidades más amplias, logrando mejores accesos a recursos para la inversión pública. Los países pequeños resultan más dependientes de la ayuda para el desarrollo, mostrando un impacto cuantitativo pero también cualitativo de los aportes del fondo. En el caso del Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio, el diálogo con organizaciones de la sociedad civil está determinado por contactos con determinados actores sociales que trabajan temas específicos, y se realiza a través de canales informales. La naturaleza de la agenda operativa del FMI y la OMC condiciona la forma en que actores no gubernamentales pueden participar, ya que la sociedad civil no puede ser convocada como participante ni beneficiario directo de los programas que se implementan a nivel nacional, a pesar de ser directamente afectada por ellos.

Los organismos internacionales se encontraron inmersos entonces, en mayor o menor grado, en una nueva dinámica de interacción y negociación internacional con nuevos actores más allá del Estado. De entre los organismos económicos internacionales, son el BM y el BID quienes proponen una mayor participación de la sociedad civil dentro de sus estrategias operativas. Uno de los principales fundamentos de esta vinculación es la posibilidad de colaborar en detectar necesidades sociales y grupos vulnerables, en el marco del diseño de programas asistenciales, y, además, la posibilidad de maximizar la capacidad de dar respuesta a las complejas demandas surgidas de la mano del ajuste a través de la asignación de fondos.

En el caso del FMI, las transformaciones operacionales incorporaron nuevas exigencias dentro de su modalidad de financiamiento bajo el nombre de *buen gobierno*, y refieren a la imposibilidad de lograr cierto nivel de desarrollo en contextos nacionales caracterizados por instituciones débiles. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el BM y el BID, aquí no se abrió una agenda de participación de la sociedad civil. Sin embargo, ésta es involucrada de manera indirecta: dentro de sus recomendaciones de política, el FMI reconoce la importancia de la sociedad civil en el nivel nacional en términos de coordinación y negociación de políticas públicas. De todos modos, como el contacto del FMI continuó siendo con los gobiernos, la sociedad civil quedó subsumida en la lógica del *buen gobierno*. Su participación en determinado modelo podrá conducir a asegurar la eficiencia económica.

Por su parte, la OMC tradujo este cambio contextual en medidas adoptadas en vistas hacia la apertura del organismo. Los tímidos contactos con la sociedad civil condujeron a establecer bases de cooperación, principalmente con OSCs y organizaciones sindicales que focalizaban sus demandas en temas particulares (como el medioambiente, estándares laborales, propiedad intelectual, etcétera), a la vez que en la mayor apertura y transparencia de los mecanismos de solución de controversias adoptados por la OMC. La respuesta de la OMC ante la sociedad civil ha sido más técnica que política. Antes que la incorporación de la sociedad civil en sus modalidades operativas, lo que se ha reforzado es el intercambio de información.

De este modo, los organismos internacionales introducen nuevas formas de relacionarse con las organizaciones de la sociedad civil, incentivando una “cultura contratista” que a la vez permite la visibilización de demandas y realidades desde otras perspectivas que no sean las oficiales. En este contexto, una de las principales quejas de las OSC es que, a pesar de que los bancos las incluyen en sus convocatorias a proyectos, e incluyen la participación como un eje de los mismos, esa participación es puramente formal. En sus demandas sostienen que, a pesar de haber iniciativas genuinas de acercamiento hacia la sociedad civil y los grupos afectados, éste se realiza en términos de víctimas antes que de actores participantes (Tussie, 1997b). Reforzando la hipótesis que recorre este trabajo, en la que las instituciones económicas se estructuran y reestructuran frente a las características culturales de una sociedad, entendemos el proceso de apertura de esos organismos como resultado de la presión de redes nacionales y transnacionales de organizaciones que comparten preocupaciones o problemáticas globales, e intereses con actores públicos y privados.

El primer antecedente lo constituye el sistema de Naciones Unidas (NU), que desde su creación ha conformado instancias abiertas de participación. El vínculo se reconoce facilitado por el propio mandato de NU en el marco de sus principios rectores y del compromiso institucional para la creación de condiciones que conduzcan a la paz

mundial y al alcance de los objetivos de desarrollo. En este sentido, NU abrió un espacio de intercambio con actores no estatales que resultó novedoso, incorporando organizaciones como observadoras.

La evolución de las relaciones entre NU y sociedad civil, de todos modos, no ha sido lineal ni progresiva, y ha fluctuado de acuerdo con el contexto internacional. Las fuertes campañas de organizaciones en los 70y 80, especialmente medioambientalistas y feministas, determinaron un punto de inflexión. A partir de entonces, este organismo abre sus agendas a los temas impulsados por las organizaciones, a la vez que las agencias especializadas incorporan a esos actores reconociendo el importante rol que cumplen en la consulta y definición de sus programas. Al mismo tiempo, estas instancias son reconocidas como muchas organizaciones como un foro desde el cual presentar demandas al mundo y visibilizar situaciones críticas. Esta situación no sólo obligó a redefinir las bases de las relaciones entre organismos internacionales y sociedad civil, sino que también modificó las relaciones al interior de ese sector, promoviendo la compleja articulación de las demandas globales, conformándose redes trasnacionales como una nueva forma de acción colectiva. Esta evolución no sólo se trasladó a otros organismos internacionales, sino que además convocó a muchas organizaciones civiles a volcarse a las demandas por una reforma y mayor apertura de los organismos económicos internacionales.

El incremento de la participación de la sociedad civil permitió compensar la tan promocionada necesidad de ajuste global, que vino acompañada de políticas sociales focalizadas. Lo cierto es que no es posible hablar de estos cambios como si pudieran observarse de forma lineal o uniforme en todos los países en los que estas instituciones actúan. Los organismos económicos multilaterales demuestran iniciativas de métodos y enfoques particulares que aseguren la eficacia y sustentabilidad de los programas diseñados. La identificación de los actores relevantes en cada nación es una de las prácticas obligadas de este análisis, a la vez que el establecimiento de metas e indicadores específicos que permiten monitorear el proceso. Sin embargo, al promediar el siglo las políticas focalizadas se reconfiguran en un enfoque más abarcador bajo el lema del crecimiento inclusivo. Ello involucró la construcción de indicadores y de metas sociales a ser logradas.

Las instituciones multilaterales frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Los esfuerzos por construir concepciones más integrales y participativas del desarrollo fueron plasmados en Naciones Unidas en la creación de los ODM, que, aunque sostienen el origen tecnocrático y estatista de los diagnósticos anteriores, proponen un abordaje multisectorial que exige enraizar en lo social la mirada hacia el desarrollo.

Los ODM, firmados por 189 países en el año 2000 bajo iniciativa de la ONU, postulan la necesidad de asumir una responsabilidad colectiva sobre el respeto y defensa de principios básicos como la dignidad humana, la igualdad y la equidad; a la vez que se asumen compromisos sobre siete temas: paz, seguridad y desarme; desarrollo y erradicación de la pobreza; protección de nuestro entorno común; derechos humanos, democracia y buen gobierno; protección de las personas vulnerables; atención a las necesidades especiales de África, y fortalecimiento de las Naciones Unidas.

Siguiendo a Stiglitz (2002), es la reforma del Banco Mundial en la década de los noventa lo que arroja luz sobre la necesidad de combinar desarrollo o crecimiento con el fomento de diversas áreas, que exceden el comercio. La estabilidad macroeconómica aparece aquí directamente ligada al fomento de la educación, de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, medidas en las que el Estado nacional desempeña una función crucial. Ello implica sostener un enfoque comprensivo del desarrollo, que abarca ya no solamente recursos y capital, sino también una transformación social. Si bien las instituciones financieras internacionales no son las únicas responsables de esa transformación, es evidente su influencia y su capacidad para sostener un rol relevante en ese proceso (Stiglitz, 2002).

Bajo este empuje, los organismos internacionales parecen haber comprendido la necesidad de un carácter integral de las estrategias de desarrollo, siendo este crecimiento fundamental para alcanzar los ODM y los resultados que a ellos se vinculan. Ello implica, por parte de las instituciones, apoyar el liderazgo de las estrategias de lucha contra la pobreza en cada país, y profundizar los diálogos con la definición de esas agendas. Ello implica desarrollar políticas de seguimiento de los programas de préstamos y subsidios, bajo el objetivo general de ayudar a esos países a sostener los esfuerzos en vistas a lo que se haya definido como desarrollo. Es decir, que es vital la construcción de espacios de diálogo y concertación en el que se encuentren y fortalezcan todos los actores de una sociedad. En ese sentido, el BID se apoya en el trabajo analítico que se realiza en asociación con los gobiernos y otros socios nacionales. Por su parte, el BM ha adoptado un enfoque asociativo para el trabajo económico y sectorial, conviniendo con prestatarios la creación de capacidades en cada país, y enraizando sus análisis en cada situación particular. El FMI, en su labor, genera conocimiento específico que contribuye de forma indirecta al sostenimiento de las estrategias de desarrollo de cada país, a través de asesoría política y económica para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. El trabajo, en relación a la ONU, permite contribuir a la adaptación de los ODM a las circunstancias específicas de cada uno de los países, y reflejar esas particularidades en el desarrollo de políticas. Al momento, se reconoce como valioso el aporte de las instituciones multilaterales en la

creación de conocimiento sobre la situación en la que los países se encuentran, y en el otorgamiento de préstamos y subsidios a políticas, inversiones e instituciones de cada país (Informe sobre seguimiento mundial, 2005). El abanico de estrategias por país es la base del apoyo de las instituciones multilaterales para el desarrollo de los países, y, en el largo plazo, para el cumplimiento de los ODM.

De todos modos, a pesar de estos esfuerzos, será necesario evaluar en qué medida se ha mejorado el apoyo de las instituciones multilaterales a la creación de capacidades en cada uno de los países, y cuán articulada está la agenda nacional con el desarrollo global. En ese sentido, se hace vital pensar en el fortalecimiento de las relaciones y cooperaciones entre esas instituciones, con vistas a la real flexibilización de la asistencia otorgada, de acuerdo a las características y necesidades nacionales y su contexto cultural para la promoción de los ODM.

Reflexiones finales

La crisis de los metarrelatos del siglo XX, que presentaban visiones universales del camino a seguir hacia el paraíso terrenal, deja espacios promisorios para la confluencia de razón economicista y razón culturalista, para la construcción, no lineal ni sencilla, de una nueva voluntad colectiva que se propone menos mesiánica y más heterogénea. Mientras se diluye el alcance mesiánico del saber universal capaz de promover una verdad desprovista de particularidades sociales o culturales, puede construirse un cuerpo de conocimiento diestro en el manejo de la razón técnica, pero menos provisto de verdades reveladas y, por ende, capaz de reflexionar un poco más en profundidad sobre las distintas estrategias históricas de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo. Ello es más que alentador, en tanto que permite entender los mecanismos de diagnóstico, difusión y reproducción de situaciones sociales, globales y con características particulares. Desde estas páginas postulamos la necesidad de profundizar dichas reflexiones, indagando en el entramado epistemológico que rodea a la definición de estrategias como los ODM, y a su puesta en marcha en contextos con similares problemáticas, pero disímiles características.

En ese sentido, entender que existe un entramado simbólico –el cultural– que es producto de un devenir histórico nunca clausurado, detrás de la definición de diagnósticos y propuestas económicas, es un aporte en vías del análisis de las consecuencias de definiciones y propuestas como los ODM. Sin poner en duda el valor político de declarar metas con vistas a un mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones del mundo, y de la importancia de los mismos en tanto visibilizan situaciones de carencias e injusticias, también es necesario resaltar los procesos de construcción de estas estrategias, en los que existen determinados riesgos. Por ejemplo, el

establecimiento de metas de desarrollo implica adoptar una definición particular del desarrollo en sí mismo, que será, inevitablemente, unívoca, y que podría ocultar las distintas implicaciones que los cambios propuestos tendrán en cada lugar o pueblo. Al mismo tiempo, una versión global del análisis de los cambios promovidos por estas estrategias corre el riesgo de ser demasiado totalizante, impidiendo que existan distintas versiones sobre una misma situación. Estos riesgos son similares a los que derivan de la expansión de formas culturales en un mercado de productos artísticos que se industrializa y masifica a ritmos cada vez más veloces, y que implica postular, en el campo económico, la pregunta acerca de los usos y costumbres, de las pautas culturales que pueden condicionar o influir ese consumo. En ese sentido, es fundamental que las políticas económicas y culturales consideren esos aspectos, sin marginar formas de expresión cultural diferentes, ni promover que unas formas sobrepasen a otras.

Este trabajo buscaba plantear la existencia de una relación de doble sentido entre la cultura y la economía. Esta relación excede a la usualmente señalada por los estudiosos de la economía y la cultura, que refiere a la participación de los productos culturales y artísticos en la economía de distintos países y regiones. Sostenemos que existe un entramado simbólico que contiene, posibilita y condiciona las relaciones económicas entre los sujetos, y que influye en la posibilidad de aplicación de estrategias de desarrollo y en su capacidad de éxito. Al mismo tiempo, políticas económicas como las mencionadas influyen en la capacidad de los sujetos de sostener y reproducir pautas culturales y de consumo, y en la homogeneización de ciertas costumbres. La propuesta es sostener una doble mirada, en el momento del análisis, que permita exceder el enfoque tecnocrático que usualmente subyace a las valiosas estrategias como la de los ODM. No se trata de construir una mirada simplemente culturalista, ni apoyarse en explicaciones puramente economicistas, sino en tratar de integrar ambos enfoques en un acercamiento que tome en cuenta todas esas dimensiones a la vez, sosteniendo como eje la interespecialidad e intertemporalidad del mundo contemporáneo.

Es en ese plano que se postula que los ODM deberán ser sostenidos, en próximas etapas, como una iniciativa reconocida en términos de la visibilización que propone, pero que se basa, cada vez más, en la articulación de diferentes ejes. De este modo, la solución frente a necesidades básicas, y el acercamiento a condiciones de vida más favorables –lo que podría considerarse el derecho al *desarrollo*, en visiones más amplias del mismo que excedan la búsqueda de crecimiento (Pogge, 2009)– podría no afectar, e incluso favorecer, la multiplicidad cultural del mundo en que vivimos. Ello no implica atentar, de ningún modo, contra la constitución de la Economía como un campo de saber autónomo. Solamente reconoce la necesidad de vincular sus propuestas y diagnósticos con en-

foques políticos y culturales. De este modo se favorece el respeto al capital simbólico como sostén identitario de los sujetos, a la vez que se respetan las particularidades y diversidades nacionales. El orden político se ve favorecido, en tanto sostiene la necesidad de defender y promover la idea de la diversidad cultural (Sauvé, s/f) dentro de las propuestas tecnocráticas.

Bibliografía

- Aldo Ferrer (1998.) “Desarrollo y subdesarrollo en un mundo global: los dilemas de América Latina” en Emmerij, Louis y Núñez del Arco, José (comp.) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID. Washington, pp 198 a 208.
- Arizpe, Lourdes (1998) “La cultura como contexto del desarrollo” en Emmerij, Louis y Núñez del Arco, José (comp.) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID. Washington, 1998. pp 191 a 197.
- Emmerij, L. (1998) “Teoría y práctica del desarrollo: ensayo introductorio y conclusiones de política” en Emmerij, Louis y Núñez del Arco, José (comp.) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID. Washington, pp 3 a 42.
- Finnemore, Martha y Kathryn Sikkink (1998) “International Norms and Political Change” en *International Organization* (Autumn) pp. 887-917.
- García Canclini, Néstor (s/f) “Economía y Cultura: los países latinos en la esfera pública transnacional”. Disponible en www.campus-oei-org/tres_espacios/icoloquio11.htm
- Getino, Octavio (2004) “La cultura como capital” en *Revista Observatorio*. N°1, Noviembre. Secretaría de Cultura, GCBA.
- Grunberg, Isabelle (2000) “Introduction. Globalization, Governance and the role of the United Nations in Economic and Social affairs” en Grunberg, I. y Khan, Sarbuland *Globalization: The United Nations Development Dialogue. Finance, Trade, Poverty, Peace-Building*. Hong Kong: UNU. pp 1 a 12.
- Heilbroner, Robert (1953), *The Worldly Philosophers: The Life, Times and Ideas of the Great Economic Thinkers*
- Informe sobre seguimiento mundial y Banco Mundial (2005) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: del consenso a una acción más dinámica*. Washington.

- Kliksberg, Bernardo (2002) “Capital social y cultura, claves olvidadas del desarrollo” en *Foro Internacional*. Julio – Septiembre. pp. 454 a 496.
- Pogge, Thomas (2008) “Growth and Inequality: Understanding Recent Trends and Political Choices” en *Dissent*. Otoño.
- Rabotnikof, Nora; Riggiozi, María Pía y Tussie, Diana (1999) *Los organismos internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego*. Buenos Aires: FLACSO, Serie Documentos de Trabajo N° 5.
- Rey, Germán (2004) “La densidad de las relaciones entre economía y cultura” en *Revista Observatorio*. N°1, Noviembre. Secretaría de Cultura, GCBA.
- Sauve, Pierre (s/f) “Cultura y economía: los retos en juego”, disponible en http://www.campus-oei.org/tres_espacios/icoloquio10.htm
- Sen, Amartya (2005) “Reanalizando la relación entre ética y desarrollo” en Kliksberg (compilador) *La agenda ética pendiente de América Latina* FCE/BID. Buenos Aires.
- Sen, Amartya “Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI” en Emmerij, Louis y Núñez del Arco, José (comp.) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID. Washington, 1998. pp 589 a 603
- Stiglitz, Joseph (2002) *El malestar en la globalización*. México: Taurus.
- Tussie, Diana “El Banco Interamericano de Desarrollo”. UBA/FLACSO. Buenos Aires: 1997.
- Tussie, Diana “El relacionamiento del BID y el Banco Mundial con la sociedad civil: reflexiones generales” en Tussie, Diana (compiladora) (1997) *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*. Buenos Aires: FLACSO / UBA. pp 183 a 193.
- Tussie, Diana y Deciancio, Melisa (2010) “Cruzando el Puente: El Pensar y el Hacer en América Latina” Cuadernos Repensar America Latina No 9, FLACSO
- Weber, Max (1979) *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Península.

CULTURA, ODM Y DESARROLLO: LA EXPERIENCIA DEL BANCO MUNDIAL

Stefanía Abakerli, Ephim Shluger¹

Invertir en cultura

¿Qué importancia tiene la cultura en las políticas de desarrollo y en los programas y proyectos destinados a erradicar la pobreza? Tal vez en los años ochenta nadie dio importancia a este asunto, que la mayor parte de los artífices del desarrollo consideraron irrelevante. Pero ya no. Mucho se ha investigado, desde entonces, en el plano social y en el económico, para demostrar y convencer de lo limitado que resulta el empleo de los ingresos reales a la hora de establecer comparaciones en materia de riqueza, o para calibrar el progreso en el desarrollo humano. Una gran cantidad de pruebas demuestran que, cuando los planes de desarrollo ignoran los valores culturales, las estrategias de supervivencia y las redes de apoyo que existen dentro de las comunidades más pobres, así como las circunstancias individuales, todo esfuerzo dirigido a mejorar las capacidades humanas, la inclusión social y el bienestar material se convierte en una proposición aparentemente inextricable, seguramente insostenible. Por lo tanto, el entendimiento adecuado de la cultura, de las culturas, es condición *sine qua non* para garantizar la coherencia entre las demandas y prioridades locales, y será preciso elaborar las políticas y los programas correspondientes teniendo en cuenta este particular conjunto de variables relativas al desarrollo. Hay una serie de programas y proyectos para el desarrollo que no han logrado cumplir los objetivos establecidos debido a una valoración social inadecuada, que no ha permitido entender lo intrincado de las políticas económicas, o que ha reducido las complejidades culturales y sociales de un determinado contexto a su dimensión más simplista. O peor aún, porque se ha sustituido por una formulación teórica. Tanto si la cultura se entiende como uno de los pocos activos con que cuentan los más pobres como si se considera la matriz de una identidad colectiva compartida, ya sea a escala de comunidad como en un contexto social más amplio, es una referencia esencial a la hora de concebir una política contra la pobreza y de planificar actuaciones de desarrollo sostenible.

1. La preparación de este documento se debe a Stefania Abakerli y Ephim Shluger, con la colaboración de Katrinka Ebbe y Guido Licciardi. Las averiguaciones, interpretaciones y conclusiones expresadas en él pertenecen a los autores y no siempre reflejan las opiniones del Consejo de Dirección del Banco Mundial ni de los gobiernos a los que representa. Los autores quieren dar las gracias a Zoubida Allaoua, Maninder Gill y Richard Clifford por su consejo y apoyo. Gracias también, muy especialmente, a Mónica García y Carlos Moneta por su implicación en su publicación. Para más información, pueden ponerse en contacto con sabakerli@worldbank.org

El enfoque dinámico del Banco Mundial con relación a la cultura refleja una transformación más profunda en la consideración del desarrollo, que ha pasado desde la noción, restrictiva, de la cultura como una manifestación marginal en un proyecto de desarrollo, a ser reconocida en la mayoría de las ocasiones como un medio para llegar a un fin y que se traduce en eficacia y recuperación de lo invertido. En línea con las tendencias globales y con la idea de construir sobre la experiencia de otras agencias especializadas y la suya propia, adquirida con la asistencia prestada a los países miembros, el Banco ha sido pionero en difundir la idea de una política para el desarrollo que se basa en salvaguardar las propiedades culturales en sus proyectos de desarrollo. Por otra parte, el Marco Integral de Desarrollo (MID), con el que el Banco comenzó a trabajar en los años noventa, fue también pionero a la hora de incluir la cultura y la identidad como elementos esenciales de un enfoque más holístico del desarrollo. Este papel presenta las principales lecciones que se aprendieron al lograr –con ayuda del Banco– reducir la pobreza y abordar una labor de desarrollo que consideraba que la cultura y el patrimonio cultural tenían una gran importancia en la revitalización urbana, el desarrollo económico local, el desarrollo social y las situaciones de fragilidad.

La premisa de este ensayo es el reconocimiento de la cultura como parte integral de la dinámica económica y social del mundo de hoy, capaz de infundir valor en el marco de las políticas, estrategias, programas y proyectos de desarrollo asistidos por el Banco o por otras instituciones y que tengan un impacto potencial en la consecución de objetivos de desarrollo comunes, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

1. Marco analítico y prácticas institucionales

En los años noventa se intensificaron los debates sobre la cultura y el desarrollo, sobre todo en lo relativo a las herramientas destinadas a lograr eficazmente los objetivos. Pero un progreso lento y unas políticas –y actuaciones– fallidas obligaron a aplicar un enfoque más amplio para el desarrollo y una modificación en la conducta y en la actuación colectiva que permitieran reducir la pobreza respetando el medioambiente y con talante integrador, para contener el declive social y económico. En este debate se articularon los aspectos multidimensionales de la pobreza, que se definió no sólo como un escaso consumo de los productos de mercado por parte de las familias: nos dimos cuenta de que otro tipo de bienes, como el acceso a los servicios públicos, y la cuestión de la distribución equitativa de los mismos, las circunstancias personales, la raza, el sexo, el lugar de nacimiento, el nivel educativo de los padres... todo ello afectaba enormemente a las elecciones que hacen las personas y a su capacidad de romper, o no, un ciclo de pobreza intergeneracional. Para que sean relevantes y perduren en el tiempo, las estrategias encaminadas a combatir la pobreza en el siglo XXI deberán basarse no sólo en la racionalización del con-

sumo o en los ingresos, sino también en las capacidades colectivas, en las prioridades, reflexiones y aspiraciones de los más desfavorecidos².

Amartya Sen³ presentó un convincente argumento en defensa de la libertad como condición única y principal para el desarrollo, afirmando que “Debemos evaluar el desarrollo en términos de expansión de las capacidades de la gente para llevar el tipo de vida que valora y que tiene motivos para valorar”. A diferencia del incremento de los ingresos reales, la ampliación de las capacidades de la gente aparece como factor decisivo en la eliminación de la opresión y en el acceso a servicios sociales básicos como la educación, la asistencia sanitaria, la seguridad y los derechos humanos, sobre todo los de la mujer. Todos estos elementos son fundamentales para el nuevo enfoque del desarrollo, que busca resultados duraderos. Sen presentó también un persuasivo argumento: que según el imperativo democrático “No se pueden evaluar los resultados económicos si no hay debate e intercambio”. Es esencial que nos centremos en comprender las necesidades económicas, su contenido y la fuerza que tienen, para aceptar que es el enfoque de las “capacidades” y no el enfoque del nivel de ingresos el que incluye las preferencias subjetivas de individuos o grupos sociales. También revisa el funcionamiento de la democracia y sugiere que “los reglamentos no son suficientes si no hay una buena práctica democrática”. El significado de la cultura queda más claro junto a la idea de “actuación colectiva”, definida por el autor como “la libertad de hacer cosas que tenemos motivos para valorar y que raramente podemos lograr como individuos”. Para los menos privilegiados (es decir, para los grupos más pobres, desde el punto de vista de la economía) alcanzar el desarrollo como libertad exige tener acceso y capacidad de influencia sobre las colectividades organizadas (sindicatos, partidos políticos, ayuntamientos, grupos de mujeres...) que resultan fundamentales, precisamente, para “que la gente pueda elegir la vida que tiene motivos para valorar”⁴.

Aunque la experiencia operativa con la cultura, en aquel momento, no era muy amplia y su naturaleza era fundamentalmente experimental, el debate hizo que los encargados de tomar decisiones articularan los términos analí-

2. Véase WORLD BANK, *Voices of the Poor* (2000), un estudio realizado en 23 países por el Grupo del Banco Mundial dedicado a la pobreza. Más de 10.000 hombres y mujeres en situación de pobreza fueron entrevistados utilizando métodos de investigación participativos. Los resultados quedaron avalados por el análisis de las “voces de los pobres” en 43 países de todo el mundo.

3. Véase SEN, Amartya, *Development as Freedom*, (1999) Oxford University Press.

4. Véase EVANS, Peter, *Collective Capability, Culture and Amartya Sen's Development as Freedom*, en *Studies in Comparative International Development*, verano de 2002, Vol. 37, pp.54-60.

ticos del papel de la cultura entre las instituciones dedicadas a la asistencia al desarrollo y sus estados miembros. El debate se impulsó luego gracias a la inclusión de la cultura como elemento clave en las estrategias de cooperación de muchas agencias para el desarrollo⁵ y la adopción de convenciones, como la de 2005: *Convención para la Protección y Promoción de la Diversidad de la Expresión Cultural*, con la que la UNESCO reafirmó que “la diversidad cultural” es un rasgo que define a la humanidad⁶.

2. El papel de la cultura en la reducción de la pobreza

La cultura ha estado presente en los esfuerzos del Banco Mundial por prestar dinero y asistencia técnica desde la reconstrucción de los países de Europa Occidental tras la Segunda Guerra Mundial⁷. Como parte del cambio de enfoque, que ahora se centra en los objetivos, parejos, de reducir la pobreza e impulsar el crecimiento económico, el Banco ha ido cambiando con el tiempo el enfoque de su asistencia económica, en forma de préstamos, pasando de considerarla un concepto con gran exuberancia de detalles a materializar sus contribuciones en favor de la reducción de la pobreza. La forma de abordar los retos que nos plantea la cultura también ha evolucionado, pasando de ser un mero requisito preventivo⁸ a destacar el pluralismo, la concesión de poderes y la responsabi-

5. Véase, por ejemplo, el estudio “Navigating Culture: A Road Map to Culture and Development” (Finlandia, 2000), “Culture and Development: Strategies and Guidelines” (Dinamarca, 2002); “Culture is not a Luxury: Culture in Development and Cooperation” (Suiza, 2003); “Culture and Sports Co-operation with Countries in the South” (Noruega, 2005); “Culture and Media in Development Cooperation” (Suecia, 2006); “Strategy for Culture and Development Cooperation” (España, 2007).

6. Véase *Agenda for Culture* (http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc399_en.htm), CE (2007).

7. En 1947, el Banco concedió el primer préstamo para la reconstrucción a Francia. Siguiéron otros préstamos a los Países Bajos, Dinamarca y Luxemburgo. Fueron fuentes de financiación muy importantes para toda Europa Occidental hasta la llegada del Plan Marshall en 1948, lo que permitió al Banco volver su atención de la reconstrucción al desarrollo. Si se desea consultar un análisis independiente de esta evolución del enfoque del Banco respecto a la cultura, véase el documento *Cultural Properties in Policy and Practice: A Review of World Bank Experience*, OED (2001).

8. La política operativa del Banco Mundial en relación con la cultura incluye las iniciativas siguientes: OP 4.01 Evaluación medioambiental, y OP 4.11 Recursos culturales tangibles (2006), que precisan la inspección de los recursos culturales físicos como parte de la evaluación medioambiental de cada proyecto y recomiendan al banco desechar los planes de financiación que puedan dañar a la propiedad cultural irremplazable.

lidad como parte de sus servicios, sean o no de préstamo de dinero⁹. El enfoque de los proyectos apoyados por el Banco Mundial bajo el titular de cultura y desarrollo también ha experimentado un desplazamiento continuado desde el plano sectorial, de tipo unitario, que imperaba en el pasado, hacia una nueva generación de operaciones transversales y circunscritas a un territorio determinado¹⁰. El alcance de la inversiones¹¹ sigue al cambio econó-

9. En los años noventa, entusiasmado con la nueva conciencia de equidad y reparto de la riqueza, el Banco, junto con La Comisión Mundial para la Cultura y el Desarrollo (1992) y la Conferencia de la UNESCO para la Cultura y el Desarrollo (1998), y teniendo en cuenta la labor de sus expertos en temas sociales, empezó a destacar la importancia de realizar inversiones destinadas al desarrollo a medida de las instituciones y las tradiciones locales. Este enfoque de la cultura se amplió luego para incluir la propiedad cultural y las expresiones culturales vivas. Las evaluaciones sociales se convirtieron en imprescindibles, y han de tomarse siempre en cuenta en la concepción de cada proyecto: sólo así se garantiza que se entienden los puntos de vista de los “beneficiarios” de ese proyecto, sus opiniones, sus valores y las alternativas que tienen para proteger su patrimonio. Se diseñó una política operativa especial para los pueblos indígenas (OP/BP 4.10) que contenía los principios y procedimientos que debe seguir cualquier operación financiada por el Banco y que pueda afectar a las poblaciones indígenas para garantizar que las actividades en cuestión abogan por el respeto sin condiciones a su dignidad, sus derechos, sus tradiciones y su condición de únicos.

10. Desde los años setenta el Banco ha financiado 271 proyectos valorados en 4.000 millones de dólares USA, solo en inversiones en patrimonio cultural. En la actualidad hay en curso 117 operaciones, que suponen una inversión de 2.000 millones de dólares. Entre 1998 y 2002, el Banco también invirtió 72 millones de dólares en innovación a través de 15 préstamos para la formación en patrimonio cultural, destinados a promocionar la experimentación en enfoques y métodos. Desde el año 2000, el banco ha gestionado un Fondo en el que participan diversos donantes, destinado a financiar actividades y proyectos relacionados con la cultura. Se han financiado unas 21 operaciones. Cada millón invertido ha servido para apalancar unos 30 millones en forma de financiación adicional, lo que asciende a un total de 185 millones de dólares USA en inversiones indirectas.

11. La solicitud de asistencia se presenta al Banco cuando un país lo necesita (suele hacerlo el Ministerio e Economía), y siempre respetando las prioridades contenidas en las Alianzas Estratégicas con los Países (CPS), una declaración de intenciones preparada conjuntamente por el Banco y por las autoridades de gobierno y la sociedad civil del país miembro. Este documento se basa en la Estrategia de la Pobreza, si existe, y contiene un análisis de las que serán sus áreas prioritarias de desarrollo mientras dure la vigencia de sus postulados, que viene a ser un período de 5 años, cuando puede tener lugar la asistencia técnica y económica del Banco. Los proyectos de inversión de los candidatos, una vez identificados de forma conjunta por las autoridades del gobierno, se valoran en función de los méritos de sus objetivos de desarrollo, su incidencia sobre la pobreza, los beneficios en relación a los costes, las actividades que se realizan y las políticas fiduciarias, sociales y medioambientales del Banco que puedan aplicarse en cada caso.

mico y a las realidades sociales y, por este motivo, se ha prestado mayor atención a la protección de aquellos activos del patrimonio que estaban en situación de riesgo, como el proyecto del Valle de Vilcanota, en Perú, o bien se ha fomentado el potencial de desarrollo de economías con enclaves sagrados y ciudades históricas, como sucedió con el Proyecto para el Desarrollo de la Región de Copán, en Honduras.

Dicho en dos palabras, las inversiones que ha hecho el Banco Mundial en materia de cultura se han guiado por los principios siguientes:

- Apoyo al potencial de desarrollo económico local para generar empleo y aumentar los puestos de trabajo y las oportunidades de generación de ingresos en el caso de negocios de la zona o que pertenecen a personas que viven en ella.
- Fortalecimiento de la capacidad de gobierno local a través de una mejor gestión y planificación municipal, ampliando la base imponible y la capacidad de recaudación de impuestos y desarrollando una estrategia de inversión pública a largo plazo que contemple un paquete de medidas encaminadas a reducir la pobreza.
- Mayor protección de los valores naturales y del patrimonio cultural frente a la negligencia o el uso indebido, utilizando tecnologías más limpias.
- Mejora de la inclusión social, la identidad y la cohesión a través de la participación, dando a la gente poderes y capacidades para la toma de decisiones colectivas.
- Aumento de la habitabilidad de pueblos y ciudades, y de su sensación de ser únicos y exclusivos.
- Fomento de la creatividad y la innovación en la prestación de servicios.

El trabajo actual del Banco en materia de cultura y desarrollo se articula en distintos departamentos y áreas temáticas de la institución, especialmente la revitalización urbana, el desarrollo económico local, el apoyo a los Estados más frágiles y el desarrollo social. La asistencia se canaliza hacia regiones y ciudades que contienen emplazamientos protegidos, paisajes naturales y culturales, monumentos icónicos y manifestaciones o expresiones vivas de un valor cultural. Como se ilustra en las secciones siguientes, el alcance de estos programas ha tenido un impacto positivo en el bienestar de los más pobres, un impacto considerable para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que depende en gran medida de las percepciones y los patrones culturales que se han cultivado a lo largo del tiempo para conseguir, por fin, que se cumplan los derechos humanos y se cubran nece-

sidades que aún quedan por cubrir, como una vivienda adecuada y el acceso a servicios sociales de calidad, pero también para que aumente la capacidad productiva de la sociedad de manera creativa, integradora y sostenible.

Revitalización urbana

En la actualidad, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, y más del 90 por 100 del crecimiento urbano se registra en el mundo en vías de desarrollo.¹² Las estructuras históricas, los vecindarios tradicionales, los paisajes callejeros y los parques son espacios de gran valor social y tienen un enorme potencial de desarrollo, dado que su referencia simbólica confiere identidad a un lugar y puede llegar a inspirar una nueva forma de desarrollo urbano. Si el patrimonio arquitectónico está adecuadamente protegido y se gestiona bien puede aportar a las comunidades beneficios duraderos y oportunidades para mejorar las condiciones de vida de los residentes, especialmente en áreas poco cuidadas o con un historial que las hace proclives al riesgo, para rehabilitar edificios, fomentar el uso de tecnologías más limpias y aprovechar los edificios tras un proceso de readaptación. Las características únicas de las ciudades históricas y los paisajes culturales son bienes públicos cada vez más escasos y costosos. En un contexto más amplio, el del mundo globalizado, la uniformidad prevalece en el diseño y en la construcción de edificios; la impronta de los edificios y su forma de comunicar tiende a reforzar la uniformidad, la homogeneidad de la forma urbana, en todo el planeta. Las ciudades que han sufrido un proceso de revitalización y de regeneración de sus barrios históricos, con un conjunto significativo de activos patrimoniales, han llegado a ser más competitivas a la hora de atraer nuevas inversiones y han aumentado su base de conocimientos y sus capacidades institucionales. Además, para la mayor parte de las ciudades que tratan de combatir el aumento de la pobreza y la falta de oportunidades económicas, la conservación del patrimonio se ha erigido en fuente de creación de empleo. Estudios recientes han demostrado que la rehabilitación del centro histórico de las ciudades y de sus edificios es una tarea importante, que crea aproximadamente un 50 por 100 más de puestos de trabajo que la construcción de edificios nuevos. El empleo de materiales de construcción y técnicas tradicionales implica la adquisición de mercancías y la contratación de servicios locales, y una mayor circulación del dinero por la economía local, que la que provoca la nueva cons-

12. Se prevé que esta tendencia continúe en las poblaciones urbanas del sur de Asia y África, y es posible que incluso se duplique en los próximos 20 años. La Estrategia de Gobierno Urbana y Local del Banco contempla el apoyo a la revitalización de las ciudades como algo fundamental para dotarlas de servicios de calidad, bien dirigidos y adecuados para sus poblaciones en aumento y para generar actividad económica y mitigar los problemas asociados con el entorno urbano, como la delincuencia. Véase WORLD BANK, *Systems of Cities: Harnessing Urbanization for Growth and Poverty Alleviation* (2010).

trucción¹³. La recuperación de edificios existente reduce el impacto medioambiental porque se generan menos residuos, menos escombros y, por lo tanto, se evita el transporte a los vertederos; de la misma forma contribuye esa tendencia, que se ha desarrollado entre arquitectos y constructores, de reutilizar piezas de construcción, con lo que se ahorran costes. Por último, la centralidad de los núcleos históricos urbanos constituye una ubicación ideal para pequeños negocios, sobre todo para industrias creativas con gran valor añadido. Estas actividades suelen dotar a sus vecindarios de un aura cultural y de vitalidad, ofreciendo nuevas oportunidades para su supervivencia.

Cultura y revitalización urbana

Los proyectos financiados por el Banco Mundial apuntaban a la conservación de los barrios históricos de las ciudades –que suelen enfrentarse a la presión de la rápida urbanización y la invasión de la nueva construcción– para proporcionar un paquete de inversión y asistencia técnica destinadas a la mejora de los servicios básicos –agua potable, alcantarillado, transporte–, la recuperación de los ingresos en los hogares donde eran más escasos, la conservación de los edificios históricos para nuevos usos productivos y el fortalecimiento del papel de las agencias municipales dedicadas a la planificación urbana, la conservación del patrimonio y el desarrollo del turismo. También ha fomentado la realización de inventarios del patrimonio, estudios de evaluación, estrategias de conservación y planes de gestión para ciudades y enclaves considerados por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad. La rehabilitación de edificios históricos en el caso antiguo de Tbilisi, **Georgia**, fue decisiva para estimular la inversión privada para renovar los bloques de viviendas, consiguiendo un nuevo flujo de residentes y visitantes gracias a la apertura de hoteles, restaurantes, tiendas y galerías, que aumentaron los ingresos de la ciudad.

Desarrollo económico local

Las tasas de desempleo y de infraempleo siguen en aumento en muchos países en vías de desarrollo¹⁴. Las economías que se apoyan en la cultura, sin embargo, han probado que pueden generar microempresas y pequeñas y medianas empresas (PYME) que son lo suficientemente ligeras y flexibles como para prosperar y seguir siendo competitivas en la economía global de hoy. Este sector de la economía es el mayor proveedor de puestos de tra-

13. RYPKEMA, Donovan, *Economics and the Built Cultural Heritage, Heritage and Beyond*, Departamento de publicaciones del Consejo de Europa (2009).

14. WORLD BANK, *Noticias sobre el desarrollo*: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/> (2010).

bajo en casi todos los países en desarrollo, especialmente de nuevos puestos de trabajo, y una importante fuente de innovación tecnológica. En las PYME también tienden a recalcar los trabajadores con menores ingresos, y a veces son la única fuente de empleo en regiones desfavorecidas y áreas rurales. Hay un sector que registra un crecimiento especialmente rápido: el turismo cultural. En general, este tipo de turistas se quedan más tiempo en los sitios, visitan más lugares y gastan más dinero en cada viaje que los turistas de otro tipo¹⁵. Según las estadísticas de la Organización Mundial del Turismo, de las Naciones Unidas, las ganancias del sector son significativas: el turismo internacional representaba más del 70 por 100 de las exportaciones en los países en desarrollo sólo en 2008¹⁶. Además de suponer un importante incentivo para la conservación de los enclaves históricos y un apoyo para la cultura viva, el turismo cultural puede contribuir a la reducción de la pobreza: se trata de un sector trabajador y con inventiva, donde un alto porcentaje de los puestos de trabajo y pequeñas oportunidades de negocio recaen en las mujeres y en los jóvenes. Las infraestructuras asociadas al desarrollo del turismo, como los sistemas viales y de suministro de agua y energía, también proporcionan a las comunidades locales unos servicios de importancia, especialmente en áreas remotas que, de otro modo, quedarían excluidas de las inversiones generales¹⁷.

Cultura y desarrollo socioeconómico

Al apoyar el crecimiento económico basado en los productos culturales, los proyectos del Banco Mundial han financiado el trabajo analítico, el desarrollo, el *marketing* y la promoción de nuevos productos, el fortalecimiento de la capacidad institucional, las instalaciones e infraestructuras del emplazamiento, la formación por sectores y el acceso a la financiación para artesanos y artistas de la interpretación. El Banco ha invertido también en la protección de la propiedad intelectual de la música y del conocimiento etno-botánico. En **Honduras**, el crecimiento de la economía local de una de sus regiones más pobres se logró con el apalancamiento de la riqueza del patrimonio maya, lo que aumentó el empleo local en un 18 por 100, que benefició a las mujeres y los artesanos indígenas. En **Rusia**, un innovador Fondo Cultural que contemplaba la asignación de becas por concurso, destinado a museos de propiedad federal, bibliotecas, archivos y teatros de San Petersburgo, permitió lanzar nuevos productos y generar ingresos con comercios propios.

15. RICHARDS, Greg (editor), *Cultural Tourism: Global and Local Perspectives*, Hawthorn Hospitality Press, Binghamton N.Y. (2007).

16. UNWTO, *Facts and Figures: Information, Analysis and Know How* (2008) <http://unwto.org/facts/eng/economy.htm>

17. ROE, D. y Penny Urquhart, *Pro-Poor Tourism: Harnessing the World's Largest Industry for the World's Poor*, Instituto Internacional de Medioambiente y Desarrollo (2001).

Desarrollo social

Más de la cuarta parte de la población de los países en vías de desarrollo viven en condiciones de extrema pobreza, con 1,25 dólares o menos por día¹⁸. No obstante, la investigación de estas situaciones ha mostrado que la pobreza es más que la mera escasez de recursos materiales. La pobreza es vulnerabilidad, exclusión y aislamiento, lo que genera un alto grado de impotencia¹⁹. La globalización económica ha traído consigo una homogeneización cultural, dominada por la presión de la cultura popular, que ha dado como resultado una interrupción en la continuidad de las tradiciones y los valores que antes dieron significado a la existencia, y ha provocado una sensación de de-subicación y de alienación en muchas comunidades. La investigación indica que, a escala local, el desarrollo se logra mejor si se construye sobre unos cimientos sólidos de identidad cultural, dignidad, autoestima, solidaridad y una serie de interacciones de apoyo. Reconocer y apoyar las manifestaciones culturales y el patrimonio de los pobres y excluidos puede suponer una importante inversión en autoestima, puede fortalecer algunas comunidades y ayudarles a encontrar nuevas vías para mejorar su forma de vida²⁰. Por otra parte, suele suceder que el más pobre de los pobres, entre los grupos más vulnerables, pertenezca a una minoría étnica. Aunque suelen describirse como “tradicionales”, sus culturas distan mucho de ser estáticas, tienden a la continua evolución y se adaptan a nuevas realidades y circunstancias. Sin embargo, si el cambio se produce demasiado deprisa para que una comunidad sea capaz de absorberlo, puede asfixiar los resultados positivos en el ámbito social que se perseguían en un principio. El desarrollo implica un cambio, y si lo induce una fuerza externa puede desestabilizar los patrones locales de relación socioeconómica y desplazar la base cultural de las comunidades.

Cultura y apoderamiento social

El Banco Mundial ha destinado algunas herramientas de evaluación social a garantizar que el proyecto de los frutos esperados, mientras se reduce cualquier posible impacto negativo mediante normas y procedimientos operativos que salvaguarden la política medioambiental o la relativa a los pueblos indígenas, la propiedad cultural y el habitat natural, entre otros. Los proyectos que apoya el Banco también se han centrado en dar poderes a los pobres y a los grupos en riesgo de exclusión social para que tomen parte en las decisiones que

18. WORLD BANK, *Global Economic Prospects: Crisis, Finance, and Growth* (2010).

19. NARAYAN, Deepa, et al. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, Oxford University Press, 2000.

20. WORLD BANK, *Culture and Sustainable Development: Framework for Action*, Banco Mundial, 2002.

afectan a sus vidas y a su futuro desarrollo. También se ha prestado especial atención a los contextos locales, culturales y sociales, a la hora de diseñar los proyectos. Entre los ejemplos podemos citar las inversiones autónomas, destinadas a mejorar la situación de los indígenas y los descendientes de africanos en **Ecuador**, o las inversiones relativas al género, como las llamadas industrias del campo de **Uzbekistan**, que han dado a las mujeres la ocasión de entrar en el mercado laboral y contribuir con sus ingresos al bienestar de sus familias.

Reconstrucción después de un conflicto y apoyo a los estados frágiles

Muchos de los países más pobres del mundo se enfrentan al círculo vicioso del conflicto. En torno al 80 por 100 de los más pobres han sufrido al menos una guerra durante los últimos 15 años. La cultura puede ser un catalizador para el conflicto y una baza para la reconciliación, aunque, como está estrechamente vinculada a la identidad social y personal, los individuos pueden sentirse amenazados cuando se enfrentan a las diferencias. Por otro lado, si la cultura, con su selección de símbolos y valores, representa una identidad compartida, podrá sentar las bases para restablecer una propiedad común, una herencia compartida que puede haber servido de objetivo de los ataques o sufrido algún daño. Hay una correlación entre la persecución y la expulsión sistemáticas de las comunidades étnicas y religiosas y la obstrucción de sus expresiones culturales y su patrimonio religioso.²¹ En las zonas de conflicto surge una gran necesidad de servicios y productos provocada por el aumento de las poblaciones urbanas, ya que la gente huye de las áreas rurales donde es más evidente el conflicto, o la penuria, o la falta de servicios básicos ocasionada por el corte de suministros o la destrucción deliberada de las infraestructuras vitales. Es trágico, pero el patrimonio arquitectónico que sirve de símbolo a los grupos culturales, espirituales y étnicos también ha sufrido la destrucción en tiempos de conflicto. Algunas iniciativas han dado con el modo de propiciar la reconciliación de las comunidades y el respeto mutuo apoyando la restauración de edificios y monumentos que son un orgullo para el país y promoviendo las expresiones de patrimonio intangible, como la música o la poesía, que se consideran neutrales y todo el mundo aprecia. Al dar a algunos grupos locales de diversa procedencia la oportunidad de unirse para recuperar sus símbolos culturales se refuerza la posibilidad de una paz duradera, requisito indispensable para el desarrollo económico sostenido en estos estados.

21. RIEDLMAYER, Andrés J., *Destruction of Cultural Heritage in Bosnia-Herzegovina: A Post-war Survey of Selected Municipalities* (2002): <http://hague.bard.edu/reports/BosHeritageReport-AR.pdf>

Cultura y reconciliación

Desde ciertas iniciativas de renombre, como la rehabilitación del Puente de Mostar en **Bosnia-Herzegovina**, hasta la mejora del alumbrado en las áreas pobladas por albaneses del antiguo Bazaar de Skopje, en **Macedonia**, la cultura ha asumido un papel vital a la hora de eliminar prejuicios y fomentar el diálogo, lo que ha permitido al Banco Mundial actuar en pos de la paz y la estabilidad. Además de invertir en seguridad, infraestructuras básicas y servicios sociales en áreas de conflicto, el Banco ha apoyado la investigación de las causas del conflicto, las necesidades sociales de los estados frágiles, el diálogo y la educación para fomentar el entendimiento entre culturas y la revitalización del patrimonio dañado, ya sea tangible o intangible. Los proyectos comunitarios han unido a la sociedad civil y a los gobiernos locales. Los medios públicos de comunicación, especialmente las emisoras de radio en comunidades aisladas, han recibido el apoyo necesario para alcanzar y promover la tolerancia. Se ha promovido la formación de profesores y la producción de material escolar adecuado para enseñar a los alumnos la historia y el valor del patrimonio de los grupos étnicos y religiosos en sus comunidades.

3. Los retos

Muchos son los retos que afectan a las vías con que contamos para fortalecer los vínculos culturales mediante el desarrollo. Desde una perspectiva política, los modelos para el crecimiento económico impulsados por el suministro y basados en la entrada de capital y en la transferencia tecnológica, preocupados por el aumento de la productividad y los ingresos, tienen que darse cuenta de los beneficios que la cultura puede reportar al sector y a las actuaciones para el desarrollo. Las opciones que ofrecen las políticas públicas se ven afectadas por la falta de información fiable sobre el impacto de la inversión en la cultura: pocos países cuentan con un sistema sólido de indicadores que permitan hacer un seguimiento de las actividades y ponderar los resultados como parte de un sistema de información cultural integral, fiable y actualizado. Esta información de base puede mejorar claramente el clima empresarial en muchos lugares donde inversores y comunidades locales convergen en la evaluación de los activos patrimoniales existentes y en el empleo de agentes concretos, incluidos los funcionarios públicos, el sector privado y las organizaciones comunitarias o sin ánimo de lucro. Entre los retos a los que se enfrentan está la necesidad de mejorar la evaluación de los beneficios socioeconómicos que supone invertir en cultura: hay que comenzar por mejorar la propia capacidad de aplicar sistemáticamente las herramientas y medidas de un método de evaluación de contingencias, basado en los sondeos de opinión y en el que la disposición a pagar sea un parámetro habitual en los programas de desarrollo y el diseño del proyecto: así

se podrán valorar los resultados esperados en materia de cultura, lo que supone trabajar con una base de datos más precisa y comparable.

Desde un punto de vista institucional, el papel de la cultura como campo transversal que debe explotarse en aras del desarrollo necesita una dirección clara en cuanto a la estrategia y al marco operativo. Los expertos han observado que, con pocas excepciones, los ministerios de cultura suelen contar con un presupuesto escaso; con sus fondos no pueden expandir sus programas operativos. También está aceptado que las relaciones entre instituciones culturales y financieras, igual que las relaciones entre el sector privado y el comunitario, pueden salir beneficiadas si adoptan un marco operativo con capacidad específica para coordinar, por ejemplo, la articulación de agencias especializadas y agentes comunitarios, y si se hace acopio de los recursos necesarios para financiar una serie de prioridades estratégicas.

Desde la perspectiva social, uno de los aspectos más comunes que debe tenerse en cuenta es la necesidad de proteger a los residentes con ingresos escasos y a los negocios sin estabilidad, que con frecuencia no pueden pagar más impuestos o rentas más altas en áreas o emplazamientos rehabilitados del casco histórico. La mayor parte de los ayuntamientos está todavía revisando sus instrumentos reguladores y sus programas de subvenciones, por ejemplo, para proteger a estos residentes con escasos recursos y a las empresas más vulnerables de la vecindad. Los instrumentos municipales más innovadores, como los programas para el control de las rentas y los edificios de propiedad municipal, que se venden o alquilan a personas con ingresos bajos, o los subsidios cruzados entre préstamos hipotecarios de distintos niveles, pueden beneficiar a los más necesitados. De manera alternativa, las viviendas que son propiedad del ayuntamiento y que pueden alquilarse a personas con rentas bajas también pueden resultar útiles en este sentido, ya que consolidarían una diversidad social de gran riqueza y la presencia de personas de distintos niveles económicos en los centros históricos.

Desde el punto de vista de la gestión del patrimonio cultural, las inversiones en el sector y la prestación de servicios todavía tienen que enfrentarse a desafíos estructurales que están pendientes en la mayoría de las ciudades en los países en vías de desarrollo, como la especulación desenfrenada en tierras y propiedades, los marcos reguladores incompletos y que nadie obliga a cumplir, la autoridad municipal fragmentada e incapaz, y la supervisión de que es objeto la escasez de recursos: un pretexto habitual para continuar posponiendo las obras de mantenimiento y dejar que las estructuras se degraden, o permitiendo la demolición de edificios, lugares y monumentos irremplazables para dejar espacio a nuevos esquemas de desarrollo nuevos, más modernos y rentables.

Todo esto se agrava, además, por el reparto desigual de ingresos y riqueza, la violencia, la fragmentación de las áreas urbanas, el adocenamiento y el acceso, también desigual, a los servicios básicos. Todas estas circunstancias siguen siendo un desafío para la capacidad que tiene una ciudad de enfrentarse al declive de los vecindarios del centro, *locus* de monumentos arquitectónicos, de emplazamientos históricos y de paisajes culturales de gran valor, depósito de una significativa dotación patrimonial.

4. Principales lecciones que se obtienen de la experiencia del Banco Mundial

La experiencia generada por los proyectos que ha financiado el Banco Mundial, sobre todo en los últimos 20 años, nos ofrece una serie de lecciones de gran valor y sirve como referencia práctica para los políticos a escala sectorial y de comunidad. En general, la experiencia muestra que el logro de un proceso de desarrollo duradero, impulsado por la cultura, exige una serie de compromisos que están relacionados entre sí y afectan a todos los niveles: el político, el de elaboración de programas y el de implantación del proyecto, como vemos a continuación:

1. *Realizar inversiones y promover actividades en las instituciones pertinentes para institucionalizar sus enfoques, sus procedimientos y sus actividades más allá de la vida del proyecto (en palabras del Banco mundial, “el ciclo” del proyecto).* Esto exige un compromiso político de primer orden, que deberán asumir los principales encargados de la toma de decisiones, en el plano ministerial, respaldados por la solvencia de fondos y recursos acordes con las necesidades de uso y conservación adecuados de los bienes patrimoniales. En general, se tiende a actuar de forma aislada, una agencia determinada se embarca en una obra urgente de conservación, incluso en una rehabilitación de emergencia de monumentos o emplazamientos, y los fondos se terminan antes de tiempo. Es fundamental asegurar el compromiso de la administración, su implicación y liderazgo durante todo el ciclo de la inversión. Este es el caso del **Proyecto para el desarrollo de la región del Valle de Copán**²², donde el gobierno de Honduras (representado por los ministros de Economía, Turismo y Cultura) se comprometió a participar en una estrategia de desarrollo integral en una de las regiones más pobres del país, el Valle de Copán, enfatizando la riqueza del patrimonio maya como vía para mejorar la calidad de los servicios públicos y generar nuevas oportunidades económicas para los habitantes de la zona. La participación, desde el principio, de los agentes clave en la identificación del proyecto, el acuerdo del gobierno con el sector privado y el fortalecimiento de la conciencia cultural a través de una agencia especializada, en términos de selección

22. Honduras, Proyecto para el desarrollo de la región del Valle de Copán (2003–09, 13 millones de dólares USA), Informe de finalización del proyecto (Núm.: ICR899), Banco Mundial (2010).

de prioridades para el desarrollo de la zona y la definición del potencial y las posibles tendencias, fueron decisivos para que el proyecto tuviera éxito. Por el contrario, el plan estratégico previsto para la regeneración del casco histórico de San Petersburgo, en Rusia, que formaba parte del **Proyecto de rehabilitación del centro urbano de San Petersburgo**²³, aprobado en foros públicos, un proyecto que era adecuado y estaba previsto llevar a cabo en un plazo razonable, que se mantuvo en vigor durante mucho tiempo y con una estructura organizativa concebida para materializar sus recomendaciones, resultó completamente ineficaz: como carecía de liderazgo, el Plan Estratégico no consiguió la aprobación de la rama legislativa local. Entre los principales defectos, en materia administrativa, se contaron una capacidad insuficiente para la coordinación y la colaboración entre los comités municipales (o departamentos), debidos en parte al hecho de que, para poner el marcha el proyecto, se estableció una estructura paralela a la administración municipal dirigida por un consorcio internacional controlado por el Ministerio de Construcción. Esto se convirtió en factor inhibitorio de la “institucionalización” del proyecto y sus funciones operativas dentro de la estructura administrativa local. Entre los efectos a largo plazo, de dicho arreglo organizativo se encuentra la pérdida de una oportunidad importante: un proceso de aprendizaje más amplio, junto a especialistas locales y administradores públicos, que hubieran sacado provecho de esta experiencia, un aspecto clave cuando se persigue una reforma institucional.

2. *Fomentar la formación de los jóvenes y fortalecer el papel de la comunidad como principal guardián de la conservación del patrimonio local.* La mayor parte de los expertos coinciden en que es esencial dar cierto poder a las comunidades locales y lograr que una serie de personas interesadas tome parte en la planificación y puesta en marcha de programas y proyectos. Quienes proponen la planificación participativa sostienen que esta medida proporciona un escenario adecuado para legitimar los procesos democráticos de toma de decisiones; a través de ella se pueden además mitigar los problemas sociales y las disputas que suponen un conflicto de intereses, y mediar en ellos en fases muy tempranas del proceso de planificación, de manera integral y transparente. La participación de la gente en los planes de conservación del patrimonio se considera además una importante experiencia pedagógica, dado que fomenta el aprendizaje activo sobre derechos de los ciudadanos y permite profundizar en cuestiones que afectan a la vida de la gente, utilizando como vehículo la discusión pública. La movilización local puede conseguirse con ejercicios de visualización de lo planificado, encuestas –que forman parte de una planificación estratégica urbana o regional–, o elaborando planes para preparar el área, por

23. Rusia, Proyecto para el centro urbano de San Petersburgo (1995–2002, 31 millones de dólares USA), World Bank, Informe de finalización del proyecto (Núm.: 25014), Banco Mundial, 2002.

mencionar sólo algunos. El **Proyecto de rehabilitación de la Medina de Fez**²⁴, en Marruecos, sirvió para financiar aproximadamente la mitad de las inversiones planificadas (250) en el centro histórico de la ciudad, destinadas a mejorar las viviendas. La rehabilitación de las partes comunes de los edificios de viviendas contaba con la participación de los residentes y con el apoyo de 16 asociaciones de vecinos. En conexión con las organizaciones de esta comunidad, el proyecto abordó la rehabilitación de 26 calles peatonales que daban acceso a más de 540 edificios en total. Este enfoque innovador ha permitido mejorar la ciudad con una inversión sensata en la conservación del conjunto de viviendas históricas de Fez.

3. *Determinar un enfoque a largo plazo y planificar las actividades de operación y mantenimiento futuras para las instituciones locales, que permitan garantizar unos resultados duraderos en materia de desarrollo.* Aunque es un componente relativamente pequeño, el Componente de mejora de infraestructuras de la vecindad del **Proyecto Piloto de Mostar** en Bosnia-Herzegovina²⁵ resultó ejercer sus efectos positivos a largo plazo en todo el ámbito de la ciudad. Llevado a cabo con el apoyo del Aga Khan Trust for Culture, la UNESCO y el WMF (Fondo Mundial de Monumentos), su objetivo era preservar el carácter histórico del Casco Antiguo mediante una serie de iniciativas a escala vecinal y con la adopción de algunas directrices arquitectónicas. Se diseñó un plan de acción centrado en el contexto histórico que afectaba al vecindario histórico que rodea al antiguo puente. Este componente del proyecto vinculaba el puente con su entorno mediante la renovación de espacios públicos y estructuras, y condujo a la rehabilitación integral de todas las infraestructuras de la parte antigua de la ciudad. Para garantizar la continuidad de las obras una vez finalizado el proyecto, la última actuación de la unidad que coordinaba el proyecto fue promover el establecimiento de la Agencia *Stari Grad*, que había establecido y ratificado formalmente el ayuntamiento de la recién recuperada ciudad de Mostar. Esta agencia quedó encargada de la gestión y el mantenimiento de las inversiones destinadas al proyecto y de la conservación histórica del casco antiguo. Todos los materiales del proyecto, así como los planes y estrategias que se desarrollaron al amparo del mismo se revirtieron a esta agencia permanente y han constituido las bases de su programa de trabajo.

24. Marruecos, Proyecto de rehabilitación de la medina de Fez (1998–2005, 14 millones de dólares USA), Banco Mundial, Informe de finalización del proyecto (Núm.: 35074), Banco Mundial, 2006.

25. Bosnia-Herzegovina, Proyecto piloto para el patrimonio cultural de Mostar (1998–2004, 4 millones de dólares USA), Banco Mundial, Informe de finalización del proyecto (Núm.: 32713), 2005.

4. *Propiciar la co-responsabilidad en el sector privado para, a través de la conservación del patrimonio, garantizar la relevancia de las inversiones hechas por el sector público y las agencias para el desarrollo.* Uno de los principales desafíos de todo proyecto de revitalización urbana es la rehabilitación de viviendas. Normalmente, la mayor parte de ellas sufren las consecuencias físicas de un largo proceso de deterioro y abandono, además de las implicaciones socioeconómicas de dicho deterioro, sobre todo el empobrecimiento de la población residente, la ausencia de inversores, la exposición a las inclemencias del tiempo. Todo ello redundará en una desvalorización de los edificios en el marco inmobiliario, la expansión de espacios urbanos inseguros y la ausencia de servicios básicos. La rehabilitación de estas áreas es costosa y la mayor parte de las instituciones locales carecen de los recursos, los fondos, incluso de la autoridad necesarios para renovar los bloques de viviendas de propiedad privada. Por ello resulta esencial adoptar un marco regulador adecuado y sopesar los incentivos que atraerían al sector privado a participar en un esfuerzo público. Para atraer al benefactor privado y conseguir que actuase como promotor, en el proyecto de restauración de edificios históricos del casco antiguo de Tbilisi, el **Proyecto para el patrimonio cultural de Georgia**²⁶ se optó por la financiación de obras públicas claves, como la restauración el empedrado de las calles, la iluminación y el paisajismo urbano; se ofrecieron subvenciones a los propietarios para arreglar las fachadas y las viviendas, se dio empleo a profesionales cualificados en la construcción y en la conservación de este tipo de bienes y formación especializada a los empresarios. Estas intervenciones fueron vitales y se ha demostrado el impacto que tuvieron en la revalorización de las casas, lo que ha llevado a que se aumente la inversión privada en la renovación de algunos de los principales edificios históricos de la ciudad.
5. *Fomentar la educación e invertir en concienciar a la gente, fortaleciendo su interés en los planes y en la inversión a largo plazo.* En dos palabras, como reza el dicho popular: uno sólo se preocupa de lo que entiende, de ahí la importancia de invertir en un trabajo analítico básico y de interpretar la cultura como parte de los programas generales de educación, destinados sobre todos a escolares, jóvenes y visitantes. Si suscitamos esta conciencia mediante visitas de estudio, acompañadas de una documentación bien preparada, interpretando las señales que en los mapas simbolizan monumentos y lugares y los signos y carteles que se ven en algunos de ellos (y que se han diseñado y creado específicamente en centros de interpretación) ampliaremos el conocimiento que pueden adquirir los visitantes en relación con el significado artístico, histórico, cultural y espiritual

26. Georgia, Proyecto para el Patrimonio Cultural (1998–2003, 4,5 millones de dólares USA), Informe de finalización del proyecto (No: 29316-GE), Banco Mundial, 2004

de los lugares sagrados que aparecen marcados en un área determinada. Para el **Segundo proyecto para el desarrollo del turismo en Jordania**²⁷ se realizaron estudios de viabilidad, desarrollo económico y conservación del patrimonio cultural tanto en Karak como en Jerash. Estos estudios sentaron las bases para las obras piloto que se realizaron en ambas ciudades y para las iniciativas que iba a financiar el Banco Mundial en el curso de su tercer proyecto de desarrollo en este país. También se realizaron estudios similares en otras ciudades con importantes ejemplos de patrimonio cultural y con un potencial de desarrollo del turismo. Corrieron a cargo del Ministerio de Turismo y Patrimonio, y su objetivo era valorar el potencial de desarrollo de las ciudades y las opciones de control de riesgos.

6. *Colocar la unidad de ejecución del programa cerca de la población objetivo.* La experiencia muestra que estableciendo unidades de gestión descentralizadas es más fácil hacer un reparto de poderes y se puede iniciar una colaboración con los interesados locales en la fase de diseño e implantación del proyecto. Si se gestionan bien, estas unidades pueden además ofrecer una base operativa óptima que permite la asociación con una serie de instituciones y la interacción con los representantes de la sociedad civil y con los sectores público y privado de manera puntual y fluida. Un equipo multidisciplinar con la formación adecuada resulta esencial para garantizar que las actividades del proyecto se vinculan de manera eficaz a la materialización de las correspondientes prioridades del municipio y a las iniciativas del sector privado. Después de un período con una tasa muy baja de lanzamiento de proyectos, el **Proyecto de rehabilitación del Valle de Vilcanota**²⁸ en Perú, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCETUR) decidió “descentralizar” las actividades de puesta en marcha del proyecto y las tareas cotidianas de gestión, y las trasladó de Lima a Cuzco, donde tiene su sede la autoridad regional COPESCO. Esta medida no sólo agilizó la puesta en marcha del proyecto, sino que –más importante aún– permitió apalancar los recursos del proyecto, dada la disponibilidad de fondos procedente de los impuestos sobre la renta (recaudados de las regalías del gas natural) en la región de Cuzco, haciendo posible la construcción de una infraestructura viaria y otras actividades que, originalmente, no estaban incluidas en el marco del proyecto.

27. Jordania, Segundo proyecto para el desarrollo del turismo (1997–2005, 32 millones de dólares USA), Informe de finalización del proyecto (Núm.: 34554), Banco Mundial, 2005

28. Perú, Proyecto de gestión y rehabilitación del Valle de Vilcanota (2004–11, 8,8 millones de dólares USA), Documento del proyecto (Núm.: 46934), Banco Mundial, 2008

7. *Establecer alianzas estratégicas técnicas y aprovechar el conocimiento de los expertos para garantizar que programas y proyectos se llevan a cabo de manera eficaz.* El empleo de técnicos especializados durante las fases de diseño y ejecución del proyecto es vital para enfrentarse a los retos que puedan plantearse en el curso de realización del mismo, sobre todo la necesidad de opiniones de expertos. Las organizaciones escogidas como asociadas tienen que contar con un historial sólido y una amplia experiencia en el campo que avalen su competencia y capacidad en la conservación de monumentos y lugares históricos o actividades socioeconómicas relacionadas con ellos. Similar a otras muchas ciudades de China, la ciudad de Chongqing, de 3.000 años de antigüedad, tuvo que enfrentarse al dilema de recuperar las antiguas vecindades o conservar el patrimonio cultural. Aunque el ritmo del crecimiento económico y del desarrollo habían contribuido a modernizar Chongqing, se produjeron al mismo tiempo una serie de pérdidas significativas en el patrimonio cultural de la ciudad, muy antiguo. El **Proyecto para el entorno urbano de Chongqing**²⁹ financió una experiencia piloto para la conservación del patrimonio cultural y la gestión de un complejo histórico de sedes gremiales que databa de la dinastía Qing.³⁰ Esta experiencia piloto supuso el punto de inflexión para salir del enfoque tradicional que se venía dando a los proyectos del entorno urbano en China y que, anteriormente, rara vez habían tenido en cuenta los aspectos culturales a la hora de diseñar un proyecto. Las obras de restauración e interpretación de alta calidad no sólo han conseguido dotar de significado a la zona, para que residentes y visitantes disfruten del estilo de vida tradicional con sus comercios, teatros y restaurantes, sino que además han proporcionado al gobierno local un nuevo modelo de desarrollo para la ciudad, al dar valor a su destacada arquitectura, enclave único para actividades culturales y empresariales. Apuntalaron este éxito un diseño cuidado y una ejecución de los trabajos artísticos que dirigió el gobierno del distrito y que se llevó a cabo en colaboración con expertos en conservación y restauración.
8. *Adoptar un diseño y un uso apropiado de los materiales para que los proyectos de inversión en grandes estructuras puedan dar resultados positivos en cuanto a apoyo de la conservación y gestión de la protección de los bienes culturales.* Los objetivos más habituales en el sector del transporte incluyen la reducción de las emisiones

29. China, Proyecto para el entorno urbano de Chongqing (2000–09, 200 millones de dólares USA), Informe de finalización del proyecto (Núm.: ICR1128), Banco Mundial, 2010.

30. Los gremios eran asociaciones de personas que compartían intereses sociales y económicos, que tenían el mismo oficio o procedían del mismo lugar. Se constituyeron a finales de la dinastía Ming (1366–1644). Tenían su base en edificios multifuncionales en los que se celebraban diversas actividades sociales y religiosas.

del tráfico, el ruido y la vibración para mejorar la calidad de vida de los residentes y para no perjudicar a los bienes patrimoniales de las áreas en cuestión. La polución daña la superficie de los monumentos y las vibraciones afectan a los elementos estructurales antiguos; el ruido del tráfico perturba la atmósfera histórica y no permite la contemplación pausada que muchos de estos enclaves ofrecen. El **Proyecto para la rehabilitación de carreteras de Camboya**³¹ recuperó diez viejos puentes de la Carretera Nacional 6 que conecta Phnom Penh con Siem Reap y el enclave de Angkor, Patrimonio de la Humanidad. Los puentes formaron parte de la “ruta real” de la Dinastía Angkor, y son algunos de los ejemplos más significativos de la arquitectura civil del país. Los mismos principios se aplican a la energía, a la gestión de residuos sólidos y al sector de las aguas y el alcantarillado, como en el caso del **Proyecto para el entorno urbano de Zhejiang**³², en China, donde los principales componentes del proyecto de la municipalidad de Shaoxing incluían la renovación de las viviendas tradicionales y la conservación de cinco vecindarios históricos que se fueron configurando a lo largo del canal y representan un estilo de vida tradicional que está a punto de desaparecer. Además de las conexiones con el alcantarillado, el proyecto rehabilitó el canal dragando, reparando el muro de contención y recuperando una sección cerrada del canal para mejorar la circulación del agua, lo que sirvió para organizar un circuito en barco turístico.

9. *Establecer los cimientos de un programa encaminado a mejorar las capacidades de personas e instituciones y a fortalecer los vínculos entre instituciones en el plano nacional y local.* El **Proyecto para el desarrollo de la comunidad de Macedonia**³³ se concibió y se puso en marcha en un entorno hostil, tras un conflicto, y en el contexto de un proceso reciente de descentralización. En su núcleo había una estrategia para fortalecer sus bazas, dirigido a las instituciones puente (tanto a escala local como nacional) y para aumentar el conocimiento mutuo de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil. Además se quería potenciar el papel del Ministerio de Cultura, digitalizando los inventarios de emplazamientos emblemáticos y los modelos de gestión ejemplares en materia de bienes culturales que se habían detectado, nuevamente, a escala local y nacional. El proyecto mejoró notablemente la capacidad de las ONG a la hora de proporcionar orientación y apoyo a través de los coor-

31. Camboya, Proyecto de rehabilitación de carreteras (1999–2006, 47,6 millones de dólares USA), Informe de finalización del proyecto (Núm.: ICR313), Banco Mundial, 2007.

32. China, Proyecto para el entorno urbano de Zhejiang (2004–11, 334 millones de dólares USA), Documento del proyecto (Núm: 26359), Banco Mundial, 2003 y notas de las visitas de campo.

33. FYR de Macedonia, Proyecto para la cultura y el desarrollo de la comunidad (2004–07, 8,7 millones de dólares), Informe de finalización del proyecto (Núm.: ICR74), Banco Mundial, 2007.

dinadores regionales del proyecto y de especialistas en desarrollo comunitario que ayudaron a las comunidades locales y a las ONG a establecer prioridades, preparar documentación y a poner en marcha y hacer un seguimiento de las iniciativas de recogida de datos encaminados a evaluar los beneficios sociales de las inversiones realizadas. Como resultado de todo esto, una serie de municipalidades participantes han decidido abordar de manera independiente, gracias a la experiencia adquirida, la planificación financiera, las actividades para obtención de fondos, la puesta en marcha del proyecto y la consecución de inversiones, al tiempo que proporcionar un apoyo técnico continuado a las ONG locales. La mayor parte de los coordinadores han sido contratados por las autoridades locales, con lo que se mejora su capacidad institucional. Al apoyarse en la actuación de personas cualificadas, subcontratando actividades específicas y delegando obligaciones y responsabilidades en organizaciones locales, el objetivo del Ministerio ha sido optimizar el uso de sus recursos y centrarse de manera exclusiva en temas políticos, incrementando así su capacidad para desempeñar su mandato.

Conclusión

El objetivo de este artículo es revisar el papel que desempeña la cultura en el desarrollo, tal y como se ha visto en las experiencias de apoyo del Banco Mundial en los últimos tiempos, primero con una sección resumida sobre los resultados de las investigaciones y la base de conocimientos que subyace a las políticas públicas y, a continuación, con una disertación sobre las formas en que se ha ido incorporando la cultura, como bien público y con valor social, a las prácticas de desarrollo y a través de una serie de programas y proyectos de reciente implantación apoyados por el Banco Mundial. A posteriori, la práctica ha revelado que existe una demanda de asistencia para el desarrollo relacionada con la protección y con el empleo sostenible de los bienes culturales, tanto en la erradicación de la pobreza como en la educación, en la reconstrucción de un país tras un conflicto y en los proyectos de reconciliación o de crecimiento económico. La principal conclusión de este artículo es que la cultura no puede definirse como un valor añadido en una inversión pública o privada, sino que es más bien el medio que permite llegar a un fin con una perspectiva de desarrollo más amplia. Los casos que se exponen en este artículo también sugieren que invertir en cultura y en patrimonio cultural no sólo tiene un resultado en el plano económico, sino que con ello se estrechan los lazos sociales, se crea un escenario para celebrar la herencia y la exclusividad y mejora notablemente el gobierno local y nacional, con el consiguiente impacto en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

III.3. Mecanismos financieros y de integración en América Latina y Caribe

DESARROLLO INTEGRAL Y ODM EN AMÉRICA LATINA. EL PAPEL DE LA CAF

Enrique García¹

La naturaleza de los desafíos que enfrenta América Latina está en permanente evolución. En los años recientes se han presentado nuevos problemas que añaden complejidad a la agenda regional en la segunda década del siglo XXI. La diversidad de niveles y estilos de desarrollo se ha ampliado; la región ha sido desplazada por las economías emergentes de Asia respecto de varios indicadores comparativos relevantes, y existen indicios de que, como conjunto, América Latina estaría cayendo en la trampa de los países de ingreso medio, porque no puede competir con las economías de salarios bajos del Asia, ni cuenta con la capacidad tecnológica de las economías industrializadas.

Después de varios años de aplicar políticas estrictas en materia fiscal y monetaria, que se han traducido en una robusta capacidad de enfrentar los impactos de la crisis financiera global, la región necesita ahora, sin abandonar esas políticas, adoptar un conjunto de alineamientos que orienten sus estrategias de desarrollo a largo plazo a fin de alcanzar los niveles de crecimiento económico necesarios para reducir la pobreza extrema y cumplir en plazo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el presente documento se presentan las principales ideas que guían el accionar de la CAF en tal contexto. El documento se compone de una primera sección dedicada a caracterizar la evolución institucional de la Institución, poniendo de relieve sus principales logros de las cuatro décadas pasadas.

La segunda sección se ocupa de los principales desafíos que deben resolver los países latinoamericanos en el futuro inmediato, y luego se presentan, en la tercera sección, los ejes centrales del enfoque de CAF sobre el desarrollo integral.

El documento concluye con algunas consideraciones relacionadas con la articulación de una nueva trama de actores del desarrollo integral y la necesidad de fortalecer su interacción, particularmente en el nivel local.

1. Presidente Ejecutivo de la CAF.

CAF: una historia de creciente compromiso con el desarrollo de América Latina

La CAF nació en el marco de la institucionalidad andina como el músculo financiero de la integración subregional. En 1968, los gobiernos de los países miembros suscribieron el Convenio Constitutivo, concibiendo a la entidad como un banco múltiple y agencia de promoción del desarrollo y de la integración andina. Dos años más tarde, CAF inició formalmente sus operaciones, con un capital autorizado de USD 100 millones y un capital suscrito de USD 25 millones. Hoy en día, el capital autorizado asciende a USD 10.000 millones, y el capital pagado, más las reservas derivadas de las utilidades retenidas (patrimonio neto), alcanzan USD 5.000 millones. Asimismo, los activos de la Institución pasaron de USD 160 millones, en sus inicios, a USD 16.000 millones en la actualidad.

Algo similar ocurre en lo que se refiere al incremento de sus operaciones a favor de los países accionistas. En sus primeros diez años de existencia, CAF aprobó operaciones cuyo valor total era de USD 600 millones, lo cual da un promedio anual de USD 60 millones. Tan sólo en el último quinquenio (2005-2009), el total de aprobaciones resultó en USD 34.000 millones. Éstas han tenido una amplia diversificación geográfica y se han dirigido a sectores estratégicos para la región, tanto en el ámbito público como privado. Lo anterior ha convertido a la Institución en la principal fuente de financiamiento de los países andinos, así como una de las principales fuentes para América Latina, especialmente en materia de infraestructura y energía. En los últimos cinco años, por ejemplo, de un total de USD 41.000 millones que han aprobado todos los organismos multilaterales a los países andinos, CAF ha representado el 56 por 100 del total.

Desde el inicio de sus actividades, CAF ha apoyado a sus países accionistas con fondos especiales, por lo general no reembolsables, destinados a canalizar recursos hacia actividades estratégicas y complementarias al negocio principal de la Institución. En la última década, la asignación de las utilidades a estos fondos asciende a USD 500 millones.

Hasta la década de los noventa, la Institución operaba principalmente con el capital aportado por sus países miembros y recursos externos generalmente de corto plazo. Sin embargo, a partir de 1992 se puso en marcha una estrategia financiera destinada a diversificar las fuentes y los plazos de obtención de los recursos, reducir sus costos y mitigar los riesgos asociados a tasas de interés y monedas, reforzando así la función catalítica de CAF en la captación y canalización de fondos en condiciones competitivas para las operaciones que lleva a cabo en sus países accionistas. Hoy, cerca de un 90% de los recursos se obtienen en los mercados internacionales de capital, así

como de la banca internacional, de agencias gubernamentales y de mecanismos de financiamiento de exportación. También CAF ha ampliado considerablemente su acción catalítica mediante diversos mecanismos de cofinanciamiento.

Gracias a la solidez financiera demostrada a lo largo de los años, así como al apoyo de sus accionistas, la prudencia en el manejo de sus políticas de crédito y su independencia, CAF se ha convertido en el emisor frecuente latinoamericano con las más altas calificaciones de riesgo. Lo anterior ha permitido que las emisiones de bonos a mediano y largo plazo se realicen en los mercados internacionales de capital bajo términos cada vez más competitivos, distribuidos en los principales mercados de capital (Estados Unidos, Europa, Japón y algunos mercados regionales), en diversas monedas y con plazos de hasta 20 años.

La decisión de abrir su capital accionario a otros socios de América Latina y el Caribe, en los noventa, fue un hecho de vital importancia que permitió expandir, más allá de las fronteras andinas, tanto la vocación integracionista de CAF como su base operativa. Actualmente, además de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, entre sus accionistas se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, y 14 bancos privados de la región. Adicionalmente, en 2008 entró en vigencia la modificación al Convenio Constitutivo que permite la adhesión de nuevos países de América Latina y el Caribe en su condición de miembros plenos. Ello se constituye en un hito en la historia de CAF y fortalece, una vez más, la unidad regional, el ejercicio de una agenda renovada de desarrollo sostenible, y su capacidad financiera y posición privilegiada en los mercados internacionales de capital. Bajo este marco, ya cinco países accionistas incorporados en esta nueva etapa (Argentina, Brasil, Panamá, Paraguay y Uruguay) han formalizado su carácter de miembros plenos de la Institución.

CAF no sólo ha profundizado su dimensión latinoamericana, sino que también ha avanzado en la construcción de puentes de cooperación con el resto del mundo. En este sentido, ha suscrito acuerdos de cooperación con otras instituciones, bancos de desarrollo y agencias de exportación de diversos países y regiones como Estados Unidos, Canadá, Europa y Asia.

Las políticas de financiamiento e inversión de proyectos, y los lineamientos estratégicos que ha sostenido la Institución a lo largo de los años, le han permitido ampliar sus campos de acción y consolidarse no sólo como el brazo financiero del proceso de integración regional, sino como una pieza clave para el desarrollo de América La-

tina. Asimismo CAF se constituye, hoy en día, en un importante centro de pensamiento y de generación de conocimiento, en la perspectiva de contribuir al proceso de elaboración de políticas públicas en la región.

La dimensión y el alcance de sus operaciones se han expandido notablemente hacia actividades relacionadas con la integración y el crecimiento económico, con el desarrollo social, con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, con la transferencia de conocimientos y tecnología, la competitividad y el emprendimiento, el fortalecimiento de los sistemas financieros y del sector privado, la modernización estatal y la descentralización, la democracia, la gobernabilidad y la reafirmación de valores éticos.

Construir una visión enfocada en los desafíos del presente

Con miras a cumplir con sus funciones institucionales, la CAF requiere actualizar periódicamente las orientaciones de su estrategia corporativa, a fin de acomodarla a las necesidades efectivas de sus países miembros. Éste es precisamente uno de esos períodos en que se lleva a cabo un intenso debate sobre los nuevos paradigmas y enfoques que requieren los países latinoamericanos para encarar los desafíos de su desarrollo integral. Como no podía ser de otra manera, CAF ha ampliado sus enfoques sobre el desarrollo sostenible y se han incorporado criterios de integralidad en la visión institucional de largo plazo.

Los dilemas de América Latina en la presente coyuntura incluyen desafíos inéditos que reclaman cambios en muchos modos de pensar, así como el establecimiento de instancias para la reflexión sobre la nueva constelación de objetivos que es preciso conciliar.

Es menester tomar en cuenta también que los actores del desarrollo ya no son únicamente los gobiernos. Para alcanzar las metas del crecimiento con equidad en un contexto ambientalmente sostenible deben participar también los sectores empresariales y la sociedad civil.

La acción de CAF se enmarca en una agenda para el desarrollo integral. Ésta apunta al logro de un crecimiento alto, sostenido, sostenible y de calidad: **alto**, para comenzar a corregir la brecha de desarrollo con respecto a países de altos ingresos; **sostenido**, para evitar que el crecimiento sea errático y volátil, como lo ha sido en las últimas décadas, y para asegurar la continuidad del progreso económico y del bienestar social; **sostenible** en sus dimensiones ambientales y sociales, para asegurar la viabilidad intergeneracional del capital natural, respetar la di-

versidad cultural y sustentar la gobernabilidad democrática en la región, y de **calidad**, lo que implica que el crecimiento debe ser inclusivo, de tal manera que reduzca la inequidad y la pobreza en la región. Para lograr estos objetivos, el crecimiento debe ser cada vez menos dependiente de las cambiantes condiciones del entorno económico internacional, y más bien debe sustentarse en una transformación de sus economías que mejore su productividad, agregando valor a las ventajas comparativas nacionales, y aumente la inversión en todas las formas de capital: el humano, el social, el natural, el físico, el productivo y el financiero.

En el marco de esta agenda de desarrollo integral, CAF tiene la misión de fortalecer la integración regional y el desarrollo sostenible, no sólo a través de la infraestructura física, sino también de acciones en los ámbitos del desarrollo social, la sostenibilidad social y ambiental, la competitividad y la inserción internacional de los países latinoamericanos.

La actual coyuntura resulta propicia para reflexionar sobre los avances realizados por los países latinoamericanos durante los últimos años y, especialmente, sobre los desafíos que tendrán que enfrentar a futuro con miras a lograr un desarrollo sostenible que beneficie a la mayoría de sus ciudadanos.

Como punto de partida, es importante notar que los países de la región han tenido los últimos años frente a sí una gran ventana de oportunidad para sentar las bases de un crecimiento sostenido de calidad. La mayoría de los países latinoamericanos aprovechó esta coyuntura para construir fundamentos macroeconómicos más sólidos. También durante el período de bonanza se le dio un rol prioritario a la problemática social en la agenda de políticas públicas. Así, no sólo el ciclo económico redundó en una reducción de la pobreza y el desempleo, sino que mediante políticas públicas mucho más activas se logró reducir los niveles de desigualdad en algunos países que históricamente han padecido de elevados niveles de inequidad y exclusión. Se ha perseverado en mejorar las condiciones sociales de los individuos, consiguiéndose, por ejemplo, cobertura casi universal en educación primaria y lográndose avances significativos en materia de salud. A esto se suma el surgimiento de una clase media fortalecida que cuenta con mayores oportunidades de progreso social y mayor acceso a servicios básicos que le era esquivo en el pasado.

Pese a estos avances, no se puede afirmar que todos los países de la región hayan aprovechado a cabalidad este período de crecimiento y estabilidad para avanzar con igual vigor en todos los frentes. Esto se aplica especialmente a las economías que se beneficiaron de una bonanza derivada de sus dotaciones de recursos naturales.

En algunos países se presumía erróneamente que la bonanza económica iba a ser permanente. Esto, ciertamente, introdujo una actitud de complacencia y desincentivó la puesta en marcha de reformas necesarias. Similarmenete, se supuso que los buenos resultados económicos obtenidos eran exclusivamente producto de las políticas adoptadas. No obstante, este no es necesariamente el caso, ya que factores externos que están fuera del control de las autoridades, como los favorables términos de intercambio, explican en gran medida varios de los resultados obtenidos.

Los países de la región pueden sacar un conjunto de lecciones de la experiencia reciente y de la comparación con otras economías que han sido más exitosas en lograr un desarrollo económico y social estable e inclusivo.

En este contexto, es importante reflexionar sobre las limitaciones estructurales al desarrollo que siguen caracterizando a las economías latinoamericanas. En primer lugar, las exportaciones de la mayoría de países latinoamericanos permanecen altamente concentradas y basadas principalmente en productos primarios, patrón que se ha exacerbado recientemente con el auge de los mercados de materias primas. Comparando la evolución de la concentración de las exportaciones de la región con la de otros países del mundo, se aprecia que, aunque en los últimos treinta años se ha registrado una cierta tendencia hacia la diversificación, las exportaciones de la región continúan más concentradas y, por lo tanto, más vulnerables a cambios en las condiciones externas.

A lo anterior se suma el hecho que la bonanza económica de los últimos años no vino acompañada de incrementos sostenidos en los niveles de inversión y productividad, cimientos indispensables para lograr un mayor crecimiento económico. Por el contrario, se amplió la brecha que separa a América Latina de las economías en desarrollo más dinámicas, incluidas las asiáticas. La tasa de inversión doméstica en la región es baja e insuficiente para sostener un mayor crecimiento económico. Esto responde en parte al hecho de que prevalece una baja tasa de ahorro interno –por cada dólar que gastan los gobiernos, las empresas y familias latinoamericanas, sólo ahorran 20 centavos y el resto se consume–. Es claro que, para lograr un mayor crecimiento y acortar la brecha que separa a la región del resto del mundo, los países latinoamericanos tienen que invertir y ahorrar más. Duplicar el nivel de ingresos per cápita de América Latina en un lapso de dos décadas demandaría incrementar la tasa de inversión doméstica en al menos cinco puntos del producto. Este esfuerzo sin duda requiere que se movilice tanto el ahorro doméstico como el ahorro externo, sin los cuales no podrían financiarse estas mayores inversiones.

El crecimiento de la región no sólo está inhibido por la baja tasa de inversión, sino también por la baja competitividad y productividad que adolece la mayoría de países latinoamericanos. De hecho, según los índices del Foro Económico Mundial, los países de América Latina y el Caribe recurrentemente se ubican en posiciones relegadas, superando sólo a los países de África sub-Sahariana en los *rankings* de competitividad. Los desafíos más críticos tienen que ver con la calidad de la infraestructura y de la educación superior y entrenamiento, el grado de preparación tecnológica e innovación y el desarrollo institucional.

A pesar de los avances realizados, la región sufre de una infraestructura deteriorada y de baja calidad, y adolece de problemas asociados con una logística deficiente, elevados costos de transporte y baja eficiencia portuaria y aduanera. En materia educativa, los países latinoamericanos también sufren deficiencias importantes, tanto en la cantidad como en la calidad en comparación con otras regiones. A lo anterior, debe sumarse el hecho de que la región no parece estar aprovechando las oportunidades de transferencia tecnológica a través del comercio, de la inversión extranjera directa y de la adquisición de licencias de conocimiento, factores críticos detrás del éxito de muchas economías emergentes. Por último, y probablemente uno de los problemas más acuciosos está vinculado con el bajo grado de desarrollo de las instituciones en América Latina. Existen debilidades en una gama amplia de ámbitos que van desde el clima de negocios hasta el adecuado funcionamiento del sistema judicial y el Estado de derecho.

Por lo expuesto, persiste un conjunto de problemas comunes a la mayoría de países latinoamericanos que aún limitan su crecimiento potencial. A la necesidad de fortalecer sus fundamentos microeconómicos y de construir una plataforma de competitividad, se suma el desafío de encarar grandes deficiencias en materia social. De hecho, las oportunidades de progreso económico y social que tienen los habitantes de la región son aún limitadas. Ello explica, por un lado, por qué persisten elevados niveles de pobreza en la región; y, por el otro, el hecho de que la distribución del ingreso sigue siendo la más desigual del mundo. Así, a pesar de los avances recientes, más de un tercio de la población latinoamericana vive aún en condiciones de pobreza, y un octavo en pobreza extrema. Por otro lado, el 5 por 100 más rico de la población latinoamericana se apropia de casi un tercio de los ingresos de la región, mientras que en países desarrollados la misma proporción de la población obtiene el 13 por 100 del total de los ingresos.

Los costos económicos y políticos de esta problemática son hoy claros y se reflejan en ciertos países en una elevada polarización económica y escasa cohesión social, así como en las mayores demandas de actores previamente

excluidos en términos de participación ciudadana, respeto de sus derechos fundamentales, acceso a servicios básicos y oportunidades que les permitan una mayor movilidad social. Estas carencias afectan particularmente a determinados grupos de la sociedad –caracterizados por diferencias de género, edad o etnia, entre otras–, que son muchas veces relegados a posiciones subordinadas dentro de la misma, o son discriminados. Lo anterior, sin duda, erosiona el grado de cohesión social existente.

No puede olvidarse que el desempleo, la informalidad y las asimetrías de los mercados laborales son algunas de las causas de la desigualdad y la exclusión en América Latina. El empleo puede ser un mecanismo de inclusión e integración si se crean nuevas fuentes de empleo decente, o puede contribuir a ampliar la fragmentación si aumenta el subempleo y la informalidad. En todo caso, el desempleo lleva a otras formas de exclusión como la falta de acceso a la salud y la pérdida de autoestima como sentido de pertenencia.

Con cerca de dos tercios de los empleos generados en el sector informal, el más importante desafío que tienen las políticas de empleo frente a la cohesión social es la de proteger a este sector y buscar formas alternativas para su modernización. Además, una política vigorosa de estímulo social a la adquisición de activos productivos resulta clave en el camino de reducir la desigualdad social y simultáneamente, fortalecer la inclusión y la cohesión social.

En un contexto de vulnerabilidad externa, como el que se ha mencionado anteriormente, es por consiguiente fundamental preservar las mejoras logradas durante los últimos cinco años en las condiciones sociales de los países latinoamericanos. En un sentido más amplio, los pobres son usualmente más vulnerables a los *shocks* macroeconómicos, debido a que estas personas tienen acceso limitado al mercado de crédito, tienen trabajos más informales e inestables y sufren los efectos de largo plazo de las recesiones (pérdida de capital humano, salud y educación, entre otros). Al respecto, las crisis macroeconómicas no sólo afectan los niveles de vida de las personas, sino que también limitan en alguna medida la habilidad para salir de la pobreza. Por ello, un adecuado manejo económico, como factor preventivo de las crisis económicas, debería ser una de las primeras prioridades de cualquier estrategia de lucha contra la pobreza. Esto debería incluir mecanismos de protección a los programas sociales relevantes frente a recortes presupuestarios durante el ajuste fiscal, así como redes de protección que proporcionen la ayuda dirigida a los más necesitados.

Incidir sobre las agendas económica, social y ambiental de LA REGIÓN

Estabilidad macroeconómica y eficiencia microeconómica

Si uno de los pilares de la visión de desarrollo de CAF es la estabilidad macroeconómica, la capacidad de la Institución para ayudar a los países a mantenerla frente a eventos externos resulta crucial. En ese sentido, América Latina ha respondido eficazmente a los retos de la reciente recesión económica global, habida cuenta que para 2009 y 2010 los indicadores macroeconómicos son positivos en la mayoría de los países de la región. En esa situación económica compleja, CAF desempeñó un papel importante al apoyar a sus países miembros en forma decisiva, anti-cíclica y oportuna. Ello se puso de manifiesto con el nivel récord de aprobaciones de préstamos en 2009 (US \$9,2 mil millones, lo que representa un incremento de 15 por 100 respecto al año anterior), así como el significativo apoyo prestado a los países miembros a través de las operaciones de desembolso rápido y líneas de crédito contingentes. Este tipo de operaciones ascendió a US \$ 1,6 mil millones en 2009. Además, se intensificó el apoyo a los sistemas financieros públicos y privados de la región, y se respaldó las estrategias de lucha contra la crisis de los Gobiernos.

De otro lado, CAF también asigna una relevancia trascendental dentro de su visión del desarrollo integral a la eficiencia microeconómica y, por ende, al fortalecimiento de la competitividad de los países latinoamericanos. Para ello, se ha priorizado la metodología de los “clúster” como una forma de mejorar la integración dentro de diferentes industrias. Un clúster significa para nosotros una aglomeración de empresas, ubicada en una región específica o una ciudad, que tiene una ventaja competitiva para competir a nivel mundial. Con el fin de apoyar el proceso de internacionalización de los clústeres, se ha creado alianzas con organizaciones públicas y privadas, organismos locales y nacionales y las empresas privadas. Ello nos permite aumentar la cooperación, la innovación y desarrollar instituciones de apoyo. Por ejemplo, hemos apoyado a los productores de alcachofas y espárragos en el Perú, a los fabricantes de vinos en Mendoza (Argentina) y a los cultivadores de flores en la Sabana de Bogotá (Colombia), para que sean actores relevantes en los mercados globales. En otras palabras, CAF está firmemente comprometida a ayudar a una industria para aumentar su cuota de mercado como un productor mundial. A través de estos proyectos, CAF ha aprendido que mejorar la productividad en América Latina es uno de nuestros mayores desafíos. Para lograr este objetivo tenemos que desarrollar capacidades que mejoren la colaboración pública y privada, priorizar decididamente la innovación e identificar aquellos grupos que tienen tanto la voluntad y las condiciones para competir a nivel mundial.

Igualmente, CAF ayuda a promover el acceso a servicios financieros para las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina. La Institución invierte en y extiende facilidades de crédito a las instituciones que sirven a los seg-

mentos de PYMES de nuestras economías. Financiamos cuarenta instituciones de microfinanciación y fondos de inversión que a su vez proporcionan crédito y servicios de ahorro para ocho millones de personas. A través de nuestras inversiones en veinte fondos semilla promovemos el espíritu empresarial, la creación de empleo y el desarrollo de nuevos productos y servicios. Para ayudar a mejorar el acceso al crédito para las PYME también hemos desarrollado productos financieros a la medida, tales como mecanismos de riesgo compartido con los sistemas nacionales de garantía.

ODM: La equidad y la inclusión como vías para la corrección de la desigualdad

Entre las tareas comunes no resueltas de la región destaca sin duda la necesidad de corregir las enormes desigualdades que acompañan a las situaciones de pobreza que caracterizan a más de un tercio de la población latinoamericana.

Considerando a la inequidad y exclusión social existentes en América Latina y el Caribe como variables relevantes que explican los actuales niveles de pobreza, ha sido indispensable enfatizar la estrategia corporativa en la realización de programas que contribuyan al cambio de esta situación.

El mejorar la equidad e inclusión social contribuirá al cumplimiento de los ODM, a cambiar la percepción de bienestar social y, con ello, a fortalecer las condiciones de gobernabilidad democrática, al tiempo de lograr una mayor cohesión social.

Sobre la base de estas consideraciones, CAF ha decidido que los flujos de financiamiento (y las mejoras en las condiciones financieras ofrecidas) estén preferentemente orientados a apoyar programas y proyectos que beneficien principalmente a los más pobres y vulnerables de la sociedad. Asimismo, en cuanto a mejorar las condiciones de inclusión social, se propicia el financiamiento de proyectos destinados a dotar de servicios básicos (agua, alcantarillado, tratamiento de aguas servidas, disposición de residuos sólidos, entre otros) principalmente a poblaciones excluidas. El Programa Integrado de Agua de CAF ha financiado en los últimos siete años proyectos por encima de 2 mil millones de dólares, aumentando la cobertura, la calidad del servicio y el agua para más de 15 millones de beneficiarios. Agua de calidad y su adecuada distribución contribuirán a mejorar las condiciones de salud por todos los efectos positivos que esto conlleva.

En la misma línea de reflexión está el interés de impulsar los proyectos que apunten a mejorar las condiciones de vivienda, tanto en nuevos desarrollos inmobiliarios de carácter social como en la regeneración urbana de zonas

marginales ubicadas dentro o en la periferia de las principales ciudades de América Latina, a través del Programa Integrado de Desarrollo Urbano. Vivienda como base de la política familiar, y ciudades como el espacio dinámico donde se concentrará el crecimiento poblacional y las oportunidades de mejora en la calidad de vida, son prioridades de trabajo en esta nueva visión de desarrollo integral.

En el ámbito de desarrollo social, para el período 2004-2010 se han aprobado más de 54 proyectos por un monto superior a los 5.100 millones de dólares.

Del mismo modo, CAF, a través de su programa de sostenibilidad social, busca fortalecer la capacidad productiva y las redes de capital social, así como promover el desarrollo cultural y comunitario como un vehículo para la inclusión social. Estos esfuerzos se llevan a cabo a través del Programa de Desarrollo Integral Comunitario, que está dirigido específicamente a las comunidades y los productores excluidos del modelo socio-económico formal, proporcionando capacitación, asistencia técnica y equipos para fortalecer las organizaciones de productores locales. Este esfuerzo ha beneficiado a más de 50.000 personas en organizaciones de base; así como también ha permitido la capacitación productiva de más de 40.000 personas y la formación de 320 promotores comunitarios de salud. Por otra parte, el Programa de Acción Social por la Música y el Programa de Acción Social por el Deporte, financiados por fondos no reembolsables de CAF, están encaminados a integrar a niños y jóvenes en la sociedad estimulando su creatividad, a través de la música y el deporte. En particular, el programa musical, durante sus diez años de existencia, ha fomentado la creación de orquestas sinfónicas en toda la región y formado a 40.000 jóvenes, 380 profesores y 50 *luthiers*, mientras que el programa deportivo ha formado a 10.000 niños y 300 maestros en los países de América Latina, en colaboración con diversas organizaciones deportivas.

La educación de calidad

De manera complementaria también se ha previsto una atención preferencial al sector educación para propiciar cambios estructurales en la formación de base de la pirámide mediante la utilización de las tecnologías de la información y la computación. Esto pretende coadyuvar a disminuir la brecha de competencias informáticas existente entre distintos grupos sociales y a mejorar el acceso, disponibilidad y uso de equipos y programas apropiados. Desde otra perspectiva, se espera que estos cambios contribuyan a la democratización de oportunidades y a un adecuado aprovechamiento de las mismas por parte de amplios grupos sociales cuando éstas se presenten.

La educación y la informatización, conjugadas, contribuyen a una mayor adquisición de activos simbólicos propios de la nueva era global. La educación mejora la equidad, contribuye a la competitividad y es fuente de identidad cultural, en la medida en que los educandos interiorizan la valoración positiva de la igualdad de derechos y el respeto a las diferencias de género, étnicas y culturales propias de las sociedades latinoamericanas.

La educación de calidad forma parte medular del fortalecimiento de la cohesión social en la medida en que contribuye a reducir la pobreza, prepara a las personas para el ejercicio ciudadano, protege a los grupos más vulnerables y fomenta una mayor equidad en el acceso a oportunidades de bienestar.

La situación educativa de la región, que mejoró sensiblemente en las últimas décadas en materia de cobertura, muestra deficiencias preocupantes en términos de calidad. La ampliación de la educación no se ha traducido en un mejoramiento de las condiciones salariales: los jóvenes latinoamericanos están hoy mejor preparados que sus padres, pero reciben en los mismos cargos remuneraciones más bajas. Los retos educativos del futuro se deben concentrar en la educación preescolar, la educación especial, el mejoramiento de la gestión educativa y la descentralización del sistema a través de una mayor transferencia de recursos técnicos y financieros.

Asimismo, se requiere explorar la relación entre nuevas tecnologías de la comunicación y la educación misma y rescatar la importancia de la educación pública para acometer el formidable desafío de ofrecer preparación técnica a más de cien millones de jóvenes latinoamericanos en los próximos años.

Educación, formación de capital humano y empleo como una consecuencia de las mejores oportunidades que se presenten son elementos consustanciales del desarrollo individual que se pretende estimular. Empleo de calidad, como una característica superior del desarrollo del mercado de trabajo, será por lo tanto el resultado de las políticas e incentivos que la sociedad latinoamericana propicie en su visión de futuro.

Cabe destacar que, en la enseñanza técnica, CAF promueve un esfuerzo dirigido a beneficiar a los adultos jóvenes entre 16 y 26 años de edad, que no tienen los conocimientos y aptitudes para ingresar al mercado laboral. Los resultados de la primera fase de este programa demuestran que el 92% de los estudiantes matriculados se insertaron rápidamente en el mercado laboral con un salario mensual promedio de 600 dólares.

La cohesión social

La cohesión social tiene que ver con la identidad compartida y con la solidaridad que se da entre los distintos grupos sociales a pesar de sus diferentes niveles de ingreso y disponibilidad de oportunidades. Ambos atributos no constituyen un dato de partida, sino el resultado que se alcanza mediante diversas políticas públicas.

Relaciones sociales cercanas como las de la familia, el vecindario, las asociaciones de padres o de vecinos, sumadas a las que llevan a compartir sentimientos de grupo por razones de etnia, raza o religión, y las que identifican los individuos dentro de una misma clase, conforman el capital social de una sociedad. Como capacidad colectiva de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, el capital social constituye la expresión más tangible de la cohesión social.

Las políticas inclusivas, formuladas en atención a contextos culturales específicos, representan un instrumento relevante en el cumplimiento de los ODM. Apuntan a reducir la discriminación en términos genéricos a través del desarrollo de capacidades, el mejoramiento de las condiciones generales del ingreso y la actualización de políticas tradicionales en materia de empleo, educación e integración de los sectores informales; también operan de manera selectiva, integrando a la sociedad sectores marginados como las mujeres, los afro descendientes, los indígenas, los enfermos de sida, los discapacitados y los núcleos de pobres demostrados. La inclusión debe contribuir a fortalecer el concepto de solidaridad como forma de integración positiva mediante el desarrollo de formas asociativas a través de las cuales se pueda expresar la sociedad civil.

La responsabilidad social empresarial está incluida en este catálogo de políticas solidarias para la cohesión social. Las políticas relacionadas con el sentido de pertenencia, como parte de una estrategia amplia de cohesión social, apuntan al fortalecimiento del capital social a través de campañas educativas, programas de gestión cultural basados en la transmisión de valores, ampliación de espacios participativos y programas que fortalezcan la legitimidad institucional.

Las políticas participativas están llamadas a abrir caminos formales para la expresión de la sociedad civil organizada, buscando sin embargo que en este campo no se repita el círculo vicioso consistente en que los más excluidos socialmente son los más débiles en términos políticos.

Una sociedad deseable no es una sociedad sin conflictos, sino una sociedad con conflictos apropiadamente resueltos. Para proporcionar marcos adecuados de desarrollo a las personas, la sociedad debe permitirles partici-

par en las decisiones sobre cómo orientar sus principales actividades y en la discusión sobre las reglas de juego que deben regir la comunidad.

La participación colectiva en la fijación de las metas sociales y la ejecución de las políticas con la participación de sus beneficiarios legitima las normas que se expiden para hacerlas efectivas. El papel que cumplen en esta tarea actores claves como las autoridades locales es definitivo. La meta principal es la búsqueda de una mayor legitimidad a través de políticas que fortalezcan la cohesión social mediante la inclusión y el fortalecimiento del sentido de pertenencia.

La sostenibilidad ambiental

La incorporación de las consideraciones ambientales en la estrategia de desarrollo resulta insoslayable en vista de los impactos cada vez más evidentes de las actividades humanas sobre las condiciones climáticas.

Adicionalmente, vale destacar que América Latina enfrenta muchos problemas ambientales relacionados principalmente con el cambio climático, que afectan negativamente a las condiciones de salud y bienestar de la gente, y repercuten también desfavorablemente sobre el desarrollo económico.

La región es excepcionalmente rica en biodiversidad, tanto en especies y variedades genéticas como en ecosistemas. La pérdida de esta riqueza biológica es uno de los principales problemas ambientales que actualmente enfrenta la región. Aun cuando los países latinoamericanos han realizado avances importantes en mejorar estas tendencias y contrarrestar sus efectos, todavía el esfuerzo no es suficiente. En este sentido, los gobiernos de la región deben dirigir sus esfuerzos hacia aspectos críticos como el mejoramiento de la inversión ambiental, el fortalecimiento de las instituciones ambientales y de la gestión correspondiente en otras instituciones sectoriales, así como en desarrollar una mayor capacidad de coordinación entre éstas. Igualmente, es necesario optimizar los esquemas de planificación y ordenamiento territorial, mejorar los mecanismos de política y regulación para el control ambiental, apoyar la descentralización del sector y propiciar una mayor difusión y participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Aunque son remotas las perspectivas de un acuerdo próximo entre las principales economías generadoras de cambios en las condiciones climáticas generales, ése no debe ser un óbice para que los países latinoamericanos establezcan una estrategia destinada a mitigar la emisión regional de gases de efectos invernadero, adoptar polí-

ticas sostenibles de manejo de sus enormes riquezas forestales e impulsar estrategias productivas de bajo contenido de carbono.

Junto a estas acciones imprescindibles, es preciso avanzar también en la incorporación de asignaturas específicas en las escuelas referidas a la responsabilidad colectiva e individual ante las prácticas ampliamente difundidas de contaminación del medio ambiente urbano, así como de uso dispendioso de los recursos naturales renovables y no renovables.

En los límites que cabe, se pueden explorar fórmulas que surgen del acervo cultural, destinadas a revalorizar usos y prácticas de los pueblos indígenas en la relación de la sociedad con el entorno natural.

Por su parte, CAF ha decidido incorporar de manera plena y permanente en el corazón de su proceso productivo una serie de ejes orientadores que garanticen: el manejo responsable de los ecosistemas y recursos naturales compartidos; la capitalización de las oportunidades y el manejo de riesgos e impactos generados por la integración física; la conservación del patrimonio natural y la permanencia de las relaciones funcionales de los ecosistemas, y la promoción de una mayor conciencia ambiental regional que haga posible la valoración estratégica de su capital natural.

CAF reconoce el componente ambiental como determinante en la transformación productiva de la región. De igual manera, la Institución promueve y apoya la generación e incremento del valor productivo del capital natural, así como el desarrollo de los mercados ambientales emergentes y el mejoramiento de la gestión ambiental empresarial y de los sectores productivos, para que, en conjunto, dichas fortalezas impulsen la incorporación sostenible de los países en los mercados internacionales, bajo parámetros de ecoeficiencia.

Consideraciones finales

CAF aplica un enfoque integral para la promoción de los objetivos de crecimiento económico con equidad en sus diversas dimensiones y ampliación de oportunidades para los sectores postergados de América Latina. Es ésta su forma de cooperar en el cumplimiento de los ODM en el ámbito regional.

En su accionar crediticio, CAF busca que todas sus operaciones se atengan a los criterios de maximizar el efecto neto en el aumento de los capitales humano, social, físico e institucional que disponen cada uno de sus países miembros.

A estos efectos se requiere contar con foros apropiados para la conjunción de esfuerzos y sinergias entre los múltiples actores del desarrollo. Para contribuir a ese cometido, es necesario desplegar una estrategia sistemática de alianzas con diversas organizaciones de la región y fuera de ella como se sugiere en esta obra. Constituyen un requisito indispensable, en última instancia, para forjar agendas de desarrollo con visión de largo plazo y fundamentadas en amplios consensos sociales.

UNA TAREA INCONCLUSA: LA INCORPORACIÓN DE LA ECUACIÓN CULTURA-DESARROLLO EN LA TAREA DE LOS MECANISMOS DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

José Rivera Banuet

I. Introducción

La integración en América Latina y el Caribe (ALC) en sus diferentes esquemas ha sido una historia de grandes aspiraciones y pobres resultados. La agenda de la integración latinoamericana y caribeña data de la década de los sesenta y ha evolucionado para responder a las políticas económicas de los países buscando como principio general, sumar esfuerzos para mejorar la posición competitiva de los países a través de mercados ampliados. Los mecanismos de integración se han planteado como objetivo último promover el desarrollo de los países y el bienestar de sus sociedades.¹

En el contexto actual que enfrentan los países de ALC, uno de los principales retos está en buscar formas de promover el desarrollo y de insertarse en el mercado global. La pregunta central de este capítulo es si los mecanismos de integración están dotados para integrar la dimensión cultural en sus agendas y cómo la cultura podría fortalecerlos para poder lograr que los mecanismos de integración en la región promuevan el desarrollo.

1. Por ejemplo, el Acuerdo de Cartagena (2003), que constituye la Comunidad Andina de Naciones (CAN), establece como objetivo elevar el “nivel de vida de los habitantes de la Subregión.” El Tratado de Montevideo (1980), constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), establece que “la integración económica regional constituye uno de los principales medios para (...) asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos” (ALADI 1980). El Proyecto Mesoamérica (PM), por su parte, propone “mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región” en tanto que el MERCOSUR (MS) establece en su Tratado de Asunción (1991), la voluntad de modernizar las economías de los países miembro “para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.” El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) propone la colaboración entre países para promover la integración de la región. Más recientemente, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) lanzó la propuesta de crear el Tratado Comercial de los Pueblos con la Declaración de Otavalo, que también estableció el compromiso de “fortalecer las políticas públicas para el acceso a la (...) educación (...) para los más excluidos”.

En este capítulo nos referimos a educación y acceso a Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para definir el componente cultural de la integración. La cultura, entendida como procesos de educación comunes y de complementación científica y tecnológica, ha ocupado, cuando mucho, un papel marginal en la agenda de la integración latinoamericana y caribeña. La ecuación educación/cultura en los procesos de integración en ALC puede ser un sustento poderoso para desarrollar el tipo de recursos humanos que requiere la región para participar eficientemente en la globalización. Hoy más que nunca el mercado mundial exige habilidades que sean acordes con el uso de tecnologías innovadoras en constante adaptación. La ecuación educación/cultura e integración puede ser sustento para promover una mayor productividad y competitividad de los países de ALC así como para desarrollar ciudadanos capaces de participar de la economía del conocimiento y de la sociedad de la información.

El desarrollo, la reducción de la pobreza y el bienestar de las sociedades fueron metas nuevamente planteadas en el año 2000 en la Cumbre del Milenio. En ésta se planteó una nueva asociación de la comunidad internacional para promover el desarrollo social y la reducción de la pobreza extrema, lo que se alcanzaría en el 2015, a través de los 8 Objetivos del Milenio (ODM). Dos de éstos se relacionan directamente con el ámbito de la educación/cultura: el ODM2, que busca alcanzar la enseñanza primaria universal asegurando que niños y niñas de todo el mundo estén en posibilidad de terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y el ODM8, que propuso crear una alianza mundial para el desarrollo en donde destaca, entre otras cosas, el lograr un mayor acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Para alcanzar este último objetivo los países de la región lanzaron la *Estrategia para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe* en la que fueron invitados a participar los diversos mecanismos regionales y subregionales de integración de LAC, pues las TIC han “resultado ser un tema idóneo para fomentar y acelerar la integración y la cooperación en América Latina y el Caribe” (CEPAL, Programa de la Sociedad de la Información).²

A 5 años de que países y organismos internacionales deban rendir cuentas sobre la consecución de dichos objetivos, los reportes de avances revelan que, por razones coyunturales y estructurales, éstos difícilmente se alcanzarán en la fecha prevista. Aunque en América Latina y el Caribe (ALC) existen indicios de que los países de la región han realizado avances sustantivos, las desigualdades existentes difícilmente se verán reducidas para el 2015, lo que hará difícil el alcanzar las metas del desarrollo tal como fueron planteadas.

2. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/socinfo/noticias/paginas/9/32519/P32519.xml&xsl=/socinfo/tpl/p18f-st.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xsl> (consultado el 30 de julio de 2010).

En este trabajo se examina la forma en que los mecanismos de integración en ALC podrían contribuir a apuntalar el cumplimiento de los ODM 2 y 8 teniendo en cuenta los marcos institucionales e instrumentos con los que están dotados, al tiempo que se considera cómo al cumplimiento de dichos ODM podría fortalecer los procesos de integración, al constituirse como un elemento de revitalización en su conjunto.

Específicamente, apoyar los ODM 2 y 8 en su vinculación con la cultura podría ofrecer una perspectiva novedosa y oportuna para las agendas de los mismos mecanismos, al posicionarlos mejor para alcanzar sus propias metas. Si bien dichos mecanismos presentan importantes deficiencias, diferencias y disparidades en los niveles de integración, podrían estar en posición de apuntalar a los países en sus proyectos y políticas orientadas al cumplimiento de los ODM, utilizando los instrumentos a su disposición.

Por ejemplo, los acuerdos que prevén el establecimiento de zonas de libre comercio podrían contribuir a alcanzar los ODM 2 y 8 usando los instrumentos previstos para la liberalización del comercio de bienes y servicios a través de los 4 distintos modos de prestación.³ Por su parte, las uniones aduaneras, que cuentan con un mandato e instrumentos para profundizar la integración en áreas de política pública más allá de la producción y el comercio, han promovido la integración, incluyendo a la educación y las TICs. En otro orden, los mecanismos de integración orientados a impulsar el desarrollo de infraestructura constituyen un importante apoyo para los países de la región en sus esfuerzos por alcanzar los ODM, al facilitar el transporte de bienes culturales y el establecimiento de una fuerte vinculación transfronteriza entre los países miembros. Por último, los mecanismos que buscan fortalecer la integración están en posición de promoverlos vía proyectos de cooperación en áreas de cultura, TICs y educación.

Es cierto que los procesos de integración en ALC aún son superficiales, en algunos casos más que en otros. A la vez, están lejos de alcanzar su objetivo original de crear zonas de libre comercio, mercados comunes o la infraestructura necesaria para unir a la región. El contribuir a alcanzar los ODM podría darles también vigencia e impulso y, eventualmente, fortalecer la integración de ALC. Para poder aprovechar los beneficios de la integración de nuestra región es absolutamente indispensable que ALC ingrese de lleno en la sociedad de la información y el conocimiento, para lo cual un mayor acceso a las TICs es condición indispensable. Ello redundará en una mayor

3. Existen cuatro modos de prestación de servicios: Modo 1 (venta de un servicio de un país a otro), Modo 2 (viajar para adquirir un servicio, por ejemplo, Turismo o Educación), Modo 3 (establecimiento en el país en donde se va a ofrecer el servicio) y Modo 4 (tránsito de profesionales que van a ofrecer su servicio a otro país).

competitividad y una mejor posición, para que cada país pueda beneficiarse de la integración. Constituiría un beneficio de la integración y la cultura el poder sincronizarlas.

Por ello, este documento examina los alcances e instrumentos de los diversos mecanismos de integración de ALC para incluir la dimensión cultural. Asimismo, ofrece algunas recomendaciones para que estos mecanismos usen sus propios instrumentos para apuntalar el logro de los ODM en los países de ALC.

II. Los Mecanismos y los instrumentos de la Integración en ALC

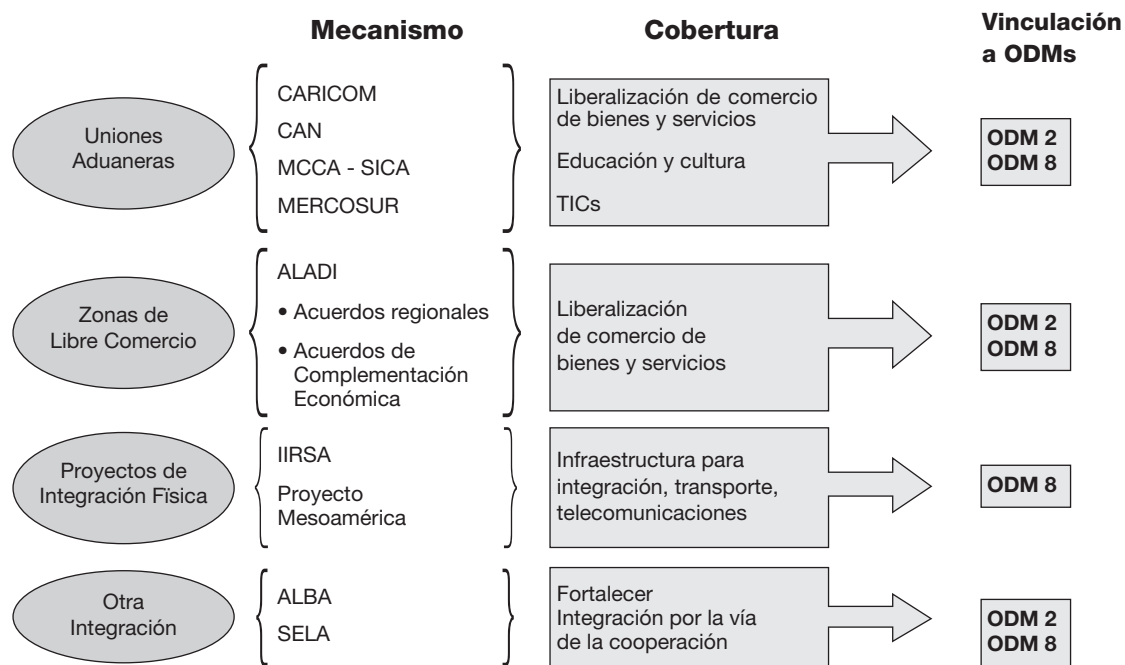
ALC es una de las regiones que presenta los niveles de integración más bajos cuando se la compara con otros bloques. Medido en términos de intercambio de bienes, el comercio intrarregional no ha superado 20 por 100. En 2009, los países de ALC exportaron 17,2 por 100 de sus productos a otros países de la misma región en tanto que las importaciones intraregión representaron 18,9 por 100 (CEPAL mayo 2010, p. 28). A pesar de la diversidad de mecanismos y de sus diferentes actualizaciones, tradicionalmente la región ha mantenido relaciones de comercio e inversiones más intensas con terceros países y regiones que consigo misma.

En este capítulo nos referimos a 4 tipos de mecanismos de integración en la región de ALC (ver Gráfica 1): 1. los que proponen crear zonas de libre comercio y utilizan instrumentos comerciales para alcanzarlas, como los acuerdos regionales, subregionales y bilaterales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); 2. los que buscan crear uniones aduaneras e incluyen temas más allá de los de comercio de bienes y servicios para promover integraciones más profundas en áreas de política pública (ejemplo: educación, telecomunicaciones, transporte), como ha sido el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN); la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano a través del Sistema de Integración Centroamericana, o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); 3. los que impulsan la integración a través del desarrollo de la infraestructura física de la región, como son el Proyecto Mesoamérica⁴ (PM, antes Plan Puebla Panamá) o la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA); y, 4. los que apoyan el fortalecimiento de la integración vía proyectos de cooperación, como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) o la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Estos mecanismos han evolucionado en consonancia con

4. Constituido por 10 países de la región (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana).

GRÁFICA 1.

Tipos de mecanismos de integración en ALC y su vinculación con los ODM



la coyuntura y prioridades de los países de la región y han incorporado marginalmente en sus agendas la dimensión cultural.

La vinculación de la cultura a la agenda de la integración económica no es nueva, pero los resultados son escasos. Desde la década de los noventa, las propuestas emanadas de diversos organismos internacionales orientadas a promover el desarrollo económico y social, así como la reducción de la pobreza, han incluido a la cultura y la han incorporado como un elemento fundamental para lograr dichos objetivos. El *Informe Mundial de Cultura y Desarrollo: "Nuestra Diversidad Creativa"* (1997) planteó al desarrollo y la economía como elementos de la cultura de los pueblos, en tanto que la *Conferencia Intergubernamental de Estocolmo sobre Políticas Culturales para el De-*

sarrollo (1998) estableció recomendaciones para los Estados miembros en sus formas de vincular cultura y desarrollo, buscando integrar las políticas cultural, económica y social como sustento para el desarrollo.⁵ La *Carta Cultural Iberoamericana* (2006) reiteró la necesidad de que las políticas orientadas al desarrollo, la reducción de la pobreza y las desigualdades den prioridad a la dimensión cultural y la diversidad.

Existen algunos ejemplos entre los mecanismos de integración en ALC que han intentado incorporar la educación/cultura con resultados muy poco alentadores. En su Programa de Trabajo 2009, la CAN reconoce que “Los avances en el proceso de integración cultural son aún pequeños.”⁶ Desde 1999 se aprobó la Decisión 460 para la Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural Andino, y en julio de 2004 se creó el Consejo de Ministros de Educación y de Responsables de Políticas Culturales de la CAN. Sus actividades en este ámbito se han enfocado, sobre todo, a promover diferentes expresiones artísticas como la difusión de museos y sus exhibiciones, festivales, conciertos, presentaciones o agendas culturales de la región andina, así como la promoción de las industrias culturales y el desarrollo de normas para la protección de los bienes culturales. Dichas actividades han contribuido marginalmente al proceso de integración andino.

La Agenda Estratégica Andina, aprobada en febrero de 2010, estableció la voluntad de la CAN de reactivar el Consejo Andino de Ministros de Educación y/o Cultura para analizar la posibilidad de desarrollar proyectos para cada país en programas para mejorar la calidad de la educación; promover el talento y formación de recursos humanos para sectores estratégicos, la inclusión educativa de grupos vulnerables; la educación sobre interculturalidad; el establecimiento de indicadores educativos comunes y la homologación de títulos, lo cual podría tener una incidencia positiva sobre la consecución de los ODM, podría ser punto de partida para fortalecer el vínculo entre cultura e integración en la región andina (CAN, 2009, p. 68). Asimismo, la incorporación de estos temas en la agenda de integración podrían llevar al fortalecimiento de la integración andina vía la formación de recursos humanos capacitados para participar y beneficiarse de las oportunidades de la integración.

En la ALADI se han dado intentos fallidos por vincular la cultura y la integración en el área de bienes y servicios. A nivel bilateral, Uruguay y Brasil suscribieron en 1992 el Acuerdo de Alcance Parcial 7, del Artículo 14 del Tratado de Montevideo 80 en el marco de la ALADI, reconociendo que la dimensión cultural en la integración es

5. http://www.oei.es/cultura/cultura_desarrollo.htm (consultado el 15 de julio de 2010).

6. <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi920.pdf> (Consultado el 15 de julio de 2010).

esencial. Su propósito fue crear un acuerdo para la conformación del mercado común del libro latinoamericano, cuyo objetivo era “ampliar los niveles de instrucción, capacitación e información, así como el conocimiento recíproco de las diferentes culturas de los pueblos de la región.” Este aspiraba a convertirse en un acuerdo regional, pero nunca fue adoptado por el resto de los países de la Asociación y no pasó de ser uno bilateral con alcances muy limitados.

En un contexto más amplio, el Acuerdo Regional de Cooperación Científica y Tecnológica (Convenio Marco, 1993) entre los Países Miembros de la Asociación buscó “fortalecer el desarrollo científico y tecnológico de los países miembros, en forma coadyuvante con los esfuerzos nacionales dirigidos a la modernización de sus estructuras productivas, con la finalidad de alcanzar mayores niveles de eficiencia y competitividad, tanto a nivel regional como frente a terceros países.” Este Acuerdo sólo fue puesto en vigor en 6 de los 12 países de la Asociación, como resultado de la falta de compromiso político y convicción de todos los miembros de los beneficios que dicho acuerdo podría derivar para cada país y para la integración.⁷ Aunque el acuerdo fue concebido como un instrumento de cooperación e intercambio de experiencias para apoyar la competitividad y desarrollo del sector productivo, éste nunca alcanzó los resultados esperados.

Otra tentativa regional que también fracasó en el marco de la ALADI es la del Acuerdo Regional de Cooperación e Intercambio de Bienes en las Áreas Cultural, Educacional y Científica (1997). Ese acuerdo buscó impulsar la creación de un mercado común de bienes y servicios culturales y promover la cooperación educativa, cultural y científica de los países signatarios. Con el Acuerdo se propuso “mejorar y elevar los niveles de instrucción, capacitación y conocimiento recíproco de los pueblos de la región” (ALADI, 1997).

Para ello, el Acuerdo dispuso instrumentos de política comercial para su implementación; la eliminación de aranceles y barreras al comercio de materiales y elementos culturales, educativos y científicos, obras de arte, objetos de colección y antigüedades originarios de sus respectivos territorios. Asimismo, también estableció disposiciones relativas a la propiedad intelectual al prever que “los autores nacionales de cualquiera de los países miembros gozarán de la misma protección de derechos de autor que dichos países conceden en su territorio a las obras de sus propios autores nacionales”, excepto por lo que pudiera estar previsto en el Acuerdo sobre los aspectos de

7. Estos son Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Perú y Uruguay. <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/20dddc56e158bdca0325749000760583/fc5e99be368f1f0203256825006a1acc?OpenDocument> (Consultado el 19 de julio de 2010)

los derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), de la OMC; en el convenio de París (1967); en el Convenio de Berna (1971) y en la Convención de Roma (ALADI 1997).

Este Acuerdo se previó con una vigencia definida de 5 años, prorrogable por períodos iguales y consecutivos. El acuerdo quedó obsoleto en cuanto a la libre circulación de los bienes, que consideró el objetivo de "... propender a la formación de un mercado común de bienes y servicios culturales destinado a darle un amplio marco a la co-operación educativa, cultural y científica de los países signatarios y a mejorar y elevar los niveles de instrucción, capacitación y conocimiento recíproco de los pueblos de la región". Nunca se alcanzó. Una vez más la cultura y la integración no se pudieron encontrar y siguieron por caminos aislados uno del otro.

¿Por qué fracasaron estos pocos intentos en los contextos regional y subregional?

La naturaleza misma de los procesos ha hecho difícil que la cultura como tal forme parte de sus agendas de integración. Los mecanismos de integración, tanto bilaterales, como subregionales y regionales en ALC, no han sido homogéneos ni en cobertura ni en la profundidad de la integración que plantean, y claramente ha faltado voluntad política de los países de la región para alcanzarla. Tanto la estructura institucional de los 4 tipos de mecanismos de integración aquí planteados, así como las propias restricciones nacionales de los diferentes países en distintos momentos, han promovido procesos de integración dispares, laxos, flexibles y hasta superficiales, circunstancia que ha llevado a que a la integración en sí misma no se le dé prioridad ni se destine el capital político que se requiere para concretar el objetivo. Cuando la integración ha requerido de concesiones nacionales, generalmente éstas han sido difíciles de obtener, lo que ha debilitado los procesos y ha restado legitimidad al objetivo de la integración de ALC. Los beneficios de la integración no parecen ser lo suficientemente claros o contundentes para que los países estén dispuestos a trabajar por ella. Es en este contexto de una integración regional laxa en donde habría que preguntarse si la cultura podría ayudar a fortalecer el proceso, y si estos mecanismos cuentan con los instrumentos para, a su vez, incorporar e impulsar una dimensión cultural y educativa.

III. Los mecanismos de integración y la cultura: ¿se puede resolver la ecuación?

La pregunta entonces es: si hasta ahora no se ha incluido de manera integral el tema cultural en las agendas de los mecanismos de integración de ALC ¿pueden éstos apoyar a los países a alcanzar los ODM2 y 8? El argumento de este trabajo es que, a pesar de que la dimensión cultural no ha estado presente de manera integral en las agendas de los distintos mecanismos de la región, y existen fracasos, ésta aún se puede impulsar a través de las dis-

tintas disciplinas para la liberalización del comercio de servicios (enseñanza, desarrollo de software, comunicaciones), así como a través del desarrollo de infraestructura física para la integración de la región; instrumentos todos que son el fundamento actual de los mecanismos de integración y que se podrían usar igualmente para alcanzar los ODM.

III. 1. Avances en el cumplimiento de los ODM2 y 8 en ALC

Alcanzar los ODM en ALC ha sido una tarea difícil, primero por la falta de recursos financieros disponibles para lograrlos, y segundo, debido a que ALC compite por atención y recursos con otras regiones. Por ejemplo, África ha tenido prioridad en las agendas de los donantes, dados los bajos niveles de ingreso y pobreza extrema que presenta ese continente. Con respecto al primer punto, la CEPAL encuentra que los países donantes aún tienen que movilizar los recursos financieros necesarios para impulsar las prioridades del desarrollo. A nivel global, los países donantes del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE se comprometieron a destinar 0,7 por 100 de su PIB a la asistencia oficial al desarrollo (AOD).⁸ Se estimó que para que ALC alcance el ODM2 tendría que destinar a ello 2.600 millones de dólares entre 2000 y 2015 (PNUD 2010 p. 75). Pero la crisis económica y financiera desatada en septiembre de 2008 ha reducido los recursos disponibles para promover esta agenda de desarrollo y ha puesto mayores presiones sobre las posibilidades reales de alcanzar los ODM, debido a que la reducción del gasto ha sido un imperativo de los paquetes fiscales y monetarios implementados para superar la crisis (CEPAL, marzo 2010, p. 3). España, por ejemplo, uno de los donantes más importantes para esta región, se ha visto forzada a recortar su AOD en 300 millones de euros para 2010, y en 500 millones de euros para 2011 como resultado de la difícil situación financiera y fiscal por la que atraviesa.⁹

8. La Asistencia Oficial al Desarrollo se define como los flujos destinados a los países y territorios en la lista de países receptores del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) (disponible en www.oecd.org/dac/stats/daclist) y a las instituciones multilaterales de desarrollo que son provistos por agencias oficiales, incluyendo gobiernos estatales y locales, o por sus agencias ejecutoras, y cada transacción, cuyo principal objetivo es la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, es de carácter concesional y contiene un elemento de donativo de al menos 25 por ciento (calculado a una tasa de descuento del 10 por ciento). OCDE, 2009. p. 1

9. *Las medidas de ajuste del decreto ley del Gobierno*, en ELPAIS.com. 20 de mayo de 2010. http://www.elpais.com/articulo/espana/medidas/ajuste/decreto/ley/Gobierno/elpepuesp/20100520elpepunac_20/Tes (consultado el 1 de junio de 2010).

Con respecto al segundo punto, las cifras del CAD de la OCDE revelan que el monto de recursos de AOD para ALC es mínimo cuando se compara con lo que se destina a otras zonas; en 2008 el total de AOD para el mundo fue un poco mayor a 116 mil millones de dólares (MD), de los cuales 6,975 MD se destinaron a ALC, es decir, aproximadamente un 6 por 100 de la AOD total ofrecida en ese año.¹⁰ Asimismo, entre 1990 y 2008 la AOD recibida como porcentaje del PIB de la región disminuyó de 0,5 a 0,22 por 100 (CEPAL, Objetivo 8, 2010).

Aunque ALC es una región con un nivel medio de ingresos, el principal problema radica en los graves niveles de desigualdad social y económica, que “es alta, persistente y se reproduce en un contexto de baja movilidad socioeconómica” (PNUD 2010, p. 19). Resulta imperativo destinar AOD para superar, reducir dichas brechas, que inciden negativamente sobre la capacidad de desarrollo de cada país y de la región en su conjunto. Dado que los mecanismos de integración de ALC buscan promover el desarrollo y el bienestar de sus sociedades, resulta entonces pertinente considerar cómo podrían aportar a que la región alcance los ODM para reducir las desigualdades existentes.

III.2. Servicios

Los mecanismos regionales de integración podrían hacer su aporte para que los países de ALC alcancen los ODM a través de las disciplinas previstas para la apertura del sector servicios, que juega un papel decisivo en el desarrollo de las economías. Para competir en el mercado global se requiere desarrollar conocimiento y acceso a la información mucho más que a mano de obra barata, sin calificaciones ni aptitudes para operar de manera efectiva en la sociedad del conocimiento. Los mecanismos de integración podrían contribuir a incentivar mejores niveles de calidad educativa que respondan a las demandas de la economía del conocimiento y la información, a través de cierto tipo de compromisos y disciplinas que, por ejemplo, permitan la movilidad de estudiantes, personal docente, programas e instituciones. La integración de los servicios de enseñanza mediante la libre circulación de profesionales (Modo 4) en estas áreas, podría hacer su aporte, al contribuir a promover la calidad, diversidad y acceso a mejores servicios de enseñanza, la cual es fundamental para garantizar el crecimiento de las economías, sobre todo, de las de más bajos ingresos.

Igualmente, los mecanismos de integración podrían promover el flujo de tecnologías que abren nuevas posibilidades para la enseñanza a distancia, utilizando plataformas virtuales. Sin embargo, al día de hoy, tanto las unio-

10. OCDE. Stat Extracts. Creditor Reporting System. <http://stats.oecd.org/index.aspx> (consultado el 15 de mayo de 2010).

nes aduaneras como las zonas de libre comercio en ALC han asumido compromisos de liberalización en el sector servicios –y particularmente, en el de servicios de enseñanza– en niveles dispares y a veces superficiales. En distintos casos, la liberalización para el comercio transfronterizo de servicios no ha superado el terreno de las buenas intenciones.

No obstante lo señalado, se han registrado progresos. En el caso de las uniones aduaneras, la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) estableció desde 1997 la necesidad de promover la eficiencia y competitividad en la producción de servicios para mejorar el nivel de vida de sus pueblos. Asimismo, ésta prevé la libre circulación de profesionales para la prestación de servicios en donde los Estados miembro hayan aceptado su liberalización.

Por su parte, la CAN, también desde 1997, con el Protocolo de Sucre, modificó el Acuerdo de Cartagena para incorporar al sector servicios en su agenda de integración, así como temas relacionados con la propiedad intelectual.¹¹ Con la aprobación de la Decisión 659 “*Sectores de servicios objeto de profundización de la liberalización o de armonización normativa*” en diciembre de 2006 se concluyó el proceso de perfeccionamiento de la liberalización del comercio de servicios entre los países de la CAN. Entre los sectores donde se aprobó una liberalización está el de servicios de enseñanza. Para permitir la prestación de Servicios Profesionales en este sector se acordó trabajar en las normas de acreditación y reconocimiento de licencias, certificaciones y títulos profesionales.

En cuanto al MERCOSUR, el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR reconoce la importancia de la liberalización del comercio de servicios para el desarrollo de las economías de los Estados Partes.¹² Este se aplica a servicios de cualquier sector, excepto aquéllos que son facultad de los gobiernos y que no

11. Comunidad Andina de Naciones. Protocolo de Sucre. 25 de junio de 1997. http://www.sice.oas.org/trade/junac/Carta_Ag/SUCRE.asp. (Consultado el 15 de julio de 2010).

12. Los Estados Parte del MS aún no han implementado cabalmente este Protocolo, pues para ello se requiere concluir la negociación que defina los sectores que serán sujetos de liberalización. http://www.mercosur.org.uy/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&#servicios.

se prestan en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios prestadores de servicios. Este es el caso de los servicios de educación primaria.¹³

Con respecto a la ALADI, en los acuerdos regionales y de alcance parcial de complementación económica negociados a su amparo y que buscan la creación de áreas de libre comercio, el sector servicios aún no ha sido sujeto de una liberalización sustantiva. Como se muestra en la Tabla 2, sólo en 5 de los 17 acuerdos negociados a nivel bilateral y subregional se encuentran tanto disposiciones para la liberalización del comercio transfronterizo de servicios como reservas que aplican a subsectores específicos vinculados con la cultura.

TABLA 2.

Liberalización del comercio transfronterizo de servicios en Acuerdos de Complementación Económica al amparo de la ALADI

Acuerdos de Complementación Económica (ACE)	Países	Sectores de servicios con restricciones en la liberalización del comercio transfronterizo	Sector servicios aún pendiente de negociar su liberalización
ACE 24	Chile-Colombia	Telecomunicaciones	
ACE 32	Chile-Ecuador		Pendiente
ACE 33	Colombia-México (Venezuela denunció en noviembre de 2006)	Contiene disposiciones para la liberalización del comercio de servicios, pero está pendiente la lista de reservas de cada parte. Se prevé un capítulo sobre telecomunicaciones.	

13. De hecho, en el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS o GATS por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la enseñanza proporcionada por el Estado no está considerada en la liberalización, pues no se ofrece en condiciones comerciales ni en competencia con otros proveedores en la Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios bajo el Acuerdo General de Comercio de Servicios de la OMC los servicios de enseñanza se definen con base a cinco categorías: servicios de enseñanza primaria; servicios de enseñanza secundaria; servicios de enseñanza superior; servicios de enseñanza para adultos; y otros servicios de enseñanza. Los servicios de enseñanza primaria incluyen: servicios de enseñanza preescolar (CPC 92110) y otros servicios de enseñanza primaria (CPC 92190). OMC. Consejo de Comercio de Servicios. 2010. P. 2.

TABLA 2. **(Cont.)**

Acuerdos de Complementación Económica (ACE)	Países	Sectores de servicios con restricciones en la liberalización del comercio transfronterizo	Sector servicios aún pendiente de negociar su liberalización
ACE 35	Chile – MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay)		Pendiente de definir los aspectos del Programa de Liberación para los sectores de servicios objeto de comercio
ACE 36	Bolivia - MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay)		Establece que se adoptarán medidas para facilitar la prestación de servicios teniendo en cuenta las disposiciones vigentes en la OMC (artículo 33)
Acuerdo de Libre Comercio (antes ACE 38)	Chile – Perú	Servicios de Telecomunicaciones, radiodifusión, audiovisuales, educación básica.	
ACE 40	Cuba - Venezuela		Pendiente
ACE 41	Chile - México	Servicios de Telecomunicaciones y radiocomunicaciones, educación de la enseñanza básica	
ACE 42	Cuba-Chile		Pendiente
ACE 46	Cuba-Ecuador		Pendiente
ACE 47	Cuba-Bolivia		Pendiente
ACE 49	Cuba-Colombia		Pendiente
ACE 50	Cuba-Perú		Pendiente
ACE 52	Cuba-Paraguay		Pendiente
ACE 59	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Venezuela, Uruguay		Pendiente
ACE 60	México-Uruguay	Contiene disposiciones para la liberalización del comercio de servicios pero está pendiente la lista de reservas de cada parte. Se prevé un capítulo sobre telecomunicaciones.	

TABLA 2. **(Cont.)**

Acuerdos de Complementación Económica (ACE)	Países	Sectores de servicios con restricciones en la liberalización del comercio transfronterizo	Sector servicios aún pendiente de negociar su liberalización
ACE 66 (antes ACE 31)	México-Bolivia	No incluye disposiciones sobre el comercio de servicios. (El ACE 31 sí las incluía)	

Fuente: Elaboración propia a partir de información en el sitio web de la ALADI (www.aladi.org) y SICE de la OEA (www.sice.oas.org)

Los mecanismos de integración ofrecen entonces instrumentos como la posibilidad de contar con acceso a material y equipo educativo libre de arancel o también de ofrecer servicios de soporte o contenido cultural y educativo a través de los 4 modos de prestación para hacer más competitiva la enseñanza primaria, con lo que los países podrían contar con un elemento adicional para mejorar la calidad de su educación. Estos mecanismos, sin embargo, podrían ser de mayor apoyo si los países vieran en la liberalización intrarregional de su sector servicios una forma de apoyar el objetivo de ofrecer educación universal de calidad, con lo que podrían estar en mejor posición para formar recursos humanos y desarrollar la mano de obra calificada que se requiere para promover una integración productiva y competitiva.

III. 3. Mayor acceso a las TIC: ODM 8

Las TICs son clave para el desarrollo social y económico, así como para cerrar la brecha en las desigualdades existentes entre países y dentro de cada uno de ellos. Constituyen detonadores de productividad y sustento indispensable para promover la competitividad de los países de la región. En este sentido, integración y TICs se complementan idealmente.

La liberalización del sector de telecomunicaciones, cuyo desarrollo es vital para promover el acceso a las TICs, ha formado parte de los compromisos de liberalización del sector servicios en algunas de las zonas de libre comercio y de las uniones aduaneras conformadas en ALC. Los mecanismos de integración en la región están mejor dotados para apoyar a los países en la consecución del ODM8, dado que ya se ha previsto, en diferentes acuerdos y niveles de compromiso, la liberalización tanto de los servicios de TICs como de los equipos para el oferente y el usuario.

ALC se encuentra aún muy rezagada en el acceso a las TICs, así como en la calidad del servicio, sobre todo cuando se compara con otras regiones. Como se muestra en la Tabla 3, países seleccionados de ALC muestran niveles muy bajos de penetración en telefonía fija, pero mayores en el acceso a telefonía celular móvil. Los mejores índices de penetración están en el acceso a telefonía celular móvil. Países como Chile y Colombia presentan los mayores niveles, con 84 por 100 de hogares con acceso a este tipo de servicio.

TABLA 3.

Porcentaje de hogares con acceso a líneas telefónicas fija y celular móvil y computadoras en países selectos de ALC, 2008*

PAÍS	Telefonía Celular Móvil	Telefonía Fija	Computadoras
Bolivia	57,0	21,0	12,0
Brasil	76,0	44,0	31,0
Chile	84,0	47,0	33,0
Colombia	84,0	44,0	23,0
Costa Rica	68,0	65,0	34,0
Ecuador	70,0	37,0	23,0
El Salvador	78,0	37,0	11,0
Guatemala	55,0	19,0	11,0
Honduras	58,0	34,0	10,0
México	61,0	51,0	26,0
Nicaragua	62,0	18,0	6,0
Panamá	69,0	38,0	17,0
Paraguay	86,0	22,0	15,0
Perú	57,0	29,0	16,0
Rep. Dominicana	44,0	26,0	9,0
Uruguay	80,0	67,0	39,0
Rep. Bol. Venezuela	43,0	38,0	15,0

* Datos para República Dominicana, a 2005; Chile, Guatemala y Nicaragua, a 2006; Bolivia, Honduras, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, a 2007. Los datos para computadoras para Bolivia corresponden a 2005.

Fuente: Observatorio para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Sistema de Información Estadístico de TIC.

El mayor retraso está en el acceso al Internet, y más aún en el acceso a la banda ancha e Internet de alta velocidad. El país con el mejor índice es Chile, que, sin embargo, sólo ofrece acceso a internet a 50,4 por 100 de su población, seguido por Argentina, Colombia y Uruguay (ver Tabla 4). De acuerdo con el *Internet World Stats*, a 2009 el número de usuarios de Internet en los países de ALC superó 182 millones de usuarios lo que representó 32,1 por 100 de la población de esta región. En 2009, del total mundial de usuarios (1.596 millones) sólo 10,9 por 100 estuvo en ALC.¹⁴ Aunque la tasa de penetración de Internet en ALC creció 861 por 100 entre 2000 y 2008, la región se mantiene en un lejano 4º lugar, por detrás de Asia, con 41,2 por 100 de usuarios (1º), Europa, con 24,6 por 100 (2º), y Norteamérica, con 15,7 por 100 (3º).

TABLA 4.

Usuarios de Internet en países de América Latina y el Caribe

País	Población (Est. 2009)	Usuarios de Internet Información a 2009	% Población (Penetración)	Tasa de crecimiento de usuarios (2000-2009)	% Usuarios en ALC
Argentina	40.913.584	20.000.000	48,9%	700,0%	10,9%
Bolivia	9.775.246	1.050.000	10,7%	775,0%	0,6%
Brasil	198.739.269	72.027.700	36,2%	1.340,6%	39,4%
Chile	16.601.707	8.369.036	50,4%	376,2%	4,6%
Colombia	43.677.372	20.788.818	47,6%	2.267,7%	11,4%
Costa Rica	4.253.877	1.500.000	35,3%	500,0%	0,8%
Cuba	11.451.652	1.450.000	12,7%	2.316,7%	0,8%
República Dominicana	9.650.054	3.000.000	31,1%	5.354,5%	1,6%
Ecuador	14.573.101	1.840.678	12,6%	922,6%	1,0%
El Salvador	7.185.218	975.000	13,6%	2.337,5%	0,5%
Guatemala	13.276.517	1.960.000	14,8%	2.915,4%	1,1%
Honduras	7.833.696	958.500	12,2%	2.296,3%	0,5%
México	111.211.789	27.600.000	24,8%	917,5%	15,1%
Nicaragua	5.891.199	600.000	10,2%	1.100,0%	0,3%

14. <http://www.internetworldstats.com/stats10.htm#spanish>

TABLA 4. **(Cont.)**

País	Población (Est. 2009)	Usuarios de Internet Información a 2009	% Población (Penetración)	Tasa de crecimiento de usuarios (2000-2009)	% Usuarios en ALC
Nicaragua	5.891.199	600.000	10,2%	1.100,0%	0,3%
Panamá	3.360.474	934.500	27,8%	1.976,7%	0,5%
Paraguay	6.995.655	894.200	12,8%	4.371,0%	0,5%
Perú	29.546.963	7.636.400	25,8%	205,5%	4,2%
Puerto Rico	3.966.213	1.000.000	25,2%	400,0%	0,5%
Uruguay	3.494.382	1.340.000	38,3%	262,2%	0,7%
Venezuela	26.814.843	8.846.535	33,0%	831,2%	4,8%
TOTAL	569.212.811	182.771.367	32,1%	927,2%	100,0%

Fuente: Internet World Stats, <http://www.internetworldstats.com/stats10.htm#spanish> (Consultado el 25 de Julio de 2010),

A fin de alcanzar los ODM, los países de la región pusieron en marcha las estrategias eLAC2007 y eLAC2010 para promover que las TICs sean instrumentos de desarrollo económico e inclusión social. En el “Compromiso de San Salvador” decidieron adoptar la Estrategia eLAC2010. Para la implementación de sus planes de acción se invitó a los mecanismos de integración de la región como son la ALADI, la CAN a través de CAATEL, CARICOM, MERCOSUR, Proyecto Mesoamérica y SELA a participar y apoyar en el logro de las metas relativas a su área de competencia (ver Tabla 5).¹⁵ Así, cada mecanismo de integración en ALC se ha involucrado de facto la ecuación cultura-desarrollo para la consecución del ODM8.

15. <http://www.cepal.org/socinfo/elac/> (consultado el 30 de julio de 2010).

TABLA 5.

Participación de mecanismos de integración en la estrategia eLAC2010. Anexo 2 del Compromiso de San Salvador

Medidas de eLAC2010	Mecanismo de Integración
<ul style="list-style-type: none"> ■ Grupo de trabajo sobre industrias creativas y de contenidos, y constituir un observatorio de industrias de contenidos para la región. Promover otros mecanismos de cooperación regionales para proteger el patrimonio cultural, fortalecer identidades nacionales y aumentar la capacidad de producción local de contenidos. ■ Diseñar y ejecutar políticas que fomenten el buen desarrollo del comercio electrónico, incluido educar a los proveedores y consumidores sobre derechos y obligaciones. ■ Estimular la producción de contenidos digitales interactivos e interoperables tales como centros de excelencia nacionales. Buscar una coordinación regional ofreciendo ambientes para desarrollo y experimentación de contenidos digitales interactivos; estudios, análisis y evaluaciones de los programas desarrollados; gestiones, articulación de programas e intercambio de tecnología para producción de contenidos digitales entre los países de ALC. ■ Capacitar a los actores involucrados en la formación de nuevos centros de excelencia. 	ALADI
<ul style="list-style-type: none"> ■ Desarrollar programas de estudio ■ Crear un mercado regional de contenidos y servicios digitales. ■ Difundir experiencias en aplicaciones de las TIC en programas educativos. ■ Desarrollar iniciativas de redes basadas en comunidades como centros de comunicación, capacitación, telecentros, estaciones de radio y televisión. ■ Identificar y apoyar proyectos exitosos, indexar los portales regionales existentes e intercambiar experiencias sobre los centros de comunicación con acceso a Internet al servicio de la comunidad. ■ Fortalecer medios de intercambio sobre servicios de gobierno electrónico. Utilizar dichas redes para la implementación de estándares de interoperabilidad de servicios gubernamentales electrónicos. ■ Promover la adopción o desarrollo de medios de pago electrónico. ■ Establecer mecanismos de accesibilidad a portales de gobierno que garanticen las transacciones y el acceso a la mayoría de los ciudadanos. ■ Facilitar el acceso a los recursos y capacidades necesarias para la introducción de las TIC en los procesos productivos de MIPYMES para mejorar su competitividad y generar empleo. ■ Facilitar el acceso a los recursos y capacidades necesarias para el desarrollo de empresas de tecnología (hardware, software, contenidos y servicios) y estimular la innovación en las ya existentes, otorgando especial prioridad a las MIPYMES. ■ Promover enlaces y redes cooperativas entre instituciones científicas y tecnológicas para fortalecer la adaptación de las TIC y sus capacidades innovadoras. ■ Identificar, desarrollar y promover iniciativas para el acceso y uso de las tecnologías de información y comunicación (incluyendo Internet, telefonía fija y celular y medios de comunicación tales como radio y televisión) en el sector productivo en general y en el de las micro, pequeñas y medianas empresas. ■ Promover o profundizar las iniciativas existentes que faciliten a los individuos el acceso a dispositivos TIC y a Internet a precios asequibles. ■ Fomentar el desarrollo de equipos y servicios complementarios a un producto o equipo de origen extrarregional para radiodifusión. 	CARICOM

TABLA 5. (Cont.)

Medidas de eLAC2010	Mecanismo de Integración
<ul style="list-style-type: none"> ■ Mantener el grupo de trabajo sobre industrias creativas y de contenidos, y constituir un observatorio de industrias de contenidos para la región ■ Promover el desarrollo de un portal regional para proporcionar información sobre prácticas de uso de las TIC en MIPYMEs. ■ Trabajos y seminarios técnicos anuales sobre estadísticas de las TIC. ■ Desarrollar indicadores sobre avances en los procesos de políticas nacionales de desarrollo de la sociedad de la información. ■ Ayudar a cumplir los principios adoptados en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. ■ Estimular la producción de contenidos digitales interactivos e interoperables. 	<p>CARICOM</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Impulsar el desarrollo de la infraestructura en cada país y en la región, fomentando el despliegue de puntos de intercambio de tráfico, la instalación de copias de servidores raíz y el alojamiento local de contenidos, con el fin de mejorar la calidad y estabilidad de la red y reducir los costos de acceso. ■ Realizar acciones tendientes a la promoción de la adopción del protocolo IPv6 a nivel público y privado ■ Invitar a los países a estudiar la posibilidad de ratificar o adherirse al Tratado de Ciberdelitos del Consejo de Europa y su Protocolo adicional, como un instrumento facilitador de nuestra integración y adecuación normativa en esta materia, enmarcados en principios de protección de los derechos de privacidad. 	<p>CAN a través del CAATEL</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Promover el desarrollo de un portal regional para proporcionar información sobre prácticas de uso de las TIC en MIPYMEs. ■ Crear redes regionales utilizando asociaciones público-privadas para promover el desarrollo de software competitivo en los mercados internacionales. ■ Crear enlaces entre polos de investigación y desarrollo de las TIC a fin de aumentar la inversión en este campo. ■ Diseñar y ejecutar políticas que fomenten el buen desarrollo del comercio electrónico. ■ Promover la asignación progresiva de recursos para el desarrollo de TIC y la investigación y desarrollo. ■ Invitar a los países a estudiar la posibilidad de ratificar o adherirse al Tratado de Ciberdelitos del Consejo de Europa y su Protocolo adicional, como un instrumento facilitador de nuestra integración y adecuación normativa en esta materia, enmarcados en principios de protección de los derechos de privacidad. 	<p>MERCOSUR</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Apoyar la realización de iniciativas que aprovechan las economías de escala y de alcance de los respectivos países para atender a los sectores que marginados de los avances tecnológicos, como la Autopista Mesoamericana de la Información. ■ Impulsar el desarrollo de la infraestructura en cada país y en la región, fomentando el despliegue de puntos de intercambio de tráfico, la instalación de copias de servidores raíz y el alojamiento local de contenidos, con el fin de mejorar la calidad y estabilidad de la red y reducir los costos de acceso. 	<p>Proyecto Mesoamérica</p>

Tabla 5. (Cont.)

Medidas de eLAC2010	Mecanismo de Integración
<ul style="list-style-type: none"> ■ Fortalecer medios de intercambio sobre servicios de gobierno electrónico y utilizar redes para la implementación de estándares de interoperabilidad de servicios gubernamentales electrónicos. Promover y/o facilitar los procesos de capacitación en el uso y aplicación de las TIC para generar nuevas capacidades y destrezas. ■ Promover enlaces y redes cooperativas entre instituciones científicas y tecnológicas, para fortalecer la adaptación de las TIC y sus capacidades innovadoras. ■ Grupo de trabajo sobre industrias creativas y de contenidos, y constituir un observatorio de industrias de contenidos para la región. Promover otros mecanismos de cooperación regionales para proteger el patrimonio cultural, fortalecer identidades nacionales, y aumentar la capacidad de producción local de contenidos. ■ Promover el desarrollo de un portal regional para proporcionar información sobre prácticas de uso de las TIC en MIPYMEs. ■ Crear redes regionales utilizando asociaciones público-privadas para promover el desarrollo de software competitivo en los mercados internacionales. ■ Diseñar y ejecutar políticas que fomenten el buen desarrollo del comercio electrónico. ■ Actualizar y extender la base de datos PROTIC para facilitar sinergias y el intercambio de experiencias. ■ Estimular la producción de contenidos digitales interactivos e interoperables. 	<p>SELA</p>
<p><i>Fuente:</i> Compromiso de San Salvador. 20 de febrero de 2008. Anexo 2.</p>	

La consecución del ODM8 relativo a un mayor acceso a las TICs ha sido incorporado en algunos mecanismos de integración de la región. La Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) probablemente constituye el mecanismo que ha incorporado de manera más extensa y explícita su compromiso con este ODM, pues el desarrollo de las TICs es su más poderoso instrumento para promover la integración, fortalecer su economía y Mercado Único y la competitividad de la región.

CARICOM ha incluido a las TICs como una dimensión transversal en todas sus actividades vinculadas a un objetivo propio de alcanzar los ODM en 2015. Particularmente, se ha puesto énfasis en los relacionados con la reducción de la pobreza, educación, salud, medio ambiente y la equidad de género.

CARICOM ha concebido a las TICs como un apoyo a la creación de oportunidades económicas, prestación de servicios básicos de salud y educación, y el acceso a la información.¹⁶ A través de su *Programa ICT4D* y su Estrate-

16. <http://www.caricomict4d.org/> (consultado el 30 de julio de 2010).

gía Regional de TIC, promueve el desarrollo de la Comunidad del Caribe utilizando las TIC como catalizador para la transformación en sociedades basadas en el conocimiento.

El Comité Directivo Regional de TICs, en sus planes anuales de acción, ha identificado cinco áreas prioritarias, entre las que destaca el acceso y la conectividad para acelerar el desarrollo de la Sociedad de la Información en la CARICOM (CARIB-IS), tanto para la construcción de la infraestructura como para la apertura del sector, a fin de poder estar en posición de que la sociedad cuente con diversos servicios de TICs en calidad y precio competitivos.

- En América del Sur, la CAN se ha propuesto desarrollar proyectos que se vinculan con el ODM8. Se ha desarrollado ya una agenda sobre telecomunicaciones y tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), tanto en lo que toca a la creación de la infraestructura y el acceso a equipos que facilitan el acceso a las TICs como en la liberalización del comercio de servicios y la apertura a la inversión extranjera para ofrecer servicios de TICs. Los países miembros se han propuesto promover la integración de este sector y el mejoramiento de las condiciones de acceso y uso de las TICs. El Comité Andino de Autoridades de Telecomunicaciones (CAATEL) impulsa, asimismo, las gestiones para el uso y explotación del “Sistema Satelital Andino Simón Bolívar” (CAN 2009 p. 68). En materia de Telecomunicaciones, está en revisión el Proyecto de Decisión de “Acceso y Uso de Infraestructuras Físicas para los servicios de Telecomunicaciones en la Subregión”.
- En el marco de ALADI, los 12 países miembros han negociado diversos acuerdos bilaterales y subregionales que incorporan la liberalización del comercio transfronterizo de servicios.¹⁷ Sin embargo, aunque se han asumido compromisos para la eliminación de restricciones en el sector, aún existen importantes obstáculos en el área de telecomunicaciones, circunstancia que dificulta el desarrollo de las TICs, pues ello fomenta la participación de más y nuevos actores que puedan ofrecer servicios que están en constante innovación y desarrollo. De hecho, en sólo 5 de los 17 acuerdos de complementación económica negociados en el marco de la ALADI (ver Tabla 1) consideran cierto grado de apertura al comercio transfronterizo de servicios de telecomunicaciones.

17. En el marco de la OMC se ha promovido la liberalización del comercio de servicios de telecomunicaciones, lo que ha introducido la competencia en un sector que se desarrolló como monopolio. La apertura ha promovido la entrada de nuevos actores al sector, la participación de capital foráneo en empresas ya establecidas y la transmisión transfronteriza de servicios de telecomunicaciones. Asimismo, los rápidos cambios tecnológicos y marcos regulatorios más flexibles han promovido una mayor competencia en el sector de las TIC, promoviendo innovaciones constantes y nuevas aplicaciones en muy diversos sectores (OMC 1998).

- El Mercado Común Centroamericano (MCCAM) ha abierto el comercio transfronterizo de servicios de telecomunicaciones tanto entre los países de esta subregión como bajo su Tratado de Libre Comercio con EE.UU. (CAFTA-DR). También lo ha incluido en su Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea, con lo que se espera podrán atraer mayores flujos de inversión para modernizar su sector.
- En la región centroamericana, los cinco países del MCCAM (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) negociaron el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios, que incluye disposiciones para la liberalización del sector de telecomunicaciones (excepto para Costa Rica) con vistas a promover el desarrollo del sector y de productos de valor agregado (SICA, Capítulo 5).
- La apertura para el suministro de servicios de TICs requiere el sustento de la infraestructura, para lo cual, con el fin de interconectar a los 10 países del “Proyecto Mesoamérica”, se lanzó la iniciativa *Autopista Mesoamericana de la Información* (AMI). La AMI involucra el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones de banda ancha (fibra óptica) para ofrecer transmisión de voz, datos e imagen, y promover el uso de las TICs de manera extensiva, llegando incluso a las áreas rurales más apartadas desde México hasta Colombia. Dicha red se complementará con tecnología satelital para promover la conectividad rural. Se espera que la red troncal de fibra óptica esté lista para empezar a operar en la primera mitad del 2011.¹⁸ Con la AMI se busca también reducir costos para los usuarios en las comunicaciones de larga distancia y roaming internacional del Proyecto Mesoamérica. La AMI apoya la creación y organización de redes nacionales avanzadas en países centroamericanos y su asociación regional para interconectar centros académicos y de investigación con tecnología de banda ancha de alta velocidad, para el desarrollo de servicios de valor agregado para los países del PM.
- En América del Sur la IIRSA se lanzó en el 2000 para impulsar el desarrollo de la infraestructura regional a través de la integración física de los 12 países de la subregión. Uno de sus ejes sectoriales es específicamente el de las TICs. En este sector está en proceso de desarrollar el proyecto *Implementación de un Acuerdo de Roaming Suramericano* a fin de “dinamizar y armonizar el mercado regional de servicios de *roaming* sobre redes de telecomunicaciones móviles” y dar un impulso al potencial de las telecomunicaciones para la integración regional suramericana, pues con ello se creará la infraestructura para el uso del Internet desde los teléfonos móviles.¹⁹

18. http://portal2.sre.gob.mx/mesoamerica/index.php?option=com_content&task=view&id=46&Itemid=42

19. http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/R/roaming_suramericano/roaming_suramericano.asp?CodIdioma=ESP (consultado el 28 de julio de 2010).

IV. Conclusiones y recomendaciones

La integración de ALC es un objetivo aún no logrado y un proceso que aún muestra magros resultados. Los mecanismos bilaterales, subregionales y regionales se han mantenido muy débiles y se han eliminado pocas barreras nacionales. La integración de ALC ha mostrado avances superficiales y lentos; persisten importantes barreras al comercio, las inversiones y la construcción de infraestructura física. No es de extrañar entonces que temas relacionados con la cultura hayan recibido una atención marginal en las agendas de la integración, y que los intentos por incluir esta dimensión hayan quedado en el terreno de las ambiciones integracionistas. Los temas culturales apenas se avizoran, pues parecerían formar parte de una etapa ulterior de la integración que aún está lejos de alcanzarse.

Sin embargo, la integración mantiene vigencia en un mundo globalizado donde los regionalismos se acentúan. La falta de suficientes avances en la integración invita a reflexionar sobre los temas o mecanismos que podrían darle vigencia y legitimidad. La dimensión educativa/cultural podría ser uno de ellos, pues éstos buscan como objetivo último precisamente el desarrollo y bienestar de las sociedades.

La integración productiva de la región ha sido el eje de mecanismos bilaterales, subregionales y regionales por vía de la eliminación de barreras al comercio de bienes y en ocasiones, de servicios y de obstáculos al flujo de inversiones. Sin embargo, dichos mecanismos no han considerado que la formación de recursos humanos pueda ser igualmente importante para promover una integración que lleve a alcanzar los objetivos de desarrollo y bienestar.

La ecuación cultura/integración pasa por incorporar el tema cultural para promover la integración con educación universal y con acceso a TICs. Sin duda, el desarrollo de los recursos humanos es condición indispensable para participar en el mercado global desde una posición de fortaleza competitiva. No es necesario seguir esperando a que se dé la integración comercial o productiva para que se avance en el ámbito cultural. De hecho, el desarrollo con las TICs y no sólo de las TICs, como ya se ha reconocido en los planes de trabajo de eLAC2010, puede resultar de mayor relevancia aún para los procesos de integración en áreas como las de comercio internacional o el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones (Peres, 2010, p. 353).

Sin duda, un punto de partida se encuentra en la participación de los mecanismos de integración en la *Estrategia para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe (eLAC2010)* al buscar contribuir a la consecución de los ODM desde sus propios ámbitos y a partir de sus propios marcos institucionales. Pero los mecanismos de

integración podrían ir más allá y buscar incorporar de una manera más enfocada los temas culturales, de contar con la voluntad y decisión de los países miembros.

Los mecanismos de integración pueden proponer fórmulas para fortalecer la ecuación educación/cultura, pero será decisión última de los países el promoverlas y concretarlas. La formalización de la ecuación educación/cultura en los mecanismos de integración podría ofrecer a los países una alternativa adicional para apuntalar el desarrollo de los recursos humanos que requieren.

Los ejemplos están a la vista; tanto las zonas de libre comercio como las uniones aduaneras han promovido la integración mediante el establecimiento de reglas que eliminan las barreras al comercio de bienes y, en menor medida, de servicios. En este sentido, las reglas establecidas en los acuerdos enfocados a crear zonas de libre comercio y las uniones aduaneras pueden estar en posición de contribuir a los ODM 2 y 8 si decidieran profundizar sus compromisos en el sector servicios. Las uniones aduaneras como la CARICOM y la CAN ya han incorporado temas de la agenda cultural y educativa. Por su parte, los mecanismos que promueven la integración física pueden contribuir creando la infraestructura básica para cumplir con ambos ODM, como ha sido el proyecto para el desarrollo de infraestructura para promover un mayor acceso a las TICs en el Proyecto Mesoamérica o en la CARICOM.

La integración latinoamericana busca el desarrollo y el bienestar de los pueblos de la región; incluir la dimensión cultural de una manera estratégica, vinculada a la educación y las TICs, en las agendas de los mecanismos de la integración. Ese proceso podría redundar en una región fortalecida, capaz de obtener mayores beneficios de la globalización. De igual manera, será una forma de apoyar que se alcancen los ODM hacia el 2015 y de reducir las graves desigualdades que han caracterizado a la región.

Bibliografía

- ALADI. Acuerdo Regional de Cooperación Científica y Tecnológica (convenio marco) entre los países miembros de la Asociación. Acuerdo Regional CYT No 6. Montevideo, Uruguay. 19 de octubre de 1993. (<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/20dddc56e158bdca0325749000760583/fc5e99be368f1f0203256825006a1acc?OpenDocument>) Consultado el 19 de julio de 2010.
- Acuerdo Regional de Cooperación e Intercambio de Bienes en las Áreas Cultural, Educacional y Científica (Texto consolidado y concordado del Acuerdo original y de su Primer Protocolo Adicional). 5 de marzo de 1997. ([http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/60607224b27658de0325749000762545/e03b4d6028c18b1003256825006ef32f/\\$FILE/AR-7-cons.doc](http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/60607224b27658de0325749000762545/e03b4d6028c18b1003256825006ef32f/$FILE/AR-7-cons.doc)) Consultado el 19 de julio de 2010.
- CEPAL. El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009: Crisis y recuperación (edición actualizada), mayo 2010, 28 pp. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/39407/portada_Crisis_recuperacion_2009_version_actualizada.pdf Consultado el 3 de agosto de 2010.
- Hoja Informativa. OBJETIVO 2: Lograr la enseñanza primaria universal http://www.eclac.org/MDG/noticias/paginas/3/39983/ODM2_HOJA_EDUCACION.pdf Consultado el 15 de julio de 2010.
- Hoja Informativa. OBJETIVO 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo. 2010. http://www.eclac.org/MDG/noticias/paginas/3/39983/ODM8_HOJA_ALIANZA_DESARROLLO.pdf Consultado el 15 de julio de 2010. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/39991/2010-386-ODM-2010-495_SintesisREV_AL.pdf
- Panorama Social de América Latina. Documento Informativo. 2009. 65 pp. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-Sintesis-Lanzamiento.pdf> (consultado el 31 de julio de 2010).
- COMUNIDAD ANDINA. Secretaría General. Programa de Trabajo 2009. Documentos Informativos. SG/di 920. 17 de abril de 2009. 101 pp. <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi920.pdf>. Consultado el 15 de julio de 2010.
- COMPROMISO DE SAN SALVADOR. Aprobado en la segunda Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. San Salvador, 6 al 8 de febrero de 2008. 22 pp. http://www.cepal.org/socinfo/noticias/noticias/2/32362/2008-1-TICs-Compromiso_de_San_Salvador.pdf. Consultado el 15 de julio de 2010.

- OMC. Consejo del Comercio de Servicios. “Servicios de Enseñanza” S/C/W/313. 1° de abril de 2010, 44 p. http://docsonline.wto.org/GEN_viewerwindow.asp?http://docsonline.wto.org:80/DDFDdocuments/v/S/C/W313.doc Consultado el 2 de agosto de 2010.
- Consejo del Comercio de Servicios. “Servicios de telecomunicaciones.” **S/C/W/74** 8 de diciembre de 1998. http://docsonline.wto.org/GEN_viewerwindow.asp?http://docsonline.wto.org:80/DDFDdocuments/v/S/CSS/W101.doc Consultado el 2 de agosto de 2010.
- PERES, Wilson y Martin Hilbert. editores. *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero de 2009. 332 pp. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/36002/P36002.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xslt>. Consultado el 20 de julio de 2010.
- PIÑÓN, Francisco José. “Educación y Procesos de Integración Económica: El Caso del MERCOSUR,” *La Educación*, Año XXXVII (114), 1993, pp. 19-32. <http://www.oest.oas.org/iten/documentos/Investigacion/EDUCACIO%C2%B4N%20Y%20PROCESOS%20DE%20INTEGRACIO%C2%B4N%20ECONO%C2%B4MICA.doc> Consultado el 3 de agosto de 2010.
- PNUD. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York, PNUD, 2010. 220 pp. <http://hdr.undp.org/es/informes/regional/destacado/RHDR-2010-RBLAC.pdf> Consultado el 25 de julio de 2010.
- SICA. Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios. 24 de marzo de 2002 <http://www.sieca.int/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/17990000000022/17990000000022.swf> Consultado el 19 de julio de 2010.
- UNESCO, *Panorámica Regional: América Latina y el Caribe. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010*. 24 pp. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186524s.pdf>. Consultado el 25 de julio de 2010.

Bibliografía Comentada

PERES, Wilson y Martin Hilbert. editores. *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero de 2009. 332 pp. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/36002/P36002.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xslt>. Consultado el 20 de julio de 2010.

Este libro ofrece un análisis del desarrollo de las sociedades de la información en los países de América Latina y el Caribe. Examina las brechas digitales internacional y nacionales y las variables que las determinan, y analiza la producción de bienes y servicios TIC: hardware, software y operadores de telecomunicaciones. También aborda temas relacionados con la regulación del sector y protección de la propiedad intelectual.

PIÑÓN, Francisco José. "Educación y Procesos de Integración Económica: El Caso del MERCOSUR," *La Educación*, Año XXXVII (114), 1993, pp. 19-32. <http://www.oest.oas.org/iten/documentos/Investigacion/EDUCACIO%C2%B4N%20Y%20PROCESOS%20DE%20INTEGRACIO%C2%B4N%20ECONO%C2%B4MICA.doc> Consultado el 3 de agosto de 2010.

En un mundo globalizado y regionalizado, los países de la región desarrollan procesos de integración para lograr la unidad latinoamericana. Este artículo argumenta que el proceso de integración, para ser auténtico y efectivo, debe involucrar a la totalidad de la población y debe contemplar la totalidad de las dimensiones constitutivas de la vida social. La educación deberá jugar un papel central en las estrategias de crecimiento de los países en el marco del proceso de integración, dando una respuesta a los requerimientos de la transformación productiva y a las demandas de participación en el marco de la democratización de las sociedades, contribuyendo así a la formación de una conciencia favorable al proceso de integración regional.

LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA A TRAVÉS DE LA CULTURA Y LOS ODM

M^a. Eugenia Paniagua

Marzo del 2011

Desde la Independencia de los cinco países centroamericanos –Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica– que formaban la Capitanía General de Guatemala, en 1821, se han dado diversos intentos políticos y económicos para integrar a la Región Centroamericana.

Las coyunturas políticas particulares del entorno independentista, como el Imperio Mexicano, la Gran Colombia, y los intereses de los grupos dominantes en Guatemala, El Salvador y Honduras, no hicieron posible que la Región se configurara en una sola entidad política. Un intento importante en tal sentido, liderado por el prócer hondureño Francisco Morazán, se pierde entre rencillas, dudas e intereses creados por los españoles residentes y por sus descendientes nacidos en América, los criollos.

A lo largo del siglo XIX se continúa con la idea sin resultados particulares, hasta en que en la década de los años sesenta del siglo XX los centroamericanos crean la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), con el interés de iniciar un nuevo proceso integracionista a partir de las negociaciones que realizaban para consolidar un Mercado Común Centroamericano. La ODECA nace con importantes errores de origen, por lo que posteriormente, en una Cumbre Centroamericana de Presidentes celebrada en diciembre de 1991, se crea, mediante el Protocolo de Tegucigalpa, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), que se mantiene vigente después de veinte años. A la fecha ya se han unido a este esfuerzo Panamá y Belice como países miembros, y República Dominicana como país observador.

Dentro de la estructura del SICA se configura, como una de sus secretarías generales, la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA), que se construye sobre la base de una entidad creada previamente por los Ministros de Educación, a finales de la pasada década de los cincuenta, como una coordinación informal para compartir políticas, experiencias y logros (CEC).

Durante esos años lo usual era que los Ministerios de Educación desarrollaran las políticas culturales de cada país, encomendando su ejecución a direcciones generales o vice ministerios de cultura. Poco a poco estas entidades han pasado a constituirse en ministerios o secretarías de Cultura, con excepción de Nicaragua y de Panamá, en donde, a pesar de estar adscritas al Ministerio de Educación, tienen cierto grado de independencia.

Sea como organizaciones autónomas o dependientes de los Ministerios de Educación, sus condiciones financieras han sido históricamente precarias porque, casi sin excepción, tienen un presupuesto muy pequeño, y cuando hay una crisis y se determinan otras prioridades de gobierno, éste es uno de los presupuestos más vulnerables.

Con el Protocolo de Tegucigalpa se formaliza el Consejo Regional de Ministros de Educación y el Consejo Regional de Ministros y Directores Generales de Cultura, bajo una misma secretaría para atender la ejecución de sus acuerdos de carácter regional. El nombre de la organización cambia a Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA), con sede en San José, Costa Rica. El Consejo de Ministros y Directores Generales de Cultura del SICA se reúne una vez al año con el Consejo de Ministros de Educación para atender asuntos generales de su secretaría, que valoran en conjunto; y una vez al año se reúnen de forma independiente para atender temas propios de la Cultura en la Región. Ambos Consejos tienen como función esencial diseñar la política pública regional en sus áreas de competencia; por tanto, son consejos políticos más que técnicos.

Al revisar los acuerdos emanados por el Consejo Regional de Cultura durante las dos décadas de existencia del SICA¹, se observa que no responden a una visión centroamericana en su conjunto. Son débiles intentos por formular proyectos en que participen todos los países. Y los mandatos de las cumbres presidenciales, para Cultura, son literalmente inexistentes.

En cada país, en estos veinte años, los ministros, secretarios y directores generales de Cultura han hecho importantes esfuerzos por establecer las políticas culturales nacionales, siguiendo las tendencias a nivel nacional y las señaladas por los organismos internacionales, a pesar de los reducidos presupuestos. Excelentes iniciativas se han visto suprimidas por los cambios de gobierno, por lo que no hay una continuidad de las acciones culturales ini-

1. SICA: Reuniones de Presidentes. Documento revisado el 25 de marzo del 2011. http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?IdCat=9&IdMod=8&IdEnt=1&IdEntStyle=401

ciadas por los gobiernos anteriores. Ha sido muy lento el proceso para crear las leyes y la normativa que estimule y asegure la continuidad y la sostenibilidad de las políticas culturales de cada país.

Es importante destacar que a estas entidades, con frecuencia, se les asigna la responsabilidad de las políticas y los programas de juventud y de los deportes, por lo que su pequeño presupuesto debe dividirse entre tres áreas temáticas.

Raíces culturales de Centroamérica

Diversos estudios señalan que el ser humano hace su aparición en la Región Centroamericana aproximadamente unos 10 mil años antes de Cristo, y que su desarrollo cultural, en el momento del descubrimiento, estaba determinado por dos influencias: la influencia Maya, que se observa desde Teotihuacán (México) hasta el Golfo de Nicoya, por la costa pacífica de Nicaragua y Costa Rica, área generalmente denominada como Mesoamérica; y la influencia Chibcha, procedente de Suramérica, que se extiende desde Panamá hasta las tierras altas de Honduras. La frontera cultural entre ambas influencias se establece por las diferencias en el desarrollo cultural y socioeconómico, porque ambos grupos tenían intercambios comerciales constantes de diversa índole, que se conocen a través de la investigación arqueológica, particularmente en Honduras², y porque su cosmovisión era distinta.

Si bien es cierto que el legado cultural de los mayas y chibchas es determinante para comprender el desarrollo social y económico de la Región, debe considerarse que la cultura de los pueblos indígenas es parte viva de la cotidianeidad centroamericana. Los pueblos indígenas de la Región aún mantienen vivas muchas de sus lenguas y vestimenta, algunas tradiciones agrícolas, una distinta forma de convivencia con el ambiente, de atención a la salud y de establecer las relaciones interpersonales, a lo largo y ancho de la Región. Los grupos mayoritarios se encuentran en Guatemala y se reducen en número conforme se avanza hacia el sur.

La preservación y el conocimiento de sus manifestaciones culturales se han convertido en un tema político, social y económico de relevancia para los gobiernos. Las entidades encargadas de la política nacional de Cultura, en cada uno de los países de la Región, han realizado importantes esfuerzos para salvaguardar el aporte cultural indígena pasado y presente. Es una amplia agenda con temas aún pendiente de atender.

2. Carmack, Robert. *Historia General de Centroamérica*. Volumen #1. FLACSO. Edit. Siruela, S.A: Madril, 1993. Pág. 142.

La población española y los criollos aportan a la Región, a partir del Descubrimiento en 1492, la cultura occidental, la religión y la lengua, así como una nueva cosmovisión.

La población de ascendencia negra se asienta en las costas del Caribe ya desde finales del siglo XVII, configurando grupos importantes en la Mosquitia y en el área Garífuna de Belice y Honduras. Posteriormente se da una importante migración de negros provenientes de Jamaica, con razón de la construcción de los ferrocarriles y el auge de las plantaciones de banano en el Caribe Centroamericano. Estos grupos traen consigo su propia lengua y sus tradiciones, así como nuevas formas de expresión cultural que se combinan con lo local y que no han sido estudiadas en detalle para conocer su aporte e impacto en la Región.

Cabe agregar al cuadro de inmigraciones la de los ciudadanos chinos, en el siglo XIX, traídos a la Región como mano de obra barata para la construcción de ferrocarriles y el Canal de Panamá.

Cada uno de estos grupos étnicos mantiene su identidad, aun cuando la cultura dominante –excluyente y hegemónica– sigue siendo la europea u occidental, la que se aprende en la escuela como parte de los contenidos de estudio, dejando de lado las referencias a otros grupos étnicos y sus valores. Existen en la Región importantes ejemplos históricos de cómo, en distintas oportunidades, los grupos de poder han prohibido el uso de otras lenguas en las escuelas –lo que está siendo superado en atención y respeto a la diversidad cultural– hasta años recientes.

El estudio y acceso a la cultura nacional ha estado determinado por la política educativa del momento, y el acceso a la cultura de la etnia a la que se pertenece ha estado en manos de grupos comunales informales y de las familias. Ello ha ido cambiando conforme la Región se adentra en la segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI.

Es evidente, entonces, que en Centroamérica la diversidad cultural presenta múltiples ángulos de trabajo en cuanto al rescate de los valores intrínsecos de cada grupo étnico, así como de su patrimonio tangible. Asimismo, en la Región hay una importante producción cultural que debe apoyarse con leyes que permitan no sólo la creación artística y artesanal, sino el estímulo a la micro y pequeña empresa cultural como factor del desarrollo social y económico de cada uno de los países y de la Región en general.

La política cultural en Centroamérica

Alrededor de 1950, los Gobiernos inician la formulación de políticas culturales nacionales³ con acciones de apoyo y promoción de las distintas expresiones culturales del país y sus valores, así como la atención al patrimonio tangible e intangible, tal como se evidencia en los primeros documentos de política cultural nacional de cada uno de ellos⁴. Se da importancia a la creación de leyes como fundamento político para actuar, apoyar y consolidar acciones culturales –oficiales y no oficiales– que sustenten los valores culturales de las comunidades y del país, así como la identidad nacional. No se observa, en los primeros documentos de política, una preocupación explícita por potenciar el desarrollo de las industrias culturales como fuentes de trabajo o como medios alternativos para la superación de la pobreza de los artesanos, artistas y creadores de cultura.

Conforme se avanza hacia el siglo XXI, los países incorporan en sus planes de gobierno temas relevantes para el área cultural: la diversidad, el bilingüismo, las relaciones con el turismo, la preservación del patrimonio tangible ante el riesgo de desastres naturales o de otros tipos de destrucción, leyes para la preservación del patrimonio intangible, los derechos de autor para las obras artísticas, un trabajo relevante con las bibliotecas públicas y comunales, la recuperación de la identidad nacional, la multiculturalidad y la interculturalidad, la inclusión, la gestión cultural, etcétera. Como parte de ello, al presente se dan condicionamientos de los donantes europeos que solicitan que algunos elementos de multiculturalidad y multilingüismo estén presentes en los proyectos que financian en la Región.

Unos con más éxito, otros con lentitud, todos los países enfocan la Cultura como una herramienta fundamental para el desarrollo humano sostenible, salvaguardando sus valores y potenciando su aporte al desarrollo socioeconómico, lo que se confirma con el análisis de la situación de cada país. Dicho análisis parte de los documentos de política cultural vigentes para el Gobierno de cada uno de ellos.

Nuestro interés es buscar si en estos documentos se evidencia un equilibrio entre la protección al patrimonio, los valores y la identidad, con incentivos a la empresa cultural y creativa, como elemento fundamental para la lucha contra la pobreza, y por lo tanto, como factor de logro de primer Objetivo de Desarrollo del Milenio a través de la Cultura.

3. Rovinski, Samuel. *La política cultural en Costa Rica*. Documento revisado el 25 de marzo del 2011. unesdoc.unesco.org/images/0013/001341/134162so.pdf

4. Núñez de Rodas, Edna. *La política cultural en Guatemala*. Documento revisado el 25 de marzo del 2011. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001341/134178so.pdf>

El Salvador

El Plan Estratégico Institucional 2010-2014⁵, de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de El Salvador, aun cuando no menciona los Objetivos de Desarrollo del Milenio, señala la preocupación del gobierno por la falta de espacios de recreación y para la creación, por la gestión cultural y la formación artística, por los aspectos relacionados con la formación de niños, jóvenes y con desarrollar el potencial de los artistas a través de la gestión de su arte. Ello permite deducir que implícitamente están intentando atender los niveles de pobreza nacionales a través de la gestión de la cultura y sus diversas manifestaciones.

Las estrategias del Gobierno de El Salvador indicadas en el Plan Estratégico mencionado son:

- 1. El cambio de paradigmas culturales y posicionamiento de la cultura como instrumento para propiciar el desarrollo humano integral en El Salvador.*
- 2. La reivindicación del patrimonio (tangibles e intangibles) de la cultura popular y de los pueblos originarios de El Salvador.*
- 3. El estímulo y apoyo a la creatividad y producción artística de los actores culturales, para el acceso libre y equitativo de la población a los bienes culturales del país.*
- 4. El apoyo a la seguridad social de los artistas y los diferentes gestores culturales.*
- 5. El impulso a la formación en todas sus manifestaciones.*
- 6. La ampliación de la cooperación externa para el financiamiento de la cultura salvadoreña.*
- 7. La renovación e innovación de la institucionalidad cultural.*

Es la estrategia tres, la que hace referencia al estímulo y apoyo a la creatividad y a la producción artística de los actores culturales en la que, dentro del documento, se mencionan potenciales acciones al respecto, pero sin que implique un trabajo de fondo para atender a la micro empresa cultural ni a sus implicaciones económicas.

5. El Salvador. Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República. *Plan Estratégico Institucional 2010-2014*. Documento revisado el 20 de enero del 2011. <http://cultura.presidencia.gob.sv/plan-estrategico-2010-2014.htm>

Guatemala

Guatemala, multilingüe, pluricultural y multiétnica, propone en el año 2000 las “Políticas culturales y deportivas nacionales”⁶, que sirven de antecedente al documento “La Cultura: Motor del Desarrollo” del Ministerio de Cultura, Arte y Deporte, en el que se define el “Plan Nacional de Desarrollo Cultural a Largo Plazo 2005”⁷.

En la página 15⁸, Guatemala reconoce “el potencial de la diversidad cultural como fuente de riqueza”, y en la página 22⁹ señala la orientación de lo cultural como tarea política:

“Las corrientes socio-económicas y de mercado dominantes, que han privilegiado el estricto beneficio económico, incluyen el factor cultural como algo accesorio y de segunda categoría y referente únicamente a las artes, la literatura y el patrimonio cultural. Es prioritario ampliar el concepto clásico de cultura, que comprende únicamente las bellas artes, el patrimonio cultural, la historia o la erudición; comprender la dimensión global del fenómeno cultural que define la esencia y el espíritu de la realidad de Guatemala, entender su dimensión antropológica y social, y reconocer que el trabajo por el desarrollo cultural es una tarea política y, por definición, tarea del Estado. La inversión en desarrollo cultural, que presupone un cambio de actitud pública de los integrantes de una sociedad, no rinde sus frutos en el corto y mediano plazo; apoyado por los diferentes procesos formativos y de capacitación, consigue resultados en los cambios generacionales. Por estas razones, las políticas culturales no pueden ni deben estar sujetas a los cambios de gobernantes: deben planificarse a largo plazo para garantizar, como políticas de Estado, su estabilidad y permanencia”.

Guatemala logra posicionar dos conceptos fundamentales para el logro del Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio: la cultura como fuente de riqueza, y el desarrollo cultural como una tarea de Estado que requiere de políti-

6. Guatemala. Ministerio de Cultura y Deportes. *Políticas culturales y deportivas nacionales*. Documento revisado el 21 de marzo del 2011. <http://www.mcd.gob.gt/el-ministerio/politicas/>

7. Guatemala. *La cultura: motor del desarrollo*. Documento revisado el 22 de marzo del 2011. <http://www.mcd.gob.gt/wp-content/uploads/2009/05/versuon-completa.pdf>

8. Idem. Página 15.

9. Idem. Página 22.

cas públicas. En la página 27¹⁰ se agrega el concepto de la transversalidad de la cultura en todas las políticas de desarrollo:

“Existe una relación de interdependencia recíproca entre las políticas de desarrollo cultural y las políticas económicas y sociales del Estado. Las políticas de desarrollo cultural deben ser transversales a todas las políticas del Estado, porque los activos culturales propician novedosos modelos de desarrollo, representando un medio efectivo para involucrar a los grupos vulnerables y marginados al proceso de desarrollo”.

En los ODM se obvió explicitar esta transversalidad, que está implícita en sus finalidades.

Nicaragua

El Instituto Nicaragüense de Cultura (INC) recoge la política cultural del Gobierno Sandinista en un documento denominado “Política Cultural del GRUN”¹¹. Sus principales líneas de política son:

- 1. Rescatar, validar, defender y promover la Identidad nacional, la historia evolutiva de nuestra cultura y nuestra diversa y múltiple vivencia cultural, desarrollando simultáneamente la conciencia de identidad e independencia, de nacionalidad, dignidad y soberanía, de ciudadanía nacional y planetaria, de Espiritualidad Evolutiva, de Humanidad e interdependencia, de conciencia Holística.*
- 2. Rescatar, validar, defender y promover todos los rasgos de nuestra identidad y cultura nacional, en sus expresiones múltiples de etnias, lenguas y signos propios de los diferentes pueblos y razas que la conforman.*
- 3. Rescatar, validar, defender y promover las tradiciones, lenguas, costumbres, ritos, creencias y manifestaciones todavía visibles y vivas, así como aquellas, relevantes para la identidad, de las que hemos venido siendo despojados en el avance transcultural propio de la invasión y dominación del modelo imperial; y propios también del abandono económico-social, y de la mal llamada Globalización, que derivan de ese modelo.*

10. Idem. Página 27.

11. Nicaragua: *Política Cultural del GRUN*. Documento revisado el 22 de marzo del 2011. <http://inc.gob.ni/images/stories/POLITICA%20CULTURAL%20DEL%20GRUN.pdf>

4. *Retomar, validar, defender y relevar la identidad y la cultura nacional, múltiple y diversa, convirtiéndola en símbolo de orgullo, soberanía, dignidad, y legítima resistencia frente a todas las formas de imperialismo y neo-colonialismo en el mundo contemporáneo.*

5. *sic... no aparece en el documento consultado.*

6. *Defender, validar, fortalecer, promover y desarrollar la identidad y la cultura nacional, múltiple y diversa, desde sus expresiones locales y regionales...*

7. *Reconocer el derecho de nuestro pueblo a crear y disfrutar del arte y la cultura, abriendo espacios, instrumentos, intercambios, y posibilidades, desde el nivel local, para: a) El conocimiento y apreciación de todas las formas, nacionales, regionales y universales, de arte y cultura. b) La Educación y Capacitación especializada, en todas las formas y lenguajes del Arte y de la Cultura, que propicien el desarrollo de la creatividad y el talento de l@s nicaragüenses, así como la incorporación y evolución de la Nación hacia una mayor y más amplia riqueza espiritual y Humana. c) El reconocimiento, apropiación, valoración y defensa de nuestro arte, literatura, cultura, lenguas, tradiciones, folklore, artesanías, todos los aspectos de la cultura popular, campesina, herbolaria, culinaria, religiosa, mística, urbana, oral y escrita, uniendo Nicaragua desde su Imaginario, su Historia y su diversidad.*

8. *Reconocer y Valorar todas las manifestaciones del pensamiento, el ingenio, la creatividad, el talento y el espíritu de l@s nicaragüenses, incorporando el concepto de cultura en movimiento y en evolución a nuestra visión y misión de validación, defensa y promoción artística y cultural. 10. Promover la inter-relación entre Turismo y Cultura Nacional para afirmar aún más nuestra identidad y valorar nuestros recursos y tesoros patrimoniales.*

Dentro de este discurso es evidente la importancia que se le da a los valores culturales, a su rescate y a su vivencia. No se evidencia que las políticas culturales nicaragüenses se inclinen o enfoquen por la reducción de la pobreza. Hay gran fuerza en la preservación, en la conservación, en la difusión del conocimiento y en la apropiación de la cultura como bien nacional, pero no se la relaciona con el desarrollo económico.

Costa Rica

En Costa Rica sucede lo contrario. El Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), dentro del “Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: M^a. Teresa Obregón Zamora”¹², se configura como un aliado de las políticas sociales de Gobierno. En la página 120¹³ se indica que:

“El programa ‘Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables’, por su parte, se operacionaliza en una serie de planes integrales y sostenibles de desarrollo local, ejecutando de manera coordinada iniciativas en beneficio de la educación, la salud, la seguridad ciudadana, el cuidado de niñas, niños y adultos mayores, el empleo, la producción y el fomento a la cultura, el arte, el deporte y la recreación.”

Más adelante, en la misma página, se agrega que:

“El arte, las manifestaciones de la cultura en general, el deporte, la recreación y la vivienda, complementan la propuesta de bienestar social del Gobierno de la República, en un compromiso que reconoce la integralidad y complejidad del fenómeno de la pobreza y el desarrollo, y en consecuencia, de las acciones para combatir la primera y promover el segundo”.

En las páginas 170 y 171¹⁴ del mismo documento se señalan las dos acciones estratégicas del MCJ. La primera se refiere a la “Promoción de una cultura de paz” mediante la descentralización cultural, cuyos objetivos estratégicos son:

“Desarrollar programas descentralizados de gestión artística cultural, dentro de una política inclusiva que involucre a todos los actores sociales de las comunidades urbanas y rurales, como aporte en la solución de su problemática social, cultural y ambiental, mediante el desarrollo del potencial creativo y Artístico” y “Generar participativos y articulados de gestión cultural local y regional que faciliten la consolidación de una plataforma del Sector Cultura en las regiones como instrumento catalizador en la búsqueda de una cultura de Paz”.

12. Costa Rica: *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*: M^a. Teresa Obregón Zamora. Documento revisado el 22 de marzo de 2011. <http://www.mcj.go.cr/ministerio/PND%20final.pdf>

13. Idem. Página 120.

14. Idem. Páginas 170 y 171.

En la segunda acción estratégica de gobierno, denominada “Cultura, Economía y Desarrollo”, se señala que el MCJ tiene los siguientes objetivos:

“Visualizar el aporte del sector artístico y cultural al desarrollo económico y social costarricense mediante mecanismos de construcción y participación ciudadana, y Promover el desarrollo de las industrias culturales a través de mecanismos que incentiven el emprendurismo y la generación de ingresos en proyectos artístico-culturales”.

Para Costa Rica, las preocupaciones relevantes para la Región referidas a los valores y objetos culturales son relegadas al considerar que el aporte de la cultura debe orientarse hacia los programas de bienestar social, dirigidos a grupos socialmente vulnerables. Es importante destacar que la palabra cultura se utiliza, a lo largo del documento, como sinónimo de actitud aprendida: una cultura de paz, una cultura de bienestar, etcétera, y no como objetos culturales. El Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica no cuenta con un documento específico de política para la actual gestión de gobierno, ni con un plan estratégico difundido. Sus líneas de acción están contenidas en el Plan de Gobierno 2010-2014, arriba citado.

Cabe destacar que el MCJ ha iniciado un proyecto regional denominado Corredor Cultural del Caribe, en la búsqueda de conocer, preservar y difundir el aporte de los grupos negros del Caribe Centroamericano, iniciativa apoyada por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Consejo de Ministros y Directores Generales de Cultura de la CECC/SICA. En el análisis de la política cultural de cada uno de los países de la Región, solo Costa Rica tiene una estrategia de gobierno que involucra a la Región.

Panamá

El Gobierno de Panamá, en 1974, crea el Instituto Nacional de Cultura, adscrito al Ministerio de Educación. Y desde el 2008 tiene presentada, ante el Congreso, una propuesta de Ley General de Cultura¹⁵ cuyos fines generales son los siguientes:

15. Panamá. *Propuesta de Ley General de Cultura*. Instituto Nacional de Cultura. Documento revisado el 26 de marzo de 2011. http://200.90.132.195/inac.gob.pa/portal/index.php?option=com_content&task versión abril, 2009

1. *Garantizar a las personas y comunidades los derechos de expresión, acceso y apropiación de la información, el conocimiento, la educación, la ciencia, la tecnología y, en general, de la cultura y de los bienes y manifestaciones que integran el Patrimonio Cultural de la Nación, en concreción de sus derechos humanos, fundamentales, colectivos y sociales.*
2. *Afianzar, por todos los medios al alcance del Estado y de los particulares, la promoción, protección, salvaguardia y acrecentamiento del Patrimonio Cultural de la Nación, y el acceso de las personas y comunidades al mismo, como elemento constitutivo de la nación panameña en su amplia diversidad y como motor del desarrollo sostenible de las generaciones actuales y futuras.*
3. *Fomentar la diversidad cultural de la Nación panameña, su intercambio con la cultura universal, así como la reserva de la identidad nacional en el entorno de desequilibrios entre países generados por la globalización de los intercambios económicos y mundialización de la cultura.*
4. *Promover mediante la creación, producción, intercambio, consumo, transmisión, divulgación y comercialización de bienes, servicios, productos y manifestaciones culturales, incluidas las industrias culturales y los bienes y manifestaciones que integran el Patrimonio Cultural de la Nación, el desarrollo social y económico y el desarrollo auténticamente humano del pueblo panameño, así como el disfrute individual y colectivo.*
5. *Promover el acceso de las personas al consumo cultural mediante la facilitación de instrumentos para equilibrar condiciones con otros bienes y servicios de consumo masivo, y contribuir a la reducción de las inequidades existentes entre sectores culturales a partir de la aceptación de que los productos, bienes y servicios culturales son portadores de identidades y significados que trascienden su valor comercial.*
6. *sic... no aparece en el documento consultado.*
7. *Reforzar mecanismos para la salvaguardia de los derechos colectivos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos tradicionales.*
8. *Promover la presencia de las manifestaciones culturales del país en los mercados nacionales e internacionales y estimular la libre circulación de la creatividad como conjunto de expresiones que trascienden fronteras.*
9. *Contribuir a la apertura de espacios de intercambio y asociación en materias culturales con otros países, en particular con Estados latinoamericanos que han desarrollado modelos de intervención y financiación de vanguardia, y hacer competitivos los productos culturales nacionales en mercados locales e internacionales.*

Este documento muestra un interesante equilibrio entre la preservación los valores universales y nacionales de la cultura y las acciones para promover el consumo cultural, tanto en el mercado nacional como internacional. Se explicita la necesidad de promover la producción, el intercambio, el consumo y la comercialización de bienes y servicios de las industrias culturales para el desarrollo socio económico de la Nación. Lamentablemente, aún se encuentra en discusión dentro del Congreso Nacional.

Sobre el Instituto Nacional de Cultura de Panamá (INAC), no se logró identificar un documento con las acciones estratégicas que desarrolla la presente gestión de Gobierno.

República Dominicana

La Secretaría de Estado de Cultura de República Dominicana cuenta con un Plan Estratégico 2005/2009¹⁶, donde se señalan las siguientes estrategias generales:

- 1. Promover el desarrollo Institucional y la consolidación del Sistema Nacional de Cultura, garantizando el papel eficiente y efectivo del Estado en la acción cultural pública.*
- 2. Establecer mecanismos que aseguren la protección y preservación del patrimonio cultural tangible e intangible de la Nación.*
- 3. Desarrollar, promover y difundir las diferentes manifestaciones en que se expresa la cultura artística y popular.*
- 4. Fomentar las Industrias Culturales y los Mercados Simbólicos como medios que permitan afianzar el desarrollo de una economía de la cultura y mejorar la calidad de vida de los dominicanos.*
- 5. Promover los valores de identidad, pluralismo y diversidad como fundamento de una ciudadanía cultural.*

16. Rep. Dominicana. *Plan Estratégico 2005/2009*. Documento revisado el 21 de marzo de 2011. <http://www.cultura.gob.do/SobreNosotros/PlanEstrategico/tabid/90/Default.aspx>

En la cuarta estrategia sectorial del documento en mención se hace referencia expresa de acciones que favorezcan el desarrollo económico de las industrias creativas y culturales. Cabe destacar que es la República Dominicana, en su Plan Estratégico, la que señala la necesidad de contar con indicadores culturales, con acceso al crédito y con la articulación de un marco jurídico para la inversión de capital, temas no considerados por los otros países para el área cultural:

4.1. Realizar estudios sectoriales de indicadores y parámetros de las industrias culturales y la economía cultural.

4.2. Identificar canales de comercializaciones nacionales e internacionales para los productos y servicios culturales.

4.3. Articulación de un marco jurídico que sienta las bases de la inversión de capitales en el sector cultural y garantice el derecho de la propiedad intelectual.

4.4. Asegurar el acceso a financiamiento a través de líneas de créditos y fondos de desarrollo a la pequeña y mediana empresa cultural.

4.5. Promover la ampliación de las industriales culturales dominicanas, incorporando nuevas áreas productivas que se desarrollan a partir de los avances tecnológicos, como sería el sector mediático e informacional.

4.6. Establecer programas para la promoción de las exportaciones de los productos de las industrias culturales, especialmente para actividades comerciales ligadas a la artesanía, el turismo cultural, la industria editorial, publicidad, entre otras.

5.1 Promoción de Valores y construcción de Ciudadanía Cultural.

Pareciera ser este el documento más equilibrado en cuanto a su enfoque estratégico con la línea de las actuales corrientes propuestas por los organismos internacionales. Aun cuando no menciona los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es evidente la preocupación por el desarrollo de la empresa cultural su financiamiento, así como el consumo interno y la exportación de los productos culturales.

Honduras

La Secretaría de Cultura, Arte y Deporte del Gobierno de Honduras cuenta con un Marco Estratégico 2010-2013¹⁷, que tiene los siguientes objetivos estratégicos:

- 1. Modernizar, promover e incentivar la producción y difusión cultural y deportiva, en las diversas manifestaciones, a nivel local, regional e internacional.*
- 2. Fomentar el desarrollo creativo de la cultura, individual y organizada.*
- 3. Rescatar, conservar, proteger y divulgar el respeto por nuestro patrimonio arquitectónico, documental, bibliográfico, arqueológico, natural e intangible.*
- 4. Crear espacios y oportunidades que incrementen la participación de la comunidad en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas culturales y deportivas, en un marco de descentralización, concertación y transparencia.*
- 5. Generar espacios de expresión artística y cultural, así como condiciones y capacidades para la promoción, difusión y fomento de la creatividad que contribuyan a fortalecer la convivencia intercultural entre las personas, comunidades y regiones del territorio nacional y en su proyección al mundo.*
- 6. Fomentar el deporte y la recreación en comunidades urbanas y rurales de los diferentes municipios del país para contribuir a la salud física y mental de la población.*
- 7. Democratizar la acción cultural del Estado estableciendo mecanismos vinculantes con el sector público y privado, nacional e internacional, consolidando redes, convenios y la participación colectiva.*
- 8. Promover y fortalecer la identidad nacional y el desarrollo cultural mediante la implementación de programas permanentes en atención a la diversidad e industrias creativas, empresas culturales y la vinculación institucional.*
- 9. Transformar a la Secretaría de Cultura, Artes y Deportes en un ente competitivo mediante la reingeniería de procesos y la profesionalización continua de los recursos humanos.*

17. Honduras: *Marco Estratégico 2010-2013*. Documento revisado el 22 de marzo de 2011. www.scad.gob.hn/Documentos/Marco_Estrategico_SCAD_2010_2013.pdf

En Honduras un solo objetivo estratégico, el primero, se refiere a la producción y difusión cultural, sin entrar en detalles. Los demás están referidos a la conservación, los valores culturales y la identidad nacional. Llama la atención, como detalle particular, el deseo de transformar a la Secretaría en una entidad competitiva a través de una reingeniería.

Belice

En este país de habla inglesa, que forma parte del SICA como miembro pleno, la Secretaría de Cultura está en manos de un Secretario de Estado que atiende simultáneamente el área de Aviación y la de Turismo. Dentro de la CECCSICA le representa la directora del Instituto Beliceño de Historia.

La “Estrategia de desarrollo de medio término 2010-2013”¹⁸ del Gobierno de Belice es un plan general que procura la construcción de una resiliencia contra las vulnerabilidades sociales, económicas y físicas del país. En la página 8¹⁹ se indica como primera área de focalización sectorial el desarrollo empresarial, en la que se dará soporte al desarrollo de las industrias tradicionales y emergentes mediante la expansión de la microempresa, así como de la pequeña y mediana empresas. Aquí la expresión de industrias tradicionales pareciera referirse a industrias culturales y artesanales, entre otras.

En el área de Educación (página 47²⁰) se señala como una actividad del tercer objetivo estratégico:

“Apoyar el desarrollo de programas fuera de las aulas para asistir a los estudiantes con sus tareas, sus dificultades de aprendizaje y proveerles de formas saludable de recreación en artes, cultura y deportes”.

En Belice la cultura se visualiza como un instrumento “saludable” para asistir a los jóvenes. Es el único documento centroamericano en que se considera a la cultura con este matiz, como una forma de rescate de grupos vulnerables.

18. Belice: *Estrategia de desarrollo de medio término 2010-2013*. Documento revisado el 22 de marzo de 2011. <http://www.belize.gov.bz/public/Attachment/08259581271.pdf>

19. Idem. Página 8.

20. Idem. Página 47.

A modo de conclusión

Este rápido recorrido por los documentos oficiales de los países centroamericanos sobre el tema de la Cultura deja ver la diversidad de enfoques, estrategias, tareas y prioridades con que se aborda el tema de la Cultura en la Región, con algunos objetos culturales y temas tradicionales aún pertinentes y comunes. Es evidente que el tema de la industria cultural empieza a perfilarse, aunque con vacíos legales y con importantes necesidades de financiamiento. Es muy débil la relación estratégica de las políticas culturales con la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Hay ausencia de reflexión y de acciones concretas para favorecer la incorporación del aporte de la cultura en las políticas generales de desarrollo de los gobiernos centroamericanos como factor de reducción de la pobreza. Es evidente que no se considera relevante el aporte de la Cultura al PIB de cada país, o hay un total desconocimiento sobre este dato.

María José Núñez, en su artículo “La grandeza de los pequeños”²¹, que escribe con motivo de la celebración de los 50 años del Sistema de Integración Económica (SIECA), dice:

“Las mipymes representan el 97% del parque industrial de la región, contribuyen con un 20 a un 50% al PIB y generan millones de empleos”

Y agrega:

“Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) de la región centroamericana desempeñan un papel fundamental en el desarrollo económico, pues dinamizan la actividad productiva y contribuyen significativamente en la generación de empleo y riqueza, a la vez que mitigan los efectos de la pobreza. ... y absorben un 44.5% de la población económicamente activa, es decir, están en manos de unos tres millones de centroamericanos que trabajan por cuenta propia y podrían generar empleo a más de nueve millones de personas.”

En las estadísticas regionales no hay datos específicos sobre qué porcentaje de las mipymes están dedicadas a la cultura, a la artesanía y a la creatividad. Sí hay datos con respecto al turismo, siendo muchas de ellas empresas culturales y creativas.

21. Estrategia de Negocios. Centroamérica. 50 años de integración económica. Noviembre de 2010. Página 60.

El documento de conclusiones del Seminario Internacional “Cultura y Desarrollo”²², celebrado en Girona, en mayo del 2010, presenta interesantes conceptos sobre la cultura como eje transversal de los ODM. En este documento se *“reafirma la cultura como elemento esencial para el desarrollo sostenible”* y que *“tiene un papel esencial en la erradicación de la pobreza”*. Agrega que la cultura debe ser una prioridad en las estrategias de desarrollo. Dentro de este encuentro se presentaron varias iniciativas que mostraron que las industrias culturales generan riqueza y crean empleo. Además se puso énfasis, en las discusiones, en la ausencia de mediciones que permitan visualizar con certeza el aporte de la cultura al PIB de los países.

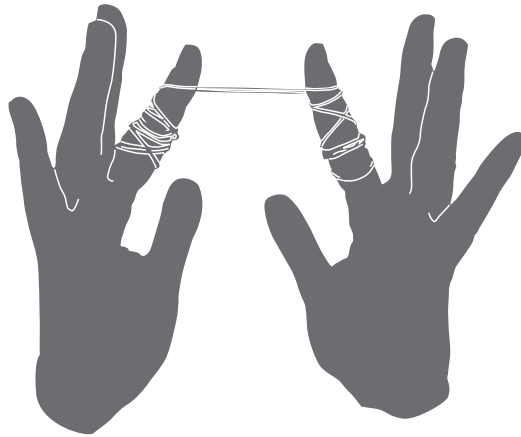
La Región Centroamericana tiene el reto de redefinir sus estrategias de política cultural con miras al desarrollo social y económico de los pueblos que la conforman, sin obviar el rescate de su patrimonio tangible e intangible, de su identidad ni de sus tradiciones y valores esenciales. Debe encontrar un equilibrio inteligente entre el pasado y las demandas del presente.

La transversalidad de la cultura, no solo en los ODM sino en todas las políticas públicas, es condición para ser más auténticos, para no perderse en una globalidad económica y poco humana. El desafío es tener presencia en la toma de decisiones económicas y políticas, sobre la base de los indicadores de su aporte al desarrollo del país, de las comunidades y de las familias. El responsable político de la entidad gubernamental de cultura debe tener asiento en las mesas de discusión de la política de desarrollo de su país, junto con los economistas y los políticos.

Mientras la Cultura sea un aspecto “light” y elitista de la sociedad en la mente de los que toman decisiones, poco se avanzará en su conceptualización como instrumento propiciador de riqueza y desarrollo social.

22. Girona, España: Seminario “Cultura y Desarrollo”. mayo del 2010. <http://www.oei.es/anuncios2/con2.pdf>

IV. Experiencias de cooperación: gobiernos nacionales y Agencias internacionales



DIVERSIDAD, INTERCULTURALIDAD Y DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE: UNA EXPERIENCIA FORMATIVA EXITOSA EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO EN CHIAPAS*

Lucina Jiménez López¹

Resumen

Me propongo compartir con el lector una reflexión sobre los retos de formación de capital humano para la cooperación internacional y el diseño de políticas públicas que asuman la diversidad cultural y la interculturalidad como ejes transversales en los programas de desarrollo orientados hacia el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Parto de una reciente experiencia exitosa de carácter formativo, intersectorial, internacional, intercultural e interdisciplinario, impulsada por Naciones Unidas, y especialmente por UNESCO en México, a propósito de los programas de *Cultura de Paz y Derechos Humanos en Comunidades Internamente Desplazadas en Chiapas y el de Agua y Saneamiento en el Sureste mexicano*. Me refiero al Taller sobre el Prisma de Análisis de la Diversidad Cultural, una herramienta creada y piloteada por UNESCO en Asia y África y puesta en marcha por primera vez en América Latina en Chiapas y luego para el personal técnico de la Oficina de la UNESCO en México.

* El Seminario del Prisma de la Diversidad Cultural para los programas conjuntos de NNUU en México se llevó a cabo en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el 15-16 de abril de 2010, mientras que el Seminario para el personal de la oficina de UNESCO en México se celebró el 8 y 9 de julio de 2010 en la Ciudad de México.

1. Lucina Jiménez López

Maestra en Ciencias Antropológicas por la UAM-I. Directora del Consorcio Internacional Arte y Escuela A.C. Coordinadora del Área de Políticas Culturales del naciente Observatorio de Comunicación Cultura y Artes. S.C. Autora de diversos libros y artículos sobre políticas culturales, educación artística: entre ellos: *Políticas Culturales en Transición, retos y escenario de la gestión cultural en México*. Coautora de *Cultura y Sustentabilidad en Iberoamérica*, publicado por Interarts en 2004. Es Miembro de la Cátedra UNESCO de Políticas Culturales de la Universidad de Girona y del Grupo de Expertos en Educación Artística, Cultura y Ciudadanía de la Organización de Estados Iberoamericanos.

Dirección: 2do. Callejón de San Juan de Dios no. 25 esquina Pensador Mexicano

Colonia Guerrero, México, D.F., Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06000

Teléfono oficina: 55 54 18 24 lucinajimenezlopez@gmail.com

Formación de capital humano en clave de diversidad, interculturalidad y cooperación al desarrollo

Para hacer posible el cumplimiento de los Objetivos del Milenio establecidos en el seno de Naciones Unidas es necesario hacer una profunda reflexión en torno a la postura cultural desde donde se piensa, planea y se busca el desarrollo, aun aquel que lleva la intención de ser “humano” y “sustentable”.

Los agentes promotores de la cooperación internacional, ejecutores y diseñadores de políticas públicas nacionales y locales, los financiadores del desarrollo, las organizaciones de la llamada sociedad civil y aun las comunidades y grupos sociales indígenas y no indígenas, partícipes de dichos procesos, requieren de herramientas metodológicas que les permitan abordar el diseño de los proyectos orientados al cumplimiento de dichas metas, a partir del contexto cultural y de diversidad en el cual se desarrollan las comunidades para y con las cuales se trabaja.

Ello es así para evitar que una y otra vez los proyectos fracasen, avancen parcialmente o se queden a medias, debido al rechazo, la indiferencia o la falta de involucramiento de sus destinatarios, o bien para evitar que los responsables descubran en el camino que no había acuerdo de la comunidad en el contenido, la orientación o las implicaciones de los proyectos de desarrollo, sean éstos de vivienda, salud, turismo, medio ambiente o educación y cultura.

A veces los proyectos se concluyen, pero las implicaciones en la suerte de los recursos naturales o culturales de la población no siempre han sido tomadas en cuenta. En otros casos, los planes y programas de desarrollo o de procuración de justicia avanzan, pero involucran solo a una parte de la población, y los contenidos, estrategias de comunicación y participación son ajenas a las memorias, las lenguas maternas y los mecanismos de expresión y solidaridad de los pueblos indígenas involucrados. Estos y otros elementos fueron reconocidos por los propios agentes, fruto del diálogo académico y metodológico que se llevó a cabo en esta experiencia pionera en América Latina, al compartir el conocimiento y aplicación del Prisma de Análisis de la Diversidad Cultural de la UNESCO.

Un elemento central es que para abordar la tarea de valorar las posibilidades de incorporar una dimensión cultural, de diversidad e interculturalidad, se requiere una reformulación conceptual de la diversidad misma y de su posible correlato en la interculturalidad. La diversidad cultural en México y en otras latitudes ha tendido a asociarse exclusivamente con la dimensión étnica o indígena de los países, comunidades o regiones, con los pueblos afroamericanos y, básicamente, tratando de buscar sensibilidad y “tolerancia” hacia los otros.

En su sentido y complejidad contemporánea, la diversidad cultural debe encontrarse primero en uno mismo, en el Yo, para poder entender que ésta no se refiere solamente a indígenas, inmigrantes, grupos con discapacidad, o bien a diferencias de género o de preferencia sexual o de creencias religiosas. Todas esas formas de diversidad deben ser consideradas, pero no bastan para reconocer sus dimensiones más profundas, dado que el individuo mismo es portador de múltiples trayectorias estéticas, formas de expresión, raíces culturales, nociones de tiempo y espacio, creencias y gustos que le hacen ser fruto y parte de dicha diversidad cultural.

Se requiere mantener una postura crítica para entender la diversidad cultural en su dinamismo y en el contexto contradictorio en el cual se desenvuelve, en el proceso de cambio y transformación que implica la globalización, la inmigración, el peso de la tecnología y las fusiones de todo tipo. Igualmente, reconocer las posibilidades de ser asumida como un recurso potencial de bienestar, siempre y cuando no ponga en riesgo a la expresión misma.

Necesitamos también una reformulación radical de las implicaciones cotidianas del interculturalismo en las políticas públicas, ya que éste no puede limitarse al reconocimiento del pluralismo declarativo, al relativismo que supone una falsa igualdad o a una diversidad que tiende hacia el folclorismo y lo exótico, o bien a una que se desentiende de la desigualdad y la pobreza, o bien a una que, bajo el nombre de la diversidad, de lo tradicional, alienta prácticas que atentan contra los derechos humanos y prolongan la exclusión y la subordinación.

La diversidad cultural no es en sí misma una garantía de progreso, ni las relaciones interculturales están exentas de contradicciones y riesgos, pero es un hecho que si una estrategia de desarrollo no conecta con la cultura de un pueblo, una comunidad, una región, difícilmente podrá llegar muy lejos, a riesgo de imponer perspectivas de cooperación o de políticas públicas que atenten contra la diversidad cultural misma.

La diversidad encierra la puesta en escena de diversas cosmovisiones y formas de aprehensión y comprensión del mundo que marcan profundamente la manera en que se piensa, se cree, se sueña, se alimenta y se cura; en la forma y el material con los que construye una vivienda, cómo se traza un camino, la manera en que se concibe el agua y se la trata, la forma en que se festeja y se convive entre los humanos y en vínculo con la tierra, con los recursos naturales. Por eso encierran conceptos distintos del desarrollo.

Estas cosmovisiones pueden encerrar tensiones irreconciliables entre programas oficiales, privados e internacionales fruto de las agencias de cooperación y los actores sociales a los que va dirigida la política de desarrollo, y

aun crear conflictos entre los propios agentes que aplican las estrategias cuando ellos mismos proceden de matrices culturales diversas.

Podemos mencionar al menos dos que pueden ser contradictorias y que influyen en la realidad de Chiapas y de México en general. Una es la denominada antropocéntrica, porque coloca al ser humano en el centro del universo y considera los recursos naturales, los animales, los bosques, las plantas y los minerales como una fuente de riqueza a su servicio, cuya explotación puede o no ser sustentable. Este es el modelo dominante, y, dada la irracionalidad con la que se maneja, ha dado lugar al calentamiento global no de esta región, sino del planeta.

La segunda cosmovisión es aquella en la que el ciclo de la vida no gira en torno al ser humano, sino en torno a la naturaleza. El hombre, como especie, forma parte de esa naturaleza y, por tanto, adquiere consciencia de la interdependencia de su existencia en relación con otros seres vivos, de los cuales se sirve, pudiendo o no mantener el equilibrio.

Es posible que ambas argumenten la búsqueda del desarrollo sustentable, aunque para cada una quiera decir algo muy distinto. Ninguna de las dos es pura ni opera de manera aislada. Conviven no necesariamente de manera armónica o relativista, con un supuesto mismo valor, sino más bien confrontadas, a veces en franca oposición irreconciliable, aunque en otras circunstancias pueden establecer cierta complementariedad. Uno de los principales retos de los diseñadores de políticas públicas es lograr interconectarse con las cosmovisiones, las expresiones y las prácticas culturales que organizan la vida cotidiana de las comunidades en pobreza extrema, y también de las que no están en esa condición. El desarrollo humano sustentable sólo tendrá sentido para las comunidades si se afina en los modos de pensar y de sentir, de entender la existencia misma.

Chiapas en claroscuro

Chiapas es riqueza y pobreza al mismo tiempo. Desde el año 2000, los reportes del PNUD colocan a esta entidad como la provincia con menor índice de Desarrollo Sustentable, seguida de Guerrero y Oaxaca. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 reconoce en Chiapas un analfabetismo del 18,9 por 100; pobreza alimentaria (ingreso per cápita insuficiente para adquirir alimentos) entre el 47 por 100 de la población; el 55,9 por 100 está considerado en pobreza de capacidades (no tienen condiciones de acceder a la educación y la salud); mientras que el 75,7 por 100 de la población sufre de pobreza patrimonial (insuficiencia de vivienda, vestido y transporte). En 2004 fue la

entidad que más perdió en desarrollo humano por desigualdad de género, lo cual, en conjunto, refleja retos de grandes dimensiones en lo que respecta a los Objetivos del Milenio². Será por ello que Chiapas es la única región que elevó los Objetivos del Milenio a nivel de su constitución estatal.

Chiapas consta de una extensión de 74 kilómetros cuadrados, con cerca de 4 millones de habitantes. Uno de los retos para la política pública es la existencia de múltiples poblaciones dispersas. En poco más de 16.422 localidades, más del 75 por 100 tienen menos de 100 mil habitantes.

Sin embargo, cuenta con una riqueza en biodiversidad enorme. Es proveedora del 40% del agua del país, pues cuenta con un sistema de presas que alimenta el Río Grijalva (La Angostura, Chicoasén, Malpaso y Peñitas). Más del 72% de su espacio territorial tiene un clima húmedo o subhúmedo, lo que lo vuelve vulnerable a desastres naturales a causa de los huracanes en la época de lluvias. Discutir el tema del agua en Chiapas equivale a abrir un frente con muchas dimensiones: el valor simbólico y ancestral en las culturas, el saber del agua y sus fuentes de alimentación, salud, vivienda, o bien como recurso para el desarrollo nacional.

Chiapas es un estado rico en diversidad étnica: el 13,5% de los indígenas del país vive en Chiapas. El monolingüismo es del 24 por 100. Tzeltal, Tzotzil, Cho'ol, Tojol-ab'al, Zoque, Cluj, Kanjobal, Mame, Jacalteco, Mochó, Kakchiquel y Lacandón. Las identidades indígenas no han permanecido al margen de la urbanización y del cambio. Ahora tienen visibilidad los grupos de rock indígenas, la presencia de escritores, maestros bilingües, fotógrafos, artesanos con trayectoria reconocida y otros profesionales intermedios.

Es también asiento de comunidades árabes, alemanas e italianas, además de la presencia de diversos inmigrantes de estados como Veracruz, Tabasco y el Distrito Federal; sitio de tránsito y de asiento de múltiples inmigrantes europeos y procedentes de Guatemala, país con el que comparte frontera y del cual formó parte hasta el siglo XIX.

El desplazamiento de poblaciones indígenas

Los desplazamientos forzosos comenzaron en Chiapas hace varias décadas. Según Naciones Unidas, sus causas han sido primero los desastres naturales, la intolerancia religiosa (existen en Chiapas 63 por 100 de católicos

2. Disponible en. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/superacion-de-la-pobreza.html> (Consultado el 14 de agosto de 2010).

y 21,8 por 100 protestantes, evangélicos y bíblicos no evangélicos), la problemática de la pulverización y control de la tierra y la guerra inconclusa con motivo del levantamiento indígena zapatista.

En 2002, el Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de las Personas Internamente Desplazadas, señor Francis Deng, elaboró un diagnóstico a partir del levantamiento de 1994 y las acciones gubernamentales llevadas a cabo: retorno a sus lugares de origen o reubicación voluntaria.

El informe señaló a casi 20 mil personas como desplazados internos a causa de los sucesos de 1994. Dijo que los desplazados se veían obligados al trabajo asalariado de muy baja paga, dada la carencia de tierras de labranza. Los niños y niñas en edad escolar tenían problemas para acceder a la educación básica, de manera que, junto con las mujeres, constituían el grupo más vulnerable; igualmente apuntó dificultades para acceder a la justicia y a los servicios públicos, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno del Estado de trabajar para la reconciliación y la reubicación o reinserción de dichos sectores.

El Gobierno del Estado de Chiapas, en su Plan de Desarrollo Solidario 2007-2012, explica que los derechos humanos y la comunidades indígenas requieren acciones adecuadas de respeto, promoción y defensa de los derechos. Han pasado ya dieciséis años en que diversas comunidades indígenas han vivido el abandono forzado de sus tierras y de sus familias extendidas, de sus actividades tradicionales, con las repercusiones identitarias que supone la abrupta ruptura de las raíces ancestrales.

La problemática social es de gran complejidad, y no basta suponer una contradicción ente población indígena y no indígena, ni entre zapatistas y no zapatistas. La pulverización de la tierra, el acaparamiento de los mejores territorios y de los recursos naturales, aunado a las dificultades de comunicación internas, las debilidades del sistema educativo y el impacto de la globalización en los mercados regionales y locales, hace que la migración se convierta en un expediente abierto para quienes carecen de alternativas de empleo en el ámbito local. El crecimiento de las iglesias y las contradicciones religiosas alientan también un tema de despojo de tierras y desplazamiento.

Pensar y reformular el desarrollo humano sustentable desde Chiapas equivale a ejercer posturas definidas. Chiapas es verde azul, es laguna, es río, es cascada, es a la vez tragedia. La carretera de Ocosingo a San Cristóbal permite mirar y oler el tupido verdor de la milpa asomándose por entre largos y sinuosos caminos despellejados por la inclemencia del Chac, el dios de la lluvia. El azul profundo del cielo promete una tregua. De pronto, el conduc-

tor frena porque una niña tzotzil, uno de los grupos indígenas mayoritarios en Los Altos, ha decidido usar su cuerpo para bloquear el paso a los vehículos que transitan por ahí, ayudada de un lazo que sostienen en el otro extremo su madre y su hermano. El conductor se sorprende a sí mismo frente a un dilema: frenar por instinto, reclamar por el enojo, huir si el terreno se lo permitiera, dialogar con ella si hablara la lengua; comprar los plátanos que esta niña quiere vender a costa de su vida. También es posible la indiferencia.

Y sin embargo hay avances que han logrado los diferentes niveles de gobierno y, en otros casos, las propias organizaciones indígenas, las organizaciones de la sociedad civil, las instancias defensoras de derechos humanos, los grupos ecologistas y aun ciertas iglesias.

Chiapas ha estrenado en la actual administración nuevas legislaciones que buscan actualizar un marco normativo que permita mejores equilibrios, prevención de la violencia hacia las mujeres, así como el estímulo a la artesanía. Mientras se convierten en vida cotidiana, se percibe que ciertas comunidades han dejado de ser productoras de artesanías para volverse intermediarias en la cadena del comercio de productos guatemaltecos de aparente procedencia artesanal, los cuales, por la influencia de la migración y la globalización, son fáciles de encontrar en cualquier ciudad latinoamericana e incluso en Europa. La creación de la Universidad Intercultural de Chiapas abre un camino importante para la formación profesional de indígenas procedentes de diversas comunidades, que pueden estudiar desarrollo sustentable, lengua y literatura y turismo sustentable: 500 egresados de diferentes comunidades.

El Prisma de Análisis de la Diversidad Cultural de UNESCO

Apoyado por el Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio, la UNESCO elaboró el Prisma de Análisis de la Diversidad Cultural, elaborado con base en la Convención de la Diversidad Cultural, aprobada en 2001 y pilotado en Asia y África, herramienta para apoyar a los programadores y diseñadores de política cultural a incorporar el ingrediente de la diversidad cultural y la interculturalidad como eje transversal en políticas públicas no sólo científicas, educativas y culturales, sino en relación con políticas de desarrollo.

El Prisma ofrece un Marco General de Referencia que busca, a partir de preguntas e indicadores, apoyar a los programadores y planeadores del desarrollo a tomar en cuenta la diversidad cultural y el diálogo intercultural en la formulación de programas, proyectos o de la intervención misma, a partir de la definición de preguntas e indicadores que definen su cumplimiento en el marco del respeto a los derechos humanos.

Campos que integran el Prisma de Análisis de la Diversidad Cultural

- 1) Entendimiento del contexto social, económico, político y legal (Marco General de Análisis).
- 2) Acceso e inclusión para todos y todas.
- 3) Participación de todos y todas.
- 4) Diversidad lingüística, con especial atención a las lenguas maternas.
- 5) Salvaguarda del patrimonio cultural y natural.
- 6) Promoción de las industrias, bienes y servicios culturales.
- 7) Promoción del diálogo intercultural y el pluralismo cultural.
- 8) Interacciones entre ciencia moderna y el conocimiento tradicional.
- 9) Intercambio y cooperación.
- 10) Otros.

Lo interesante es que la herramienta no es cerrada, no se considera concluida y universal, sino que más bien permite a cada programador o diseñador de política cultural avances en la definición de sus propias preguntas aplicables al campo y a la realidad en la cual se desenvuelve su quehacer. Dividido en 10 temas, es posible agregar otros enfoques, a partir de seguir su lógica, aplicándolo a otros campos temáticos. UNESCO realizó más de 12 talleres y seminarios para el personal de Naciones Unidas y de agencias bilaterales de cooperación en países como Timor Este, Tailandia, Bután y Vietnam, así como en Mozambique, Rwanda y Tanzania. Incluidos, por supuesto, los agentes que colaboran en la misma UNESCO en París y, ahora, en México.

Aplicación a dos programas conjuntos

El Sistema de Naciones Unidas y el Gobierno de México, con apoyo del Fondo para el Logro de las Metas del Milenio, convinieron la puesta en marcha de dos programas interagenciales prioritarios; “Cultura de Paz” y “Agua y Saneamiento”, en los cuales participarán de manera conjunta las diferentes agencias del Sistema de Naciones Unidas en Chiapas, en los dos casos, y también para Veracruz y Tabasco en el segundo, coordinados por el PNUD.

En ese contexto, la oficina de Unesco México propuso la realización del Taller sobre el Prisma de Análisis de la Diversidad Cultural (PADC), en el cual participaron alrededor de 38 representantes de las diferentes agencias del Sistema de Naciones Unidas, así como representantes de instituciones gubernamentales estatales, representantes de la sociedad civil, líderes de comunidades indígenas desplazadas y una líder indígena trabajando en el tema de

salud materna. También participaron representantes institucionales de las áreas de cultura, desarrollo, agua y saneamiento, derechos humanos y gestión del medio ambiente.

En la impartición del Taller participaron, por la UNESCO, Susanne Schnuttegen, Especialista de Programa y Jefa a.i. de Sección de Políticas Culturales. División de Políticas Culturales y Diálogo Intercultural de UNESCO en París, acompañada por Sandrine Amiel; Alberto Cerezo, Oficial de Proyectos Programa Conjunto Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz en Comunidades con Personas Internamente Desplazadas en Chiapas; Pamela Orgeldinger, Oficial de Proyecto Programa Conjunto Agua y Saneamiento, ambos de UNESCO México. Como consultores y facilitadores actuamos Michael Twomey Valdes, Docente Universitario y Consultor Bilingüe y Bicultural en Educación y Comunicación Intercultural, así como Lucina Jiménez López, Consultora internacional, Directora General del Consorcio Internacional Arte y Escuela A.C., ambos pertenecientes al Observatorio de Comunicación, Cultura y Artes S.C.

Diálogo colaborativo entre organismos internacionales y sociedad civil para la formación en diversidad y diálogo intercultural

El Taller se inauguró por parte del Coordinador Residente de Naciones Unidas en México, Magdy Martínez; la Directora de la UNESCO México, Catherine Grybsy, y la representante de UNESCO París, Susanne Schnuttegen, quienes subrayaron la importancia de buscar la vinculación entre cultura y desarrollo, así como los retos que Chiapas tiene en el desarrollo humano sustentable.

La propuesta de contenidos la formulamos Alberto Cerezo y Lucina Jiménez, y fue sometida al diálogo con todo equipo de México y París. La preparación partió de un diálogo internacional, intercultural e interdisciplinario. Se diseñaron pensando sobre todo en la diversidad de los asistentes. El taller mismo tendría que pasar la prueba de la diversidad y la interculturalidad.

El diálogo con el equipo de UNESCO París, encabezado por Susanne Schnuttegen, se realizó por videoconferencia, lo que permitió no sólo mayor claridad los contenidos, sino crear empatía y comunidad, definir objetivos y complementar estilos de trabajo. Para establecer las necesidades de adaptación de las diferentes herramientas del Prisma a América Latina y cuidar su aplicación a proyectos de desarrollo de diversas agencias, autoridades estatales y grupos civiles, emprendedores y líderes sociales, se convino que los consultores de México elaboraríamos

sugerencias para el Marco de Referencia del Prisma. La idea era complementarlo para hacerlo más cercano cultural y temáticamente a América Latina, a Chiapas y al sureste mexicano, además de a campos ligados al turismo, el agua, el medio ambiente, la economía, la habitación y los derechos humanos.

Se elaboraron presentaciones didácticas en México y en París, que se dialogaron y compartieron para coordinar nuestros contenidos sin repetirnos. Igualmente, organizamos en México un panel de diálogo entre agentes locales de diversas formaciones, procedencias y ámbitos de acción comunitaria e institucional, para el cual se elaboraron preguntas que brindaron a los participantes poder dinamizar el diálogo en torno a la diversidad cultural en Chiapas. La oficina México de UNESCO realizó un excelente trabajo de coordinación entre los consultores y las oficinas centrales de UNESCO en París, a fin de mantener el diálogo permanente antes del desarrollo del Taller. Destaca también la eficiente colaboración realizada por Lucero Trejo y Guadalupe Gómez durante el desarrollo del taller. Gracias a la traducción, la comunicación fluyó adecuadamente durante el Taller.

Primer Módulo: Cultura y Desarrollo

Susanne Schnuttgen inició con un encuadre conceptual relativo a cómo la cultura ha sido considerada en el marco de los programas de cooperación internacional. Subrayó los enfoques que UNESCO ha establecido en las distintas Convenciones y especialmente la Declaración de la Diversidad Cultural (2001), en la cual se basa el Prisma.

México ha sido un país activo en la conformación de la agenda internacional de las políticas culturales. Aquí se celebró, en 1982, la Conferencia Mundial de Políticas Culturales de la UNESCO (MUNDIACULT), la cual estableció, como una de las prioridades de las políticas públicas, considerar la cultura como un eje que atraviesa cualquier campo del desarrollo.

En 2001 la UNESCO logró la aprobación de la Declaración de la Diversidad Cultural, y en el 2005 la Convención Sobre la Protección y Promoción de las Expresiones de la Diversidad de las Expresiones Culturales, entre otros instrumentos anteriores que dieron relevancia al patrimonio cultural inmaterial, es decir, a las expresiones musicales, teatrales o dancísticas, la tradición oral, la gastronomía, el entorno natural y otros elementos de los grupos sociales como aspectos fundamentales que brindan identidad y que están en constante transformación a causa no sólo de la migración, sino de la mundialización que impacta aun a la comunidad aparentemente más alejada. Igualmente, en 2007, se llevó a cabo la Convención relativa a los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En 2009, la UNESCO dio a conocer el *Informe Mundial Invertir en Diversidad Cultural y en el Diálogo Intercultural*, el cual subraya la necesidad de considerar la diversidad cultural y la biodiversidad como elementos que pueden inspirar programas de desarrollo en beneficio de los habitantes de pueblos y comunidades.

El contexto histórico mexicano en torno a la diversidad cultural y los retos contemporáneos de México

A mi me tocó establecer el puente entre el Prisma de Análisis de la Diversidad Cultural de la UNESCO y los contextos en los cuales se ha construido la ruta de la diversidad cultural en México, a fin de crear un marco de reflexión común. En el sentido de apego a la cosmovisión indígena, se señaló que el tiempo mexicano arranca con la formación de los hombres de maíz, lo cual se estableció miles de años antes de la llegada de los conquistadores españoles.

La cultura y la sociedad mexicanas se caracterizan por su multitemporalidad, y la diversidad étnica propia de México refiere no sólo al pasado que subrayó el nacionalismo posrevolucionario, sino que es absolutamente contemporáneo. El intento de crear una nación homogénea basada en una “identidad nacional” significó la reivindicación del pasado indígena, pero no así la aceptación de los indígenas contemporáneos.

En ese sentido, se sintetizó la polémica de construcción de la nación respecto de la “integración” de los grupos indígenas que impuso la formación del Estado Nacional, luego de un convulso siglo XIX y la falta de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas que dio origen a constantes levantamientos, en cuyo contexto se ubica el levantamiento armado de 1994, siendo éste un conflicto inconcluso. En ese sentido, se abordó también la conflictiva del usufructo de los recursos naturales en los territorios indígenas, así como la ausencia de instrumentos eficientes para atender la procuración de justicia para los pueblos indígenas, tomando en cuenta las contradicciones existentes entre los derechos colectivos y el derecho romano basado en los derechos individuales, así como el monolingüismo de quienes atienden las áreas de procuración de justicia.

Se hizo un recorrido por una cronología a partir de la posrevolución señalando los diferentes momentos en los cuales se ha puesto de relevancia la diversidad étnica, hasta llegar a las últimas reformas constitucionales. A principios del siglo XXI, y luego de una conflictiva social que se llegó a expresar en el levantamiento armado en 1994, México avanzó en el ámbito legislativo en el reconocimiento de su pluralidad cultural. Emitió leyes en con-

tra de la discriminación de las personas, estableció el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y más recientemente, en 2009, el Congreso realizó las modificaciones constitucionales necesarias para incluir los derechos culturales como parte de los derechos individuales de todos y todas las y los mexicanos. El conflicto, sin embargo, quedó latente al no firmarse los Acuerdos de San Andrés, que establecían las principales reivindicaciones.

Desarrollo, diversidad y diálogo intercultural

Michael Twomey brindó a los asistentes un panorama para comprender conceptos que están en proceso de construcción a nivel internacional, como el de diversidad cultural tomado de la Convención para la Diversidad Cultural, así como las diferentes categorías que se han creado para referirse a la diversidad cultural y que entrañan formas de gestión diferentes de la diversidad cultural. Entre estos figuran los relativos a pluralismo, multiculturalidad e interculturalidad.

Al respecto, subrayó la importancia de entender la diversidad en primer lugar en cada uno de nosotros para no considerar sólo a los otros como los diversos, a fin de avanzar en la creación de condiciones de diálogo intercultural. Se insistió en que la diversidad cultural no atañe solamente a los indígenas o a la condición étnica, sino que abarca las diferencias de género, etarias, intergeneracionales y estéticas, entre otras formas de expresión, cuya aceptación o valoración requiere de diálogo intercultural.

Las habilidades interculturales, señaló, no se dan de manera natural. Por el contrario, las personas usualmente parten de posturas autorreferenciales o incluso etnocéntricas cuando miran todo a partir de una lente que considera su propia cultura como la única válida.

En ese sentido, puso de relevancia la importancia de la diversidad cultural en íntima relación con la biodiversidad, ya que cada individuo que participa en un ecosistema contribuye al mismo. Presentó un mapa de México donde se aprecia una altísima biodiversidad y una diversidad de grupos sociales que han creado relaciones estrechas y de interdependencia con los recursos naturales.

Al analizar la diversidad biológica y la diversidad cultural subrayó la importancia de considerar los ecosistemas naturales y humanos como una unidad sistémica en la cual los cambios afectan al todo. Igualmente, se revisó la ruta

mexicana de construcción de políticas para la diversidad cultural, así como la manera en que ésta se enfrenta ahora con el reto y la posibilidad de hacer posible que la diversidad cultural, no sólo étnica, sino en un sentido más amplio, pueda ser un motor que beneficie a comunidades que hasta la fecha se han mantenido rezagadas, con dificultades para la participación social, educativa y cultural, e incluso respecto a la garantía de sus derechos humanos y la procuración de justicia.

Panel: Experiencias en torno a la dimensión cultural en los programas de desarrollo desde diferentes aristas de la diversidad cultural

Participaron Stefano Claudio Sartorello, de la Universidad Intercultural de Chiapas, Silvia Camacho, de Culturas Populares de CONECULTA Chiapas, Ramón Martínez Coria, del Foro Chiapas para el Desarrollo Sustentable, además de Sebastiana Vázquez, de Sakil Nichim Antsetik, A.C, moderados por Lucina Jiménez. Los participantes plantearon sus puntos de vista en torno a la diversidad cultural, la formación intercultural y los retos de género y derechos humanos. Especialmente, se exploraron los avances relativos a la formación de capital humano relacionado con las necesidades de la diversidad cultural en Chiapas, así como los retos que significan la creación de ofertas educativas que deben ser desarrolladas curricularmente al mismo tiempo que se imparten. La diversidad cultural, señaló Stefano, ha de darse también al nivel de la construcción del conocimiento, y no sólo en el diálogo posterior.

Igualmente, se habló de la problemática que significa para las mujeres indígenas la condición de subordinación que viven en muchas comunidades indígenas, así como de los avances que se han dado en la Asociación que preside Sebastiana, luego de más de 10 años de trabajo. Las mujeres, sin embargo, carecen de formas de participación en las decisiones de las comunidades y en la procuración de justicia en Chiapas. Si bien existen mujeres indígenas que han destacado en su desarrollo, lo cierto es que han tenido que salir de su comunidad y de su pueblo, y a veces de su propia cultura, para poder sobresalir y encontrar un sitio que reconozca sus capacidades.

Se subrayó la necesidad de realizar un inventario sobre el patrimonio cultural inmaterial de Chiapas, a pesar de que no se coincidió en el instrumento. En lo que sí se coincidió es en que el valor del patrimonio de las comunidades tiene que ser reconocido no sólo en la dimensión simbólica, sino también en lo que a apropiación, usufructo, gestión y aprovechamiento se refiere.

Objetivos del Milenio, Cultura y Diversidad Cultural

A partir de una reflexión previa, expuse una exploración de la dimensión cultural de cada uno de los Objetivos del Milenio. Ningún proyecto de desarrollo logrará su cometido al margen de la cultura y las expresiones de diversidad cultural de las comunidades a las cuales pretende beneficiar.

A principios del siglo XXI, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) logró el consenso mundial en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, visto éste ya no sólo desde una perspectiva económica que se mide a través del crecimiento del Producto Interno Bruto, sino, sobre todo, a partir de considerar al hombre como centro y objetivo del mismo. Se establecieron prioridades para ser alcanzadas hacia 2015: reducción de la pobreza extrema, el logro de la cobertura universal de la educación básica de calidad, el cuidado del medio ambiente en un contexto de calentamiento global. Igualmente, se subrayó la necesidad de una perspectiva de equidad de género que equilibre la relación entre hombres y mujeres, además de la salud materna, el combate a la mortalidad infantil, a las enfermedades como el VIH/Sida y un énfasis a la cooperación internacional con orientación hacia el desarrollo. Destacó igualmente que el desarrollo ha de ser sostenible, es decir, bajo una orientación que no comprometa los recursos naturales ni el futuro de las nuevas generaciones.

A pesar de estas herramientas y de los avances específicos en algunos proyectos regionales, de comunidades indígenas o de sociedad civil, las políticas públicas de desarrollo económico, de comunicaciones, de población, de desarrollo social o desarrollo urbano, de agua y saneamiento, entre otras, no siempre han subrayado de manera transversal esta dimensión cultural y la diversidad cultural como un elemento crucial para su definición. En ocasiones, la participación social se lleva a cabo para poner a consideración las propuestas que han sido definidas sin considerar los puntos de vista de las comunidades o grupos sociales particulares.

Los sectores culturales de los diferentes países, si bien ampliaron sus vínculos institucionales y de cooperación, tampoco lograron crear los ejes transversales que pudieran acelerar la dimensión cultural del desarrollo. Los balances internacionales señalaron que no ha sido fácil la inclusión de los elementos de identidad cultural o de diversidad cultural y étnica y el diálogo intercultural o la participación social y comunitaria en los procesos de definición, orientación, objetivos y mecanismos de realización, participación y evaluación de los programas de desarrollo.

Esto a pesar de que organismos como el PNUD, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo han realizado avances en sus propios planteamientos; entre ellos destaca el Informe 2004 del PNUD, denominado “Li-

bertad cultural en el mundo diverso de hoy”, el cual establece que ningún proyecto de desarrollo es viable al margen de la cultura y de la diversidad cultural.

Módulo 2: Familiarizándose con el Prisma de Análisis de la Diversidad Cultural y Aplicándolo a los Programas Conjuntos

El Prisma de Análisis de la Diversidad Cultural hace énfasis en una perspectiva metodológica. Está concebido como una herramienta fundamental para la evaluación de cómo los programas culturales, educativos o de desarrollo económico o de medio ambiente han considerado la diversidad cultural en su diseño y aplicación su planeación, desarrollo, evaluación y retroalimentación, formulados en estrecha colaboración con las comunidades y grupos sociales participantes.

Susanne hizo un recorrido metodológico, ejemplificando la aplicación del Prisma a experiencias en Asia y África, las cuales han podido concretar las orientaciones necesarias para garantizar y promover la diversidad cultural, entendida como fuente de inspiración para el desarrollo y el bienestar de las comunidades involucradas. El Prisma aporta conceptos básicos aplicables al análisis de la diversidad cultural, en términos de derechos humanos en su vínculo con la cultura, el concepto mismo de diversidad cultural, así como su importancia en términos de lengua, tradiciones, valores e identidad propios, vistos como aporte creativo a los programas. En ese sentido, destaca también la importancia del diálogo intercultural como “medio de construcción, reconstrucción y reinención de las relaciones entre las personas, las culturas y las civilizaciones”.

Puntualizó las cuatro etapas que considera el Prisma: 1) La selección y definición de las preguntas e indicadores pertinentes basados en el marco de referencia general del Prisma y/o en los prismas temáticos existentes. 2) Contestar las preguntas y determinar los resultados de los indicadores; 3) Identificar los puntos débiles relacionados con los principios de la diversidad cultural, determinar las acciones alternas y evaluar cada opción, y 4) adaptar (o no) el programa; establecer los indicadores meta para la supervisión y la reevaluación.

De especial importancia es el Marco General de Análisis del Prisma, el cual establece una suerte de diagnóstico participativo desde el cual se han formulado los diferentes programas y que se aplicaría a los dos programas conjuntos.

Exploración transversal del Prisma en los dos programas conjuntos

El taller se dividió en tres grupos: dos relativos al programa conjunto de Cultura de Paz, y el otro relacionado con el agua. Para facilitar el tránsito a la aplicación del instrumento del Prisma, Lucina Jiménez, que condujo el taller, elaboró un caso relacionado con el medio ambiente en Tepoztlán y la intención de construir un Club de Golf en una zona sagrada que forma parte de un territorio considerado vital para la biodiversidad de la zona. Igualmente, elaboró una exposición sobre la riqueza de la diversidad cultural de Chiapas y del Sureste mexicano, y subrayó la necesidad de considerar una postura crítica que no considere la cultura y el arte como algo predefinido como “bueno”, necesariamente. En ese sentido, se planteó que dentro de ciertas culturas tradicionales existen elementos que son contrarios a los derechos humanos, como pueden ser ciertas tradiciones en comunidades conservadoras donde las mujeres no tienen reconocimiento ni espacios de decisión respecto a su propio cuerpo o a participar en las estructuras locales y municipales de gobierno.

Las trayectorias previas jugaron un papel fundamental: el conocimiento de ingenieros, técnicos, abogados y economistas se conjugó con el de indígenas, antropólogos, sociólogos, ecologistas y administradores, en un proceso de búsqueda de cómo avanzar en la integración de los distintos conceptos de desarrollo que entraña la diversidad cultural.

Uno de los grupos aplicó el PADC a un posible proyecto de la ventana de “Cultura de Paz”, relacionada con la creación de una radio comunitaria en los municipios de las comunidades desplazadas, estableciendo cuáles serían las preguntas que proceden y adaptándolas para la formulación del proyecto de creación, en diálogo con las comunidades.

El grupo dos analizó los proyectos que serían de interés común dentro de la ventana de “Cultura de Paz”, y eligió el tema de los proyectos productivos en el contexto de las comunidades consideradas prioritarias. Avanzaron en la aplicación del PADC al posible marco referencial que orientaría la definición de los proyectos, en diálogo intercultural con las comunidades desplazadas, toda vez que la problemática de desvinculación de sus territorios originarios supone tensiones particulares en relación con la identidad cultural, pero también con las limitaciones en las condiciones de vida y bienestar.

El grupo 3 dedicó este espacio a explorar el PADC, aplicándolo a la parte de la planeación de las intervenciones comunitarias. Realizó el análisis de las preguntas y respuestas del marco referencial, haciendo además un análisis

sis de qué estrategias de participación comunitaria y diálogo intercultural con los grupos sociales participantes habían implicado un fracaso de programas anteriores, y cuáles serían los elementos básicos en los que se ha avanzado y cuáles serían los que quedan pendientes como retos para superar en esta nueva etapa.

En los tres casos, el interés que se manifestó giró en torno a la necesidad de seguir avanzando en la aplicación del PADC en la definición, desarrollo y evaluación de las acciones y programas a realizar conjuntamente. Igualmente, se insistió en la necesidad de formular nuevos talleres para profundizar en la metodología del PADC, o bien para incluir a otras personas que no participaron en este primer taller.

Las evaluaciones y el ambiente generado durante y al final del Taller muestran una alta valoración del mismo, así como la importancia de contar con una herramienta que enriquezca y facilite el trabajo de vinculación entre cultura y desarrollo, especialmente hacer real o efectiva la consideración de la diversidad cultural como elemento transversal y fuente de inspiración de los dos programas conjuntos del Sistema de Naciones Unidas.

Se coincidió en que el Taller mismo fue un magnífico ejercicio de diversidad cultural, en tanto que puso en diálogo distintas profesiones, diferentes nacionalidades, idiomas, agentes sociales, formaciones académicas, generaciones y géneros, culturas institucionales e intereses culturales de los participantes, lo cual no fue fácil, pero sí muy aleccionador en sus procesos y resultados.

Algunas conclusiones

El Prisma de Análisis de la Diversidad Cultural supone un andamiaje conceptual de la diversidad, la interculturalidad, el pluralismo y el conocimiento del campo al cual se va a aplicar.

En este Taller se logró una experiencia novedosa de ejercicio de planeación del desarrollo desde el punto de vista de la cultura y la diversidad cultural a partir de un intercambio de saberes, experiencias y prácticas institucionales poco común, cuya dinámica entrañaba, al mismo tiempo, un ejercicio de diálogo intercultural, lingüístico, de prácticas, estilos de trabajo y trayectorias institucionales.

El diálogo resultó complejo, rico, en ocasiones difícil, pero siempre prevaleció una voluntad de apertura, de comprensión, de trabajo conjunto transversal e interdisciplinario. En ese marco, los participantes aplicaron el Prisma de Análisis de la Diversidad Cultural elaborado por UNESCO a los dos programas prioritarios.

El desarrollo no puede ser concebido de una sola manera. Las diferentes cosmovisiones que orientan la presencia del ser humano en el planeta y marcan sus vínculos con otros seres vivos, el medio ambiente y el planeta todo, constituyen parte de la riqueza que entraña la diversidad cultural, y encontrar la manera en que puedan dialogar en los espacios de creación de una cultura de paz es fundamental.

Los mapas culturales de las zonas de atención y la definición de los recursos de diversidad cultural comunes a los dos programas, así como la definición de los diagnósticos necesarios, fueron parte de los elementos que aportó la aplicación del Prisma y el diálogo intercultural en el Taller.

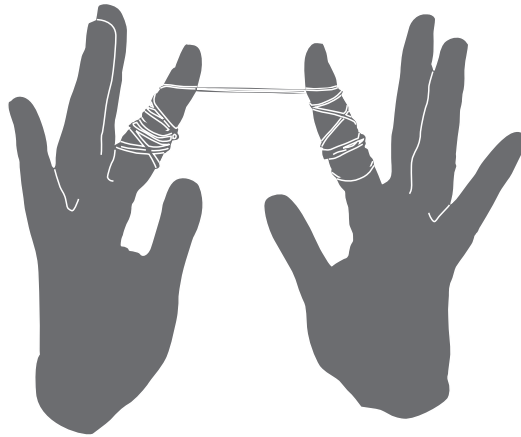
Este diálogo intercultural se desarrolla en contextos específicos, en ámbitos marcados por la heterogeneidad y la desigualdad, pero donde el reconocimiento de la diversidad propia, es condición para el respeto a la diversidad en los demás. La diversidad, en ese sentido, se torna una riqueza y deja de ser vista como un obstáculo para el desarrollo local y nacional.

Chiapas, de la mano del Sistema de Naciones Unidas, avanza en ese diálogo inconcluso entre Cultura, Diversidad Cultural y Desarrollo.

Las sonrisas de los y las participantes al final de la experiencia, la cual concluyó con un recorrido por las comunidades indígenas de Los Altos de Chiapas que trabajan en temas de desarrollo y cultura, nos hacen pensar que es posible avanzar en ese diálogo entre cultura y desarrollo en nuestro país.

Actualmente se trabaja para dar seguimiento a la experiencia con nuevos talleres, la incorporación de un programa de educación artística, diversidad y cohesión social dentro del tema de Cultura de Paz, la inclusión del componente de diversidad cultural en ámbitos de procuración de justicia y derechos humanos, así como en diversos temas educativos en el programa de Agua y Saneamiento.

V. Visiones y sugerencias que emanan de la sociedad civil



ODM, UN HACER CONJUNTO: SOCIEDAD CIVIL, CULTURA Y DERECHOS HUMANOS

Maidar Maraña y Mikel Mancisidor*

1. Los ODM y la sociedad civil internacional

Si planteamos la cuestión del papel de la sociedad civil en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los enfoques pueden ser múltiples y seguramente complementarios. Podemos, por ejemplo, subrayar el papel de las ONGs en la agenda social de la ONU¹, y de forma muy especial en las conferencias y cumbres previas que conformaron el sustrato que hizo posible la Declaración del Milenio. No es exagerado decir que la sociedad participó muy activamente en la conformación de los contenidos de los ODM. Al mismo tiempo, algunas campañas propias de la sociedad civil en torno al cambio de milenio, especialmente la campaña JUBILEO 2000, colaboraron fuertemente en la creación del clima social y político internacional que hicieron posible la Cumbre del Milenio.

Podemos citar a Madeleine Bunting, periodista de **The Guardian**, en un artículo publicado por El Correo de la UNESCO², para hacernos una idea de la dimensión de esta iniciativa y su papel en generar un clima social a escala universal: *“Se ha dicho que el Jubileo 2000 es una de las mayores campañas de opinión jamás realizada, con mayor alcance que los movimientos antinucleares o por el desarme. Ha sido comparada incluso con la lucha antiapartheid de los años ochenta. Respaldada por asociaciones de 89 países, ya cumplió con el propósito que se había fijado: recoger 22 millones de firmas antes del año 2000”*.

Pero la participación de la sociedad civil ha sido clave no sólo en los orígenes, sino en el desarrollo de los ODM en, al menos, dos sentidos: uno, como ejecutor (actor de la cooperación internacional al desarrollo) y, otro, como impulsor (sensibilización, educación e incidencia).

* Maidar Maraña – Coordinadora Programa Cultura y Lenguas. Mikel Mancisidor – Director UNESCO Extea – Centro UNESCO del País Vasco.

www.unescoextea.org. Email: m.marana@unescoetxea.org

1. BISSIO, Roberto; “Civil Society and the MDGs”, en *Development Policy Journal*, Vol. 3, April 2003.

2. http://www.unesco.org/courier/2000_01/sp/dossier/txt08.htm

Podríamos decir que la sociedad civil, en su conjunto (si de algo así se puede hablar, y siempre atendiendo a sus numerosas excepciones), quiso dar una oportunidad a la propuesta de la Declaración de Milenio. Se pudo criticar, y con toda razón se criticó, que los ODM se trataran de unos mínimos que dejaban fuera a muchas personas y muchos sufrimientos; que se trataba de un enfoque tecnocrático y cuantitativo, alejado de lecturas políticas de derechos, ciudadanía y participación; que había otros objetivos posibles igualmente complementarios e importantes (desde el desarme hasta la cultura). Pero lo cierto es que la mayor parte de la sociedad civil organizada quiso entender que, con sus limitaciones, los ODM eran un mínimo que compartir y del que partir para trabajar juntos las sociedades civiles del norte y del sur, con las Naciones Unidas y los gobiernos.

No fue casual que las Naciones Unidas promovieran la Campaña “Sin Excusas 2015 - Campaña del Milenio”³ para la sensibilización e información sobre los ODM, en la que desde un principio se contaba con la participación y colaboración muy señalada de las ONGs y otros actores sociales (desde sindicatos a universidades, por poner sólo dos ejemplos).

Muchas ONGs se sumaron a estas iniciativas e incluyeron los ODM en su discurso o prepararon campañas y actividades para su difusión y fortalecimiento. También otras ONGs especializadas en la Cooperación Internacional reenfocaron su trabajo para hacerlo partícipe de este esfuerzo común: la consecución de los ODM. La participación de la sociedad civil en cada una de las cumbres o reuniones importantes para el desarrollo de los ODM ha sido relevante y visible. Pero ¡cuidado!, esta apuesta de la sociedad civil por una iniciativa finalmente de la ONU y de los Estados tiene su contrapartida, y tendrá su efecto bumerán, si se quiere, en caso –más que probable– de incumplimiento de los ODM en 2015.

Pero las ONGs no son sólo impulsoras y ejecutoras: también tienen un papel de control, seguimiento y, en su caso, de denuncia. Por eso las ONGs permanecen atentas al grado de cumplimiento (o incumplimiento) de los ODM y deben denunciar –y lo hacen– los incumplimientos de los compromisos, tanto financieros como políticos, adquiridos en el marco de los ODM por los Estados (del norte y del sur) y de otros organismos internacionales.

Hasta aquí hemos repasado el papel de la sociedad civil como colaboradora en la génesis de los ODM, en su impulso y desarrollo, y en su seguimiento y denuncia, cuando proceda. Pero entendemos que la relación entre so-

3. <http://www.sinexcusas2015.org/>

ciudad civil y ODM es aún más compleja y profunda, y en este artículo intentaremos reflexionar sobre ello: si decimos que los ODM no deben ser sólo unos objetivos tecnocráticos y cuantitativos, sino, como indica la propia Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos⁴, elementos transformadores y basados en un Enfoque de Derechos Humanos, los beneficiarios de las acciones de desarrollo enmarcadas en los ODM pasarían a ser actores, ciudadanos (locales y globales), activos y sujetos de derechos; y pasarían a ser actores a su vez de una sociedad civil activa, responsable y crítica. El Enfoque de Derechos enriquece por tanto el binomio sociedad civil-ODM y lo carga además, como veremos en este artículo, de futuro y proyección más allá del año 2015.

2. Los ODM: el desarrollo humano en clave de derechos humanos

Hubo un momento no tan lejano en que la distinción entre Derechos Humanos y el Desarrollo parecía nítida y sencilla. Los temas, los enfoques, las sensibilidades, las preocupaciones, los trabajos y, sobre todo, el objeto, eran claramente diferentes. Para visualizarlo de una forma sencilla: de los Derechos Humanos se ocupaban Amnistía Internacional y otras organizaciones centradas en aquel momento en la libertad de expresión, en la lucha contra la tortura, en la defensa de la pluralidad política y religiosa, de los derechos y garantías procesales; en España, por ejemplo, las organizaciones de Derechos Humanos eran las que en la transición habían luchado por las libertades y los derechos políticos y sindicales. Sus herramientas de trabajo eran la denuncia y la asistencia jurídica, la presión política y la participación. El desarrollo, por otro lado, era una cuestión de ONGs especializadas en proyectos de asistencia sanitaria, ayuda alimentaria, alfabetización o acceso al agua y al saneamiento en países de lo que entonces se conocía como “tercer mundo”.

Eran ámbitos diferentes. Construir letrinas nada tenía que ver con presentar un *Habeas Corpus*; administrar vacunas en nada se parece a exigir la liberación de Aung San Suu Kyi. Pero las cosas se fueron complicando.

2.1. La relación entre los derechos humanos y el desarrollo humano

Frente a aquella situación, hoy no cabe hablar de mundos separados. Es muy cierto que la relación entre el desarrollo (hoy lo llamamos humano y sostenible, entonces lo apellidaban social) y las cuestiones de derechos humanos estaba ya recogida en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948⁵, puesto que la lucha contra la ne-

4. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MDGs_cover_sp.pdf

5. Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General de Naciones Unidas (1948).

cesidad está enfocada desde la Carta como una de las libertades básicas (el famoso *freedom from want*). Sin embargo, este enfoque perdería protagonismo con el tiempo y seguramente no sería oficial y explícitamente recuperado al máximo nivel hasta la Declaración de la Asamblea General de 1986 sobre el Derecho al Desarrollo⁶ que, de forma bastante innovadora para aquel entonces, reformulaba las cuestiones de desarrollo en clave de derecho humano. Esta Declaración coloca a la persona en el centro del desarrollo, y su Artículo 6 recoge explícitamente los derechos humanos (los económicos, sociales y culturales, pero también los civiles y políticos) como componentes del desarrollo. Este artículo merece ser citado en su integridad:

Artículo 6

1. Todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin ninguna distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión.
2. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
3. Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.

Por otro lado, y en el marco del PNUD, en 1989 Mahbub ul Haq y Amartya Sen desarrollan el enfoque de Desarrollo Humano, que da lugar en 1990 al primer Informe de Desarrollo Humano y su famoso Índice de Desarrollo Humano que, a pesar de las dudas de Sen⁷ sobre su excesiva simplificación en aras a mejorar su difusión, fue un éxito que ayudó mucho a ir focalizando las cuestiones de desarrollo (y su medición) en términos de dignidad humana y libertades.

El Informe de Desarrollo Humano del año 2000 se dedica a la relación entre *Derechos humanos y desarrollo humano*. Este informe consolida la visión de dos mundos que se encuentran y enriquecen mutuamente: “*el desarro-*

6. Resolución 41/128 de la Asamblea General de Naciones Unidas, 4 de diciembre de 1986.

7. JOLLY, Richard y otros; *El poder de las Ideas*, Editorial Catarata-UNESCO Etxea, 2007.

llo humano añade valor a los Derechos Humanos al situarlos dentro de un marco de progreso social y económico dinámico (...) por su parte, los Derechos Humanos añaden valor al desarrollo humano al dotarle de precisión legal y legitimidad”⁸.

Este informe llegaba a unificar el objetivo que mueve a ambos mundos al decir que *“la libertad humana representa el objetivo común y el móvil común de los derechos humanos y del desarrollo humano. (...) El desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí provechosamente”⁹.*

Las ONGs van también asimilando estos cambios. Las ONGs de cooperación internacional empiezan a entender su trabajo en términos de disfrute de derechos económicos, sociales y culturales, de su exigibilidad, de ciudadanía y de participación. Las ONGs más clásicas de Derechos Humanos comienzan a integrar en su mandato los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC): en 1999, Amnistía Internacional acuerda ampliar el ámbito de actuación para incluir el impacto de las relaciones económicas sobre los derechos humanos y hoy participa, por ejemplo, en la lucha contra el Cambio Climático, con enfoque estricto de Derechos Humanos, con plena coherencia y sin perder su identidad de organización de defensa de los Derechos Humanos.

2.2. Los DESC y el enfoque de derechos humanos del desarrollo y de la cooperación

Esta visión del desarrollo como derecho humano o, al menos, con lectura de derechos humanos, como hemos visto, incorporaba nuevas luces y exigencias al mundo de la cooperación internacional al desarrollo. Ahora, en la cooperación internacional, hablamos de exigibilidad, de ciudadanía, de participación, de igualdad y de rendición de cuentas. Esto supone un nuevo paradigma del desarrollo que requiere de nuevas metodologías de trabajo, de nuevos enfoques: el famoso Enfoque de Derechos Humanos.

Según la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *“el enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que, desde el punto de*

8. JOLLY, Richard y otros, *opus cit.*

9. <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2000/>

vista normativo, está basado en las normas internacionales de derechos humanos, y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.”¹⁰

Este enfoque debe contemplar tres condiciones básicas:

- el objetivo principal al formular las políticas y programas deberá ser la realización de los derechos humanos;
- se deben identificar a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho; de forma paralela, deben identificarse a los correspondientes titulares de deberes y sus obligaciones que les incumben, al tiempo que se debe procurar fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicarlos;
- los principios y las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases.

Este enfoque, que se despliega en herramientas técnicas y metodológicas complejas pero extraordinariamente prácticas¹¹, tiene enormes ventajas que podemos resumir de la mano de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, diciendo que permite orientar recursos a las necesidades más apremiantes y a las personas más excluidas; facilita un enfoque global que incorpora muy distintos ámbitos y sectores; se basa en documentos internacionales comunes para todos; conlleva una exigencia de transparencia y rendición de cuentas; incluye un seguimiento y vigilancia; y facilita la continuidad y viabilidad en el tiempo.

Aquí tendríamos que añadir otra virtud importante del enfoque. Si el Desarrollo Humano y los Derechos Humanos son una agenda global y para todos en todos los países, un enfoque basado en ella deberá ser necesariamente de aplicación global, no sólo para los países empobrecidos, no sólo para el sur, no sólo para los receptores de ayuda internacional. El Enfoque de Derechos se transforma así en una referencia útil también para la gestión de políticas públicas, especialmente sociales, en el sur y en el norte.

10. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

11. Ver, entre otros, Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo, *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la Cooperación para el desarrollo*, Madrid, Ed. Catarata, 2009.

El Enfoque de Derechos, en conclusión, transforma a los receptores o beneficiarios en ciudadanos con derechos y transforma la cooperación en un proceso con garantías, calidad y continuidad, al tiempo que extiende su aplicabilidad a políticas más generales.

Y todo ello es posible, como acertadamente indica Celia Fernández Aller¹², gracias a los principios de exigibilidad de los derechos que está en el fundamento del Enfoque de Derechos Humanos, y muy especialmente de la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Afortunadamente, este Enfoque de Derechos se ha impuesto en el ámbito de la ONU y cada día es más común entre las ONGDs y las instituciones financiadoras.

El desarrollo de los DESC está directamente ligado con el desarrollo humano y tiene consecuencias, técnicas y políticas inmediatas, para la cooperación y, más en general, para otras políticas públicas. Las ONGDs y la organizaciones sociales deben entenderse así apelados directamente, y con consecuencias prácticas, por los avances –o, ¡cuidado!, eventuales retrocesos– de los DESC.

3. Cultura, desarrollo humano y derechos culturales

La comunidad internacional mostró en las últimas décadas un marcado interés por profundizar en los diversos aspectos que forman parte del desarrollo –antes veíamos la importancia de los derechos humanos en el desarrollo–, y fomentar así una comprensión global e integral del mismo. La cultura no quedó fuera de ese debate. Cultura y desarrollo son dos palabras que no siempre han ido unidas, ni se han trabajado en el mismo contexto. Sin embargo, en los últimos años encontramos nuevos elementos, instrumentos e ideas que promueven una cada vez mayor atención hacia esta pareja de palabras.

Este impulso para la inclusión de la perspectiva cultural en las reflexiones en torno al desarrollo y en su agenda internacional ha venido también en parte, como sucede con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, promovida e impulsada tanto por sectores de la sociedad civil, que han realizado análisis teóricos, como desde la práctica de las acciones de sus organizaciones, en torno al rol que la cultura y sus múltiples expresiones juegan en el desarrollo. Fue

12. Red Universitaria de Investigación... *opus cit.*

UNESCO quien ya en 1966 señaló en un documento internacional la inevitable necesidad de contemplar la cultura dentro de la cooperación internacional. Sin embargo, durante años la cultura ha estado –y sigue estando en gran medida– excluida de los programas de desarrollo y de la cooperación. No podemos dejar de señalar también que desde la sociedad civil frecuentemente se habla de derechos culturales dentro de estrategias y proyectos de cooperación, pero a menudo se incluyen sin basarse en elementos internacionales que puedan amparar dicho trabajo desde la clarificación del contenido y significado de los derechos culturales. Actualmente nos encontramos en un momento único de cara a la clarificación de los derechos culturales: a finales de 2009 fue aprobada en Ginebra la Observación General al Artículo 15.1.a. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que nos remite al derecho a participar en la vida cultural. En las mismas fechas, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas nombraba a una Experta Independiente en el ámbito de los Derechos Culturales, con el mandato de clarificar cuáles es el alcance de los mismos y evaluar las diferentes legislaciones nacionales al respecto. Teniendo en cuenta la cada vez mayor presencia del Enfoque en Derechos en la Cooperación al Desarrollo, como antes hemos comprobado, es básico contar con una clarificación de los derechos culturales dentro de las acciones de cooperación cultural al desarrollo.

Sin embargo, y a pesar de todos estos trabajos realizados en el ámbito de la cultura y el desarrollo, la sociedad civil, las instituciones culturales y las ONGs, entre otras, siguen identificando que es preciso profundizar aún más en el papel de la cultura en los procesos de desarrollo, tanto a nivel teórico, como en su aplicación práctica por medio de actividades y proyectos de desarrollo: partiendo de la comprensión cultural del mismo concepto de desarrollo, hasta la clarificación de qué entendemos por cultura en la cooperación al desarrollo, para generar herramientas que favorezcan la aplicabilidad de la teoría y una mayor transversalización de la cultura en la práctica del desarrollo. Pero aún queda camino por recorrer en este ámbito.

Para comprender el peso que la cultura pueda tener en el desarrollo en general, y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en particular, es necesario conocer los debates e instrumentos de más peso en la concepción teórica del papel de la cultura en el desarrollo.

La relación entre cultura y desarrollo comienza a ser defendida por diferentes expertos hacia la década del 70, aunque no es hasta finales de los 80, o incluso en los 90, cuando los organismos internacionales y las agencias de cooperación al desarrollo comienzan a impulsar estudios y trabajos que analizan cómo los factores culturales podrían incidir en los procesos de desarrollo. Alfons Martinell manifestaba que, pese a los estudios promovidos por

expertos, “*sus aportaciones han merecido poco interés en las agendas políticas de la comunidad internacional*”¹³. Entre otros motivos, amplios y variados, podemos señalar que el propio término cultura conoce una “sobreexplotación” en nuestra sociedad y se emplea para designar muy diferentes cuestiones y realidades, siendo a menudo empleado como elemento para la generación de controversias en el plano político y social. Asimismo, la diversidad cultural y su relación con la identidad de la persona convierten al trabajo en cultura en un aspecto “sensible” a los ojos de numerosos actores del ámbito de la cooperación. La indefinición teórica en torno a la cultura incidió necesariamente en su no inclusión en las políticas de desarrollo, así como no podemos olvidar el hecho de que la cuestión cultural se ha venido identificando a menudo con grupos minoritarios y con escasa incidencia en el Estado¹⁴. Otra realidad a tener en cuenta es que las políticas públicas han tendido a proteger un concepto de cultura muy ligado a las bellas artes y al patrimonio.

Son numerosas las definiciones de cultura. En este artículo nos hacemos eco de aquella surgida en la Conferencia Mundial de México-Mondiacult (1982) y empleada por UNESCO, que integra las expresiones culturales como manifestaciones específicas de las culturas. Esta definición de cultura incluye también la idea de complementariedad de las culturas, de dinamismo de las mismas y de generación de identidades culturales no excluyentes entre sí. Así, la cultura no es un conjunto estático de valores y prácticas: se recrea constantemente en la medida en que las personas cuestionan, adaptan y redefinen sus valores y prácticas ante el cambio de la realidad y el intercambio de ideas.

En otro orden, es importante atender a aquellas investigaciones y propuestas que están analizando el impacto económico de la cultura y el papel de las industrias creativas en el desarrollo, de manera que la creatividad inherente a toda cultura sea aprovechada para el desarrollo de cada comunidad.

Hoy se puede hablar de un proceso hacia la concreción de las políticas culturales como acciones prioritarias en el desarrollo, y, siguiendo a Alfons Martinell, “*podemos afirmar, con un cierto optimismo, que existe un proceso gradual de consolidación de este sector de la cooperación*”¹⁵.

13. MARTINELL, Alfons; en CARBÓ RIBUGENT, Gemma (coordinadora); *La cultura, estrategia de cooperación al desarrollo*, Documenta Universitaria, Girona, 2008. Pág. 15.

14. Prieto de Pedro, Jesús; *Cultura, Culturas y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

15. MARTINELL, Alfons; *opus cit.*

Diversos organismos internacionales (Naciones Unidas, con UNESCO como referente en esta materia, entre otras) e instituciones locales (como la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – AECID, etcétera), han dado importantes pasos en este sentido por medio de reflexiones, documentos y actuaciones, algunos de los cuales mencionaremos sucintamente a continuación. Estos pasos dotan de un corpus teórico básico y señalan ya algunos de los ámbitos prioritarios de actuación en el marco de cultura y desarrollo, como pueden ser las industrias culturales, o la especial atención del patrimonio inmaterial y de la diversidad lingüística, entre otras.

Dentro de los organismos especializados de Naciones Unidas, fue UNESCO quien señaló con mayor decisión la inevitable relación entre cultura y desarrollo. Siendo el único organismo de Naciones Unidas encargado de la cultura en su mandato, UNESCO ha fomentado desde su nacimiento hasta la actualidad la promoción de la diversidad cultural y el entendimiento entre culturas –podemos señalar que en 2010 se celebra el Año Internacional del Acercamiento de las Culturas–. Se especializó en procesos de protección y restauración del patrimonio cultural y campañas de incidencia internacional, culminando con la reconocidísima Convención de la UNESCO sobre el Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972). Tras las numerosas y efectivas acciones que UNESCO llevó a cabo en torno al patrimonio cultural, en las que contó en muchas ocasiones con acciones masivas promovidas por asociaciones de la sociedad civil en defensa del patrimonio, la organización fue profundizando en el papel del patrimonio dentro de la cohesión social, así como ampliando la visión cultural y su vinculación con las acciones de desarrollo. Las políticas culturales comienzan así poco a poco a perfilarse como elemento transversal dentro del propio proceso de desarrollo y no como mero accesorio. UNESCO realiza una progresión desde su creación hasta la actualidad¹⁶, ampliando el concepto de cultura desde una definición más ligada a la producción artística hacia otra más vinculada a la identidad cultural, al reconocimiento de la igualdad de las culturas, al establecimiento de la cooperación internacional y la solidaridad en torno a la cultura, a la atención a minorías culturales y finalmente, a una apuesta por el diálogo entre culturas.

En este camino, no podemos olvidar documentos e hitos promovidos por UNESCO: la Declaración sobre los Principios de Cooperación Cultural Internacional (1966)¹⁷, cuyo aporte más significativo es la defensa de la igual dignidad de todas las culturas; la Primera Conferencia Intergubernamental de las Políticas Culturales, realizada en

16. *10 clés pour la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, UNESCO, pp. 2-3.

17. Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional (UNESCO, 4 noviembre, 1966).

http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13147&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Venecia en 1970, que planteaba la noción de “desarrollo cultural” y de “dimensión cultural del desarrollo”, y que generó a su vez numerosas conferencias por regiones en torno a las políticas culturales en la década de los 70; la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales realizada en México en 1982-MONDIACULT¹⁸, que contó con una amplia presencia de expertos y organizaciones sociales y fue clave para sentar las bases de trabajo y actuaciones de organismos internacionales y gobiernos en los siguientes años en torno a cultura y desarrollo; dentro del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997) fue determinante la aparición en 1996 del libro *Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*¹⁹, dirigido por Javier Pérez de Cuellar, y que señaló decididamente la necesidad de visibilizar la cultura dentro del Desarrollo Humano. Con la llegada del siglo XXI, UNESCO genera dos instrumentos esenciales: la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural²⁰ de 2001, y la posterior Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales²¹ (2005). Estos dos instrumentos, junto con la acción normativa en torno a la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, dotan en los últimos años a la comunidad internacional de elementos jurídicos que protegen y promueven la inclusión de las expresiones culturales en el desarrollo.

Entre las agencias de Naciones Unidas no podemos olvidar el trabajo que el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) realizó al incluir la cuestión de la diversidad cultural en el Informe de Desarrollo Humano de 2004, bajo el título de “*La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*”²². Al igual que sucediera en el año 2000 con el Informe que señaló la necesidad de vincular los derechos humanos al desarrollo, en 2004 el PNUD demostró que la cultura estaba lejos de ser un obstáculo para el desarrollo, como se afirmaba en algunos sectores, y subrayó la necesidad de generar políticas públicas para incluir la cultura en los procesos y acciones de desarrollo

18. Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales – MONDIACULT – México (1982).

<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000546/054668MB.pdf>

19. PÉREZ de CUELLAR, Javier (dir); *Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*, UNESCO, México, 1996.

20. Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>

21. Convención sobre la Protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001508/150824s.pdf>

22. PNUD, 2004, *Informe de Desarrollo Humano, “La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”*.

http://hdr.undp.org/en/media/hdr04_sp_complete1.pdf

humano: “La libertad cultural constituye una parte fundamental del desarrollo humano puesto que, para vivir una vida plena, es importante poder elegir la identidad propia –lo que uno es– sin perder el respeto por los demás o verse excluido de otras alternativas”.

En este esfuerzo por buscar la relación entre la cultura y desarrollo debemos también reconocer el proceso que actualmente están viviendo los derechos culturales, al coincidir a lo largo de 2009, como antes señalábamos, dos instancias relevantes a nivel internacional, que nos hacen pensar en un proceso avanzado de clarificación de los derechos culturales y de su contenido, paso indispensable para hablar a continuación de la efectiva implementación de los mismos. La clarificación del contenido de los derechos culturales puede ser también un factor de relevancia en la inclusión de la perspectiva cultural con Enfoque en Derechos dentro de la cooperación al desarrollo.

Una primera mirada a los trabajos de algunos de los expertos más representativos nos da una idea del retraso que los derechos culturales llevan en su desarrollo e implementación: “una categoría descuidada de los derechos humanos”²³, o “el hijo pródigo de los derechos humanos”, son algunas de las calificaciones que recibieron; el Grupo de Friburgo (Suiza) afirmaba que los derechos culturales son una “categoría subdesarrollada” de los derechos humanos –recordemos que este Grupo de expertos lanzó en 2007 una Declaración de Derechos Culturales²⁴, que fue uno de los esfuerzos más representativos del trabajo de la sociedad civil en este camino hacia la clarificación internacional de los derechos culturales y constituye el más importante ejemplo de codificación privada en este ámbito–.

Queremos destacar también el papel que la lucha social de determinadas comunidades ha tenido en la reivindicación de los derechos culturales. Siguiendo a Prieto de Pedro²⁵, las luchas sociales pueden tener una fuerte influencia en la clarificación y desarrollo de determinados derechos. En el ámbito de los derechos culturales, esa tradición de lucha ha sido tardía, en parte por esa vinculación de la cultura a un concepto elitista. Cuando finalmente se dio, la lucha en defensa de los derechos culturales vino, en la mayoría de los casos, de la mano de minorías étnicas o culturales, y esto generó a su vez que los derechos culturales hayan sido tomados durante mucho tiempo como derechos sólo aplicables a comunidades minoritarias y concretas, y que no se haya atendido a la universalidad de los derechos culturales.

23. SYMONIDES, Janusz; *Cultural Rights: new dimensions and challenges*, Off-Print, Thesaurus Acroasium, Vol. XXIX.

24. www.droitsculturels.org

25. Ver PRIETO de PEDRO, Jesús; en *Presente y Futuro de los Derechos Culturales*, UNESCO Etxea, Bilbao, 2010, Págs. 21-27.

Frente a esa situación, nos encontramos hoy en un momento crucial para el futuro de los derechos culturales, al contar con procesos en el seno de Naciones Unidas que pueden generar un significativo paso en la concreción del contenido de estos derechos.

Uno de ellos es la aprobación, el 19 de noviembre de 2009, en Ginebra, de la Observación General número 21²⁶, referente al Art. 15.1a. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, que habla del *“Derecho de toda persona a Participar en la Vida Cultural”*. Este documento pretende *“aterrizar”* el significado del artículo y dotar de indicaciones sobre qué contempla ese derecho. Esta herramienta ha tenido en otros casos, como el derecho humano al agua, un peso significativo en la clarificación internacional del contenido de ciertos derechos de más difícil comprensión, y, en palabras del propio Relator de la Observación, Jaime Marchán Romero, con este documento *“no termina la tarea, sino que quizá invita a un trabajo mucho más largo”*²⁷.

La Observación General cuenta con aspectos interesantes, que pueden ser de relevancia para el trabajo en cooperación internacional y el papel que la sociedad civil debe jugar en ella. Por un lado, la Observación pone un importante esfuerzo en la definición de las palabras que conforman el enunciado del derecho, a saber: *“toda persona”*, *“participar”* y *“vida cultural”*, que colaboran a la identificación concreta del trabajo para la promoción de los derechos culturales.

Otra de las cuestiones a destacar sobre la posible aplicación del derecho a participar en la vida cultural en las acciones de desarrollo es la identificación que hace la Observación de grupos con mayor posibilidad de ver reducido el cumplimiento de su derecho, como son las mujeres, los niños, las personas mayores, las personas con discapacidad, las minorías, los migrantes, los pueblos indígenas y las personas que viven en pobreza. Vemos aquí, por tanto, la estrecha vinculación entre derechos culturales y desarrollo.

Este documento es fruto de un largo proceso en el que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contó, además, con una importante participación de la sociedad civil por medio de consultas y reuniones mantenidas durante la redacción de la Observación General. Pero, más allá de la presencia en su redacción, este docu-

26. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/index.htm>

27. MARCHÁN ROMERO, Jaime, en *Presente y Futuro de los Derechos Culturales*, UNESCO Etxea, Bilbao, 2010, Págs. 13-20.

mento establece claramente a la sociedad civil como uno de los actores relevantes en la promoción y protección del derecho a participar en la vida cultural. En el Artículo 73 destaca una importante llamada a la participación de la sociedad civil:

“Si bien los Estados partes en el Pacto son los principales responsables del cumplimiento de sus disposiciones, todos los miembros de la sociedad civil (individuos, grupos, comunidades, minorías, pueblos indígenas, entidades religiosas, organizaciones privadas, empresas y la sociedad civil en general) tienen también obligaciones relacionadas con la realización efectiva del derecho de toda persona a participar en la vida cultural”.

Por nuestra parte, queremos destacar nuevamente el importante rol que la sociedad civil y sus organizaciones han jugado no sólo en la promoción de ciertos derechos, sino también en la estrecha vigilancia de su cumplimiento. En 2009 también el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas dio un importante paso al adoptar el Mandato para una Experta Independiente en el Ámbito de los Derechos Culturales²⁸, que tiene, entre otros, el objetivo de “examinar los medios de superar los obstáculos actuales a la promoción y protección de los derechos culturales”. Es significativo, a su vez, que ya en el mandato se hable de obstáculos a los derechos culturales. La Experta Independiente realizó un primer Informe²⁹ en el que, además de analizar el rol que la diversidad cultural tiene en la promoción y defensa de los derechos humanos, solicita, para el cumplimiento de su Mandato, apoyo y colaboración por parte de otras organizaciones, incluyendo a la sociedad civil.

Es preciso que ambos procesos –la Observación General, por un lado, y el Mandato, por otro– sean mutuamente provechosos y que colaboren en la identificación de los retos internacionales para una efectiva implementación de legislaciones que respeten los derechos culturales y políticas públicas que promuevan su implementación. Resulta evidente el papel que la sociedad civil puede desempeñar en el apoyo, generación de información, consultas, aplicación práctica en terreno, y un largo etcétera de acciones que, en paralelo y en complementariedad, pueden ser ampliamente beneficiosas para este proceso internacional de clarificación del contenido y alcance de los derechos culturales.

28. Mandato para un Experto Independiente en el ámbito de los Derechos Culturales, Consejo Derechos Humanos de Naciones Unidas.

http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_23.pdf

29. Informe Experta Independiente, 14^a Sesión Consejo Derechos Humanos de Naciones Unidas.

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.36_sp.pdf

4. Los ODM y la cultura

“Nuestro objetivo es claro: acrecentar los esfuerzos para realizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y mejorar la vida de millones de personas en el mundo. Una mayor comprensión cultural puede permitirnos alcanzarlo. Promover el acercamiento de las culturas permitirá promover la realización de los ODM”. Así se manifestaba el Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, el pasado 21 de abril de 2010.

Entre las diferentes críticas que han conocido los Objetivos de Desarrollo del Milenio, una de ellas hace referencia al hecho de haber obviado el componente cultural en los mismos. Si bien no podríamos afirmar que esta cuestión haya sido una de las más demandadas por parte de la sociedad civil, sí existen numerosas voces, entre las que encontramos tanto expertos académicos como organizaciones sociales –gran parte de ellas provenientes de países del Sur–, que denuncian la necesidad de atender con mayor profundidad la cuestión de la perspectiva cultural para el cumplimiento de los ODM y la lucha contra la pobreza, demandando una especial atención a la fuerza de la creatividad como motor de desarrollo y cambio, entre otros.

Como antes señalábamos, la no inclusión de la cultura en el desarrollo no se da, como se podría pensar, sólo en el ámbito local: los organismos multilaterales de desarrollo no incluyen sistemáticamente la implementación de la dimensión cultural en todas sus acciones. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no son una excepción.

Siendo los ODM una de las referencias internacionales más destacadas de los últimos años, desde varios ámbitos de Naciones Unidas se han señalado estas carencias. En 2008 Koichiro Matsuura, entonces Director General de UNESCO, subrayaba que la coyuntura actual *“Nos invita a demostrar que la diversidad cultural es efectivamente una fuerza motriz del desarrollo sostenible y, por ello, un instrumento decisivo de lucha contra la pobreza. Se trata de un envite decisivo para la comunidad internacional, pues la cultura, a diferencia de la educación, no figura como tal entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pese a que es indispensable para la consecución de éstos”.* La actual Directora General de UNESCO, Irina Bokova, sería rotunda cuando, en los actos de inauguración del Año Internacional del Acercamiento de las Culturas de 2010, calificaba como una “omisión lamentable” la no inclusión de la cultura en los ODM.

En las conclusiones del Simposio “Cultura y desarrollo: ¿una respuesta a los desafíos del futuro?”, organizada por UNESCO y AECID en octubre de 2009, se afirma que *“Es innegable que no se alcanzarán los ODM si no se toma realmente en cuenta la cultura, es decir, la dimensión cultural del desarrollo y de los recursos culturales”.*

Ya en 2004 el PNUD, en su Informe de Desarrollo Humano “La libertad en el mundo diverso de hoy”, señala que *“Si el mundo desea lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y erradicar definitivamente la pobreza, primero debe enfrentar con éxito el desafío de construir sociedades inclusivas y diversas en términos culturales; (...) permitir la expresión cultural plena de toda la gente es en sí un importante objetivo del desarrollo”*.

Podemos destacar también algunas de las iniciativas que agencias de cooperación de la Unión Europea, entre ellas AECID, están realizando con la inclusión de los ODM en su acción en materia de cultura y desarrollo, animando a la movilización de todos los sectores sociales y afirmando, en su Estrategia de Cultura y Desarrollo, que *“Es preciso que los actores de la cooperación aprendan las potencialidades de la cultura de cara a conseguir los ODM”*.

Esta cuestión fue también objeto de debate dentro de la Presidencia Española de la Unión Europea, cuando en mayo de 2010 se convocó un congreso que señaló que, en vísperas de la Conferencia de Revisión de los ODM de septiembre, se *“Hace necesario incorporar de forma decidida el aporte y el potencial de la cultura a la consecución de los ODM, en primer lugar, y de seguir incorporando la dimensión cultural en las políticas y estrategias de desarrollo”*. Las conclusiones de dicho congreso afirman que en el año 2000, durante la aprobación de la Declaración del Milenio, *“La cultura apenas fue tenida en cuenta como objetivo ni tampoco como vector para coadyuvar a alcanzar los ODM”*. Pero frente a esa situación, en esta década, tal como señalábamos en anteriores apartados, se ha dado una fuerte labor en torno a la vinculación entre cultura y desarrollo que dota de una base muy relevante para la inclusión de la cultura en los ODM.

Algunas de las críticas hacia los ODM señalan que éstos son una interpretación única del proceso de desarrollo, una visión casi “unidireccional”. Se afirma, además, que el no tener en cuenta los aspectos culturales muestra una *“Falta de sensibilidad para con las condiciones concretas en las que se pretenden realizar las intervenciones”*³⁰. Otro de los aspectos a analizar es la representación de comunidades culturales minoritarias en la sociedad civil, institucionalizada a escala internacional. No faltan algunas iniciativas que señalan incluso la imposibilidad de ver cumplidos los ODM sin atender a la diversidad de las lenguas locales³¹.

30. ECHART, Enara y PUERTO, Luis Miguel; *“Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos apuntes críticos”*, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 15, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-UCM, otoño/invierno 2005. Págs. 143-153.

31. Why Languages Matter. Meeting Millenium Development Goals through local languages, Sil International. (http://www.sil.org/sil/global/mdg_booklet.pdf).

Mucho se ha debatido también sobre si es necesario incluir un ODM número 9 que haga referencia explícita a la cuestión cultural, o si, por el contrario, es preferible atender a la transversalización de la cultura para el cumplimiento de los Objetivos ya existentes, como por ejemplo cuando se señala que la cultura es fuente de ingresos y generadora de empleos que colaborarían al ODM 1 y a la erradicación de la pobreza extrema. Sin embargo, queremos sumarnos a las propuestas que destacan que transversalizar, en cualquier caso, no debería ser sinónimo de “invisible” o de diluir la cultura perdiendo objetivos, medios y medidores: habría que hacer un especial esfuerzo por reconocer explícitamente la cultura en el desarrollo.

En lo que concierne a la participación de la sociedad civil, es destacable que se debería atender con especial importancia a la inclusión de la perspectiva cultural en el desarrollo dentro de las acciones enmarcadas en el ODM 8, que busca la generación de una asociación global para el desarrollo y en el que la sociedad civil está llamada a participar de manera activa.

Por otra parte, debemos señalar que se está identificando que en los casos en los que se da un cierto grado de cumplimiento de las metas marcadas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en numerosas ocasiones las comunidades culturales minoritarias están excluidas o no se benefician de dichos progresos. En muchos casos, ni siquiera los países tienen en cuenta los datos de las minorías en torno a los progresos. Sabemos incluso que *“Las minorías étnicas o lingüísticas y las poblaciones indígenas se mencionaban en menos de la mitad de los informes de los países sobre los ODM”*³². Por parte de comunidades indígenas, muy especialmente, y organizaciones de la sociedad civil, se habla de la necesidad de repensar algunas de las estrategias para el cumplimiento de los ODM, señalando por ejemplo que los programas en salud, alimentación, educación, etcétera, deben atender necesariamente a las identidades culturales de las personas. En definitiva, se exige revisar y atender la progresión de los ODM construyendo nuevos indicadores con “pertinencia cultural”³³. Podemos señalar también, como ejemplo, el trabajo que en Ecuador se lleva a cabo para la identificación de la situación de la comunidad afrodescendiente. Para retomar las estrategias de logro de los ODM, es necesario atender al *“enfoque de la interculturalidad dentro del contexto de los derechos humanos”*³⁴,

32. *Reivindicar los objetivos de desarrollo del Milenio: un enfoque de derechos humanos*. Naciones Unidas, 2008.

33. Ver, entre otros *Marco conceptual de los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la Perspectiva de los Pueblos Indígenas*, Organización Panamericana de la Salud, Quito, 2008.

34. ODM. Estado de Situación 2007. Pueblo Afroecuatoriano.
<http://www.flacso.org.ec/docs/cismilafro.pdf>.

así como que *“Entender los ODM dentro de la interculturalidad es entender que el desarrollo debe ante todo garantizar el bienestar humano, pero con libertad cultural, propiciando un ámbito social en que no exista un único paradigma o modelo”*.

Aunque el trabajo en materia de cultura y desarrollo no se debe limitar en ningún caso al trabajo exclusivo con comunidades culturales minoritarias –si no queremos caer en uno de los errores que precisamente antes criticábamos–, es innegable que se deberá atender a cómo las especificidades culturales pueden influir en el beneficio de los progresos realizados por los países en el marco de los ODM, atendiendo a un desglose de indicadores o al ajuste de metas o creación de metas adicionales para grupos particulares, por ejemplo.

Al analizar la presencia de la cultura en los ODM, nos queda de nuevo constancia de la invisibilidad de los derechos culturales como motor del desarrollo humano, siendo, como ya señalábamos, el Enfoque de Derechos una de las grandes ausencias de los ODM. Pero estas ausencias de la cultura y del enfoque de derechos, así como el análisis del papel que debe jugar la sociedad civil, nos llevan inevitablemente también a repensarnos y proponer, más allá de la denuncia de la situación actual, planteamientos de cara al futuro.

5. Los ODM, la ciudadanía y la participación. Más allá de 2015

La Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos publicó un importante informe en 2008 en que venía a aplicar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio el enfoque de derechos humanos³⁵. En este informe reconoce que *“El contenido de los ODM se asemeja en parte a algunos derechos económicos, sociales y culturales”*. Sin embargo, los ODM han recibido importantes críticas de algunos defensores de los Derechos Humanos: los ODM no están centrados, como veíamos que el enfoque de derechos permitía, en los más pobres o necesitados, y no ataja necesariamente las desigualdades; el contenido de algunas metas puede rebajar el de su derecho asociado (por ejemplo, el objetivo relativo a la educación puede ser entendido en el sentido de reducir el nivel de exigencia que se deriva del derecho a la educación como DESC); los ODM están formulados como metas tecnocráticas desligadas del enfoque de derechos y, consecuentemente, de cuestiones de gobernabilidad. Los Objetivos del Milenio, se derivan de la Declaración del Milenio en que el desarrollo sí tenía enfoque político de gobernabilidad que nunca debió perder.

35. *Reivindicar los objetivos de desarrollo del Milenio: un enfoque de derechos humanos*. Naciones Unidas, 2008.

Si bien todo ello es cierto, creemos que los ODM –y la Declaración de Milenio de la que traen causa– son aún el gran compromiso de la comunidad internacional hasta el año 2015. Todos, instituciones públicas y privadas, sociedad civil y particulares, debemos comprometernos para conseguir su cumplimiento. Hay algunos señalados autores, el mismísimo Philip Alston³⁶ entre ellos, que entienden que los ODM han adquirido, como en su día la Declaración de Derechos Humanos, la condición de derecho internacional consuetudinario y, por lo tanto, carácter vinculante o, si se prefiere, algún tipo de obligatoriedad. La profesora Fernández Aller³⁷ lo dice explícitamente: “Las metas expresadas en los ODM no son sólo aspiraciones, sino derechos exigibles (...) como parte del derecho consuetudinario internacional”.

Se trata de un enfoque muy sugerente y basado en algunas consideraciones muy válidas. Consideramos que la Declaración del Milenio recoge mucho de lo consolidado en los más de 50 años de existencia y, sobre todo, desarrollo de la Carta y de la Declaración Universal; recoge muchos contenidos que sí son Derecho Internacional vinculante; y, en su conjunto, forma además un documento políticamente tan potente como pocos lo han sido en la historia de las Naciones Unidas. Todo ello puede sugerir que el proceso de devenir derecho consuetudinario no sería imposible, o incluso difícil. Pero aún así requeriría de cierto carácter incontestado, referencial y asumido como derecho que se ha dado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que no terminamos de ver desde luego en los ODM desarrollados como metas. Quizá de la Declaración del Milenio sí pudiera defenderse que este proceso se haya dado o, al menos, se esté dando.

Aun cuando los ODM no fueran derecho internacional consuetudinario, sí constituyen un compromiso firme, claro y políticamente inexcusable de la comunidad internacional. Y de este compromiso sí cabe una lectura de Derechos Humanos y, por lo que hasta el momento hemos visto, debe hacerse. Es en este contexto que debemos dar la bienvenida al informe de la Alta Comisionada que, de forma técnica y políticamente impecable, hace este ejercicio desde las propias Naciones Unidas.

Este informe llama a alinear los objetivos de desarrollo con los derechos humanos; a trabajarlos con un objetivo de transformación social y no como una cuestión meramente técnica; a dar prioridad a los derechos humanos en

36. Philip Alston, “*Ships passing in the nights: the current state of the human rights and development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals*”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, 2005.

37. Red Universitaria de Investigación... *opus cit.*

caso de conflicto o para la asignación de prioridades sobre recursos limitados, y reivindicar los ODM considerando los derechos como exigibles. La por aquel entonces Alta Comisionada, Louise Arbour, adelantaba en el prefacio que firmaba personalmente que “Los Derechos Humanos no encierran todas las respuestas” a los problemas de desarrollo o incluso de los propios ODM. Esta visión de los límites del enfoque de Derechos Humanos resulta necesaria si de lo que se trata es de apostar por el enfoque de derechos con realismo y responsabilidad, y evitar frustraciones. Aún así, continuaba la señora Arbour, muchas “Carencias críticas en el edificio de los ODM pueden resolverse recurriendo a la aplicación de las normas y prácticas de los derechos humanos”.

Hablando de frustración: los ODM no llevan camino, ni mucho menos, de cumplirse. Un enfoque técnico o meramente contable de los ODM nos llevaría en el año 2015, en caso de incumplimiento, a una pérdida de referentes y de confianza, tal vez al desistimiento tras el fracaso de lo que era “la hora de la verdad”, el “ahora sí”, tal vez la última oportunidad, la prueba de fuego de cierta legitimidad de la comunidad internacional. Frente a eso, un enfoque de Derechos nos permitirá recoger lo mejor de lo aprendido y avanzado en el proceso de los ODM para seguir trabajando en términos no necesariamente de metas cuantitativas, sino de derechos realizables y exigibles.

Y es que el enfoque de derechos nos presenta no una meta concreta a fecha fija, sino un proceso imperfecto, activo, responsable (y, por tanto, también con deberes ciudadanos) y continuo de construcción de gobernabilidad global y ciudadanía. Asimismo, de la mano del enfoque de derechos, deberemos prestar atención a los procesos actuales de clarificación del contenido de los derechos culturales, que colaboren de cara al futuro, y una vez sobrepasada la tan mencionada fecha de 2015, a esa mayor y eficaz inclusión no sólo de la perspectiva cultural, sino también de la libertad cultural, con enfoque de derechos, en los procesos de desarrollo y cooperación internacional.

Por tanto, la relación entre la sociedad civil y los ODM no sólo será la que en la introducción recordábamos de colaboradora o controladora, sino que nos encontramos, gracias al enfoque de derechos, ante una faceta nueva y enriquecedora: la sociedad civil como constructora de desarrollo humano y el desarrollo como constructor de sociedad civil y ciudadanía. Con este enfoque podremos transformar el previsible fracaso del año 2015 en una oportunidad de cambiar los enfoques tecnocráticos y cuantitativos por políticas de ciudadanía y derechos. El Enfoque de Derechos de los ODM –así como la especial atención a los derechos culturales en el mismo–, se convierte así para la sociedad civil, si se nos permite parafrasear al poeta donostiarra Gabriel Celaya, en un “arma cargada de futuro”.

IMPORTANCIA DE LAS UNIVERSIDADES INDÍGENAS Y DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR INTERCULTURAL PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO¹

Daniel Mato

Las estadísticas disponibles, y numerosas investigaciones, muestran que el hambre, la mortalidad infantil y materna, el paludismo y otras enfermedades, así como las dificultades de acceso a la educación, para ambos sexos, pero especialmente para niñas y adolescentes mujeres, que constituyen el foco de seis de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), afectan a los pueblos indígenas y afrodescendientes aún más que a otros grupos de población. Por otro lado, otros estudios muestran las importantes contribuciones prácticas y de conocimiento de estos mismos pueblos al sustento del medio ambiente y de la diversidad biológica, que es centro del séptimo de los ODM, así como –críticamente– a la idea de “desarrollo”, que es foco del octavo ODM.

No obstante, pese a la mayor incidencia de los problemas mencionados entre los pueblos indígenas y afrodescendientes, los ODM no hacen énfasis en buscar respuestas a estos problemas para los casos de estas poblaciones. Tampoco lo hacen en considerar los aportes de estos pueblos a la solución de los mismos, así como a los problemas ambientales de la humanidad, y a las críticas que formulan y alternativas que ofrecen a la idea de “desarrollo”, a la que en buena medida se deben buena parte de estos problemas.

Estas omisiones de los ODM ya han sido señaladas en diversos foros y el propósito de este texto no es ahondar en ellas. En cambio, este artículo procura poner de relieve las contribuciones prácticas a la solución de estos problemas que viene realizando algunas organizaciones indígenas de América Latina mediante la creación de universidades indígenas dedicadas a formar técnicos y profesionales para responder a esos problemas, así como a desarrollar investigación y actividades de “extensión” con participación de comunidades indígenas y otros tipos de iniciativas para el mejoramiento de la calidad de vida de estas poblaciones. Según los casos, han desarrollado estas experiencias por sí mismas y/o en colaboración con algunas instituciones de educación superior (IES) “convencionales”, agencias gubernamentales, intergubernamentales y de cooperación, fundaciones, iglesias, y una cierta diversidad de organizaciones sociales (incluyendo comunitarias, de derechos humanos, de educadores, entre otras).

1. Este texto incluye algunos fragmentos de un artículo de mi autoría, publicado anteriormente en Nueva Sociedad n.º 227.

Este texto analiza algunas experiencias de educación superior impulsadas por organizaciones indígenas de algunos países latinoamericanos, a través de IES creadas por ellos mismos. Por limitaciones de extensión, en este texto no podemos ocuparnos de otros tipos de IES y programas de educación superior que vienen ofreciendo respuestas innovadoras y efectivas tanto a la solución de los problemas mencionados, como a la valoración de los conocimientos de estos pueblos. Sin embargo, se hace necesario cuanto menos mencionar esos otros tipos de experiencias, tanto para poner en contexto a las que constituyen nuestro foco de interés, como porque desde estos otros tipos de experiencias también se están desarrollando importantes contribuciones que, como las que nos ocupan, suelen recibir poca atención en ciertos circuitos institucionales. Este es el caso, por ejemplo, de los programas creados por organizaciones indígenas mediante co-ejecuciones con instituciones de educación superior “convencionales”². Otro importante tipo de casos que tampoco podremos comentar es el de las experiencias de educación superior impulsadas por organizaciones afrodescendientes. No obstante, dadas algunas significativas semejanzas y relaciones entre los procesos históricos y situaciones de inequidad que afectan a los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina, el texto incluye algunas referencias al respecto, así como a las prácticas de sus organizaciones en materia que nos ocupa³. Otros tipos de experiencias significativas que tampoco disponemos de espacio para comentar en este texto son las de algunas instituciones y programas interculturales de educación superior creados por universidades “convencionales” (algunas públicas, otras confesionales), o por agencias gubernamentales⁴.

2. Me refiero particularmente a las experiencias realizadas por la Organización Indígena de Antioquia (OIA), que ha venido desarrollando programas de educación superior en alianza con la Universidad Pontificia Bolivariana y la Universidad de Antioquia (Cáisamo y García Castro, 2008), y por la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) lo ha venido haciendo con el Instituto Superior Pedagógico Loreto (Trapnell 2008) y con Instituto Superior Tecnológico Público Atalaya (Hvalkof, 2003, Rodríguez y otros, 2010).

3. El primero de los libros resultantes del Proyecto Diversidad Cultural, Interculturalidad y Educación Superior, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO-IESALC), incluye algunos reportes de experiencias de educación superior impulsadas por organizaciones afrodescendientes y/o que han contado con su participación (ver Chavarría, 2008, Hernández, 2008, Hooker, 2009, Suárez y Lozano, 2008).

4. Entre estas IES y programas cabe mencionar, entre otras, las experiencias del Centro de Investigación y Formación para la Modalidad Aborigen, en Argentina; el Programa de Técnicos Superiores en Justicia Comunitaria de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés y el Centro AGRUCO de la Universidad Mayor de San Simón, ambos en Bolivia; la Licenciatura para la *Formação de Professores Indígenas de la Universidade Estadual de Mato Grosso*, el Núcleo Insikiran de la Universidade Federal de Roraima, el Programa de *Formação Intercultural de Educadores Indígenas na área de Língua, Arte e Literatura*

Contexto histórico y social

Aunque la significación social, cultural y política de los pueblos indígenas y afrodescendientes no puede reducirse a sus aspectos cuantitativos, resulta de interés considerar algunos indicadores demográficos que permiten apreciar su importancia demográfica. Como estos suelen ser motivo de disputa entre las organizaciones de esos pueblos y los gobiernos nacionales, a continuación haremos referencia principalmente a estimaciones realizadas por organismos internacionales.

Para el caso de los pueblos indígenas tomaremos como principal referencia las publicadas por el Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina (SISPPI), del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que solo incluyen datos para 12 países. Según esta fuente, en el año 2007 la proporción de población indígena respecto del total de población varía desde aproximadamente el 0,4% en Brasil al 62% en Bolivia y el 41% en Guatemala. En tanto, se ubica en diversos valores intermedios para los países restantes. Estos son de aproximadamente entre el 5% y el 10% para los casos de Chile, Ecuador, Honduras, México y Panamá, y de alrededor del 2% para los casos de Costa Rica, Paraguay y Venezuela. Parece necesario apuntar que la proporción del 6,8% de población indígena respecto del total de población en Ecuador es resultado de los datos del

*na Universidade Federal de Minas Gerais, todos ellos en Brasil; el Centro de Estudios Interculturales y del Patrimonio de la Universidad de Valparaíso, en Chile; la licenciatura en Etnoeducación de la Universidad del Cauca, los programas desarrollados en colaboración entre la Instituto de Educación Indígena de la Organización Indígena de Antioquia, la Universidad Pontificia Bolivariana y la Universidad de Antioquia, todos ellos en Colombia; el Programa Académico Cotopaxi de la Universidad Politécnica Salesiana y los programas desarrollados por la Universidad de Cuenca en colaboración con diversas organizaciones indígenas, todos ellos en Ecuador; el programa EDUMAYA de Universidad Rafael Landívar, en Guatemala; la Universidad Intercultural de Chiapas, la Universidad Autónoma Indígena de México, la Universidad Veracruzana Intercultural, la Universidad Comunitaria de San Luis Potosí, y el Centro de Estudios *Ayuuk*, todos ellos en México, donde hay una docena de universidades interculturales; el programa para maestros indígenas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, el programa de Formación de Enfermeros Técnicos en Salud Intercultural Amazónica, una co-ejecución entre la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y el Instituto Superior Tecnológico Público de Atalaya; el programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana, una ejecución entre AIDSESP y el Instituto Superior Pedagógico Loreto, todos ellos en Perú. Todas estas experiencias, y algunas más, han sido estudiadas por el Proyecto Diversidad Cultural, Interculturalidad y Educación Superior de UNESCO-IESALC y documentadas en sus publicaciones (ver Mato, Coord. 2008, 2009 y 2010).*

Censo de Población de 2001, en el cual se aplicó una metodología de autoidentificación. El modo de aplicación de esta metodología ha sido cuestionado por algunos especialistas y organizaciones indígenas, y a modo de contraste cabe mencionar que en 1999 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estimaba esta proporción en un 25%, y más recientemente la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) la estima en el 35% (ver Mato, 2008^a: 30-32). A falta de datos del SISPP, para algunos países pueden considerarse otras fuentes. Así tenemos que en 2003 la población indígena de Perú se estimaba en un 16% del total nacional (Chirinos Rivera y Zegarra Leyva, 2005: 23). En el año 2004, la población indígena de Nicaragua se estimaba en aproximadamente el 10% del total nacional (Cunningham Kain, 2004: 8). En 2001, la población indígena de Colombia se estimaba en el 1,83% de la población total (Pancho y otros, 2004: 25-26).

Para el caso de las poblaciones afrodescendientes se dispone de menos data demográfica. No obstante, existen algunas elaboraciones de datos microcensales y estimaciones hechas por técnicos de CELADE y CEPAL. Por ejemplo, en una publicación de CEPAL del año 2000 se estimaba que la población afrodescendiente en América Latina era de aproximadamente 150 millones de personas, y el 50% del total habitan en Brasil, el 20% en Colombia y el 10% en Venezuela (Hopenhayn y otros, 2006: 26). En un documento de 2005, basado en el procesamiento de datos microcensales de la ronda de censos del año 2000, Rangel estimaba que la población afrodescendiente de Brasil representaba el 45% del total nacional, la de Ecuador, el 5%, la de Costa Rica, el 2%, y la de Honduras, el 1% (Rangel 2005: 9-10)⁵.

Para comprender por qué los problemas a los que se ha intentado responder mediante los ODM resultan especialmente agudos para los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina, así como la importancia de las experiencias de educación superior que según los casos viene desarrollando por si mismos y/o mediante alianzas, es necesario tomar en cuenta cuanto menos algunos aspectos salientes de su historia. De no hacerlo, podría perderse de vista la densidad histórica de las desigualdades existentes, los obstáculos estructurales a su solución y los conflictos asociados, así como las agendas de los movimientos sociales que han surgido de su seno y las características particulares de sus propuestas y experiencias prácticas en educación superior.

Como se sabe, la historia de América ha estado fuertemente marcada por la conquista y colonización, con masacres, despojos de territorio, desplazamientos y reorganización social y territorial de los pobladores originales de

5. En otro texto ofrezco una presentación más detallada de datos demográficos generales y de acceso a la educación superior de estos grupos de población (Mato, 2008: 29-35).

esta parte del mundo, así como con la importación masiva de contingentes de africanos esclavizados. Como parte de estos procesos, sus religiones fueron prohibidas y fueron forzados a adoptar el catolicismo. También lo fueron sus lenguas, cuanto menos en espacios públicos. Otro tanto ocurrió con sus conocimientos ancestrales, particularmente en el campo de la salud (que se asociaban a la idea europea de “brujería”), pero también en otros. La fundación de las nuevas repúblicas en el siglo XIX de ningún modo acabó con estas condiciones. Los nuevos Estados continuaron muchas de esas prácticas, y a través de sus políticas educativas y culturales desarrollaron imaginarios nacionales homogeneizadores, negadores de las diferencias.

Como resultado de esos procesos históricos, y de que pese a ellos no se completó el exterminio físico de todas las poblaciones afectadas, así como a oleadas migratorias posteriores, en la actualidad todos los países latinoamericanos exhiben una rica diversidad cultural. Sin embargo, contrariamente a lo que sugieren algunas interpretaciones ingenuas de esta última expresión, las diferencias étnicas y raciales (según suelen nombrarse las que aluden a pueblos indígenas y afrodescendientes, respectivamente) están asociadas a desigualdades moral, económica, social y políticamente insostenibles. Desde los comienzos de la conquista y colonización, los pueblos indígenas ensayaron diversas formas de organización para resistir a la dominación, y otro tanto ocurrió poco después con los africanos esclavizados y sus descendientes. Los movimientos sociales indígenas y afrodescendientes son muy heterogéneos, como consecuencia tanto de los muy diversos pueblos de los que emergen, como de las diferencias de los contextos nacionales y de sus relaciones con los respectivos Estados y otros actores sociales, así como de los idearios de sus respectivos liderazgos. Reconocer esta heterogeneidad es fundamental para valorar apropiadamente las iniciativas en educación superior que han impulsado sectores particulares de estos movimientos. Más allá de esas diferencias, en general puede constatar que ante la vigencia de “*relaciones interculturales inequitativas de hecho*”, las organizaciones indígenas y afrodescendientes suelen proponer visiones de mundo, propuestas y políticas de “*interculturalidad con equidad*”, a partir de las cuales han luchado por reformas legales, incluso constitucionales, que tiendan a hacer posible la materialización de esa consigna, comenzando por lograr el reconocimiento del carácter pluriétnico de los respectivos Estados nacionales, así como la existencia de formas de ciudadanía culturalmente diferenciadas, que algunos denominan “ciudadanía cultural”, aunque pienso que también la podríamos denominar de “ciudadanía con equidad”.

Actualmente, las constituciones de la mayoría de los países latinoamericanos reconocen a los pueblos indígenas derechos de idioma, identidad y otros de carácter cultural. Hasta el presente, este reconocimiento está consagrado en las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. A esto se agrega que en prácticamente todos los países de la región están en vigencia leyes específicas de protección de los derechos de estos pueblos,

algunas de las cuales se expresan además en normativas específicas para el ámbito educativo. Sin embargo, en la mayoría de los casos estas normativas aún tienen escasos efectos prácticos.

En las últimas dos décadas, los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina han venido logrando avances significativos en varios asuntos que competen a su calidad de vida. No obstante, estos avances son aún insuficientes, habida cuenta de los efectos de siglos de discriminación. El educativo es uno de los campos en los cuales, aunque insuficientes, pueden observarse algunos avances. Éstos se registran especialmente respecto en al acceso a educación básica y en ocasiones media o secundaria, aunque frecuentemente resultan más significativos en el nivel normativo que en el de las realizaciones prácticas. En el caso de la educación superior, si bien ha habido avances, éstos resultan aun menores que en los otros niveles de formación.

Paradójicamente, la educación superior juega un papel importante para poder lograr avances en la educación primaria y secundaria, especialmente en los casos de estos pueblos. Esto es así porque el avance en esos otros niveles educativos demanda contar con docentes bien preparados académicamente, hablantes de las lenguas indígenas, conocedores de sus culturas, sensibles y respetuosos de sus visiones de mundo, creencias y valores. Pero no solo eso, sino que, además, los profesionales indígenas y afrodescendientes han venido cumpliendo otras funciones concomitantes, tanto al servir de “modelo” a los más jóvenes como por su papel, según los casos propositivo, articulador, y/o de prestador de servicios, para lograr mejoras en la situación de estos pueblos, especialmente en los campos de la salud y la educación, contemplados en los ODM, como en la consagración y observancia de derechos que reconocen sus especificidades culturales, como en el del ordenamiento territorial y en programas que los organismos gubernamentales e intergubernamentales suelen llamar de “desarrollo”, según los casos, local y/o sostenible, mientras que las organizaciones indígenas, según los casos, suelen llamar de “desarrollo con identidad” o de “Buen Vivir”, todo lo cual también contribuye a alcanzar los ODM.

Pueblos Indígenas, Estados y Educación Superior

Como resultado de esas historias, contextos y luchas, así como de diversos factores internacionales que no es posible analizar en este espacio⁶, algunos Estados, instituciones de educación superior (IES) y fundaciones han esta-

6. *Limitaciones de extensión impiden tratar en estas páginas la importancia de algunos factores internacionales que hemos analizado en publicaciones anteriores (Mato, 2008a, 2009).*

blecido políticas de cupos especiales y programas de becas dirigidos a mejorar las posibilidades de acceso y culminación de estudios a individuos indígenas y afrodescendientes en IES “convencionales”. Pese a estos esfuerzos, las posibilidades efectivas de individuos indígenas y afrodescendientes de acceder y culminar estudios en IES “convencionales” resultan alarmantemente desiguales, debido a diversas causas asociadas a las historias de discriminación y a las condiciones estructurales de desventaja en que éstas se expresan en la actualidad. Sin embargo, debe apuntarse que esas políticas y programas son “para la inclusión de individuos”, por lo que aunque desde ciertos puntos de vista constituyen un avance, no obstante no resuelven el problema de la exclusión de las historias, lenguas, saberes, necesidades, demandas y propuestas de esos pueblos en las IES. Por lo mismo, estas políticas y programas tampoco resultan suficientes para formar los cuadros técnicos, profesionales, gerenciales y políticos que esos grupos de población, sus organizaciones sociales y los horizontes de transformación plasmados en las nuevas constituciones nacionales demandan. Sin embargo, debe destacarse que estos tipos de programas han favorecido la formación de las primeras cohortes de profesionales y técnicos indígenas que, como mencionábamos anteriormente, han servido de “modelo” a nuevas generaciones y han jugado papeles importantes como promotores, articuladores, y/o prestadores de servicios para lograr mejoras en la situación de estos pueblos.

Son muy pocas las IES “convencionales” de América Latina que incorporan los saberes, lenguas, propuestas y modalidades de aprendizaje de esos pueblos en sus planes de estudio, y que contribuyen deliberadamente a la valoración de la diversidad cultural, la promoción de relaciones interculturales equitativas y de formas de ciudadanía que aseguren la igualdad de oportunidades. La tarea de “interculturalizar toda la educación superior”, de hacerla verdaderamente “universalista” y no monocultural, subalternamente seguidora del legado europeo moderno e igualmente articulada al mercado mundial, sigue pendiente (Mato, 2008b, 2008c). No obstante, producto de las luchas de los movimientos indígenas y afroescendientes, así como de las de otros actores sociales latinoamericanos y extra-regionales con agendas transformadoras convergentes, en las últimas dos décadas se han establecido cerca de un centenar de IES y programas que de maneras muy diversas apuntan a resolver esta carencia. En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Perú y Venezuela existen, según los casos, IES y/o programas de educación superior creados y sostenidos por instancias estatales, o por IES “convencionales”, que están principalmente dirigidas a responder a necesidades y demandas de pueblos indígenas y afrodescendientes, aun cuando en muchos casos las organizaciones de estos pueblos no tienen papeles significativos en su orientación (Mato, coord. 2008, 2009, 2010).

Estudios recientemente realizados por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Mato, coord. 2008, 2009) muestran que los principales logros de los arreglos interinstitu-

cionales e IES total o parcialmente orientadas a ofrecer oportunidades de *formación* en educación superior a comunidades de pueblos indígenas que de uno u otro modo contribuyen a lograr los ODM son los siguientes: 1) Mejoran las posibilidades de que individuos indígenas y afrodescendientes accedan a oportunidades de educación superior y culminen exitosamente sus estudios en diversos campos. 2) Ajustan su oferta educativa a necesidades, demandas y proyectos de las comunidades y la relacionan con oportunidades locales y regionales (subnacionales) de empleo, generación de iniciativas productivas y servicio a la comunidad. 3) Desarrollan modalidades participativas de aprendizaje, frecuentemente centradas en la investigación aplicada y además integran aprendizaje, investigación y servicio a las comunidades. 4) Integran diversos tipos de saberes y modos de producción de conocimiento; promueven la valorización y, según los casos, incorporan las lenguas y saberes propios de estos pueblos y comunidades, contribuyen proactivamente a su fortalecimiento y realizan investigaciones sobre dichas lenguas y saberes. 5) Forman egresados provenientes de las comunidades a las que se proponen servir, hablantes de sus lenguas, conocedores de sus saberes, así como de los de las disciplinas académicas “modernas”, familiarizados con sus necesidades, demandas, propuestas y maneras de actuar, que contribuyen directamente al desarrollo sostenible local y regional y al mejoramiento de la calidad de vida de sus comunidades.

Así, con respecto a los ODM, debe apuntarse que estas experiencias han venido contribuyendo significativamente a la formación de educadores indígenas, así como de técnicos y profesionales en los campos de salud, producción agrícola, gobierno local y equidad de género, entre otros. Además han venido generando proyectos concretos de “desarrollo local” que contribuyen a mejorar la alimentación y calidad de vida de las comunidades, así como a disminuir la expulsión de población y, por tanto, el agravamiento de la situación de las poblaciones en las periferias de las grandes ciudades. Adicionalmente, estas IES y programas contribuyen a fortalecer las capacidades de estas comunidades para manejar los desafíos que les plantean los procesos de “modernización” que de diversas maneras han venido fragilizando sus posibilidades de sostener satisfactoriamente sus modos de vida e incorporándolos de manera negativamente creciente en los indicadores de salud y educación que constituyen los focos principales de los ODM.

Las experiencias de algunas Universidades Indígenas

Es en el marco del contexto histórico social y de experiencias de educación superior impulsadas por Estados e IES “convencionales” antes descritos que conviene apreciar las significativas experiencias de algunas universidades indígenas que comentaremos en las próximas páginas.

Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense

La Reforma Constitucional de 1987 identifica a Nicaragua como un país multiétnico, multilingüe y pluricultural, reconociendo la existencia de los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas que viven en el territorio. El país cuenta con dos Regiones Autónomas en su Costa Caribe que, juntas, representan el 52% del territorio nacional. Según explica Alta Hooker, afrodescendiente y actualmente rectora de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN), la universidad fue creada por un grupo de líderes y lideresas indígenas y afrodescendientes de ambas Regiones Autónomas para asegurar el acceso a formación profesional, evitar la fuga de cerebros, mejorar las condiciones de vida, luchar contra el racismo institucionalizado, la exclusión y la marginación, y aportar sus capacidades al desarrollo nacional desde sus peculiaridades. La mayoría del estudiantado de URACCAN proviene de las comunidades indígenas, afrodescendientes y de territorios rurales con población mestiza. URACCAN fue autorizada por el Consejo Nacional de Universidades (CNU) en 1992. En el año 2003 fue declarada “patrimonio de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas” por ambos Consejos Regionales Autónomos. URACCAN se identifica como una universidad comunitaria intercultural, que acompaña procesos de desarrollo con identidad de los pueblos indígenas, mestizos, comunidades étnicas y afrodescendientes para la promoción de la ciudadanía intercultural. URACCAN busca desarrollar procesos educativos con pertinencia étnica, cultural y social de calidad, y acompañar al liderazgo local para el impulso de procesos de desarrollo humano con identidad y sostenibilidad, fortalecer el régimen de autonomía a través de la formación de recursos humanos, impulsar y desarrollar procesos de revitalización étnica y cultural y establecer espacios de reflexión, discusión y debate a nivel local, nacional e internacional, donde se abordan temas relativos al ejercicio y disfrute de derechos humanos y ciudadanos. En 2007 la URACCAN contaba con 7.283 estudiantes, el 66% de los cuales eran mujeres, y tenía ya 539 egresados, el 61% de los cuales eran mujeres (Hooker, 2008: 389).

Actualmente, un número importante de graduadas y graduados de URACCAN ocupan cargos de dirección e intermedios en instituciones y organizaciones, así como docentes en la misma universidad. Hay graduados de URACCAN que son diputados regionales y nacionales, concejales regionales y municipales, alcaldes, delegados de instituciones gubernamentales (Hooker, 2009: 279-292). “Los pueblos indígenas y afrodescendientes de América [...] por muchos años han venido luchando por sus derechos históricos y ancestrales, por su autonomía y su autodeterminación para poder ejercer sus derechos fundamentales de definir su propio futuro y bienestar. Han venido luchando desde espacios de desventaja, al estar ubicados mayoritariamente en territorios que han sido empobrecidos por los gobiernos de turno con altos niveles de desempleo, analfabetismo, mortalidad infantil y materna, con poco acceso a servicios básicos de calidad, especialmente a la educación pertinente a todos los nive-

les. En el caso de la Costa Caribe Nicaragüense, esto también ha sido una realidad, con la excepción de que después de un proceso largo y difícil y en base a la negociación y concertación entre líderes indígenas y afro descendientes de la Costa Caribe y el Pacífico nicaragüense, se logra aprobar la ley de autonomía como base para el buen venir de los pueblos indígenas, afro descendiente y mestizos costeños [...]. Teniendo este marco como base es que se funda la universidad URACCAN para que desde el conocimiento adquirido por la educación pertinente, los recursos humanos preparados, puedan administrar el proceso de autonomía con responsabilidad y pertinencia social para dejar de ser sujetos de intervención y ser sujetos de nuestro propio desarrollo con identidad” (Hooker, 2009: 295-296).

Universidad Autónoma Indígena Intercultural

La Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAIIN) fue creada en 2003 por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Fundado en 1971, el CRIC es la autoridad tradicional de los pueblos indígenas del Departamento del Cauca, reconocido oficialmente como tal por el Estado Colombiano. El CRIC también ha sido reconocido como autoridad educativa para los pueblos del Cauca por la Secretaria de Educación del Departamento del Cauca. Aunque hasta ahora la UAIIN no ha sido reconocida por el Ministerio de Educación Nacional, su funcionamiento se acoge las facultades legales del CRIC. EL CRIC es una de las organizaciones indígenas más fuertes de Colombia. En el Cauca habitan aproximadamente 250.000 indígenas (cerca del 20% de toda la población indígena de Colombia) pertenecientes a 9 pueblos diferentes; es el Departamento con mayor densidad de población indígena del país. Según explican integrantes del equipo técnico y directivo de la UAIIN, desde su fundación el CRIC ha venido construyendo “una propuesta pedagógica estrechamente ligada con su proyecto político-cultural y con los proyectos y/o planes de vida de cada pueblo indígena. [...] El proceso organizativo en sus diversos espacios de reflexión y toma de decisiones fue asumiendo la educación como una herramienta política de reivindicación cultural”. Comenzó por la formación de maestros bilingües, luego se crearon escuelas comunitarias y posteriormente se generaron diversos espacios para formar “dirigentes para la gobernabilidad, agentes para atender la salud, cuadros de producción para dinamizar los procesos de cultivo y producción de las tierras, procesos formativos para atender las diversas necesidades que el creciente movimiento indígena frente a un horizonte de mejoramiento de las condiciones de vida iba demandando en el marco de lo que actualmente se denomina el Sistema Educativo Propio”. La UAIIN es resultado de una “Experiencia organizativa de más de 30 años, en la búsqueda colectiva de una educación *propia* para los pueblos indígenas; es decir, de una educación pertinente a la visión, situación cultural, necesidades y proyección de las comunidades locales, algunas de ellas contenidas en el plan de vida de cada pueblo”. (Bolaños, Tattay y Pancho, 2009: 156).

Actualmente, la UAIIN desarrolla actividades en las nueve zonas indígenas del Cauca y algunas otras regiones del país, y tiene aproximadamente 1.000 estudiantes y 500 egresados. El 88% de los participantes son indígenas de todos los pueblos presentes en el Cauca; el 2%, de otras etnias y regiones; el 9% restante son mestizos, y tenemos un 1% de afrocolombianos. La UAIIN actualmente ofrece cuatro programas de licenciatura y diversos diplomados orientados hacia campos de formación puntual necesarios para fortalecer la dinámica cultural y organizativa de las comunidades indígenas. A nivel de licenciatura cabe mencionar los programas de Pedagogía Comunitaria, Derecho Propio, Administración, y Gestión y Desarrollo Comunitario. Adicionalmente, ofrece diplomados en temáticas tales como Proyecto Educativo Comunitario, Currículo Propio, Gestión Etnoeducativa y Salud, entre otros. (Bolaños, Tattay y Pancho, 2009: 157-158).

Centro Amazônico de Formação Indígena

El Centro Amazônico de Formação Indígena (CAFI) fue creado en 2006 por la *Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)*, luego de experiencias piloto realizadas desde 2003. La COIAB fue fundada en 1989 y es la mayor organización indígena de Brasil. En su seno alberga a 75 organizaciones miembro (incluyendo asociaciones locales, federaciones regionales, organizaciones de mujeres, profesores y estudiantes indígenas) de los nueve Estados de la Amazonía Brasileña. Esta organización representa a 430.000 personas (cerca del 60% de la población indígena de Brasil) de 160 diferentes pueblos indígenas particulares, que ocupan 107 millones de hectáreas de territorio amazónico. Según explica Lucio Flores, indígena del pueblo terena, licenciado en ciencias sociales con maestrías en religión y en gestión ambiental, y miembro del equipo técnico de la COIAB, esta organización fue fundada para ser un instrumento de lucha y representación de los pueblos indígenas de la Amazonia Brasileña. Su lucha se centra principalmente en la promoción y defensa de los que ellos consideran sus derechos básicos: tierra, salud, educación, economía, sustentabilidad e interculturalidad. El CAFI, que forma parte de la estructura organizativa de la COIAB, es un espacio para la formación de profesionales especialmente capacitados para actuar en las organizaciones indígenas. Para esto su formación incluye cursos que aseguran tanto la calidad de la formación técnica como la formación política para ser líderes, ciudadanos y militantes de la causa indígena. Flores enfatiza que crear un programa de este tipo requiere una mirada al pasado, una comprensión del contexto actual y, sobre todo, una reflexión profunda respecto del futuro. CAFI ofrece dos cursos, uno de Gestión Etnoambiental, y el otro de Gestión de Proyectos. En 2009 contaba con 64 egresados, que ya han retornado a sus comunidades, y tenía 20 estudiantes. Ese total de 84 dirigentes indígenas estaba conformado por 36 mujeres y 48 hombres (Flores, 2009: 104-112).

Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas “Amawtay Wasi”

La Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas “*Amawtay Wasi*” (Casa de la Sabiduría) es una propuesta de educación superior cuya creación fue patrocinada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y el Instituto Científico de Culturas Indígenas (ICCI). La CONAIE se constituyó en 1986, y alberga a organizaciones de todos los pueblos indígenas del Ecuador; además, ha realizado numerosas movilizaciones de alcance nacional que han conducido a importantes reformas constitucionales y políticas en ese país. En 2005, tras 9 años de intenso trabajo técnico y de movilización política, la Universidad *Amawtay Wasi* (UAW) fue reconocida por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y desde entonces forma parte del Sistema Nacional de Educación Superior. Entre los campos en que la UAW ofrece formación cabe destacar los de Derechos Humanos y Pueblos Indígenas, Agroecología, Ciencias de la Educación y Arquitectura. La universidad se propone “Contribuir en la formación de talentos humanos que prioricen una relación armónica entre la Madre Naturaleza y el Ser Humano, sustentándose en el bien vivir comunitario como fundamento de la construcción del Estado Plurinacional y la Sociedad Intercultural” (Sarango, 2009: 193). Hasta el año 2009 se habían matriculado 90 estudiantes del área de Comunidades de Aprendizaje, una modalidad particular planteada por la UAW, y 156 lo habían hecho en pregrado. Por entonces, 31 profesores ya habían egresado del curso de Diplomado Superior en Investigación Intercultural; se graduaron 31 estudiantes, y 30 estudiantes estaban matriculados en la Maestría en Derechos Humanos y Pueblos Indígenas (Sarango, 2009: 195).

Como expone Luis Sarango, indígena *kichwa*⁷, Doctor en Jurisprudencia y Rector de la UAW, la universidad se denomina “intercultural” porque su oferta académica y “Reivindicaciones [...] no son exclusivamente para pueblos indígenas, sino que desde la visión indígena se construye un espacio académico para todas las sociedades y pueblos que conforman el actual Ecuador. Si bien la ‘interculturalidad’, entendida desde una visión originaria, es un ideal que se encuentra construyéndose, es necesario que las diferentes sociedades empiecen a cultivar nuevas relaciones societales basadas en el respeto al otro/otros pero con equidad. La universidad se llama ‘de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas’ en razón de que la iniciativa de su creación, su concep-

7. Los miembros del pueblo indígena cuyo nombre, como el de su lengua, ha sido castellanizado como “quechua”, pronuncian y escriben su nombre de manera diferente en Ecuador a como lo hacen en Bolivia y otros países en que habitan. En Ecuador usualmente lo pronuncian y escriben como *kichwa*, mientras que en Bolivia, Perú, Colombia, Chile y Argentina utilizan *kechwa*, y en algunos casos, *quechua*.

ción filosófica y metodológica surge de las nacionalidades y pueblos indígenas, pero que de ningún modo quiere decir que es exclusiva o solo para indígenas” (Sarango, 2009: 193). Un aspecto saliente de la UAW es su crítica a la idea de “desarrollo”, la cual sostienen lleva implícitos los conceptos de evolución, civilización, homogenización, competencia y progreso, y se ha impuesto a otras formas de ver el mundo y concebir el bienestar. A esta idea le oponen el concepto de *Sumak Kawsay*, o Buen Vivir Comunitario. Según este criterio, el bienestar no se mide mediante estadísticas, sino con referencia al bienestar armónico colectivo, en el bienestar horizontal de la comunidad. Consideran que este es un aporte de los pueblos indígenas a la humanidad, en su lucha por demostrar que hay un pensamiento alternativo al hegemónico, que cada pueblo tiene una forma de ver el mundo que debe ser respetada (Sarango, 2009, Universidad Intercultural Amawtay Wasi, 2004). Las autoridades de esta universidad rinden cuentas tanto a la CONESUP como a la CONAIE.

Universidad Indígena Intercultural Kawsay

La creación de la Universidad Indígena Intercultural *Kawsay* (UNIK) es resultado de la colaboración entre organizaciones indígenas de base y nacionales de Ecuador, Perú y Bolivia, integrados en la Red Intercultural Tinku. Su rector, el educador Leonel Cerruto, indígena *kechwa*, de Bolivia, sostiene que la UNIK fue creada como un instrumento por la lucha de los derechos de los pueblos originarios. Explica que el objetivo central de la UNIK es el fortalecimiento de la organización territorial comunitaria de las naciones originarias para alcanzar el gobierno propio, teniendo el trabajo educativo como instrumento principal. Sostiene que no se puede concebir un sistema educativo desagregado del proyecto histórico del movimiento indígena: de reconstitución territorial política y cultural (el autogobierno). Un segundo objetivo es desarrollar los instrumentos y capacidades prácticas comunitarias para ejercer ese autogobierno. Por eso la primera carrera que creó la UNIK fue la de Pedagogía Intercultural, posteriormente la de Derechos Indígenas y, más recientemente, la de Gestión Pública Plurinacional Comunitaria, esta última para formar tanto gestores públicos como de las organizaciones sociales que deben apoyar el nuevo Estado Plurinacional. En 2009, la UNIK tenía 161 estudiantes. En 2004, el diputado Alberto Luis Aguilar Calle presentó el proyecto de Ley para que la UNIK se convirtiera en universidad pública, el cual no fue aprobado por razones presupuestarias. El actual presidente, Evo Morales Ayma, fue uno de los firmantes del proyecto. Actualmente, UNIK opera en cinco regiones del país, pero, desde 2006, con la elección de Aguilar Calle como Prefecto del Departamento de Oruro, comenzó una etapa especial para la UNIK, ahora ligada directamente al desarrollo departamental y la organización territorial comunitaria de las naciones indígenas del departamento (Cerruto, 2009).

Universidad Indígena Intercultural

La Universidad Indígena Intercultural (UII) comenzó sus actividades en 2005. Fue creada por el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Creado en 1992, el Fondo Indígena es el único organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas. El Fondo Indígena lo constituyen 22 países miembros (19 Estados de América Latina y 3 extraregionales). La representación paritaria en igualdad de condiciones entre los delegados gubernamentales e indígenas de los Estados miembros es la condición fundamental que determina su carácter institucional, basado en la construcción de consensos. Los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas participan directamente en los planes, programas y proyectos de la institución, así como en los órganos de gobierno y dirección (<http://www.fondoindigena.org/index.shtml>). La UII fue creada para dar respuesta a las necesidades de los pueblos indígenas de contar con oportunidades de formación académica sustentadas, en su propia espiritualidad y cosmovisión, que revaloricen y desarrollen los conocimientos y saberes propios (<http://www.reduii.org/sitio.shtml?apc=&s=i>). La UII está conformada por una Red de Centros Asociados. En esta participan tanto algunas de las universidades indígenas antes mencionadas, la Universidad Amawtay Wasi, la UAIIN y la URACCAN, entre las cuales la circulación de sabios, profesionales y estudiantes es permanente, como algunas universidades y centros de investigación “convencionales”. En 2007 la UII ofrecía tres programas de postgrado: el de Educación Intercultural Bilingüe, el de Derecho Indígena, el de Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional, el de Diplomado en Salud Intercultural y una Maestría en salud Intercultural. Para entonces, el total de cursantes matriculados era de 163, provenientes de 17 países latinoamericanos (Yapu, 2008: 452).

Universidades indígenas y Objetivos del Milenio

Las estadísticas y estudios disponibles muestran que el hambre, la mortalidad infantil y materna, el paludismo y otras enfermedades, así como las dificultades de acceso a la educación, para ambos sexos, pero especialmente para niñas y adolescentes mujeres, que constituyen el foco de seis de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), afectan a los pueblos indígenas y afrodescendientes aún más que a otros grupos de población. Otros estudios muestran las importantes contribuciones prácticas y de conocimiento de estos pueblos al sustento del medio ambiente y de la diversidad biológica, que es centro del séptimo de los ODM, así como –críticamente– a la idea de “desarrollo”, que es foco del octavo ODM.

Las modalidades de educación superior ofrecidas por las universidades indígenas permiten formar profesionales y técnicos capaces de desempeñarse de maneras sensibles y eficaces en países culturalmente diversos, ya sea en campos tales como educación (básica, secundaria y universitaria), salud, manejo ambiental, desarrollo sostenible o derecho, entre otros, o bien en aquellos que vayan a desempeñarse en espacios comunitarios, como agencias gubernamentales, intergubernamentales o de cooperación, entre otros.

Las universidades indígenas contribuyen significativamente al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de diversas maneras concretas. Lo hacen mediante la formación de educadores indígenas, así como de técnicos y profesionales en los campos de salud, producción agrícola, gobierno local y equidad de género, entre otros. Además, han venido generando proyectos concretos de “desarrollo local” que contribuyen a mejorar la alimentación y calidad de vida de las comunidades, así como a disminuir la expulsión de población y, con esto, el agravamiento de la situación de las poblaciones en las periferias de las grandes ciudades. Además, estas IES y programas contribuyen a fortalecer las capacidades de estas comunidades de manejar los desafíos que les plantean los procesos de “modernización” que de diversas maneras han venido fragilizando sus posibilidades de sostener satisfactoriamente sus modos de vida e incorporándolos de manera negativamente creciente en los indicadores de salud y educación que constituyen los focos principales de los ODM. Finalmente, debe destacarse que estas universidades desarrollan modalidades innovadoras de docencia, de relaciones con la comunidad y de formas de articulación entre investigación y los dos campos de acción antes mencionados. En este sentido, sus experiencias podrían servir de referencia y fuentes de aprendizaje para universidades “convencionales”, agencias gubernamentales y organismos de cooperación interesados en contribuir al logro de los ODM.

Bibliografía

- Bolaños, Graciela, Libia Tattay y Avelina Pancho (2009), Universidad Autónoma, Indígena e Intercultural. En: Daniel Mato (coordinador), *Instituciones Interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos*. Caracas: IESALC-UNESCO. Págs. 155-190.
- Cáisamo, Guzmán, y Laura García Castro (2008). Experiencias en educación superior de la Organización Indígena de Antioquia y su Instituto de Educación Indígena en alianza con la Universidad Pontificia Bolivariana y la Universidad de Antioquia. En Daniel Mato (coordinador), *Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Experiencias en América Latina*. Caracas: IESALC-UNESCO. Págs. 223-232.

- Cerruto, Leonel (2009), “La experiencia de la Universidad Indígena Intercultural Kawsay (UNIK)”. En Daniel Mato (coordinador), *Instituciones Interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos*. Caracas: IESALC-UNESCO. Págs. 123-153.
- Chirinos Rivera, Andrés y Martha Zegarra Leyva (2005), *Educación superior indígena en el Perú*. Surco: Asamblea Nacional de Rectores.
- Cunningham Kain, Myrna (2003), “Evolución, tendencias y principales características de la educación superior indígena en Nicaragua, a partir de la experiencia de URACCAN”. En UNESCO-IESALC (comps.), *La educación superior indígena en América Latina*, Caracas, UNESCO-IESALC. Págs. 171-195.
- Flores, Lucio (2009), Centro Amazónico de Formação Indígena (CAFI). En Daniel Mato (coordinador), *Instituciones Interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos*. Caracas: IESALC-UNESCO. Págs. 103-121.
- Hernández Cassiani, Rubén (2008), Instituto de Educación e Investigación Manuel Zapata Olivella: una educación intercultural para reafirmar las diferencias. En: Daniel Mato (coord.) *Diversidad cultural e interculturalidad en Educación Superior. Experiencias en América Latina*. Caracas: UNESCO-IESALC. Págs. 255-262
- Hooker Blandford, Alta Suzzane (2008), Contribución de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN) al proceso de construcción de un modelo de desarrollo intercultural, equitativo, autonómico e integrador. En Daniel Mato (coord.) *Diversidad cultural e interculturalidad en Educación Superior. Experiencias en América Latina*. Caracas: UNESCO-IESALC. Págs. 383-392.
- Hooker Blandford, Alta Suzzane (2009), La Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN): Logros, innovaciones y desafíos. En Daniel Mato (coordinador), *Instituciones Interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos*. Caracas: IESALC-UNESCO. Págs. 279-302.
- Hopenhayn, Martín; Alvaro Bello y Francisca Miranda (2006), *Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales 118.
- Hvalkof, Soren, compilador (2003), *Sueños Amazónicos. Un Programa de Salud Indígena en la Selva Peruana*. Copenhage: Fundación Karen Elise Jensen.

- Mato, Daniel (2008a), Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Problemas, retos, oportunidades y experiencias en América Latina. Panorama regional. En: Daniel Mato (coord.) *Diversidad cultural e interculturalidad en Educación Superior. Experiencias en América Latina*. Caracas: UNESCO-IESALC. Págs. 23-79.
- Mato, Daniel (2008b), Actualizar los postulados de la Reforma Universitaria de 1918: las universidades deben valorar la diversidad cultural y promover relaciones interculturales equitativas y mutuamente respetuosas. En: Emir Sader, Pablo Gentili y Hugo Aboites (compiladores) *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Págs. 136-145.
- Mato, Daniel (2008c), No hay saber “universal”, la colaboración intercultural es imprescindible. *Alteridades* 18(35): 101-116
- Mato, Daniel (2009), Instituciones Interculturales de Educación Superior en América Latina. Panorama Regional, Procesos Interculturales de Construcción Institucional, Logros, Dificultades, Innovaciones y Desafíos. En: Daniel Mato (coord.) *Instituciones Interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de Construcción, Logros, Innovaciones y Desafíos*. Caracas: UNESCO-IESALC. Págs. 13-78.
- Mato, Daniel, coord. (2008), *Diversidad cultural e interculturalidad en Educación Superior. Experiencias en América Latina*. Caracas: UNESCO-IESALC.
- Mato, Daniel, coord. (2009), *Instituciones Interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de Construcción, Logros, Innovaciones y Desafíos*. Caracas: UNESCO-IESALC.
- Mato, Daniel, coord. (2010), *Educación Superior, Colaboración Intercultural y Desarrollo Sostenible/Buen Vivir. Experiencias en América Latina*. Caracas: IESALC-UNESCO.
- Pancho, Avelina y otros (2004), *Educación superior indígena en Colombia, una apuesta de futuro y esperanza*. Cali: Universidad de San Buenaventura Cali.
- Rangel, Marta (2005), La población afrodescendiente en América Latina y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un examen exploratorio en países seleccionados utilizando información censal. Ponencia presentada para discusión en el Seminario “Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina y El Caribe”. CEPAL, Fondo Indígena, CEPED. Santiago, 27-29 de abril.
- Rodríguez Torres, Raúl *et al.* (2010), Formación de Enfermeros Técnicos en Salud Intercultural: una experiencia de cooperación en la Amazonía peruana. En Daniel Mato (coord.) *Educación Superior, Colaboración Intercultural y Desarrollo Sostenible/Buen Vivir. Experiencias en América Latina*. Caracas: IESALC-UNESCO.

- Sarango, Luis Fernando (2009), Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas “Amawtay Wasi”. Ecuador / Chinchaysuyu. En Daniel Mato (coordinador), *Instituciones Interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos*. Caracas: IESALC-UNESCO. Págs. 191-213.
- Suárez Reyes, Félix y Ruth Lozano Lerma (2008), Balance y perspectiva de la etnoeducación para la diversidad en la Universidad del Pacífico. En: Daniel Mato (coord.) *Diversidad cultural e interculturalidad en Educación Superior. Experiencias en América Latina*. Caracas: UNESCO-IESALC. Págs. 243-254.
- Trapnell, Lucy (2008), La experiencia del Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana. En Daniel Mato (coord.), *Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Experiencias en América Latina*. Caracas: IESALC-UNESCO. Págs. 403-412.
- Universidad Intercultural Amawtay Wasi (2004), Sumak Yachaypi, Alli Kawsaypipash Yachakuna / Aprender en la sabiduría y el buen vivir / Learning Wisdom and the Good Way to Live. Quito: Universidad Intercultural Amawtay Wasi.
- Yapu, Mario (2008), La experiencia de la Universidad Indígena Intercultural del Fondo Indígena, sede Universidad Mayor de San Simón, Bolivia. En Daniel Mato (coord.), *Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Experiencias en América Latina*. Caracas: IESALC-UNESCO. Págs. 449-457.

Bibliografía comentada

Asociada al artículo “Importancia de las universidades indígenas y de la educación superior intercultural para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

1) Sueños Amazónicos. Un Programa de Salud Indígena en la Selva Peruana. Soren Hvalkof, compilador, Copenhage: Fundación Karen Elise Jensen, 2003.

Este libro presenta un panorama de diversos aspectos del Programa de Salud Indígena que la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva peruana (AIDSESP) ha venido desarrollando desde 1993 con apoyo de la Agencia Nórdica de Desarrollo y Ecología. El libro ofrece muy diversos puntos de vista sobre esta experiencia, incluyendo no solo los de algunos dirigentes y profesionales que han venido participando en la misma, sino también los de chamanes, parteras, curanderos y vegetalistas indígenas. Relata las experiencias de enfermeras, médicos, promotores de salud y pacientes, así como las de administradores y financiadores. Fundación Karen Elise Jensen, una fundación médica danesa, y de NORDECO.

2) Educación superior indígena en Colombia, una apuesta de futuro y esperanza. Pancho, Avelina Pancho y otros. Cali: Universidad de San Buenaventura Cali, 2004.

Este libro presenta los resultados de un estudio realizado en 2003 por un equipo de dirigentes, docentes e investigadores del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en colaboración con miembros de las comunidades indígenas. El primer capítulo ofrece una descripción de la diversidad de la población indígena en Colombia. El segundo analiza los proyectos educativos y planes de vida de esas poblaciones en el marco de sus contextos históricos, sociales y culturales. El tercero examina las políticas de educación superior en relación con las poblaciones indígenas e identifica sus posiciones al respecto. El cuarto ofrece un análisis de la educación media y superior colombiana con especial atención a la situación de los pueblos indígenas. El quinto presenta sintéticamente las expectativas de las comunidades indígenas respecto de la educación superior en ese mismo país. El sexto ofrece un conjunto de recomendaciones y el séptimo expone sintéticamente la metodología aplicada en el estudio que ha dado lugar a esta publicación. Disponible en Internet: www.unesco.org.ve

3) Educación superior para los pueblos indígenas de América Latina. Memorias del segundo encuentro regional. María de Lourdes Casillas Muñoz y Laura Santini Villar, compiladoras, México D.F.: Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, Secretaría de educación Pública, 2004.

Este libro presenta los textos de las ponencias presentadas por los participantes en el Segundo Encuentro Regional de Educación Superior para los Pueblos Indígenas de América, organizado por la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, Secretaría de Educación Pública de México, realizado en ese país en septiembre de 2003. Incluye textos de rectores de IES orientados a atender estudiantes indígenas, especialistas en la materia y autoridades educativas de once países de América Latina y de Canadá. Ofrece diversos tipos de análisis y propuestas sobre políticas educativas, así como sobre experiencias en la materia. De este modo ofrece una panorámica amplia y abarcadora sobre el estado de la cuestión hacia la fecha de realización de esta reunión, así como análisis y propuestas y recomendaciones de interés que desde entonces no han perdido su validez.

4) Universidad intercultural. Modelo educativo. María de Lourdes Casillas Muñoz y Laura Santini Villar, compiladoras, México D.F.: Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, Secretaría de Educación Pública, 2006.

Este libro expone los principios y alineamientos generales que han conducido a la creación del sistema de universidades interculturales de México. Destaca que estos se han alimentado de las aspiraciones y demandas de quienes considera sus principales protagonistas, los jóvenes indígenas aspirantes a cursar estudios de educación

superior, sus padres y maestros, así como los de autoridades de las comunidades, dirigentes de los gremios de profesionales indígenas, investigadores universitarios, escritores y autoridades educativas. Argumenta a favor de la idea de que la creación de universidades interculturales ofrece un espacio para de oportunidades para el desarrollo académico y profesional de nuevas generaciones de estudiantes provenientes de todos los sectores sociales, hablantes de todas las lenguas y representantes de todas las culturas de México, que permitirán formar agentes sociales capaces de convertirse en promotores de la construcción de un desarrollo nacional incluyente.

5) *Diversidad cultural e interculturalidad en Educación Superior. Experiencias en América Latina. Daniel Mato (coord.), Caracas: UNESCO-IESALC, 2008.*

Este libro reúne treinta y seis informes analítico-descriptivos de experiencias y un estudio de alcance regional. El estudio de alcance regional sirve de introducción a la colección y brinda elementos contextuales para comprender la importancia de las experiencias presentadas en los informes y sus contribuciones al campo de la educación superior en la región. Además examina algunos significativos problemas, retos y oportunidades, y ofrece un conjunto de recomendaciones. Treinta reportes de experiencias están dedicados a analizar sendos programas o IES activamente orientadas a satisfacer necesidades y demandas de formación de comunidades de pueblos indígenas y afrodescendientes. Uno de estos informes presenta el proyecto de la Universidad Maya de Guatemala, que aún no ha logrado comenzar sus actividades. Otro estudio, en lugar de estar dedicado a una IES en particular, como cada uno de los anteriores, lo está a la experiencia de creación del sistema de universidades interculturales mexicanas, la cual resulta de interés en sí mismo, a la vez que sirve para enmarcar la lectura de otros casos mexicanos incluidos en la colección. Adicionalmente, el volumen incluye estudios sobre cinco experiencias diferentes a las anteriores. Uno está dedicado a un centro de investigación de una universidad en Bolivia que integra saberes indígenas y no indígenas que, en este marco, ofrece algunas oportunidades de formación. Otros cuatro reportes están dedicados a los antes mencionados programas de “inclusión de individuos”, que se plantean y logran ir más allá de ese sólo objetivo. Uno de estos últimos está dedicado a un programa de becas en Guatemala que procura y logra otros impactos en su medio. Finalmente, los otros tres de este grupo dan cuenta de diversas experiencias de aplicación de un programa de la Fundación Ford que actualmente está en ejecución en cuatro países de la región, el cual, si bien está orientado a apoyar la inclusión de individuos, no lo hace ni bajo la modalidad de becas, ni de la de cupos, sino mediante actividades de formación académica, valorización de la identidad y otras acciones que han producido efectos de interés en las IES que han participado en esta experiencia. Disponible en Internet: www.unesco.org.ve

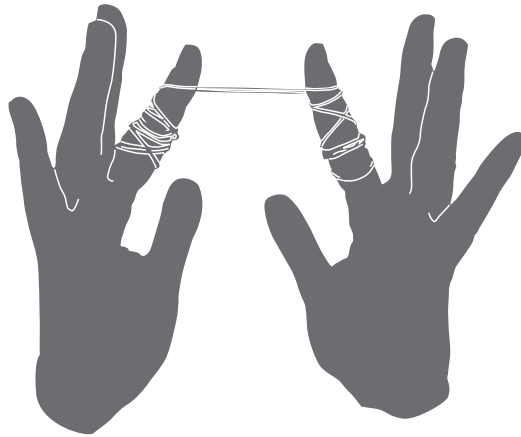
6) *Instituciones Interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos.* Daniel Mato (coord.), Caracas: UNESCO-IESALC, 2009.

Este libro presenta un conjunto de textos que analizan las experiencias de construcción institucional de un significativo conjunto de instituciones de educación superior (IES) de carácter intercultural en siete países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Nicaragua). El conjunto de ocho ensayos sobre sendas IES es precedido por un estudio introductorio de alcance regional que, además de situar los casos de esas instituciones en el marco más amplio de la experiencia latinoamericana en la materia, analiza sus principales logros, dificultades, innovaciones y desafíos. Las IES estudiadas en este libro se caracterizan no sólo por su carácter intercultural, sino también por su orientación principal a responder a necesidades, demandas y propuestas de comunidades de pueblos indígenas de América Latina, aun cuando están abiertas a estudiantes de otros grupos sociales. No se trata de programas, centros o proyectos que forman parte de IES orientadas por conjuntos de objetivos más amplios, no necesariamente marcados por la atención a demandas y propuestas específicas de los mencionados grupos de población. Tampoco se trata de convenios o co-ejecuciones entre IES y organizaciones indígenas. Se trata de *instituciones* cuya creación misma ha respondido, con arreglo a diversos factores de contexto, a dichos tipos de demandas, necesidades y/o proyectos, por lo que podemos llamarlas *instituciones interculturales de educación superior* (IIES). Disponible en Internet: www.unesco.org.ve

7) *Educación Superior, Colaboración Intercultural y Desarrollo Sostenible/Buen Vivir. Experiencias en América Latina.* Daniel Mato, coord. (2010). Caracas: UNESCO-IESALC, 2010.

Este libro reúne un conjunto de ocho casos de estudio sobre las experiencias de instituciones de educación superior (IES) de cinco países de América Latina (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) que han desarrollado modalidades de colaboración intercultural con comunidades y/u organizaciones de pueblos indígenas articulando creativa y provechosamente objetivos de mejoramiento de la calidad de vida de estos pueblos con la generación de conocimientos y la formación de profesionales y técnicos. Este conjunto de capítulos sobre experiencias particulares es precedido por un estudio de alcance regional que las sitúa en el contexto latinoamericano, analiza sus diferencias y semejanzas con cerca de un centenar de otras experiencias en la materia y estudia sus principales logros, innovaciones, obstáculos y desafíos, así como las diversas formas de colaboración intercultural ensayadas y su relación con normativas y culturas institucionales que condicionan su desarrollo. Cada caso de estudio, así como el análisis regional, incluyen recomendaciones de políticas. Disponible en Internet: www.unesco.org.ve

VI. Conclusiones



A MANERA DE CONCLUSIÓN. LA CULTURA Y LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

Enrique V. Iglesias

El conjunto de textos que componen el libro *La cultura y los organismos de integración y multilaterales*, que ahora nos corresponde cerrar, parece ser la primera reflexión colectiva, plural, transdisciplinaria y euroamericana sobre la relación entre políticas y estrategias culturales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2000.

A pesar de que sus temas y enfoques son muy variados, los quince ensayos aquí reunidos se complementan y ayudan en la tarea de armar el rompecabezas de una relación entre cultura y desarrollo cuya importancia se hace cada vez más convincente.

De la lectura se infiere que en esta relación es mucho lo que se ha avanzado ética y conceptualmente, y que hoy hay más acuerdos que divergencias. Esos acuerdos se expresan también en la conformación de un lenguaje y una terminología común que permite un nuevo diálogo entre oficios, disciplinas e instituciones que hasta hace poco tiempo no dialogaban entre sí.

Este escrito, a modo de conclusiones generales, y antes que enunciar un conjunto cerrado de tesis, se decanta primero por identificar las *grandes convergencias*, esto es, los puntos de acuerdo y confluencias conceptuales que atraviesan a todos o, por lo menos, a la mayoría de los ensayos. En segundo lugar, extrae una suerte de *Agenda de acciones pendientes* para reforzar el logro de los ODM, subrayando diferentes propuestas de los autores, especialmente las de aquellos que abordan experiencias concretas, proyectos y campos de trabajo especializados, como lo son las relaciones internacionales, los programas de los organismos multilaterales o la institucionalidad cultural.

1. Convergencia Uno:

El papel de la cultura y el desarrollo integral

Las dos últimas décadas del siglo XX, y la primera del XXI, han sido el escenario de una gran transformación que ha traído consigo el reconocimiento, cada vez mejor sustentado, del peso de las dimensiones subjetivas, simbó-

licas e imaginarias, esto es, de las dimensiones culturales como componente clave en los procesos de desarrollo. Es ese, en mi opinión, el primer recordatorio que deja la lectura de este libro.

Se trata de un punto de partida común. La primera gran confluencia entre todos y cada uno de los textos es, efectivamente, el razonamiento compartido de que a partir de la década de los años 1990 pasamos de un tiempo en el que, como han dicho muchos pensadores, las teorías del desarrollo entendían a las personas fundamentalmente como entes económicos, a otro en el que los reclamos de la realidad han obligado a entenderlos preferentemente como personas sociales y, sobre todo, como subjetividades que necesitan realizarse ampliando sus capacidades y mejorando su universo de relaciones que, es necesario recordarlo, no se restringen a la esfera económica.

No es un cambio menor. Se trata de un salto cualitativo que fue ocurriendo ante nuestros ojos y del cual muchos de los autores, y de los seguros lectores de este libro, tenemos la suerte de haber sido partícipes. Conceptos como desarrollo humano, capital social, cooperación para el desarrollo, libertades y derechos culturales, diversidad cultural, etnicidad y confianza, cultura de la sustentabilidad, convertidos hoy en monedas de curso corriente entre académicos, organismos multilaterales, gobiernos, gestores culturales y organizaciones no gubernamentales, son la evidencia de que un nuevo paradigma se fue instalando con éxito entre activistas, expertos e instituciones dedicados a estudiar, reflexionar, planificar y aplicar programas para impulsar procesos de desarrollo a diversas escalas.

La idea de que el desarrollo es algo más que un crecimiento económico que involucra no sólo recursos y capital, sino una transformación social profunda; que compromete a la democracia, a las libertades y a la expansión de las capacidades de las personas y los colectivos; es decir, la idea de que **el desarrollo tiene que ser un proceso integral**, es una constante en torno a la cual hay un acuerdo generalizado.

En este proceso cambió la propia concepción de pobreza, que comenzó a definirse de una manera multidimensional, entendiéndosela ya no sólo como un escaso consumo de los productos del mercado por parte de las familias, sino como el resultado de un conjunto de factores –acceso deficitario a otro tipo de bienes, como los servicios públicos, las exclusiones de etnia o de género, el lugar de nacimiento, el nivel educativo de los padres– que afecta enormemente la manera en cómo las personas, especialmente las más desfavorecidas, se educan, realizan sus elecciones de vida, definen sus prioridades y aspiraciones, y desarrollan, sobre todo, su capacidad de romper, o no, los ciclos de la pobreza intergeneracional.

Pero también, en estas dos décadas, cambio drásticamente la concepción de la cultura. Se abandonó, o por lo menos se ha intentado abandonar, el enfoque tradicionalmente elitista, patrimonialista y esteticista. Se le comenzó a entender como un factor fundamental a la hora de evaluar el desarrollo social en general y, de manera muy especial, al *desarrollo humano* en el sentido definido por Amartya Sen. Se aceptó, además, que su papel no es el de un mero medio para alcanzar fines, sino que constituye “la base social de los fines mismos”. Y, en el contexto del pensamiento social contemporáneo, **se concluyó que era limitante continuar hablando de la relación entre “cultura y desarrollo” como instancias externas una de la otra**, pues la cultura, bajo esta concepción, es el fin y el objetivo del desarrollo, entendido como reza el Informe *Nuestra diversidad creativa* (UNESCO, 1999): “En el sentido de realización de la existencia humana en todas sus formas y en toda su plenitud”. Ha sido un cambio fundamental, y el libro lo resalta con pertinencia.

Pedro Güell y Stefano Pettinato lo han sintetizado muy bien en tres frases: el desarrollo es cultura; el desarrollo *supone* cultura, y, el desarrollo *crea* cultura.

2. Convergencia Dos:

La presencia-ausencia de la cultura en los Objetivos de Desarrollo del Milenio

La mayoría de los textos y autores coinciden también en reconocer el importante papel político que han cumplido, y deben seguir cumpliendo en el futuro, los ODM. Diversas razones se aducen, pero las más consensuadas son aquellas que advierten, primero, sobre la utilidad de estos Objetivos para ordenar esfuerzos y postular el imperativo ético de asumir en el ámbito internacional una responsabilidad colectiva sobre temas básicos para el desarrollo de los pueblos y las personas. Luego, sobre su utilidad para focalizar un esfuerzo de coordinación de la cooperación internacional para el desarrollo a través de compromisos concretos de gobiernos y organismo multilaterales, según un cronograma de metas de cumplimiento evaluables para el 2015. Igualmente, sobre la capacidad que tiene la enunciación y ordenamiento de los ocho objetivos para hacer visibles las situaciones de profundas inequidades, carencias e injusticias que afectan a una buena parte de la humanidad.

Algunos autores van más allá y encuentran en los ODM un valor añadido, su valor simbólico, pues consideran que, al proponerse como la suma de todas las voluntades nacionales, su sola enunciación apuntala la reconstrucción de la comunidad internacional. Sin olvidar que el consenso logrado por la ONU y la manera como se han planteado los Objetivos son una expresión clara de la necesidad, señalada líneas atrás, de trascender la

perspectiva económica que se mide a través del Producto Interno Bruto y colocar a la personas como centro y objetivo del desarrollo.

Partiendo de la base de que el desarrollo debe ser sostenible, de manera que no comprometa los recursos naturales ni el futuro de las nuevas generaciones, se establecieron las prioridades que debían ser alcanzadas hacia 2015: reducción de la pobreza extrema, cobertura universal de la educación básica de calidad, cuidado del medio ambiente, necesidad de una perspectiva de equidad de género que equilibre la relación entre hombres y mujeres, salud materna, combate a la mortalidad infantil y a las enfermedades como el VIH/Sida, y un énfasis a la cooperación internacional con orientación hacia el desarrollo.

Sin embargo, aparte de celebraciones y apoyos, en algunos analistas se encuentran críticas de diversa índole a la manera en que tales como objetivos fueron identificados. Algunos autores sostienen que los Objetivos son en extremo generalizadores y no dan cuenta de las grandes diferencias internas en la situación de las naciones. **Daniel Mato**, por ejemplo, subraya que no se hizo énfasis en las necesidades específicas y urgentes de las comunidades minoritarias, y en el caso latinoamericano, especialmente el de las comunidades indígenas y afrodescendientes. **Maraña y Mancisidor**, por su lado, lamentan el haber dejado fuera el enfoque de los derechos humanos que permite superar las visiones meramente tecnocráticas de los temas del desarrollo.

Pero la crítica dominante, reconocida abierta y honestamente por altos funcionarios de Naciones Unidas, estriba en el hecho de que **en ninguno de los nueve objetivos se haya incluido explícitamente la materia cultural**. Sin embargo, y no como mera compensación, al evaluar esta omisión la mayoría de los autores coinciden en tres puntos básicos. Primero, en la idea de que, aunque no se nombre, la cultura está presente en todos y cada uno de los ODM. Segundo, en la premisa de que los ODM son inalcanzables si no se definen e incluyen estrategias culturales para su realización. Y tercero, en la advertencia de que la cultura misma, y en particular el consumo cultural y el respeto –o irrespeto– de las libertades y derechos culturales, forma parte de las inequidades que las ODM ponen en evidencia y tratan de resolver.

La cultura es transversal a las ODM

La tesis se repite a lo largo del libro: **aunque no haya objetivos específicamente culturales dentro de los Objetivos del Milenio, la cultura es una de sus dimensiones transversales**. Los autores consideran que la mayo-

ría de las prácticas sociales a las que se hallan ligados los ODM se desarrollan en contextos culturales específicos y están fuertemente condicionados por ellos. Las prácticas económicas, de salud o de nutrición, no dependen solamente de la eficiencia institucional, o de la disposición de recursos: el avance en su cumplimiento y realización está signado por valores, creencias y cosmovisiones de naturaleza inequívocamente cultural que, a su vez, son movilizados por agentes de socialización, de naturaleza también cultural, como las mujeres, la familia, las iglesias, la escuela o las instituciones de salud.

La manera en que las personas se alimentan, lo prohibido y lo aceptado, lo valorado y lo subestimado, cómo se festeja y se convive, de qué manera se entiende la naturaleza y los recursos que ella ofrece, tiene que ver también con valores culturales, incluyendo la religión. Lo mismo vale para las prácticas sexuales y de procreación, o para las nociones de salud o enfermedad, atravesadas por representaciones colectivas del cuerpo, de la sexualidad, los géneros y la belleza, en el presente marcadas de manera decisiva por la permanente negociación simbólica entre valores locales y su relaciones con las expresiones de otras culturas, o con las imágenes y los sentidos que ponen en escena los medios de comunicación y las redes informáticas en el contexto de la globalización.

La expansión, aceptación y ascendencia que ha alcanzado el concepto de desarrollo humano ha facilitado en mucho la comprensión del peso de la cultura en el desarrollo y, por tanto, en las ODM. El énfasis colocado en las libertades positivas, es decir, en “la posibilidad de que disponen las personas para realizar efectivamente los estilos de vida que eligen”, coloca el tema cultural en el corazón de la propuesta.

La cultura es vista así como un factor fundamental para potenciar y hacer posible la construcción de individuos y comunidades. Tener en cuenta la cultura permite, ese es otro de los acuerdos básicos del libro, una mejor adaptación de los programas de desarrollo a los contextos locales, y mostrar sensibilidad hacia los valores y las tradiciones asegura que las comunidades locales, que deberían ser las beneficiarias de las intervenciones, queden incluidas en el proceso.

Ya sea entendida como identidad, como sentido de pertenencia o como sistema de imaginarios y representaciones, la cultura es una capacidad indispensable para la realización de la libertad personal. Y la libertad personal, una condición básica para el desarrollo humano.

Las ODM son irrealizables sin estrategias culturales

Mejor que agregar uno nuevo que incluya la cultura –sería el objetivo noveno–, **lo recomendable es asegurar que dentro de las iniciativas emprendidas para alcanzar los ODM se le conceda a las estrategias propiamente culturales el peso significativo que merecen.** Es otro de los puntos de coincidencia ente varios autores.

Abakerli y Schluger lo expresan de una manera muy clara: “Tanto si la cultura se entiende como uno de los pocos activos con que cuentan los más pobres, como si se considera la matriz de una identidad colectiva compartida, ya sea a escala de comunidad como en un contexto social más amplio, es una referencia esencial a la hora de concebir una política contra la pobreza y de planificar actuaciones de desarrollo sostenible” (p. X).

Desde esta perspectiva, la cultura no es un valor añadido, sino un medio para estrechar los lazos sociales, celebrar la herencia de la memoria compartida y lograr un cambio de conductas, de hábitos y de valores que haga posible que los programas de apoyo al desarrollo se tornen sustentables en el tiempo.

En muchos de los textos se ofrecen pruebas contundentes, resultados de estudios y experiencias prácticas destinadas a demostrar que, cuando los planes de desarrollo ignoran los valores culturales y las circunstancias individuales, todo esfuerzo dirigido a mejorar las capacidades humanas, la inclusión social y el bienestar material se convierte en una proposición seguramente insostenible.

A manera de ejemplo, en el citado ensayo de **Schluger y Abakerli**, dedicado a evaluar los programas y auspiciado por el Banco Mundial, se pone de relevancia, siguiendo los principios de desarrollo humano, la necesidad de concederle atención prioritaria a los temas de la ampliación de las libertades, las capacidades y la democracia como factores fundamentales para que estos programas logren su cometido. Con ese propósito se fijan diversos escenarios para promover las relaciones entre cultura, desarrollo y organización social, entre los que destacan como campos de acción la relación entre cultura y revitalización urbana, cultura y desarrollo económico, cultura y desarrollo local, cultura y empoderamiento, cultura y reconciliación.

La cultura es también fuente y espacio de inequidades a corregir

Pero la cultura no es solamente un medio para ayudar a resolver las desigualdades o para mejorar la disposición de las personas al desarrollo: ella misma es el escenario de grandes inequidades, fuente de exclusiones y espacio de desigualdades.

La mayoría de los estudios sobre consumo cultural realizados en la última década en la región dejan de manifiesto las grandes asimetrías que existen en el acceso a determinadas prácticas culturales. En casi todos los países, el rubro que domina el tiempo libre de todas las clases sociales y niveles educativos es “Ver televisión”, mientras que el acceso se va reduciendo grandemente, a la manera de una pirámide invertida, cuando se refiere a prácticas culturales que requieren mayores niveles de información, entrenamiento personal, disposición de equipos o acceso a equipamientos y servicios culturales más especializados.

Hay países donde el acceso a Internet sigue siendo muy reducido, y otros donde, además, su uso es predominantemente de entretenimiento o comunicación interpersonal. Los más pobres son expulsados del disfrute de ciertos tipos de bienes y servicios culturales, como el acceso a la televisión por suscripción, las salas de cine o la lectura de libros.

La educación marca de manera drástica las diferencias. Quienes tienen mayores niveles educativos son, generalmente, los que más leen. Los jóvenes provenientes de familias lectoras, con disposición de libros en sus casas, tienen más posibilidades de convertirse en lectores habituales. Y a la inversa. Y son también los que tienen mayores niveles educativos quienes declaran en estos estudios asistir con más frecuencia a manifestaciones artísticas como el teatro, las exposiciones de arte, los conciertos de música sinfónica, popular, tradicional o de jazz y fusión, y valoran y participan de acciones frente a temas como el de la conservación del patrimonio o la recuperación del espacio público.

Los autores insisten en que el dinero y la educación no son la única limitación para las grandes asimetrías en el consumo cultural. Obviamente que las diferencias económicas en el ingreso inciden directamente en los grandes desniveles del consumo cultural, pero la ausencia de equipamientos culturales públicos –bibliotecas, centros cívicos, complejos polivalentes, museos–, que podrían compensar las restricciones económicas o educativas, contribuyen a ampliar la brecha. Igualmente, la ausencia de políticas culturales verdaderamente democráticas, las fallas en la gestión y distribución de servicios, espectáculos o festivales, así como en las políticas de promoción de la lectura o la desconcentración y descentralización de los circuitos de distribución y participación cultural, contribuyen a reforzar la asimetría.

La exclusión de naturaleza cultural no sólo ocurre en el consumo, el acceso y la participación. Tal y como ha demostrado muy bien el *Informe de Desarrollo Humano, las libertades culturales en el mundo diverso de hoy* (PNUD,

2004), un documento varias veces citado a lo largo de estas páginas, en todos los continentes se han experimentado y se siguen padeciendo formas de discriminación, exclusión y sojuzgamiento por hechos como la religión que se profesa, la lengua que se habla, el color de la piel, la vestimenta o la pertenencia étnica.

Las cifras lo reafirman. Según la base de datos *Minorías en riesgo*, citado en el Informe del PNUD arriba señalado, alrededor de 395 millones de personas son postergadas o discriminadas, en comparación con otros grupos dentro del mismo país, en razón de sus creencias religiosas. La brecha en la esperanza de vida entre la población indígena (que en América Latina representa el 11 por 100 de la población total) y el resto de la población alcanzó en la región un promedio que oscila entre 13 años en el caso de Guatemala y 6 en el de México. En el África Sub-sahariana sólo 6 por 100 de la población tiene acceso a la educación en la lengua materna, y un poco más de 300 millones de personas pertenecen a grupos que ven restringido su acceso respecto de otros a cargos políticos de mayor rango en el Estado a consecuencia de su identidad.

Si hemos dicho que el desarrollo crea cultura, podríamos decir que un acceso deficitario al capital cultural disponible en una sociedad es, a la inversa, una limitante profunda al desarrollo.

3. Convergencia Tres:

Diversidad, enfoque de derechos y participación: las estrategias culturales prioritarias para el logro de los ODM

El tercer gran acuerdo en el conjunto de estas páginas, dicho de diversas maneras, pero apuntando al mismo objetivo, es el hecho de que, entre el conjunto de estrategias culturales que han sido objeto de atención internacional durante las décadas a las que hemos estado haciendo referencia, hay tres que aparecen como urgente prioridad. A saber: la necesidad de asumir los ODM desde un enfoque de derechos y, especialmente, de derechos culturales; la opción de reivindicar y preservar la diversidad cultural; y la promoción de la participación y del diálogo como plataforma de una cultura de la sostenibilidad.

No es casual la frecuencia con la que se mencionan algunos instrumentos como la *Declaración sobre los Principios de Cooperación Cultural Internacional* (1966); la *Convención de la UNESCO sobre el Patrimonio Mundial Cultural y Natural* (1972); la *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural* (2001), el *Informe Mundial de Desarrollo Humano* bajo el título de “*La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*” (2004), la *Convención sobre la Protec-*

ción y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005), la Carta de Cooperación Cultural Iberoamericana (2006); la Declaración de Derechos Culturales del Grupo de Friburgo (2007), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2009). Cada uno de ellos, además del resultado de una voluntad política, lo es también de un grado de desarrollo conceptual que ha logrado cristalizar en maneras innovadoras de concebir la vida cultural y el desarrollo.

El enfoque de derechos

Para tratar de explicar de manera sencilla la separación que ha existido entre derechos humanos y desarrollo, **Maraña y Mancisidor** recurren a un desplante ilustrativo. Hubo un momento no tan lejano, explican, en que la distinción entre Derechos Humanos y el Desarrollo parecía muy clara. De los Derechos Humanos se ocupaban Amnistía Internacional y otras organizaciones centradas en la libertad de expresión, la lucha contra la tortura, la defensa de la pluralidad política y religiosa. Sus herramientas de trabajo eran la denuncia, la asistencia jurídica, la presión política y la participación. El desarrollo, en cambio, era una cuestión de ONG especializadas en proyectos de asistencia sanitaria, ayuda alimentaria, alfabetización o acceso al agua y al saneamiento en países de lo que entonces se conocía como “tercer mundo”. Sus herramientas eran la acción, vamos a llamarla humanitaria, para paliar los efectos de la pobreza.

El enfoque de derechos es un intento de poner fin a esa separación en tanto **propone interpretar el desarrollo como un objeto de derechos humanos**. Desde esta perspectiva el desarrollo, y por tanto los ODM, no son un asunto meramente técnico, ni mucho menos tecnocrático. El objetivo principal al formular políticas y programas de desarrollo no sería otro que hacer que los derechos humanos se realicen; identificar a los titulares de los derechos y aquello a lo que tienen derecho; y fortalecer la capacidad de esos titulares de derechos para reivindicarlos. En consecuencia, teóricamente hablando, **deben ser las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y no meras intenciones de solidaridad y buena voluntad, las que deben orientar la labor de cooperación y programación del desarrollo**.

La tendencia es asumir que los ODM han ido adquiriendo, como en su momento ocurrió con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el carácter de “derecho internacional consuetudinario”. Lo que quiere decir que en la práctica van dejando de ser sólo una lista de aspiraciones para convertirse en derechos exigibles en tanto que se les adjudica un cierto tipo de obligatoriedad.

La transversalidad de la cultura a todos los ODM se hace mucho más evidente con el papel protagónico que han ido adquiriendo los Derechos Económicos, Sociales y de Solidaridad (DESC). Se trata de un tipo de derechos fundamentales conocidos como de segunda y tercera generación, por cuanto amplían y complementan los derechos de primera generación, los Civiles y Políticos, centrados en la preservación de las libertades: de expresión, de asociación y reunión, el derecho a la vida, el derecho al sufragio.

Los Económicos y Sociales, porque ponen el énfasis en los derechos de libertad e igualdad ya no sólo formal, sino real: el derecho a los grandes servicios públicos, al trabajo, a la salud, a la educación, a la protección social; y los *de solidaridad*, porque reafirman la dimensión colectiva y comunitaria de los individuos y de los grupos: derechos al medio ambiente, al desarrollo, a la paz, y los referidos a la identidad, la diversidad y a la herencia cultural, que son los derechos específicamente culturales.

Como sostienen los especialistas, en su grado de desarrollo actual los derechos culturales están vinculados a las tres generaciones de derechos fundamentales: derechos culturales de libertad –libertad de creación cultural, libre elección de identidad y de pertenencia cultural–; derechos culturales orientados a la igualdad, básicamente referidos al acceso a los bienes y servicios culturales; y derechos culturales referidos a la fraternidad o solidaridad, tales como el derecho al patrimonio cultural o a la identidad y al desarrollo cultural.

La perspectiva de derechos obliga e entender que el cumplimiento de los ODM exige el cumplimiento de los derechos de tercera generación, entre los que se encuentran los derechos culturales. Y, en consecuencia, reafirma que se hace indispensable una “cultura de los derechos humanos” para que los derechos fundamentales, y con ellos los ODM y los propios derechos culturales, sean ejercidos, respetados y exigidos por las personas y los colectivos en tanto se hayan integrado a sus modos de vida.

La reivindicación de la diversidad

Otro de los documentos citados con frecuencia a lo largo del libro, y sin duda uno de los que mayores reflexiones e iniciativas internacionales han suscitado desde que se firmó en el año 2005, es la *Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. Su reivindicación fundamental, la tesis de que la diversidad cultural, antes que una rémora o un lastre para el desarrollo y la convivencia entre los pueblos y las naciones, es un valor fundamental y una fuente de enriquecimiento y pluralidad que hay que preservar, ha sido

hecha suya por numerosos países y organismos multilaterales, y es uno de los principios que en el presente animan otros documentos, como la *Carta de Cooperación Cultural Iberoamericana*, el diseño de muchas políticas culturales nacionales e, incluso, los contenidos de algunas de las Constituciones de reciente aprobación.

Es el caso de las Constituciones de Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela, en las que se reivindica el carácter multiétnico y pluricultural de su población y se establecen discriminaciones positivas para ofrecer igualdad de oportunidades a grupos étnicos que han vivido largos períodos de discriminación y exclusión. Muchas otras naciones han tomado también medidas para la preservación de las lenguas autóctonas y el multilingüismo. Otras han desarrollado políticas proteccionistas, tratados de mercado o programas de cooperación internacional para el desarrollo de industrias culturales propias que reduzcan el peso de los productos audiovisuales globalizados. Igualmente se han desarrollado diversas estrategias para fomentar las fiestas populares tradicionales locales como mecanismo de cohesión social; impulsar la producción y comercialización de artesanías como instrumento de lucha contra la exclusión económica; generar mecanismos aduanales y comerciales que faciliten el intercambio de bienes y servicios culturales en nuevos bloques internacionales, como la Unión Europea o el Mercosur, y reforzar los sentimientos de pertenencia, identificación y valoración de las culturas y memorias regionales, locales y comunitarias.

Lucina Jiménez, en su ensayo sobre el tema, sostiene que **para hacer posible el cumplimiento de los OMD es necesario desarrollar vastos programas de formación de capital humano para la cooperación internacional y el diseño de políticas públicas que asuman la diversidad cultural y la interculturalidad** como ejes transversales en los programas de desarrollo orientados a su cumplimiento. En ese sentido, insiste en una idea que debe divulgarse con mucha claridad: que cuando se habla de diversidad y multiculturalidad no se hace referencia sólo a indígenas, inmigrantes, grupos con discapacidad, o a diferencias de género o de preferencias sexuales, o creencias religiosas. Se habla también de otras formas de diversidades, estéticas, temporales, de identidades múltiples, nociones de tiempo y espacio, creencias y gustos que, especialmente en América Latina, caracterizan a las sociedades contemporáneas.

La diversidad está íntimamente asociada a la libertad. Lo que se conoce como conservadurismo cultural, la imposición forzosa de valores culturales en nombre de la preservación de la identidad colectiva, precisamente niega la posibilidad de elegir. La diversidad existe incluso dentro de una misma persona. Es ese otro cambio importante: la aceptación de las identidades múltiples, el hecho de que todas las personas tienen una multiplicidad de perte-

nencias y que la libertad de escoger entre ellas, según sus intereses y circunstancias, es lo que más importa de la defensa de la diversidad. Las políticas de reivindicación de la diversidad deben ser entendidas también como reconocimiento de la libertad de elegir, y no del valor supremo e inapelable de lo elegido.

La participación de la sociedad civil

El papel de la participación de la sociedad civil en el logro de los ODM es otro de los acuerdos. Se le identifica como un nuevo actor cuya presencia es decisiva para que los programas de promoción de desarrollo sean no solamente eficientes en sus alcances, sino, y sobre todo, sustentables en el tiempo.

La emergencia de la sociedad civil como un nuevo actor académico y políticamente relevante que se relaciona con el poder institucional es abordada por **Tussie y Loza** como un fenómeno de apertura y democratización ya no sólo en relación con los Estados, sino con los organismos internacionales.

La conciencia de que sin la participación ciudadana los programas tienen menor efectividad y control ha hecho que, paulatinamente, los organismos internacionales, sin perder su lógica intergubernamental y de manera diversa, de acuerdo con su cultura institucional propia, hayan venido incorporando nuevas modalidades operativas para abrirse al diálogo con los actores no estatales.

Algunos autores destacan el importante papel que han jugado centenares de ONG no solamente en las conferencias y cumbres previas que fueron dando forma a la Declaración del Milenio, sino en el propio desarrollo de los ODM, ya como ejecutoras, esto es, como actores de la cooperación internacional al desarrollo, como propulsoras y promotoras a través de programas de sensibilización y educación.

Otro papel importante asumido por las ONG ha sido el de control, seguimiento y, en algunos casos, de denuncia en relación al cumplimiento-incumplimiento de las metas del milenio. Aquí entra en juego el enfoque de derechos humanos. En el presente, en la cooperación internacional, se habla de exigibilidad, ciudadanía, participación, igualdad y rendición de cuentas, lo que supone un nuevo paradigma del desarrollo que requiere de nuevas metodologías de trabajo y nuevas formas de relación entre los ciudadanos organizados, los gobiernos y los organismos multilaterales que, sin duda, han impactado, y en el futuro impactarán aún más, en la redefinición de los programas, objetivos, metodologías y convocatorias de estos últimos.

La relación entre participación y cultura comienza incluso a ser normada en los acuerdos y convenios internacionales. En otro documento citado por los autores, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas*, aprobado el 19 de noviembre de 2009 en Ginebra, en la Observación General número 21 Art. 15.1a., se habla explícitamente del “*Derecho de toda persona a Participar en la Vida Cultural*”.

En el documento se trata de hacer operativas las nociones de “participar” y “vida cultural”, desde la perspectiva del trabajo para la promoción de los derechos culturales, al tiempo que se identifican los grupos con mayor posibilidad de ver reducido el cumplimiento de su derecho, como son las mujeres, los niños, las personas mayores, las personas con discapacidad, las minorías, los migrantes, los pueblos indígenas y las personas que viven en pobreza. Lo que resalta aún más la estrecha vinculación entre derechos culturales y desarrollo mediada por la participación y la sociedad civil como actor central

Es por esto que se afirma que se habla en el libro de un viaje de ida y vuelta: de la sociedad civil como constructora de desarrollo humano y del desarrollo humano como constructor de ciudadanía.

4. Bases para una agenda de trabajo

Aunque podría formularse un número mayor de acciones prioritarias para el reforzamiento de las ODM desde el campo cultural, me ha parecido prudente resaltar cuatro de ellas tomando como criterio el hecho de que en la formulación de cada una coinciden por lo menos dos o tres autores. A saber: la incorporación del campo cultural como componente de las relaciones internacionales y la cooperación al desarrollo; la necesidad del fortalecimiento de la institucionalidad cultural; el desarrollo de programas para promover una cultura de la sustentabilidad y la renovación permanente de los organismos internacionales.

La cultura como parte de las relaciones internacionales

En su ensayo sobre el tema, **Germán Rey** sugiere que el reconocimiento de la cultura como un componente también fundamental en las relaciones internacionales es una consecuencia directa de por lo menos cuatro grandes procesos de cambio: la internacionalización de la producción y la circulación de bienes y servicios culturales; la internacionalización y universalización de los derechos fundamentales, y entre ellos de los derechos culturales; el contenido cada vez más cultural de muchos conflictos internacionales; y el crecimiento del interés por la diplomacia cultural.

Estos cambios, en su conjunto, deberían obligar a las cancillerías a pensar de manera cada vez más especializada en políticas culturales con rango internacional y a sobrepasar el esquema tradicional de la diplomacia cultural, entendida como instrumento de promoción de la imagen de los países en el escenario internacional a estrategias culturales de cooperación para el desarrollo.

Los autores apuntan la necesidad de hacer que coincidan el diseño y ejecución de estrategias culturales nacionales con el de políticas culturales internacionales, haciendo énfasis en las capacidades institucionales para concertar programas, encontrar sinergias, intercambiar conocimientos, emprender proyectos comunes y aprender de los logros culturales alcanzados por otras sociedades.

En ese camino se recomiendan reformas institucionales en el seno de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Cultura que ayuden a consolidar, uniendo y no duplicando funciones, que faciliten la articulación de la política exterior de los países con la política cultural internacional a través de equipos de profesionales altamente especializados. Igualmente, en el caso del ensayo de **José Rivera**, se recomienda la inclusión de la dimensión cultural, especialmente aquellas dirigidas a la educación y a las Tecnologías de Información y Comunicación, como eje articulador en las propuestas de integración regional, especialmente en América Latina, de manera que las mismas puedan contribuir a fortalecer la región y permitirle obtener mayores beneficios de la globalización.

En la práctica, estamos ante la exigencia de nuevas formas de diplomacia cultural que sustituyan las tradicionales políticas de difusión de la cultura nacional hacia formas de interacción con otras culturas, solidaridad y construcción de redes que establezcan conexiones más simétricas y dialogantes con la cooperación cultural al desarrollo.

A manera de ejemplo de lo que se puede hacer en este campo de trabajo para el logro de las ODM, varios autores también coinciden en señalar como referencia la *Estrategia Cultural y Desarrollo de la Cooperación Española* (2006), instrumentado por la AECID, un modelo que hace de la cooperación cultural para el desarrollo su estrategia fundamental y la dota de un sustento conceptual que va más allá de un mero plan de programación anual.

La necesidad del fortalecimiento institucional

La necesidad de que los países se doten de una institucionalidad adecuada que sirva de instrumento para profundizar el reforzamiento mutuo entre cultura y desarrollo, en función del logro de los ODM, es el segundo punto de esta agenda.

Gonzalo Carámbula ha desarrollado el tema desde el punto de vista de una institucionalidad que se fije como norte la sustentabilidad cultural. Retomando la caracterización del chileno Agustín Squella, se incluye dentro de la institucionalidad cultural pública: a) las políticas culturales; b) los organismos públicos en todos los niveles; c) el personal a cargo de la gestión; d) los presupuestos; e) otros instrumentos de asignación de recursos (auspicios, subsidios, fondos concursables); f) estímulos e incentivos de carácter estable para la acción privada; g) compromisos internacionales, normas constitucionales, legales y reglamentarias internas.

Si la meta es alcanzar un desarrollo cultura sostenible, la institucionalidad cultural debe ser su máximo garante. La institucionalización, en genérico, supone unos niveles de regularidad y continuidad de las políticas, las agencias, los instrumentos, que se debe ir perfeccionando con el tiempo y adecuando a las nuevas exigencias.

La institucionalidad contemporánea debe concebirse para atender por lo menos los siguientes tópicos: el ámbito del derecho a la cultura; el de los derechos culturales; el de la preservación del patrimonio; el de la intervención del Estado, pero dentro del marco del respeto a la autonomía cultural; el de la transversalidad de la cultura a todos los demás campos de la gestión pública; el de la superación de la visión compartimentada que impera dentro de las propias instituciones culturales; el del comercio, la cooperación y la diplomacia cultural.

Para atender esa agenda con un mínimo de eficiencia y responsabilidad, la institucionalidad cultural tendría, es la sugerencia, que cimentarse sobre dos procesos: la profesionalización de sus funcionarios y equipos de trabajo, y la investigación como insumo permanente, única manera de adecuarse a un entorno en permanente cambio.

El desarrollo de programas para promover una cultura de la sustentabilidad

El tema de la sustentabilidad es otra de las grandes preocupaciones de esta agenda. La idea compartida de que el desarrollo debe basarse en una cultura de la sostenibilidad profundamente introyectada por los actores del desarrollo que, como ya hemos visto, no son solamente gobiernos, organismos multilaterales y ONG sino, en lo posible, toda la ciudadanía, se reitera como uno de los objetivos centrales de los programas propuestos.

En el texto de **Enrique García** se define la acción de la Corporación Andina de Fomento (CAF) como enmarcada en una agenda para el desarrollo integral que, además de **alto** y de **calidad**, se defina como **sostenido** para evi-

tar que el crecimiento sea errático y volátil, y para asegurar la continuidad del progreso económico y el bienestar social.

La idea del largo plazo es, en este rubro, fundamental. En el texto de **Abakerli y Schluger**, en el que se resumen algunas lecciones obtenidas por el Banco Mundial en su experiencia en el financiamiento de proyectos, hay dos menciones que expresan con mucha claridad el tema de las características que deben tener los programas para reforzar una cultura de la sostenibilidad: el llamado a “realizar inversiones y promover actividades en las instituciones pertinentes para institucionalizar sus enfoques, sus procedimientos y sus actividades más allá de la vida del proyecto”; y el de “fomentar la educación e invertir en concienciar a la gente, fortaleciendo su interés en los planes y en la inversión a largo plazo”.

A la sostenibilidad en términos ambientales, centrada en garantizar los recursos para las generaciones futuras, hay que agregarle otro tipo de sostenibilidad, aquella basada en la posibilidad de que una persona, colectivo o comunidad sea capaz de desarrollarse de manera autónoma en un entorno cultural que le permita identificarse, utilizar códigos comunes de estructuración simbólica y producir autónomamente nuevos lenguajes.

La renovación permanente de los organismos internacionales

Como ya se ha señalado, varios autores, por caminos diferentes, coinciden en valorar la manera en que los organismos internacionales parecen haber comprendido la necesidad de asumir el carácter integral de las estrategias de desarrollo. También se han subrayado como algo muy positivo las nuevas modalidades de relación con las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, asumiendo que ambos cambios son fundamentales para alcanzar los ODM y los resultados que a ellos se vinculan.

Sin embargo, en varios de los textos aflora una exigencia o una recomendación crítica: la necesidad de asegurar que estas instituciones traten de ser lo más flexibles posible para adecuarse a los procesos de cambio, apoyar el liderazgo de las estrategias de lucha contra la pobreza en cada país, y facilitar los escenarios de diálogo y concertación entre actores intra y extra nacionales.

Patricio Rivas señala que una profunda reforma de los organismos internacionales es un asunto perentorio, y sugiere que así como las agendas de modernización del Estado en los últimos veinte años han insistido en el em-

poderamiento de lo local, en la descentralización y la desconcentración como una estrategia para actuar eficientemente ante las nuevas complejidades, algo análogo debería ocurrir con las instituciones y centros de cooperación internacional.

Una acotación final

En una de las páginas del libro en donde se reseña la *Declaración de Derechos Culturales*, realizada en el año 2007 por el Grupo de Friburgo, se recuerda que sus autores sostenían en ese momento que los derechos culturales representan comparativamente en su desarrollo e implementación “*una categoría descuidada de los derechos humanos*”. En otras páginas, referidas a la institucionalidad cultural, se alerta de que a pesar de la reiterada insistencia en la categoría de transversalidad de la cultura, es muy poco lo que realmente se ha podido avanzar en la aplicación de este principio en el diseño de políticas públicas, ya sean estas a escala de gobiernos centrales o de gobiernos locales.

En varios de los ensayos se insiste en el hecho de que nos encontramos muy lejos de construir desde los gobiernos modelos de política cultural nacionales, internacionales o supranacionales que puedan competir con las estrategias globales de las grandes industrias culturales, cuyos marcos de actuación desbordan los marcos de los Estados-nación.

Y el propio hecho, ya referido, de que el tema cultural no aparezca en la propuesta inicial de los ocho ODM, debe convocarnos a evaluar con el mayor realismo posible en qué medida los avances conceptuales y la convicción casi militante de quienes –instituciones o personas– reivindican el papel de la cultura en los temas de desarrollo ha logrado permear efectivamente en quienes toman decisiones sobre la orientación de los recursos y el diseño y ejecución de políticas públicas, cualquiera que sea su escala.

La conclusión apresurada es que, salvo notables excepciones, existe una gran brecha entre las formulaciones teóricas y las declaraciones oficiales y el peso real que el tema cultural tiene dentro de las acciones de los gobiernos, las relaciones internacionales y la asignación de recursos para programas de desarrollo.

Indudablemente que se ha avanzado. Pero no lo suficiente. Es cierto que, comparado con campos como la salud o la educación, el espacio cultural es un área relativamente reciente de la gestión pública. Y que, en muy pocas

décadas, muchísimos países se han dotado de ministerios de cultura o instancias análogas para que los Estados cumplan con sus responsabilidades en el área. Pero también lo es que sigue siendo un campo deficitario y un espacio de lucha que requiere de persistencia para que su comprensión pase de ser una condición de deseabilidad y prestigio a uno de responsabilidad y compromiso social plenamente comprendido y compartido por gobiernos, organismos multilaterales, sociedad civil y empresa privada.

Entre los tantos llamados de atención del libro que ahora concluye hay uno cuya pertinencia es clave para avanzar por el camino del desarrollo integral y los ODM. Me refiero a la idea de que, así como ha sido necesario superar la mirada exclusivamente economicista, es también recomendable no caer en una aproximación extremadamente culturalista que le atribuya a la cultura el papel de bálsamo para curar todos los males y transferir todas las bondades. Es necesario integrar ambos enfoques a una mirada más compleja, en donde lo político tiene también mucho que aportar. Eso sí, sin olvidar jamás que existe un entramado simbólico, como lo han recordado **Maraña y Mancisidor**, que contiene, posibilita y condiciona las relaciones económicas, sociales y culturales entre los sujetos, y que ese entramado influye en la posibilidad de aplicación de estrategias de desarrollo, en su efectividad y en su capacidad de generar, hay que decirlo sin rubor, bienestar y felicidad al mayor número de personas posible.

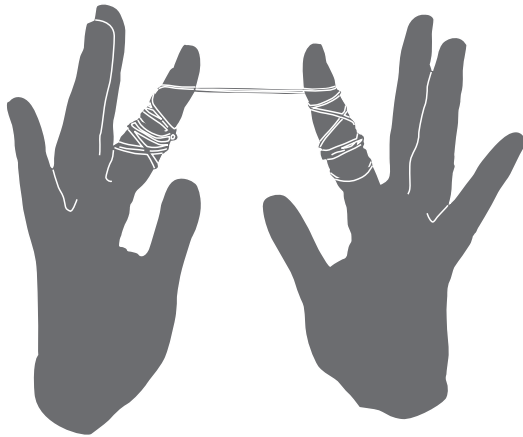
Lo resumió muy bien, en una declaración realizada el pasado 21 de abril del presente año, Ban Ki-moon, el Secretario General de la ONU:

“Nuestro objetivo es claro: acrecentar los esfuerzos para realizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y mejorar la vida de millones de personas en el mundo. Una mayor comprensión cultural puede permitirnos alcanzarlo. Promover el acercamiento de las culturas permitirá promover la realización de los ODM”.

Que así sea.

Madrid, octubre de 2010

Perfiles





Bernardo Kliksberg

Pionero de nuevas áreas del conocimiento como la gerencia social, la ética para el desarrollo, el capital social y la responsabilidad social empresarial. Asesor de más de 30 países y numerosos Presidentes. Asesor especial de ONU, UNICEF, UNESCO, OIT, OEA, OPS, OMS y otros. Asesor Principal de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD y Director del Fondo España-PNUD "Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe". Presidente de la Red Iberoamericana de Universidades por la RSE, integrada por 200 universidades de América Latina, España y Portugal. Autor de 49 obras y centenares de trabajos, traducidos a múltiples idiomas. Ha sido invitado a presentar su pensamiento en algunas de las principales casas de estudio del mundo. Designado Profesor Honorario, Emérito y Doctor Honoris Causa por numerosas universidades. Premio 2005 de la Fundación Empresarial por el Desarrollo Sostenible, Premio Educar 2006 del Arzobispado Argentino, Premio 2008 a la trayectoria Profesional de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Premio 2008 a la Trayectoria Ciudadana de la Secretaría de Culto de la Argentina, Pre-

mio 2009 a la trayectoria eminente en educación en RSE en América Latina en México. Condecorado con la Orden al Mérito Civil del Rey Juan Carlos I de España (2009). Designado por unanimidad por el Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires Ciudadano Ilustre de la Ciudad (2010). Su obra más reciente es el best seller mundial "Primero la gente", escrita en conjunto con el Premio Nobel de Economía Amartya Sen, y en publicación actualmente en China.



Carlos J. Moneta

Argentino, Especialista en Relaciones Internacionales, posgrados (Maestrías, estudios de Doctorado) en El Colegio de México, las Univ. de Pennsylvania, Univ. de New York y Univ. Central de Venezuela - Univ. de París. Fue Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y profesor en las Universidades de París, Stanford y Los Ángeles, y en Universidades de Argentina y de América Latina. Fue consultor del Convenio Andrés Bello y de la UNESCO. Formó parte del grupo de 13 expertos internacionales seleccionados por la UNESCO para redactar el texto-base de la Convención Internacional sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de Contenido Cultural y Ex-

presiones Artísticas. De igual manera, integró el Grupo de Expertos que elaboraron las bases de la "Carta Cultural Iberoamericana". Ha dictado conferencias y participado en actividades académicas en Europa, China, Japón, países de Asia Pacífico y de América Latina. Ha colaborado en más de 70 libros publicados en Argentina y en distintos países del mundo. Actualmente es Profesor en distintas Universidades de la Argentina.



Daniel Mato

Es el Coordinador del *Proyecto Diversidad Cultural e Interculturalidad en Educación Superior* del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO-IESALC; www.unesco.org.ve). Es Doctor en Ciencias Sociales (Universidad Central de Venezuela, 1990) y Profesor y Coordinador del *Programa Cultura, Comunicación y Transformaciones Sociales* (www.globalcult.org.ve) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Buenos Aires, Argentina), creado por él en 1990 en la Universidad Central de Venezuela, donde lo dirigió hasta el año 2009. Adicionalmente ha sido Profesor Visitante en universidades de varios países latinoamericanos, España y Estados Unidos, así como Coordinador

del Grupo de Trabajo “Cultura y Poder” de CLACSO y de la Sección “Culture, Politics, and Power” de la Latin American Studies Association (LASA). Es autor de numerosos artículos y libros en el campo de la cultura, la política y la sociedad, así como en el campo de diversidad cultural, interculturalidad y educación. Correo electrónico: dmato@unesco.org.ve, dmato2007@gmail.com y daniel_a_mato@yahoo.com



Diana Tussie

Dirige el Área de Relaciones Internacionales de la FLACSO/Argentina y es fundadora y directora de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN). Ha escrito uno de los primeros libros acerca de la experiencia de los países en desarrollo en los tiempos del GATT. Se ha desempeñado como Subsecretaria de Negociaciones Comerciales y fue miembro del Directorio de la Comisión de Comercio Internacional de Argentina. Actualmente es Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Con más de veinte años de experiencia en la Argentina, es una reconocida catedrática en temas de economía política internacional. Su libros incluyen *El ALCA y las Cumbres de la Americas: ¿Una Nueva División Público Privada?* (con Mercedes Botto); *Trade Negotiations in Latin Ame-*

rica: Problems and Prospects; *The Environment and International Trade Negotiations: Developing Country Stakes*.

Integró el Panel Externo para la evaluación de la estrategia de política comercial del Banco Mundial, y con colegas de la India y Canadá evaluó la asistencia técnica de la Organización Mundial de Comercio.



Enrique García

Boliviano. Licenciado y Máster en Economía y Finanzas de St. Louis University, y estudios doctorales en la American University. Es Presidente de CAF desde diciembre de 1991. Ha sido Ministro de Planeamiento y Coordinación de su país, y Jefe del Gabinete Económico y Social entre 1989 y 1991. Anteriormente, en la década del 70, fue Viceministro de Planeamiento y Coordinación y miembro del Directorio del Banco Central. En el área privada ha sido Gerente de Operaciones del Banco Industrial S.A. y miembro de los Directorios de varias entidades industriales y financieras. En el ámbito internacional, se desempeñó como funcionario del BID durante 17 años, donde fue Tesorero de la Institución luego de haber ocupado otras altas posiciones directivas. Ha sido Gobernador por su país en el Grupo del Banco

Mundial, el BID y el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata, miembro del Comité de Desarrollo del BIRF y del FMI. El señor García es miembro del Consejo Directivo del Diálogo Interamericano, del Consejo Directivo Latinoamericano de Georgetown University y del Council on American Politics de la Universidad George Washington. También es miembro del Centro para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Internacional de la Florida en Miami, así como Vicepresidente de Canning House en Londres.



Enrique V. Iglesias

De nacionalidad uruguaya, nacido en Asturias (España), se graduó en Ciencias Económicas y Administrativas en la Universidad de Montevideo y realizó cursos de especialización en el exterior. En el campo docente fue Investigador, profesor y Director del Instituto de Economía de su Universidad. En el campo público fue Director de Planificación del Uruguay, Primer Presidente del Banco Central y Ministro de Relaciones Exteriores en el retorno de Uruguay a la democracia. En el campo internacional, fue representante de su país en foros interna-

cionales de integración, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas-Cepal, Presidente de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales del GATT, que dio origen a la Organización Mundial del Comercio, Secretario General de la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Fuentes de Energía Nuevas y Renovables, y tercer Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo –durante 17 años–. Integró además diversas Comisiones de Naciones Unidas por designación del Secretario General de la Organización. En el campo privado fue Director General de la Unión de Bancos de Uruguay. Recibió diversas distinciones, entre otras el Premio Príncipe de Asturias, y múltiples condecoraciones de países y Doctorados Honoris Causa de Universidades de América Latina, América del Norte, Europa y Japón. Ha publicados diversos libros y artículos relacionados con su actividad en el campo económico y social. En 2005 fue designado, por unanimidad de los gobiernos, Secretario General de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, cargo que ocupa desde entonces.



Ephim Shluger

Brasileño. Es arquitecto, con Maestría en Diseño Urbano en Harvard, y de Planificación del MIT. En la actualidad, es Superintendente de Proyectos en la SECT-RJ. Especialista en desarrollo urbano, ha actuado en ese campo en diversas ciudades de América Latina, Europa del Este y África occidental. Su experiencia profesional incluye la organización y el impulso de procesos estratégicos de planificación urbanística en San Petersburgo, Rusia, y en Sao Carlos, Brasil. Como experto en políticas públicas del Woodrow Wilson Institute for International Scholars de EE.UU., preparó el trabajo titulado “Cultural Heritage Strategies in Brazil: Promoting Public-Private Partnerships”. En el Banco Mundial ha organizado diversos seminarios y conferencias y ha aportado su opinión de experto a proyectos del patrimonio nacional en Perú y Bolivia. Con UNICEF (NYHQ, 1984-1988) supervisó diversos programas de servicios urbanos básicos en Ecuador, Perú, Chile, Argentina, Brasil, México, Honduras y Jamaica. Preparó y coeditó el libro: “*Historical and Sacred Sites: Cultural Roots for Urban Futures*”.



Germán Rey

Profesor en la Universidad Javeriana (Colombia), ha sido Asesor de la Ministra de Cultura de Colombia. Participó en el diseño de la política cultural internacional de Colombia (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2008) y fue el coordinador del Compendio de Políticas Culturales de Colombia (2010). Dirigió el seminario sobre “Políticas, gestión y diplomacia cultural” promovido por la SEGIB y la OEI en Madrid (2009), así como los Seminarios sobre Industrias Culturales y Consumo Cultural realizados por el Centro Cultural de España en Buenos Aires (AECID). Formó parte del Consejo de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Ciencia de Colombia y fue asesor del Encuentro andino sobre diplomacia cultural organizado por la Cancillería colombiana y la UNESCO en el 2007. Es autor de libros y numerosos artículos sobre cultura, comunicación y desarrollo.



Gonzalo Carámbula

Abogado. DEA en Derecho de la Cultura. Es Director de Licenciatura en Gestión Cultural - CLAEH, Uruguay y Director de Secretaría de Comunicación de la Presidencia del Uruguay. Fue parlamentario (1985-1995) y Director del Departamento de Cultura de Montevideo (1995-2005). Integra el equipo de investigación sobre institucionalidad cultural en la Universidad de la República. Ha sido consultor contratado por UNESCO y AECID. Es docente en posgrados de FLACSO - Argentina y convenio ITAÚ - Universidad de Girona en São Paulo, Brasil. Ha publicado en varios libros colectivos y revistas especializadas de cultura.



Hans d'Orville

Doctor y Máster en Economía por la Universidad de Constanza (Alemania). Es Director General adjunto de la UNESCO para Planificaciones Estratégicas desde octubre de 2007, habiendo prestado anteriormente sus servicios como Director de la Unidad, desde octubre del año 2000. Como Director General adjunto, es responsable de la planificación y seguimiento de todo el programa de la UNESCO a escala mundial. Es, además, el principal representante de la Organización en cuestiones relativas a la reforma de las Naciones Unidas y asuntos que afectan a varias agencias. Dirige también dos programas de asociación del sector público y privado con gran éxito: el Proyecto Mundialogo (UNESCO/Daimler) y la Asociación Mundial de Tenis entre la UNESCO y Sony Ericsson para la igualdad de género. D'Orville forma parte de la junta directiva de varias asociaciones e instituciones, como la Asociación "Melody for Dialogue among Civilizations" (Paris-Nueva York). Es también autor de numerosas publicaciones sobre relaciones multilaterales entre las Naciones Unidas y la UNESCO y sobre temas africanos y de desarrollo.



Jorgelina Loza

Es Socióloga (UBA), y Magister en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural (IDAES ? UNSAM). Actualmente es alumna del Doctorado en Ciencias Sociales de la UBA, y becaria doctoral del CONICET. Es Investigadora del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina. Es docente de la Carrera de Sociología de la UBA, y ha dictado clases en universidades privadas y organizaciones sociales.

Su área de interés principal es la Sociología de la Cultura, específicamente, identidades culturales, idea de nación, representaciones sociales, en particular de movimientos sociales. Su trabajo actual se centra en la idea de región y de nación, especialmente en integrantes de experiencias de acción colectiva. Ha realizado trabajo de campo en Argentina, Uruguay y México.



José Rivera Banuet

Mexicano. Es graduado con honores en Economía. Desde el 2008 es Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), con sede en Caracas, Venezuela, electo por los 27 países que lo integran. En el 2005 fue electo Subsecretario de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con sede en Montevideo, Uruguay. Anteriormente, en Ginebra, Suiza, se desempeñó en la ONU como Director del Programa sobre Globalización, Liberalización y Desarrollo Humano Sustentable en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En el gobierno de México fue Director General de Promoción Externa, y Director General de Promoción Minera en la Secretaría de Economía. Desempeñó cargos en Petróleos Mexicanos (PEMEX) y como Consejero Económico de la Misión mexicana ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra, Suiza. Es coautor, junto con otras publicaciones, del Libro “El Orden Mundial Emergente: México en el Siglo XXI”, publicado por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de México.



Lucina Jiménez

Mexicana. Licenciada y con Maestría en Antropología Social, es candidata al doctorado en la misma disciplina por la UAM-Iztapalapa. Especialista en educación artística, políticas culturales y gestión cultural. Ha actuado como consultora internacional en México, Perú, Cuba, España, República Dominicana, Colombia, Canadá, Estados Unidos y Guatemala. Es integrante del Grupo de Expertos en Educación Artística de la OEI y consultora para la AECID y UNESCO. Actualmente es Coordinadora de Políticas Culturales del Observatorio de Comunicación, Cultura y Artes y Directora General del Consorcio Internacional Arte y Escuela A. C. (ConArte). Entre 2001 y 2005 fue Directora General del Centro Nacional de las Artes. Fue fundadora del Sistema de Información Cultural de México, Directora Técnica del Programa Cultural de las Fronteras e impulsora del Programa de Educación Artística a Distancia del Centro Nacional de las Artes, actividad que mereció un premio de la Presidencia de la República. Ha participado en múltiples encuentros y congresos internacionales en políticas culturales y educación artística. Es autora varios libros sobre temas de su especialidad.



Luis Porta

Doctor en Pedagogía (Universidad de Granada). Especialista en Docencia Universitaria (UNMDP) y Experto en Diseño de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo (UNED/OEI/SEGIB). Docente Investigador en la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Director del Grupo de Investigaciones en Educación y Estudios Culturales de la misma Universidad. Consultor de organismos gubernamentales locales, provinciales, nacionales e internacionales en el campo de la Gestión Cultural y la formación en esa área. Coordinador de proyectos formativos a nivel nacional e internacional. Dirección postal: Calle 16 (ex 3) n° 4104. B° Alfar. (7600) Mar del Plata. Argentina. Teléfono: 54-223-4671571. Email: luporta@mdp.edu.ar



Mainer Marañón Saavedra

Española. Posee Licenciaturas en Historia y Antropología Social y Cultural; un posgrado en Gestión Cultural y Comunicación (FLACSO, Argentina) y en Aplicaciones de Museografía Didáctica (UVirtual, Barcelona). Actualmente es Responsable del Área de Cultura y Desarrollo Humano UNESCO Etxea (ONGD), Centro UNESCO del País Vasco. Se desempeñó en la Oficina UNESCO de Montevideo, Uruguay entre 2005 y 2007. Desarrolla actividades docentes en la Universidad de Deusto, en las Asignaturas “La cultura en el desarrollo” y “Diversidad cultural y convivencia”. Ha publicado *Cultura y Desarrollo. Evolución y perspectivas*, Bilbao, 2010, y *El futuro de las lenguas. Diversidad frente a uniformidad*, Madrid, 2008. Ha dictado conferencias en distintas instituciones de España, Paraguay y Uruguay.



Mario Hernán Mejía

Hondureño. Licenciado en Literatura Dramática y Teatro de la Universidad Nacional Autónoma de México; postgrado en Planificación de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo en los ámbitos de Educación, Ciencia y Cultura, UNED Madrid. Fue Consultor del PNUD para la elaboración del Informe sobre Desarrollo Humano en Honduras (2003) y de la UNESCO para estudios sobre el patrimonio inmaterial en su país y políticas culturales. Representó a esa institución en el diseño de la Ventana de Cultura y Desarrollo del Fondo para el logro de los ODM en Honduras. Asimismo, Integró el equipo de trabajo para la creación de un sistema de indicadores culturales para Centroamérica. Durante seis años ocupó el cargo de Director de Planificación y Evaluación de Gestión de la Secretaría de Cultura, Artes y Deportes de Honduras. Actualmente es Director Ejecutivo del Museo para la Identidad Nacional de Honduras.



Mikel Mancisidor

Español. Doctorando de Relaciones Internacionales en la UPV-EHU, Diploma de Especialidad en Estudios Europeos en la Univ. de Deusto, Bilbao y Licenciado en Derecho por la misma Universidad. Desde 2004 es el Director de UNESCO Etxea – Centro UNESCO del País Vasco. Ha sido Coordinador de la Fundación de Gernika Gogoratuz y Coordinador de proyectos en Colombia y del proyecto de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea. Ha realizado ponencias en diversos congresos internacionales y publicado varios artículos y libros compartidos.



Patricio Rivas

Nace en Santiago de Chile el 27 de marzo de 1953, sociólogo, Ph. D. en Filosofía de la Historia. Premio Nacional de Ensayo 2004, otorgado por Consejo Nacional del Libro y la Lectura de Chile. Formó parte del Comité Central del Movimiento de Izquierda Revolucionario MIR, de su Comisión Política y posteriormente fue vicepresidente del Partido Amplio de Izquierda Socialista, PAIS. Desde 1992 se ha dedicado a la vida académica en diversas universidades de la región (U. de Arte y Ciencias Sociales –ARCIS–, Programa USAC U. Andrés Bello, Escuela de Gobierno de la U. de Chile, U. de Santiago y como profesor invitado en la U. Tecnológica de Bolívar –Cartagena, Colombia–, U. del Externado, U. de Palermo, Buenos Aires-Argentina, U. de Azuay de Ecuador y en el Instituto Itaú de Brasil, Universidad de Antioquia). Cuenta con una amplia experiencia en cargos de alta dirección en el campo de las políticas culturales a nivel iberoamericano, fue Coordinador del Área de Cultura del Convenio Andrés Bello entre los años 2006 y 2009, y Coordinador General de la División de Cultura del Ministerio de Educación de Chile entre 1996 y 2003, bajo la dirección de Claudio Di Girólamo. Entre otros cargos, ha asesorado en el campo de las políticas culturales

al Ministerio de Cultura y Educación de la República de Argentina, al Ministerio de Cultura y Deportes de República de Guatemala, a la Ciudad de Medellín y recientemente integró la Misión Técnica OEA para el Instituto Nacional de Cultura del Perú (INC) en el tema Sistema de Información Cultural. Publicaciones recientes: *Chile un largo septiembre* (2007), *Cultura y Desarrollo. Una agenda abierta e indispensable* (2009), *Cultura y Desarrollo. ¿para qué y para quiénes?* (2009), *El desarrollo en el vértice de la gestión cultural* (2009), *Las astucias de la razón incierta y de la memoria* (2010), co-autor *Las Huellas de las hormigas. Políticas Culturales en América Latina* (2010).



Pedro Güell

Doctor en Sociología por la Universidad de Erlangen-Nuremberg, Alemania y sociólogo por la Universidad de Chile. Investigador del Centro de Estudios Socioculturales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Alberto Hurtado e investigador del Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ha sido profesor en las Universidades de Leiden, Holanda y en la Univesitat Oberta de Catalunya, en el extranjero, y en las universidades Católica y Alberto Hurtado en Chile. Desarrolla investigaciones en el campo de la sociología de la cultura. En sus publicaciones recientes

ha abordado los temas de la teoría de la cultura y de la teoría de las prácticas; la temporalidad social, especialmente en relación a la elaboración de las memorias colectivas y a la construcción de futuros políticos; el cambio cultural, especialmente en relación a los procesos de individuación y a la construcción de ciudadanías; las políticas culturales y el consumo cultural. Algunas de sus publicaciones recientes son *El arte de clasificar a los Chilenos*. Ediciones UDP, Santiago, 2009 (junto a A. Joignant); *En Chile el futuro se hizo pasado: ¿y ahora cuál futuro? Ensayo sobre la construcción simbólica del tiempo político*, en *El Chile que viene*, Expansiva- UDP, Centro de Estudios Públicos, 2009, *Chile: hacer creíble la promesa del futuro*, en Hardy, Clarisa, Ideas para Chile LOM, Santiago de Chile 2010.



Stefania Abakerli

Brasileña. Arquitecta y urbanista con más de 15 años de experiencia profesional en los campos de planificación estratégica participativa, prestación de servicios descentralizados, sostenibilidad ambiental, pobreza urbana y patrimonio cultural. Posee maestría en sociología urbana de la Universidad de São Paulo, Brasil, y un Master in Science en desarrollo sostenible de la Development Planning Unit (DPU), University College London, Reino Unido. Miembro del Banco Mundial desde 2002, ha concebido y dirigido la puesta en marcha de préstamos multisectoriales, estudios y programas para fortalecer la capacidad institucional de gobiernos en áreas metropolitanas y en contextos de post-conflicto, en América Latina, África, Asia y Europa del Este. Es coordinadora del Grupo Patrimonio Cultural del Banco en América Latina, contribuyendo a definir el actual enfoque del Banco en materia de cultura y desarrollo. Antes de unirse al Banco, dirigió una serie de programas culturales orientados al desarrollo local, dictó conferencias y dirigió una empresa dedicada a la planificación para el desarrollo de ciudades.



Stefano Pettinato

Es Asesor Regional sobre políticas para la reducción de la pobreza y el logro de los ODM en el Centro Regional para América Latina y el Caribe de la DRALC-PNUD con sede en Panamá. Se desempeñó como Jefe de Programa en la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue asesor en la Oficina del Informe de Desarrollo Humano Global del PNUD y co-autor en las ediciones del Informe de Desarrollo Humano Global de 2003 y 2004. Ha trabajado, además, en el Banco Interamericano de Desarrollo, en el Banco Mundial, en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en *Brookings Institution* y en *Carnegie Endowment for International Peace*. Asimismo, ha sido consultor para algunos gobiernos y centros de investigación de Perú, Trinidad y Tobago y Barbados, entre otros. Es co-autor del libro *“Happiness and Hardship: Opportunity and Insecurity in New Market Economies”* con Carol Graham (Brookings 2002). Tiene un título de postgrado en desarrollo y economía pública de la Universidad de Florencia, y obtuvo su

Maestría en la Universidad Johns Hopkins con especialidad en Economía Internacional en la región de América Latina.



María Eugenia Paniagua Padilla

Secretaria General de la CECC/SICA. Tiene una Maestría en Administración de Negocios con énfasis en Mercadeo. National University of San Diego, California, 1992. Tesis: *Mercadeo de servicios. Una propuesta para una organización de Educación Superior*. Posgrado en Métodos y Técnicas de Investigación Social aplicadas a la Educación. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) e International Development Research Centre de Ottawa, Canadá (IDRC). Santiago de Chile, de julio de 1986 a agosto de 1987. Desde junio 2008 a la fecha se desempeña como Secretaria General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA). Ha desempeñado otros puestos: como Coordinadora del área de Pedagogía, Universidad Católica de Costa Rica; como Profesora de Formación Docente, Universidad Católica de Costa Rica; Vice-ministra de Educación Pública de Costa Rica (1994-1998), así como diferentes puestos en dicho Ministerio.

