

2 | 2009

DIÁLOGO POLÍTICO

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXVI - N° 2 - Junio, 2009



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor

Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil

Director

Christoph Korneli

Consejo de Redacción

Gisela Elsner
Frank Priess
Peter Fischer-Bollin

Jefe de Redacción

Esteban Mizrahi

Asistente de Redacción

Guadalupe Barrera

Corrección

Jimena Timor

Traducción

Renate Hoffmann

Diseño

Adriana Martínez

Diagramación

Ana Uranga B.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3°
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (54-11) 4326-2552
dialogo.politico@kas.org.ar
www.kas.org.ar

Hecho el depósito que marca
la Ley 11.723

ISSN 1667-314
Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Migraciones

Índice

EDITORIAL

CHRISTOPH KORNELI 9

DOSSIER

Migraciones

Integración de jóvenes con trasfondo migratorio:
motivos cristianos y contribución de las Iglesias 11
AGOSTINO MARCHETTO

Migración, transferencia y movilidad de conocimiento
en el contexto latinoamericano 23
CRISTEN DÁVALOS O'NEILL - SEBASTIÁN TORRES LEDESMA

Inmigración latinoamericana e integración
cívico-política en España 39
PABLO BIDERBOST

Viaje a la tierra prometida. Movimientos migratorios mexicanos 85
SUSANNE KÄSS

Migración en el Perú 101
ROBERTO ABUSADA SALAH - CINTHYA PASTOR VARGAS

DOCUMENTOS

Un llamado a mundializar la solidaridad 143
ORGANIZACIÓN DEMÓCRATA CRISTIANA DE AMÉRICA (ODCA)

ENSAYOS

- Las “campañas negativas”: el contraste ayuda al votante 147
FRANK PRIESS
- Movilización, capital social y desarrollo: la dialéctica 157
de los desequilibrios regionales
RAÚL CORTÉS LANDÁZURY

EDITORIAL

En la era de la globalización, caracterizada por la movilidad de los factores productivos, es imposible imaginar un mundo en el que las personas no atraviesen las fronteras impuestas por la división política en busca de mejores condiciones de vida.

Sin embargo, una vasta proporción de los seres humanos que se desplazan para llegar a la “tierra prometida” se encuentran con numerosos problemas y dificultades que lejos de permitirles integrarse en las sociedades de destino, los enfrenta con la marginación, la discriminación y la estigmatización como miembros de una minoría. Todos los intentos de frenar los flujos inmigratorios, o de controlarlos al menos, han sido hasta el momento infructuosos, porque como ocurre a menudo en la historia de los hombres, sólo se detienen con mejores y más dignas condiciones de vida en el lugar de origen. Por ello, la creciente importancia del fenómeno migratorio está estrechamente relacionada con los niveles de desarrollo en ciertas regiones del mundo.

En América Latina, los problemas de fondo se vinculan con las penosas relaciones sociales imperantes en la mayoría de los países: las crisis económicas, la violencia, la falta de puestos de trabajo y de tierras para la agricultura empujan a millones de latinoamericanos a abandonar a sus familias para ir a radicarse en otros países de Latinoamérica, pero sobre todo en Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, frecuentemente poniendo en peligro sus vidas. La problemática de la migración está atravesada aquí por numerosos vectores, como los derechos humanos, la economía mundial, la transferencia de conocimientos, etc. Pero todos ellos convergen en una cuestión crucial: la integración. Este proceso presenta grandes desafíos,

pues se trata de un avance paulatino que requiere intervenciones específicas y adecuadamente adaptadas, tanto por parte del mundo académico como desde distintos sectores de la sociedad.

Solo viendo la migración como una oportunidad social y un derecho individual, y no como un problema del cual hay que deshacerse, podremos contribuir a la construcción de un mundo más justo.

CHRISTOPH KORNELI
Director

Integración de jóvenes con trasfondo migratorio: motivos cristianos y contribución de las Iglesias

Agostino Marchetto

I. Observaciones preliminares

Según estimaciones oficiales, un tercio de los migrantes en todo el mundo tienen entre 15 y 25 años. A este grupo hay que sumarle el de los niños nacidos de la primera generación de inmigrantes: se trata efectivamente de jóvenes con trasfondo migratorio que se reunieron con sus familias en el nuevo país de residencia o que nacieron o fueron a la escuela en el país al que emigraron sus padres.¹ Estamos hablando de un mundo de jóvenes de vastas proporciones que se enfrenta a los desafíos del proceso de integración. Éste presenta problemas particulares y necesidades específicas que requieren de una intervención que también debe ser específica y adecuadamente adaptada; se trata de un mundo en el que, asimismo, hay espacio para un aporte inspirado en los valores cristianos por parte de las Iglesias y comunidades eclesíásticas.

Éste es precisamente el tema de esta presentación. ¿Cuál es, entonces, la situación más específica de la segunda generación y de los jóvenes que pertenecen a las minorías étnicas? Podemos comenzar afirmando que se trata de un grupo que corre grave riesgo de ser marginalizado por dos razones: en primer lugar por tratarse de personas jóvenes que, igual que sus pares nativos, deben luchar con los problemas y las dificultades propias de la escuela y de la búsqueda del primer empleo; y en segundo término,

AGOSTINO MARCHETTO

Arzobispo. Secretario del Consejo Pontificio para la Asistencia Pastoral de Personas Migrantes e Itinerantes.

por ser miembros de un grupo minoritario, más o menos discriminado y estigmatizado. También debe recordarse que a menudo, y debido a la excesiva atención que se presta a la situación socioeconómica y étnica de los migrantes, la opinión pública omitió focalizar su atención en los contextos culturales en los que los inmigrantes toman y persiguen sus elecciones, y que incluyen los recursos espirituales, ofrecidos por la religión especialmente a la generación joven de migrantes. Asimismo, existen consecuencias psicológicas que afectan su capacidad de afrontar las adversidades y los obstáculos a los que esta generación se ve particularmente expuesta, sobre todo durante las fases críticas de la migración en general.

Quisiera agregar también que además de los *recursos espirituales*, las instituciones religiosas han provisto a los migrantes con *ayuda material* bajo la forma de asistencia y apoyo durante el difícil proceso de radicación (“primera bienvenida”) y luego con *recursos sociales*, actuando como facilitadores y a menudo promotores de una red de relaciones basadas en su pertenencia dual, étnico-(cultural) y religiosa. Por lo tanto, el rol de las Iglesias fue y sigue siendo relevante desde un doble punto de vista: preservar la identidad cultural y, al mismo tiempo, promover la inserción en una nueva realidad. En lugar de excluirse mutuamente, como puede parecer a primera vista, estos dos aspectos están interconectados: de hecho, muchos jóvenes migrantes deciden convertirse en ciudadanos del nuevo país que han elegido, porque junto con la información provista por su afiliación religiosa es lo que sostiene sus esperanzas de una vida mejor.

En síntesis: nos interesa destacar, por un lado, que la segunda generación comparte la situación muy compleja de los jóvenes en general y, por el otro, hacer hincapié en el impacto del entorno familiar, del grupo social y de las instituciones religiosas en la formación de la identidad de jóvenes inmigrantes.

II. La cuestión básica

En un contexto de migración, las cuestiones existenciales parecen adquirir un tono más urgente, que pone en nuevos términos el problema de la identidad. Esto se expresa también a través de las cuestiones respecto del sentido de la vida, la justicia social, la salvaguarda de la creación y la relación con Dios. Desde esta perspectiva, la migración puede ser definida incluso como una experiencia “espiritual”, porque invita a las personas a preguntarse sobre

las cuestiones fundamentales y a ahondar en el misterio de la vida. Es en estos momentos en los que la religión juega un papel crucial en la formación de la identidad, la búsqueda de sentido y la formación de valores de jóvenes con trasfondo migratorio. Se ha observado con frecuencia que una intensa vida comunitaria hecha de compromiso y *community groups*, forjada bajo la égida de parroquias, misiones e institutos religiosos, dotada de una conducción formal (presidente, vicepresidente, tesorero...) y de una agenda bien provista de actividades y encuentros parece jugar un cierto rol en la compensación y promoción de esta joven generación de migrantes. Es una generación que aprecia sus raíces éticas y culturales, pero al mismo tiempo busca interactuar con la sociedad que la ha acogido.

Es sabido que la segunda generación de inmigrantes ha creado en varios países numerosas asociaciones activas no sólo en el campo puramente religioso, sino también social, político y educativo, que se dedican a la enseñanza del idioma, organizando cursos para recuperar clases perdidas, ayudando a familias en problemas, fundando bibliotecas, diarios y editoriales, ofreciendo actividades deportivas y animando el tiempo libre. Esto no sólo se aprecia en relación con las iglesias y sinagogas, sino también con las mezquitas, que son percibidas como centro de la vida comunitaria y que alimentan redes solidarias, proveen ayuda a los necesitados y asisten también a las comunidades en el lugar de origen.²

Resumiendo, las Iglesias y comunidades eclesíásticas, con sus múltiples instituciones, no son simples lugares en los que los migrantes pueden satisfacer únicamente sus necesidades espirituales. En la realidad, explícitamente o no, directa o indirectamente, proveen una variedad de recursos que ayudan a enfrentar muchas de las tribulaciones con las que tropiezan los jóvenes inmigrantes en sus itinerarios migratorios. Incluso hoy pueden acercarse a las comunidades cristianas y pedir apoyo en sus dificultades personales, tomar parte en actividades sociales y educativas y encontrar personas con diferentes trasfondos, deseosas de salvar distancias y compartir su conocimiento para el mutuo enriquecimiento.³

III. ¿Asimilación o integración?

Durante el período de entreguerras, la corriente de pensamiento predominante en Estados Unidos diseñó, en coincidencia con el mito de la inte-

gración-asimilación en una sola cultura nacional (el llamado *crisol de razas*), un modelo según el cual la primera generación atravesaría la experiencia de la dura realidad de integración, sin alcanzar ese objetivo. La segunda generación, a la vez, sería aquella que pasaría a integrarse a la cultura estadounidense, al *american way of life*, a punto tal de rechazar o negar el origen étnico y cultural de sus padres y familia con el propósito de insertarse y afirmarse mejor. En este modelo, la tercera generación era percibida como una generación abocada a redescubrir el elemento más profundo y más característico de sus raíces. Esta perspectiva fue desarrollada al inicio de la Segunda Guerra Mundial, junto con la revalorización de los elementos étnicos y de las raíces. De allí la importancia que se atribuía a la familia como lugar que brinda protección y seguridad a la segunda generación, fundamentalmente por representar los procesos psicológicos y culturales unidos a la identidad.

Con respecto a los jóvenes inmigrantes de segunda generación, parece existir la percepción generalizada de que éstos se sienten obligados a crear un nuevo modelo cultural, diferente tanto de la cultura de origen como de aquella del país anfitrión, un tipo de cultura surgida de ambas y que si bien tiende a alimentarse de la cultura de origen, al mismo tiempo guarda distancia de ella hasta el punto de constituir una forma de imitación de la cultura del país anfitrión. A esto se refiere el Papa Benedicto XVI cuando habla de la “pertenencia dual” (Benedicto XVI, 2007, pág. 55). En esta situación de incertidumbre juegan un rol fundamental tanto las relaciones con inmigrantes de primera generación (padres, amigos de la familia, parientes, etc.), más conscientes de su identidad, como las relaciones con la cultura del país anfitrión.

En la actualidad, al abordar el tema de los flujos migratorios, los medios suelen presentar datos estadísticos sobre la dimensión del fenómeno. En particular consideran las nuevas tendencias migratorias, en las que destacan con creciente frecuencia las situaciones de irregularidad y las tragedias cada vez más recurrentes. Poco o nada, en cambio, se dice acerca de los jóvenes que viven en un contexto migratorio porque nacieron como hijos de padres inmigrantes en un país extranjero o porque llegaron a ese país siendo niños y, por ende, hicieron importantes experiencias en el campo educativo. Fueron, y a menudo siguen yendo, a la escuela, o trabajan en el país de adopción. Hablan la lengua local, tienen amigos nativos con los que pasan su tiempo libre, van al cine, al café, a la discoteca; les gusta la cocina, la moda, la música, el nuevo estilo de vida y casi todos proyectan su futuro en el país anfitrión.

Por otro lado, muchos de estos jóvenes no han olvidado el idioma del país del que son oriundos sus padres; tampoco han olvidado ni abandonado muchas de las tradiciones de sus países de origen: prácticas religiosas, reglas de conducta, costumbres de la comunidad que, en definitiva, son diferentes a aquellas del nuevo país. No están asimilados aunque habitualmente se manejan sin mayores dificultades en el arte de vivir en armonía, o casi en armonía, con dos culturas en paralelo y sin sentirse tironeados en direcciones opuestas. Con todo, no es un objetivo simple de alcanzar. En general, no siempre están dispuestos a aceptar las condiciones de trabajo que les fueron impuestas a sus padres inmigrantes, caracterizadas por bajos salarios, largas horas de trabajo y con escaso prestigio social. Su ambición de ascender en la escala social les dificulta encontrar una profesión que les agrade. Además, por parte de aquellos que son ciudadanos autóctonos, queda una desconfianza residual respecto de estos jóvenes extranjeros, sobre todo si su piel es de color diferente o si profesan un credo religioso diferente.⁴

IV. Dificultades creadas por la legislación vigente

Muy a menudo los jóvenes de la segunda generación no se sienten socialmente integrados de la misma manera que sus pares nativos. Esto puede deberse a una serie de razones. A menudo son las mismas normas legales las que interponen obstáculos significativos. En Italia, por ejemplo, una ley aprobada en 1992 establece que los niños nacidos de padres inmigrantes deben adoptar la nacionalidad de éstos y sólo podrán solicitar la ciudadanía italiana una vez cumplidos los dieciocho años de edad. Esta limitación es percibida como una humillación. Además, si el joven migrante demora el inicio de las formalidades para obtener la ciudadanía italiana corre el riesgo de ser deportado. Sin embargo, teniendo en cuenta que los estudios sobre la segunda generación insisten en la necesidad de invertir en esta juventud que es una parte integral del mundo juvenil local, es importante que se les permita vivir su vida en pie de igualdad con sus pares nativos.

Por lo tanto, el primer obstáculo a ser superado es precisamente este condicionamiento legal. Ya se ha expresado en reiteradas oportunidades la esperanza de que la Unión Europea y sus países miembros puedan aceptar el *jus soli* junto con el *jus sanguinis* o, en cualquier caso,

que diseñen sus políticas de ciudadanía en función más de la residencia y no tanto de la nacionalidad. El segundo punto es, pues, organizar escuelas y estructuras de formación que ayuden a superar la brecha que separa a los jóvenes de familias de inmigrantes de sus pares; un sistema escolar se considera justo en la actualidad si asegura a todos las mismas oportunidades de éxito.⁵

V. Otras áreas de compromiso, además del área escolar y profesional

Con el paso del tiempo se identificaron otras áreas de acción en relación con los jóvenes de familias de inmigrantes, como son la búsqueda de empleo, la relación con la pobreza, juventud y medioambiente, tiempo libre, participación de la joven generación en el proceso de toma de decisiones, cuidado de la propia salud con vistas al consumo de drogas y a las conductas sexuales, delincuencia juvenil y la condición de la mujer.

Estas son áreas de importancia capital y las Iglesias y comunidades eclesiales son convocadas a realizar su contribución tanto en lo concerniente a los valores que deben guiar los actos de los jóvenes como en lo que se refiere a las iniciativas mismas que se movilizan en favor de jóvenes migrantes de la segunda y tercera generación. Va de suyo que deben ser tratados como miembros preciados de la sociedad, por más vulnerables que sean. Especialmente en lo que se refiere a la relación con la sociedad, el medioambiente, el tiempo libre y la participación, la Iglesia Católica reivindica y promueve todo lo relacionado con el cuidado individual, el medioambiente y las relaciones con los pares. En ese sentido, la Iglesia ha alentado la creación y el desarrollo de miles de grupos de jóvenes que tienen sus orígenes en las parroquias locales o personales, en capellanías étnicas, o *misiones cum cura animarum* (misiones que ejercen el cuidado pastoral de las almas) de conformidad con las diferentes estructuras organizadas, debido a la preocupación que genera la migración en diferentes regiones.

Tampoco debemos olvidar que la Iglesia Católica, a través de casi doce mil hospitales, innumerables instituciones dedicadas al cuidado de la salud y la medicina preventiva en todo el mundo, ya está empeñada en la tarea de asistir a jóvenes en riesgo, incluyendo a quienes son jóvenes inmigrantes.

A manera de resumen, podemos decir que la Iglesia extiende su asistencia maternal a cuestiones más amplias y complejas, relacionadas con la globalización y la tecnología de la información, sin olvidar por eso temas que vienen siendo debatidos desde siempre, como son los conflictos de la juventud y las relaciones entre las generaciones. En parte como respuesta a las provocaciones provenientes de la realidad del mundo de los jóvenes, especialmente de aquellos involucrados en las diferentes formas de migración, la Iglesia continúa demostrando así que es consciente de que vivimos en un mundo variado y complejo, que exige de nosotros comprender las necesidades de los más pobres, elaborar planes para ofrecer una respuesta adecuada y desarrollar acciones efectivas e inmediatas. La experiencia migratoria que deja a miles de jóvenes en condiciones de mayor fragilidad y vulnerabilidad demanda de las Iglesias, comunidades eclesíásticas y de la comunidad internacional toda el desarrollo de intervenciones claras y apropiadas que ofrezcan una respuesta pronta pero, a la vez, también soluciones de mediano y largo plazo.⁶

Finalmente, las políticas de integración hacia los jóvenes de la segunda generación constituyen un capítulo especial, pero necesariamente tiene que ser parte integral del proyecto referido a las políticas para la juventud que se planteen en el nivel local, nacional e internacional.

VI. Incluir a todos sin excepción

Ciertamente, la mejor contribución que las Iglesias y comunidades eclesíásticas pueden hacer hoy consiste en perseverar o crear una sólida y efectiva cultura del diálogo a nivel ecuménico, interreligioso e intercultural. De hecho, se ha destacado en numerosas oportunidades que las segundas y terceras generaciones se caracterizan por jóvenes que sufren una crisis de identidad; es indistinto si son cristianos o musulmanes, o si adhieren a alguna otra religión o se declaran agnósticos. Esto puede generar, en el largo plazo, la sensación de ser discriminados, lo que a la vez puede provocar resentimiento contra las sociedades anfitrionas. Por ejemplo, la mayor sensación de intolerancia frente a personas de credo islámico que se está planteando en Europa es un obstáculo en el camino hacia el diálogo. En forma similar, existen reacciones negativas respecto de cristianos y judíos. Para aliviar el problema, la Iglesia Católica propone que los europeos, por un lado, busquen alcanzar un conocimiento más profundo de los aportes

que el Islam ha hecho a la cultura y civilización europeas y, por el otro, correspondan ese mismo respeto con una mayor conciencia de las normas y costumbres que le dieron a Europa su configuración específica (cf. *Erga migrantes caritas Christi* n. 2; 50; 61 e 79).

Es un hecho que las medidas excesivamente coercitivas no educan ni son útiles para corregir posibles errores cometidos por jóvenes inmigrantes de la segunda y tercera generación. No queremos minimizar con esto la importancia que tiene adquirir un justo sentido de responsabilidad, sino alentar a las instituciones competentes a adoptar medidas justas y tomadas con sentido de las proporciones para responder a actos infortunados que se inscriben entre los delitos de mayor o menor envergadura. No obstante, debemos insistir una vez más en la necesidad de que los jóvenes inmigrantes menores de dieciocho años gocen de los mismos derechos que sus pares ciudadanos de la Unión Europea. Es necesario advertir sobre el hecho de que actualmente un número minoritario de jóvenes sigue detenido en cárceles europeas, a pesar de que la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Menores sostiene que debe apelarse a la privación de la libertad únicamente en casos extremos y sólo por breves períodos de tiempo. De hecho, los jóvenes inmigrantes muchas veces llevan muy adentro de ellos problemas tales como dificultades en el acceso a la educación, falta de empleo, discriminación. Eso no significa que no están esencialmente dispuestos a embarcarse en un proceso positivo de integración, dado que, comparados con sus pares que son ciudadanos locales, parecen ser más flexibles e inclinados a aprender. Es un hecho que como consecuencia de todo esto, existen al menos tres grandes razones que pueden ser responsabilizadas por los sentimientos de preocupación e incluso alarma en la opinión pública europea: el miedo ante la posible llegada de olas caóticas de inmigrantes, una perspectiva negativa en vista de la realidad de los guetos que se han ido formando en las grandes ciudades y la competencia por los empleos. Todo esto confirma que el único camino posible para lograr la integración es involucrar en el proceso tanto a los inmigrantes como a la población local.

Es por esta razón que el Consejo Pontificio para el Cuidado Pastoral de Personas Migrantes e Itinerantes, junto con las comisiones para el cuidado pastoral de migrantes de todas las conferencias episcopales, orienta sus energías a apoyar los procesos de integración fundamentalmente a través del estudio, el análisis y el conocimiento del fenómeno de migración, alentando toda posible iniciativa que tenga por finalidad investigar sus múltiples facetas. Obviamente,

se busca focalizar tales esfuerzos especialmente en el aspecto pastoral. Asimismo, mi Consejo Pontificio se ve animado por la constante preocupación de promover “la posición central de la persona humana y la defensa de los derechos de los migrantes, tanto hombres como mujeres, y sus hijos; la dimensión eclesial y misionaria de la migración, la reevaluación del apostolado de los laicos; el valor de las culturas en el trabajo de la evangelización; la protección y apreciación de grupos minoritarios en la Iglesia; la importancia del diálogo tanto dentro como fuera de la Iglesia; y la contribución específica de la emigración a la paz mundial” (*Erga migrantes caritas Christi* n. 27).

VII. Conclusión

Citando el mensaje del Papa Juan Pablo II por el Día Mundial de los Migrantes y Refugiados 2003 (Cf. Juan Pablo II, 2003, págs. 336-339), me gustaría recordar que las migraciones impactaron siempre en dos direcciones diferentes: la diversidad y la universalidad. La primera, provocada por la confrontación entre personas y grupos de diferentes trasfondos, necesariamente genera tensiones inevitables, rechazos ocultos y conflictos abiertos; la segunda se caracteriza por el encuentro armonioso de diferentes seres sociales que se encuentran en el suelo común de la misma herencia⁷ y basada en los valores de humanidad y fraternidad. Es un enriquecimiento mutuo a través de la comparación de diferentes culturas. Vistas a través de la primera perspectiva, las migraciones acentúan las divisiones y las dificultades existentes en la sociedad receptora; a través de la segunda, las migraciones contribuyen de manera relevante a la unidad de la familia humana y el bienestar universal.

En consecuencia, la *integración* es, ante todo, *una cuestión de relación entre personas* de diferente trasfondo e identidad que comparten el mismo espacio físico, social, administrativo y político. En definitiva, no son las diferentes culturas las que se encuentran o combaten unas a otras, sino las personas que las encarnan. Por otro lado, ningún ser humano pertenece hoy sola y exclusivamente a una entidad monolítica. Antes bien, los individuos, grupos y sociedades se ven constantemente forzados a manejarse en horizontes culturales en permanente cambio.

Integración es, mayormente, *un proceso concerniente a toda la sociedad* en cuanto a ambas manifestaciones de la problemática y debe incluir di-

mensiones económicas, sociales, políticas y religiosas, porque de lo contrario no habrá integración alguna.

Finalmente, la *integración* también afecta las diferentes filiaciones –étnicas, nacionales, religiosas, políticas, profesionales, etc.– que le sirven de referencia existencial a un individuo; es, entonces, un *proceso que involucra los grupos* caracterizados por identidades específicas, incluso colectivas, que a la vez se ven constantemente afectados por el cambio, aunque más no sea por la evolución de la identidad de sus propios miembros, en especial los jóvenes. El desafío no se resuelve importando modelos foráneos de integración, sino construyendo sobre la sólida experiencia de algunos países, que puede ayudar a evitar efectos negativos de las dos tendencias, la de “asimilar a cualquier precio”, en la que las diversas pertenencias y su evolución no siempre han sido bienvenidas, y la tendencia a la separación, en la que el respeto y la preservación de lo que es diferente puede convertirse en una excusa para evitar la “contaminación” generada por la interacción diaria entre personas y comunidades.

Aceptado el hecho de que hoy carece de sentido referirnos mecánicamente al pasado, podemos preguntarnos si sería en verdad posible elaborar *una nueva manera de integración*, no como una solución ideada por expertos sino en el sentido de la experimentación de *un proceso de cohesión y participación* que también tome en cuenta un recurso tan importante como son los jóvenes inmigrantes de segunda y tercera generación. Creo que sería posible en la medida en que estemos en condiciones de difundir la convicción de que la presencia de inmigrantes no es un fenómeno temporario, sino algo estructural y que es un gran recurso para el progreso de la humanidad (Benedicto XVI, 2007, pág. 29).

Finalmente, es indispensable tomar conciencia de la necesidad de dar cabida a los jóvenes inmigrantes en el proyecto de diseñar las políticas migratorias. En este sentido, juegan un papel clave las organizaciones juveniles. Los jóvenes reorientan la noción de migración que tiene nuestra generación, para transformar una percepción en general negativa de la emigración en otra positiva. Al fin y al cabo, son precisamente ellos quienes tienen que crear un mundo futuro más seguro, más hospitalario y más intercultural. Estos jóvenes deben ejercer rol activo en la cristalización de los esfuerzos que realizan la comunidad nacional, las organizaciones internacionales y las instituciones educacionales en la superación de estos problemas.

Notas

1. Datos obtenidos del *World Youth Report 2005: Young People Today and in 2015*, y elaborados por la Secretaría General de Naciones Unidas para la 60ma Sesión de la Asamblea General: cf. www.un.org/esa/soc-dev/unvin/wyr05.htm.
2. Al respecto puede resultar útil consultar el *Atti dell'VIII Convegno Nazionale dei Centri Interculturali* (Reggio Emilia, 20-21 octubre 2005), publicado por G. Cacciavillani – E. Leonardi (eds.), *Una generazione in movimento. Gli adolescenti e Giovani immigrati*, Franco Angeli, Milano, 2007. Cf. también A. Fucecchi – A. Nanni, *Identità plurali*, EMI, Bologna, 2004.
3. Puede ser útil recordar en este punto la famosa frase acuñada por el escritor Max Frisch, quien en referencia al tema de los trabajadores extranjeros en Suiza escribió en 1965: “Esperamos recibir mano de obra y en cambio recibimos hombres”. Esta expresión encuentra su adecuado eco en la instrucción *Erga migrantes caritas Christi*, que afirma que “los trabajadores extranjeros no pueden ser considerados mercadería o simplemente mano de obra. Por lo tanto, no deberían ser tratados como cualquier otro factor de producción” (n. 5): *People on the Move XXXVI* (95, 2004), pág. 49.
4. En el contexto europeo más amplio se dedicó particular atención a los flujos migratorios que más recientemente tuvieron por destino a Alemania (Berlín), Francia (París), España (Barcelona) e Italia (Milán) en el estudio de M. Ambrosini – E. Abbatecola (eds.), *Immigrazione e metropoli. Un confronto europeo*, Franco Angeli, Milano, 2004.
5. Cf. G. Mammarella – P. Cacace, *La fida dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, Laterza, Roma-Bari 1999, en especial págs. 175-189.
6. Ver Marie-Jo Thiel (con la dirección de), *Europe, spiritualités et culture face au racisme. Colloque international tenu au Parlement européen de Strasbourg les 28, 29 et 30 août 2003*, Lit Verlag/ Editions du Cerf, Berlín-París, 2004, en especial págs. 391-404 y 437-445.
7. El filósofo francés Remy Brague escribe en el diario italiano *Avvenire* (13 de septiembre de 2008, pág. 29): “El cristianismo no defiende un código moral específico. Elige limitar sus intervenciones con el propósito de cubrir un mínimo que permita al ser humano continuar existiendo y seguir siendo humano. Encontramos este ‘kit for humanity’ de sobrevivencia en los Diez Mandamientos. Pero también en los escritos de los filósofos paganos y la antigua China, en India y en muchos otros lugares. No es posible encontrar reglas que sean estrictamente cristianas. Todos saben ya o pueden informarse sobre qué hay que hacer para vivir. Pero vivir para qué, por qué elegir la vida y, para empezar, dar la propia vida para qué, estas preguntas más complejas.

Y es precisamente a estas preguntas que la fe cristiana intenta encontrar una respuesta”.

Referencias bibliográficas

- AMBROSINI, M. - ABBATECOLA, E. (eds.) (2004). *Immigrazione e metropoli. Un confronto europeo*, Franco Angeli, Milano.
- ATTI DELL’VIII CONVEGNO NAZIONALE DEI CENTRI INTERCULTURALI (Reggio Emilia, 20-21, octubre 2005), publicado por G. Cacciavillani – E. Leonardi (eds.), *Una generazione in movimento. Gli adolescenti e Giovani immigrati*, Franco Angeli, Milano, 2007. Cf. también A. Fucecchi – A. Nanni, *Identità plurali*, EMI, Bologna, 2004.
- BENEDICTO XVI (2007). *Message for the 94th World Day of Migrant and Refugee: People on the Move XXXIX*.
- JUAN PABLO II (2003). *Message for the 89th World Day of Migrant and Refugee: AAS XCV*.
- MAMMARELLA, G. - CACACE, P. (1999). *La fida dell’Europa. Attualità e prospettive dell’integrazione*, Laterza, Roma-Bari.
- THIEL, MARIE-JO (dir.) (2004). *Europe, spiritualités et culture face au racisme. Colloque international tenu au Parlement européen de Strasbourg les 28, 29 et 30 août 2003*, Lit Verlag/ Editions du Cerf, Berlín-París.

RESUMEN

Una vasta proporción de jóvenes migrantes se enfrenta hoy a los desafíos del proceso de integración. La situación específica de la segunda generación que pertenece a minorías étnicas es muy delicada, pues corre el grave riesgo de ser marginada. Ello se debe a que son personas jóvenes que, igual que sus pares nativos, deben luchar con los problemas y las dificultades propias de la escuela y de la búsqueda del primer empleo, pero como miembros de un grupo minoritario, más o menos discriminado y estigmatizado. Así, la integración presenta problemas particulares y necesidades específicas que requieren de una intervención también específica y adecuadamente adaptada. Se trata de un mundo en el que hay espacio para un aporte inspirado en los valores cristianos por parte de las Iglesias y comunidades eclesiales.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXVI - N° 2 – Junio, 2009

Migración, transferencia y movilidad de conocimiento en el contexto latinoamericano*

Cristen Dávalos O'Neill
Sebastián Torres Ledesma

I. Introducción: el fenómeno migratorio en Uruguay

Impulsado por las políticas sociales progresistas implementadas durante las dos primeras décadas del siglo XX, Uruguay consolida tempranamente un Estado de bienestar con activa participación del sector público en áreas estratégicas de la economía, que se traduce en un fuerte flujo inmigratorio hacia el país.

* Agradecemos al Programa de Políticas Sociales en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer por financiar este trabajo.

CRISTEN DÁVALOS O'NEILL

Candidata al doctorado en los Dptos. de Geografía y Ciencias Políticas de la Univ. de Londres (QMUL). Magíster en Desarrollo del Instituto de Estudios Sociales (Holanda) y Lic. en Relaciones Internacionales de Lake Forest College (EE.UU). Trabaja como experta en migraciones para el proyecto Uruguay Global. Consultora para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).

SEBASTIÁN TORRES LEDESMA

Estudios postdoctorales en Economía (Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales del Reino Unido, ESRC). Dr. en Economía (Univ. de Leicester). Magíster en Desarrollo Económico del Instituto de Estudios Sociales (ISS, Países Bajos) y analista universitario en Economía (Univ. de la República, Uruguay). Economista senior en el Área de Estrategias de Desarrollo y Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República de Uruguay).

Como resultado de este proceso, el país contaba a mediados de los 50 con altos niveles de “capital humano” (90% de la población adulta alfabetizada) y tasas de inscripción en escuelas secundarias más elevadas que España, Turquía, Corea del Sur, Singapur y Taiwán (Balassa *et al.*, 1986). El Informe de Desarrollo Humano de 2001 (UNDP, 2001) (año previo a la última gran crisis económico-financiera) caracterizaba a Uruguay como un “país de alto desarrollo humano” (puesto 37 en el ranking de 162 países), indicador que reflejaba una esperanza de vida de 73 años y las menores cifras de pobreza y desigualdad registradas en América Latina (índice de pobreza humana de 4 y coeficiente Gini de 37) (Thorp, 1998).

Sin embargo, a pesar de los avances registrados en el área social, Uruguay no logra consolidar un dinamismo sostenido en su economía con transformación de su estructura productiva, por lo que presenta durante los años 1945 y 1983 la menor tasa de expansión de producto a nivel regional (en Calvo - Mieres, 2007, pág. 84).¹

Esta falta de crecimiento sostenible en el largo plazo tuvo una fuerte incidencia sobre los flujos migratorios observados en el país durante los últimos 50 años. A partir de la década del 60, Uruguay se transforma en un país expulsor de migrantes. Como señalan Cabella y Pellegrino (2007): “La emigración se convierte en una alternativa frente a la crisis económica, a la que se sumó la inestabilidad política que culminó con la dictadura militar iniciada en 1973. Desde entonces, y con distintas magnitudes, los saldos intercensales han sido negativos, por lo que se puede afirmar que la emigración internacional se convirtió en un fenómeno estructural de la población uruguaya” (en Calvo - Mieres, 2007, pág. 84).

Estrechamente asociado con esta tendencia, se consolida el fenómeno de “fuga de cerebros”, que se define como la transferencia internacional de capital humano y se refiere en particular a la migración de agentes con buen nivel educativo desde países en desarrollo hacia países desarrollados (Beine *et al.*, 2006).²

Con una tasa de migración calificada del 8,1% para el año 2000 y con 30% de su población más calificada concentrada en países OCDE (OECD, 2005), Uruguay se posiciona por encima del promedio mundial y tiene una de las tasas más elevadas de América del Sur (luego de Argentina: 37,8%, Chile: 33% y Brasil: 31,7% (Docquier - Marfouk, 2005); esto hace que la pérdida de recursos humanos calificados sea “uno de los temas que más han preocupado al país de origen” (Cabella - Pellegrino, 2007).

El caso uruguayo es particularmente complejo, ya que a pesar de contar en términos comparados en el contexto latinoamericano con una mayor proporción de residentes en el extranjero y con una tasa de educación más elevada entre sus emigrantes que entre los residentes en el país, hasta muy recientemente no se habían impulsado políticas públicas para revertir este fenómeno, o las que se habían impulsado no habían logrado consolidarse en el tiempo (Pellegrino, 2003). Vinculado a esta carencia en el diseño de políticas, se dispone en la actualidad, tanto en el ámbito académico como en las esferas gubernamentales, de escasa información sobre las características socio-económicas de estos emigrantes y su potencial impacto sobre el crecimiento económico y áreas como la ciencia, tecnología, negocios, arte y cultura.³

Como parte del proyecto de la Fundación Konrad Adenauer sobre Migración y políticas sociales en América Latina, Dávalos, Plottier y Torres (2009) contribuyen al cierre de esta brecha de información mediante la creación de una base de datos de los emigrantes uruguayos calificados (con estudios secundarios, de grado o posgrado). Esta base de datos fue elaborada a través de una encuesta *online* que permitió recopilar diversa información sobre uruguayos calificados en el exterior: sexo, educación, ocupación, trabajo (área, condiciones e ingresos), remesas, trayectoria migratoria, situación legal, estructura del hogar y vínculos con Uruguay y país de residencia.⁴

El envío del cuestionario se realizó vía correo electrónico a través de embajadas de Uruguay, asociaciones de uruguayos residentes en el exterior y contactos de colegas en instituciones como universidades, centros de investigación, ministerios, entes autónomos y empresas públicas y privadas. A los efectos del análisis de los resultados, y una vez eliminados aquellos formularios incompletos, nos centramos en 460 respuestas finales, las cuales corresponden a un 51,5% de mujeres y un 48,5% de hombres, con una edad promedio de 40 años, residentes en su mayoría (78%) en España (23%), Estados Unidos (15%), Argentina (10%), Chile (7%), Francia (6%), Brasil (5%), Canadá (5%), México (4%) e Israel (3%).

Este artículo se centra en la discusión de políticas públicas sobre el fenómeno de la fuga de cerebros en el contexto latinoamericano, para repasar luego las principales recomendaciones para impulsar la transferencia de conocimiento en el caso uruguayo.

II. “Fuga de cerebros” en una perspectiva internacional comparada

A. Educación, ciencia y tecnología

Desde 1986, con la creación del Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), Uruguay pasa a contar con políticas públicas orientadas a promover el retorno de científicos radicados en el exterior. Este programa surge como iniciativa de la comunidad académica dentro y fuera del país, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del gobierno uruguayo. Uno de los objetivos explícitos del PEDECIBA fue la repatriación de investigadores en ciencias básicas y el fomento de la colaboración con científicos uruguayos radicados en el extranjero.

Esta red ha tenido cierta continuidad en el tiempo y está actualmente considerando solicitudes para apoyar a científicos que deseen retornar al país a ocupar cargos académicos, con montos de hasta 100.000 pesos uruguayos (equivalente a 4.000 dólares americanos).

Por otra parte, en 1990, con la creación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) en la Universidad de la República, comienzan a implementarse acciones como el “Programa de Becas de Retorno y Contratación de Investigadores Provenientes del Exterior”,⁵ orientadas a revertir la fuga de cerebros a través de apoyo económico (175.000 dólares americanos destinados a este programa en 2008) y la reinserción en el medio universitario de uruguayos altamente calificados.⁶

El análisis de este tipo de políticas en una perspectiva comparada sugiere que si bien el retorno de migrantes altamente calificados puede estimular fuertemente el desarrollo económico en el país de origen, por lo general, una vez regresados a su país, éstos no encuentran ámbitos estimulantes para volcar el conocimiento adquirido en el exterior (Pellegrino - Calvo, 2001).⁷

La experiencia internacional en la materia señala que para crear programas exitosos y sostenibles en el tiempo deben favorecerse políticas que combinen simultáneamente la vinculación (ejemplo: India) y la permanencia de los universitarios en el país a través de becas estudiantiles (ejemplo: Irlanda) y el acceso a un puesto de trabajo (ejemplo: la ley aprobada recientemente en Alemania).⁸ En Uruguay, la reciente conformación del Sistema Nacional de Becas (SNB) por parte de la Agencia

Nacional de Investigación e Innovación (ANII) busca impulsar políticas alineadas con estos objetivos a través de la implementación de becas de iniciación a la investigación y de becas de inserción laboral.⁹ Por otra parte, el Gobierno ha comenzado paralelamente a sentar las bases para la consolidación de una economía de conocimiento y alto valor agregado mediante el incremento de la inversión en ciencia y tecnología a través de la creación del Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI).

En el contexto internacional, varios países han optado por esta estrategia. Irlanda, el caso reciente más exitoso, comprometió entre 2000 y 2006 un total de 1.700 millones de euros para la creación de una *knowledge-based economy* a través del programa Research, Technological Development and Innovation, que otorgó 532 premios a diversas instituciones, incluyendo el financiamiento de un centro de excelencia en desarrollo tecnológico (el Gene Vector Core Facility) y de otros seis institutos de tecnología¹⁰ (NESC, 1991; NDP, 2006). Para el período 2007-2013, el gobierno irlandés renovó su fuerte compromiso con la innovación a través del programa Ciencia y Tecnología de Clase Mundial, para financiar institutos de investigación (presupuesto de 3.000 millones de euros,¹¹ acompañado de incentivos públicos como exenciones de impuestos y créditos).

Los resultados de un plan estratégico de este tipo se encuentran indisolublemente asociados a un compromiso financiero sostenible en el largo plazo. Según Solimano (2002), América Latina ha invertido históricamente muy poco en innovación y desarrollo (0,5% del PIB en 1996/97), a comparación de Japón y EE.UU., que invierten en promedio el 2,9% y 2,6%, respectivamente. Dentro de la región, los casos de Brasil (Ministerio de Ciencia y Tecnología), Chile (CONICYT),¹² México (CONACYT)¹³ y Argentina (SECyT)¹⁴ son buenos ejemplos de países que se comprometieron a invertir en el fortalecimiento de la base científica y tecnológica.

En este sentido, y cumpliendo con la meta de trazarse una política de Estado a largo plazo, en 2005 se crea en Uruguay el Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI), que define entre sus prioridades la coordinación del PENCTI. Finalmente, con la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), la ANII reforzó las acciones concretadas, orientadas a estrechar los vínculos con los científicos uruguayos residentes en el exterior.¹⁵

B. Vinculación laboral

Un aspecto clave es la construcción de alianzas público-privadas a través de políticas de incentivo al retorno, intercambio y conservación. Algunos programas de retorno apoyan directamente a los emigrantes calificados a regresar para volcar su conocimiento y capital en su país. Los programas de retorno voluntario en América Latina se han llevado a cabo mayormente a través de la cooperación internacional, encabezada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que incluyen medidas como descuentos en el valor de los pasajes aéreos y apoyos a la reintegración laboral.

Otra tendencia viene constituida por aquellas políticas que se vinculan al fortalecimiento de los intercambios transnacionales o la colaboración Norte-Sur. Estas políticas son conocidas como *brain exchanges*, *distant cooperative work* o *transfer of knowledge through expatriate nationals* (TOKTEN).¹⁶ El objetivo es fomentar la creación de redes para el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos entre investigadores que se encuentran en el exterior, con el fin de integrarlos a actividades científicas con el país de origen.

Solimano (2002) identifica diversas redes de intercambio de conocimiento,¹⁷ entre las que destaca para América Latina la Red Caldas de Colombia, el Programa Talento Venezolano en el Exterior (TALVEN), el Programa Nacional de Vinculación con Científicos y Técnicos Argentinos en el Exterior (PROCITEX), la Red Científica Peruana y el Programa Conectándose al Futuro de El Salvador.

En Uruguay, la ANII creó recientemente una base de datos de personal científico y tecnológico (sistema CVuy),¹⁸ que tiene, entre otros cometidos, el de facilitar el intercambio con los científicos residentes en el exterior a través del “Programa vinculación con científicos y tecnólogos uruguayos en el exterior”.¹⁹ Este último financiará hasta un 80% de actividades, como el dictado de cursos de posgrado, la realización de seminarios y la investigación sobre nuevas técnicas en el ámbito productivo y empresarial. Cabe también destacar algunas iniciativas de complementación entre el sector público y privado para promover el intercambio con científicos en sectores de alto valor agregado, entre las que pueden incluirse las experiencias de Sabre Holdings,²⁰ el Instituto Pasteur de Montevideo y el Polo Tecnológico de Pando.

Otras políticas que ayudan a la movilidad laboral de las personas altamente calificadas son aquellas vinculadas a la complementación entre el sector público y los empresarios del sector privado más propensos a reclutar científicos en sectores de alto valor agregado (biotecnología, industria farmacéutica, nanotecnología, energías alternativas, telecomunicaciones, software, logística y transporte). India constituye un buen ejemplo de políticas de movilidad de su población altamente calificada desde y hacia los EE.UU. a través del reclutamiento por Internet (ejemplo: <http://www.siliconindia.com>).

Finalmente, y siguiendo los ejemplos regionales de Chile (CONICYT), México (CONACYT) y Argentina (SECyT), se ha buscado en Uruguay identificar tempranamente aquellas áreas de crecimiento estratégico, de forma de anticiparse a las necesidades de capital humano e inserción laboral. La principal herramienta es el SNB,²¹ que enfoca en la permanencia de investigadores uruguayos a través de la inserción laboral en instituciones de investigación pública o privada. La ANII apoya económicamente al investigador financiando el 50% de la beca y la empresa donde se lleva adelante el proyecto complementa la otra mitad.

C. Transferencias económicas

Durante los últimos diez años, por su creciente volumen e impacto en las economías de origen, las remesas han pasado a constituirse en un elemento de trascendental importancia en lo que refiere a las políticas migratorias. En la actualidad, economías de países como Ecuador, El Salvador y República Dominicana dependen en gran medida del monto de estas transferencias, proliferando los debates sobre las políticas más idóneas para su canalización a través de medidas que involucran la fiscalización del Estado, organismos internacionales y la sociedad civil.

En el caso uruguayo, su importancia relativa se mantiene por debajo de otros países de la región, pero el peso que tienen sobre el PIB es creciente (Borraz - Pozo, 2007). Considerando su acelerado incremento, se sugiere anticipar su impacto sobre la economía y analizar la variedad de métodos de transacciones económicas. Por ejemplo, Pellegrino y Vigorito (2003) destacan el predominio de las transferencias a través de las órdenes de compra en supermercados y señalan la importancia de canalizar estos ingresos a consumo e inversión de largo plazo (acceso al crédito para la compra de vivienda, autos, y negocios).

D. Transferencias de políticas

Del análisis de las respuestas de 460 uruguayos radicados en el exterior a la encuesta realizada por Dávalos, Plottier y Torres (2009) surge que uno de los aspectos más interesantes de la migración calificada del Uruguay es su significativa lealtad hacia el país. Este elemento alienta la idea de generar mecanismos que permitan que los uruguayos que se encuentran en el exterior puedan participar activamente y colaborar con el desarrollo institucional y político.

Recientemente, mediante la conformación del Departamento 20 en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores, se ha buscado impulsar medidas conducentes a la habilitación del voto en el exterior (algunos ejemplos regionales de voto consular: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana),²² que podría llegar a generar mejores oportunidades de participación a los uruguayos que viven en el extranjero (Garce, 2008).

III. Recomendaciones de políticas públicas

El éxito de una política de Estado que busque la transferencia de conocimiento depende en forma crucial de la complementariedad y sinergia que logre alcanzarse entre las políticas migratorias y los objetivos nacionales de desarrollo de largo plazo.

Tradicionalmente, las políticas públicas enfocadas exclusivamente en asegurar el retorno de los uruguayos calificados residentes en el exterior se vieron enfrentadas a serias limitaciones en cuanto a su alcance y continuidad en el tiempo. En este sentido, iniciativas como la Ley de Migración N° 18.250 (que otorga, entre otras medidas, facilidades para el ingreso de muebles y automóviles a aquellos uruguayos que decidan regresar)²³ afectan de forma únicamente marginal la decisión de retorno. Un diseño de políticas más amplio debería de abarcar, entre otros, un plan de vinculación laboral, social, económica y política de estos profesionales en Uruguay.

La consolidación de una economía productiva centrada en la nueva sociedad del conocimiento necesita también de un aumento significativo en los niveles de inversión pública y privada en ciencia, tecnología e innovación. Históricamente, éstos han sido muy bajos en Uruguay (y entre los más bajos

de América Latina), pero en los últimos años se han incrementado sustancialmente: el país invirtió 3 millones de dólares en 2004 y 8 millones de dólares en 2008. El Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI) tiene, además, el objetivo político en el mediano plazo de aumentar los recursos públicos y privados de inversión en ciencia y tecnología al 1% del PBI. En este sentido, el diseño y debate público-privado en torno a un plan nacional de desarrollo y políticas de consenso que aseguren la continuidad de los fondos del sector público y privado más allá de los gobiernos de turno se vuelve esencial.²⁴

De las respuestas contenidas en la base de datos mencionada anteriormente surge también que un número significativo de residentes en el exterior manifiesta interés en consolidar sus vínculos profesionales con instituciones académicas en Uruguay, aunque no deseen regresar definitivamente a vivir en el país. En este sentido, desde la ANII deberían priorizarse aquellos instrumentos como el SNI y el sistema CVuy, para identificar las necesidades del mercado de trabajo uruguayo y consolidar una vinculación más intensa y fluida sobre la base de las necesidades de los sectores estratégicos uruguayos.

Existe además un creciente interés de contribuir al desarrollo del país mediante la canalización de remesas en proyectos productivos y una voluntad manifiesta de participar en el proceso electoral en caso de aprobarse el voto consular. Esto se ve reflejado tanto en la base de datos de uruguayos altamente calificados como en la reciente conformación de la red del Departamento 20, que busca impulsar un plebiscito en 2009 que habilite el voto en el exterior.

Por otro lado, debería ponerse un mayor énfasis en la exploración de políticas de permanencia.²⁵ Esto indica la necesidad de facilitar una inserción laboral de los universitarios recientemente graduados (SNB de la ANII). Para disminuir la fuga de cerebros, se requiere identificar y anticipar áreas futuras de crecimiento estratégico de la economía uruguaya, aumentar el número de profesionales con posgrado y promover además una adecuada inserción laboral en las universidades, empresas y en el gobierno.

Otras políticas son las que fomentan la movilidad de las personas altamente calificadas entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. Además de incentivar la vinculación de uruguayos en el exterior, es importante aumentar la transferencia de conocimiento de forma regional. Para esto, es necesario identificar y reclutar científicos latinoamericanos que trabajan en sectores de alto valor agregado.

Una etapa fundamental en el diseño de estas políticas la constituye el seguimiento de las mismas a través de estudios y evaluaciones *ex ante* y *ex post*. Cabella y Pellegrino (2007) señalan que ha sido “prácticamente inexistente la investigación en torno a los programas públicos orientados a la diáspora uruguaya, los que tampoco han sido evaluados”.

En relación con programas como el PEDECIBA, el SNI, el SNB y las redes de investigación que promueven la permanencia, vinculación y repatriación de investigadores en ciencias entre el medio académico y el sector productivo privado y público, debería sistematizarse la evaluación de sus capacidades y falencias.

Otro aspecto a destacar es la importancia de analizar las experiencias locales de otros países de América Latina (Ministerio de Ciencia y Tecnología en Brasil, CONICIT en Chile, CONACYT en México y SECyT en Argentina) y las de países con economías de base eminentemente tecnológica como Irlanda, Corea y Nueva Zelanda, para lograr la integración de políticas de población con potencial de *brain gain* y *knowledge transfers* (con la participación conjunta del Estado, el sector privado y los propios emigrantes) maximizando el aporte de los emigrantes altamente calificados a la concreción de un crecimiento sostenible para el país.

Notas

1. Crecimiento del 2% frente a un promedio para América Latina del 5,4%. CINVE (1984). *La crisis uruguaya y el problema nacional*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
2. El fenómeno de fuga de cerebros ha sido identificado como uno de los graves problemas enfrentados por los países en vías de desarrollo (Beine *et al.*, 2008; Docquier, 2006; Solimano, 2002 y 2006).
3. Solimano (2006) distingue la importancia de estos emigrantes como recursos productivos para la producción (ingenieros y tecnologías de la información), fuente de creación de riqueza (empresarios), fuente de conocimiento (científicos) o como proveedores de importantes servicios sociales (médicos, nurses) o trabajos culturales (artistas).
4. El formulario está disponible en: https://www.surveymonkey.com/s.aspx?sm=eyNTEMC_2ffuD9U8tomtDwA_3d_3d.
5. <http://www.csic.edu.uy/nuevos-programas/documentos/pdfs/Bases%20Programa%20de%20Apoyo%20al%20Retorno.pdf>

6. Paralelamente, hacia mediados de los 90 un conjunto de académicos y profesionales en Francia crean la Asociación Franco-Uruguaya para el Desarrollo de la Ciencia y la Técnica (AFUDEST), que a través de instrumentos como becas de formación impulsa el retorno de científicos uruguayos.
7. Asociado, entre otros factores, a la falta de continuidad en la aplicación de estos programas (Pellegrino - Pizarro, 2001; Taks, 2006).
8. En el marco de esta ley, el 1 de enero de 2009 se levantará toda restricción para los ciudadanos con formación universitaria procedentes de nuevos Estados miembros de la Unión Europea: <http://www.eluniverso.com/2008/07/16/0001/626/AEA2BC97C12F419785073FAFA568630B.html>.
9. El Sistema Nacional de Becas fue creado como un programa destinado a apoyar becas para la iniciación en la investigación, estudios de postgrado nacionales y en el exterior, inserción de postgraduación, retorno de científicos compatriotas y vinculación con el sector productivo. Estos subsidios serán otorgados por procedimientos concursables: <http://www.anii.org.uy/snb.html>
10. Incubation Centres en Galway-Mayo, Institute of Technology Galway/Castlebar, Athlone Institute of Technology, Dundalk Institute of Technology, Institute of Technology Sligo, and Letterkenny Institute of Technology.
11. National Development Plan 2007-2013 Transforming Ireland (capítulo 8): http://www.ndp.ie/documents/NDP2007-2013/NDP_Main_Ch08.pdf.
12. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT): <http://www.conicyt.cl/573/channel.html>.
13. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT): <http://www.conacyt.mx/>.
14. Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT): <http://www.secyt.unc.edu.ar/Nuevo/>.
15. Cooperación técnica ATN/KK/10271UR: "Uruguayos altamente calificados residentes en el exterior".
16. Ver instituciones como la Red Académica Uruguaya para intercambio científico: apoyo al intercambio de información a través de redes intelectuales transnacionales. <http://www.unv.org/en/how-to-volunteer/unv-volunteers/expatriate-professionals.html>.
17. Ejemplos: Chinese Scholar Abroad (CHISA), The Global Korean Network, The Silicon Valley Indian Professionals Association (SIIPA), Polish Scientists Abroad Network, Reverse Brain Drain Project of Thailand, Tunisian Scientific Consortium y South African Network of Skills Abroad (SANSA).
18. Sistema CVuy: <http://www.anii.org.uy/cvuy.html>.

34 Cristen Dávalos O'Neill - Sebastián Torres Ledesma

19. Programas de vinculación con científicos y tecnólogos uruguayos residentes en el exterior: http://www.anii.org.uy/vinc_ct.html.
20. En conjunto con el Departamento 20 del Ministerio de Relaciones Exteriores, el objetivo de la propuesta es identificar uruguayos radicados en el extranjero que quieran retornar al país con el beneficio de tener una carrera en Sabre Holdings (Sección Economía y Mercado, diario *El País*, Lunes 28 de julio de 2008).
21. Sistema Nacional de Becas: <http://www.anii.org.uy/snb.html>.
22. Un 58,4% de los participantes en nuestra encuesta manifestó interés en participar del proceso electoral. Departamento 20: <http://www.d20.org.uy/>.
23. Ley de Migración N° 18.250: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18250>.
24. Actualmente se encuentra en redacción el proyecto de "Estrategia Uruguay Tercer Siglo" en el Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República): www.estrategiauruguaytercersiglo.net.
25. Según el programa *Informe Capital* (TV Ciudad, agosto de 2008), "más de la mitad de graduados universitarios declararon la intención de emigrar"

Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL (2006). "Avances y desafíos en políticas públicas en Ciencia, Tecnología e Innovación", Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (DICyT), http://www.anii.org.uy/imagenes/politicas_publicas.pdf
- BALASSA ET AL. (1986). *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington D.C., Institute for International Economics.
- BARRERE, R. - LUCHILO, L. - RAFFO, J. (2004). "Highly Skilled labour and international mobility in South America", en *OECD Science, Technology and Industry Working papers*, 2004/10. <http://titania.sourceoecd.org/vl=1632243/cl=14/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5lgsjhvj7521.pdf>
- BEINE, M. - DOCQUIER, F. - RAPOPORT, H. (2006). "Brain drain and human capital formation in developing countries: winners and losers", en *Economic Journal* 118, págs. 631-652.
- BORRAZ, F. - POZO, S. (2007). "Remittances in Uruguay", en *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*, Universidad de Montevideo, Vol 06, págs. 19-43.
- CABELLA, W. - PELLEGRINO, A. (2005): "Una estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004", Serie Documentos de Trabajo N. v70, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales.

- ____ (2007). "Diagnóstico y propuestas para discutir políticas"; en Calvo, J.J. y Mieres, P. (eds.), *Importante pero urgente políticas de población en Uruguay*, Uruguay, UNFPA y Rumbos.
- CALVO, J.J. - MIERES, P., (eds.) (2007). *Importante pero urgente: políticas de población en el Uruguay*, Uruguay, Instituto Rumbos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). <http://www.rumbos.org.uy/documentos/importanteperourgente.pdf>.
- ____ (2008). *Nacer, crecer y envejecer en el Uruguay: políticas de población en el Uruguay*, Uruguay, Instituto Rumbos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). <http://www.rumbos.org.uy/documentos/NacerCrecerEnvejecerEnUruguay.pdf>.
- ____ (eds.) (2009). *Sur, migración y después*, Uruguay, Instituto Rumbos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). http://www.rumbos.org.uy/documentos/INTERIOR_SUR.pdf.
- CARRINGTON, W.J. - DETRAGIACHE, E. (1998). "How big is the brain drain?"; IMF Working paper WP/98/102.
- ____ (1999): "How extensive is the brain drain"; en *Finance and Development*, Junio, págs. 46-49.
- DÁVALOS, CRISTEN - PLOTTIER, C. - TORRES, S. (2009). "Fuga de cerebros: el caso uruguayo"; en *Migración y políticas sociales en América Latina*, Brasil, Fundación Konrad Adenauer (*en prensa*).
- DOCQUIER, F. (2006). "Brain drain and inequality across nations"; Trabajo presentado en la Conferencia sobre "Migración y Desarrollo", 8 de noviembre de 2006 (París).
- DOCQUIER, F. - MARFOUK, A. (2005). "International migration by educational attainment (1990- 2000)- Release 1.1", en Ozden, C. y Schiff, M. (eds), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Palgrave-Macmillan.
- LEMA, F. (2003). "Professional Immigration from Latin America and the Caribbean from non-profit efforts to government involvement: three case studies"; en *Scientific Diasporas*, IRD.
- LOWELL, L. - FINDLAY, A. (2001). *Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses*, Geneva, International Labour Office.
- MACADAR, D. - PELLEGRINO, A. (2007). "Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo migración"; Informe temático, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. INE, UNFPA y UNDP.
- MEYER, J.B. - BROWN, M. (1999). "Scientific Diasporas: A New Approach to the Brain Drain"; Discussion Paper No. 41, Management of Social Transformations (MOST).
- NATIONAL DEVELOPMENT PLAN/COMMUNITY SUPPORT FRAMEWORK (2006). "Knowledge and Innovation"; Ireland's National Development Plan/Community Support Framework 2000-2006.

- NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (NESC) (1991). "The economic and social implications of emigration", National Economic and Social Council, Dublin.
- OECD (2008). *A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries*, OECD Publications.
- ____ (2008). *International Migration Outlook: SOPEMI*, OECD Publications.
- ____ (2005). *Trends in International Migration*, OECD Publications.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MIGRACIÓN (OIM) "VIII Conferencia sudamericana sobre migraciones", Fascículo en diario *La Brecha*, Montevideo, Uruguay, pags. 1-8, 12 de septiembre de 2008.
- PELEGRINO, A. (2003). "Migración de mano de obra calificada desde Argentina y Uruguay", *Estudios sobre Migraciones Internacionales*, 58, Oficina Internacional del Trabajo.
- PELEGRINO, A. - CALVO, J.J. (2001). "¿Drenaje o éxodo?: reflexiones sobre la migración calificada", Universidad de la República de Uruguay, Documento del Rectorado 12.
- PELEGRINO, A. - PIZARRO, J., (2001): "Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina", Serie Población y Desarrollo N. 23, CELADE-CEPAL.
- PELEGRINO, A. - VIGORITO, A. (2003): "Informe sobre emigración y remesas en Uruguay", Informe de consultoría realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- ____ (2005): "La emigración uruguaya durante la crisis de 2002", Serie Documentos de Trabajo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- RATHA, D. - XU, Z., (2008). Datos sobre migración y remesas. Análisis de perspectivas de desarrollo del Banco Mundial. www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances.
- SOLIMANO, A. (2002). *Globalizing Talent and Human Capital: Implications for Developing Countries*, Serie Macroeconomía del Desarrollo N. 52, CELADE-CEPAL.
- ____ (2006): *The International Mobility of Talent and its Impact on Global Development: an Overview*, Serie Macroeconomía del Desarrollo N. 52, CELADE-CEPAL.
- TAKS, J. (2006). "Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo transplantado a diáspora vinculada", en *Theomai, Estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo*, N°14, segundo semestre.
- THORP, R. (1998). *Progress, Poverty and Exclusion – An Economic History of Latin America in the 20th Century*, Washington, Inter-American Development Bank.
- TV CIUDAD (19 de agosto 2008). Informe capital.

UNDP (2001). *Human Development Report – Making New Technologies Work for Human Development*, New York, Oxford University Press.

WONG, K.Y. -YIP, C.K., (1999): "Education, economic growth, and brain drain," *Journal of Economic Dynamics and Control*, 23, 5-6: pags. 699-726.

RESUMEN

El éxito de una política de Estado que garantice la transferencia de conocimiento entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo depende en forma crucial de la complementariedad y sinergia que logre alcanzarse entre las políticas migratorias y los objetivos nacionales de desarrollo de largo plazo. Un diseño de política amplio debería abarcar, entre otros, un plan de vinculación laboral, social, económica y política de las personas altamente calificadas residentes en el exterior. La consolidación de una economía productiva centrada en la nueva sociedad del conocimiento necesita a la vez de un aumento significativo en los niveles de inversión pública y privada en ciencia, tecnología e innovación. El artículo reseña, en una perspectiva comparada, las principales iniciativas adoptadas al respecto por países exitosos en el desarrollo de sus capacidades tecnológicas, por países latinoamericanos y las recientes políticas de transferencia y movilidad de conocimiento adoptadas recientemente por el gobierno uruguayo.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.
Año XXVI - N° 2 - Junio, 2009

Inmigración latinoamericana e integración cívico-política en España*

Pablo Biderbost

I. Introducción

En las últimas décadas, España ha superado su antiguo patrón demográfico expulsor de población y se ha convertido en un Estado receptor neto de flujos migratorios (Moreno, 2004; González-Enríquez, 2005). Al arribar a suelo español, los inmigrantes traen consigo una imagen determinada sobre las instituciones políticas de sus países de origen e inician, simultáneamente, un proceso de adaptación y de relacionamiento con el entramado político institucional que caracteriza la sociedad en la que se insertan. La literatura politológica ha desatendido los mecanismos que subyacen bajo este proceso de (re)socialización política (Morán - Benedicto, 1995; Yruela - Desrues, 2007).

* Este documento es un subproducto del proyecto de investigación "El desarrollo cívico de los inmigrantes latinoamericanos en Castilla y León y España: adolescentes y cultura política". El mismo ha sido financiado por la Junta de Castilla y León (Referencia: SA010B08).

PABLO BIDERBOST

Investigador del Instituto de Estudios de Iberoamérica (Univ. de Salamanca). Ha sido consultor para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Internacional para las Migraciones. Trabajó para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y para el Instituto Argentino de Responsabilidad Social Corporativa. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, Ministerio de Educación y Ciencia (España). Licenciado en Ciencia Política, Universidad Católica de Córdoba (Argentina).

Entre los colectivos de inmigrantes que han modificado la estructura sociológica española, se destaca la ingente cuantía de ciudadanos latinoamericanos que han decidido radicarse en territorio ibérico (Esteban, 2004) (Biderbost - Boscán - Ciancio, 2005). Este grupo, a diferencia de otros, procede de sociedades con una novel experiencia democrática y en las que existe una creciente desconfianza ciudadana hacia los principales actores y procesos institucionales (Lagos, 2002; Zovatto, 2002).¹ Un grupo etario de especial importancia al respecto, por lo que implica su inclusión en el sistema educativo español, la adaptación afectivo-psicológica que le es consecuente y lo que representa este período evolutivo en su formación como futuros ciudadanos, es el de los adolescentes latinoamericanos que han venido a habitar en territorio ibérico como consecuencia de una decisión que tomaron sus padres o responsables a cargo (Feixa, 2006; Delpino, 2007; Alegre - Subirats, 2007).²

Para una adecuada comprensión de un escenario semejante al descrito, los científicos sociales estadounidenses vienen trabajando en la conceptualización y medición del fenómeno del desarrollo cívico.³ Por éste, entienden “la responsabilidad que los ciudadanos potenciales expresan que tienen y desean tener respecto a objetos políticos, es decir, qué están dispuestos a hacer para la transformación de su vecindario, ciudad y país”. Este concepto, según Boyte y Skelton (1997), supone que la gente asume su condición ciudadana y está dispuesta a trabajar para la mejora de su ambiente político de inserción. De esta manera, el desarrollo cívico se convierte, cuando es aplicado a población adolescente, en un indicador indirecto de la integración cívico-política de la misma.⁴

La aplicación del concepto de desarrollo cívico ha permitido, a la vez, la obtención de información respecto de las variables ambientales e individuales que determinan la existencia de la asunción, por parte de los individuos sometidos a estudio, de valores puntuales en conocimiento político, atención política, participación política, eficacia política y tolerancia política, todas ellas dimensiones propias del desarrollo cívico. El estudio científico del desarrollo cívico alcanzado por los individuos y los colectivos a los que éstos pertenecen se encuentra enmarcado en la perspectiva anglosajona sobre cuestiones de ciudadanía, cultura política y su preocupación respecto de las competencias cívicas que entre los miembros de una sociedad democrática deber ser estimuladas (Putnam, 1971; Inglehart, 1988; Verba - Schlozman - Brady, 1995). Generalmente, los

resultados conseguidos a partir de la aplicación de esta metodología han permitido discriminar, por clase socio-económica y grupo étnico-cultural de pertenencia, las características propias de cada colectivo poblacional. Así, se ha detectado que, para el caso norteamericano, adolescentes de origen latinoamericano poseen un nivel de desarrollo cívico inferior que el evidenciado entre sus pares provenientes de familias anglosajonas (Torney Porta - Barber - Wilkenfeld, 2007).

En el nuevo escenario español, caracterizado por la llegada de inmigración masiva, la medición del desarrollo cívico en estudiantes de la escuela secundaria constituye una posibilidad para el tratamiento, tanto académico como político, de la integración cívico-política (real y deseable) de la población recientemente establecida en su territorio. En tal sentido, este trabajo pretende responder a lo previsto en los objetivos del “Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración 2007-2010” del gobierno de España. El mismo establece la necesidad de realizar estudios y análisis periódicos acerca de la situación social de la población de origen extranjero, con el objeto de identificar las necesidades en la integración de esta población y contar con criterios esclarecidos para la adecuación del sistema educativo a la atención de un alumnado cada vez más heterogéneo y que no se presupone transitorio.

Este artículo forma parte de un proyecto de investigación que pretende contribuir a la detección de las áreas deficitarias en lo que respecta a las “*competencias ciudadanas*” de los inmigrantes, para proceder al diseño e implementación de políticas públicas (fundamentalmente, en el campo de la educación) para la reversión de escenarios no deseados. Una vez conocidas las carencias de la población, según sectores, y los factores causantes de éstas, puede pensarse en la preparación de instrumentos educativos (y de otro tipo) que permitan que aquellos sujetos que se encuentran en situación de marginación cívico-política puedan adquirir las herramientas cívicas de las que se ven privados.⁵

A pesar, como se dijo, de lo prolífico de la investigación en la materia en la academia norteamericana, no se registran antecedentes de trabajos similares en países pertenecientes a la comunidad iberoamericana.⁶ A la vez, este tipo de estudios reviste, en el marco del contexto académico español y europeo, una importancia y urgencia particulares por lo que es el proceso reflexivo generado en torno al tipo de ciudadanía deseada para los miembros del colectivo inmigrante. La afirmación reiterada en

círculos académicos y políticos acerca de la situación de *infraciudadanía* (por los derechos políticos que les son negados) en la que se encuentran los inmigrantes en Europa obliga a no soslayar el carácter primordial que poseen este tipo de investigaciones (Solé, 2006; Nair, 2007).

En función de lo comentado, el objetivo de este texto es, en primer lugar, comentar los resultados de las investigaciones llevadas a cabo sobre cultura política y desarrollo cívico de la población inmigrante de origen latinoamericano residente en España. En un primer apartado, de manera muy escueta, se hablará acerca de los hallazgos en materia de las percepciones que sobre las instituciones políticas españolas poseen los miembros adultos del colectivo latinoamericano. En un segundo acápite, en el que se retornará a la situación de los inmigrantes adolescentes, se presentarán los resultados sobre el nivel de desarrollo cívico de los estudiantes de origen latinoamericano, en comparación a otros colectivos poblacionales, en el segundo año de bachillerato en la escuela secundaria española.⁷ En este apartado, los resultados obtenidos serán también analizados a la luz de otras variables que pueden ilustrar sobre la cuestión: se explorarán las diferencias según género y ciudad de residencia. Lo descubierto será discutido en función de la naturaleza limitada de los datos con los que se ha trabajado.

En un tercer capítulo, se hará mención de la actuación que diferentes actores sociales pueden llevar a cabo, en el marco de concertaciones público-privadas, para favorecer la integración cívico-política de los miembros de colectivos inmigrantes radicados en España y, de esa manera, evitar la creación de *segmentos sociales* sometidos a situaciones de marginación cívico-política. Finalmente, se expondrán las conclusiones sobre la evidencia científica presentada y sobre las propuestas de acción discutidas.⁸

II. La percepción y evaluación de los inmigrantes latinoamericanos sobre las instituciones políticas españolas

El colectivo de ciudadanos iberoamericanos que han decidido radicarse en territorio ibérico ha contribuido a la transformación de la matriz demográfica española. Este grupo procede, como se dijo, de un subcontinente con una experiencia democrática reciente y en el que la

sociedad afirma encontrarse alejada de los principales actores y procesos político-institucionales (Zovatto, 2002; Biderbost, 2007). La literatura politológica no ha explorado la naturaleza de los elementos que los individuos involucrados en una experiencia migratoria consideran para la realización de un ejercicio de contraste entre las instituciones políticas de la sociedad de origen y sus equivalentes en la sociedad de acogida (Parra, 2007; Yruela - Desrues, 2007).

Frente a este déficit académico, se llevó a cabo, desde el Instituto de Estudios de la Universidad de Salamanca, un estudio sobre la *percepción que poseen los inmigrantes (adultos) sobre la institucionalidad política española y aquéllas existentes en el sitio del que proceden*. Luego de la puesta en marcha de un número importante de entrevistas en profundidad, realizadas a partir de la definición de un riguroso muestreo tipológico, los *hallazgos de la investigación* delatan que la población inmigrante de origen latinoamericano en España se encuentra en óptima situación para facilitar, desde distintos estamentos sociales, su *integración cívico-política* en la geografía por la que ha optado vivir.

En primer lugar, los resultados de la investigación destacan el *carácter positivo* de las percepciones de los inmigrantes iberoamericanos sobre las instituciones políticas españolas y de la evaluación del bienestar que las mismas proveen (en comparación a sus pares latinoamericanas). En el contexto del proceso de (re)socialización política adulta por el que atraviesan los inmigrantes, tal resultado importa un capital valioso y un conjunto no desdeñable de *desafíos*. Este descubrimiento confirmó la primera hipótesis de trabajo con la que se iniciaba el estudio y que intuía que las instituciones políticas españolas, tanto a nivel genérico como desde la posesión de rasgos peculiares, se encontrarían mejor percibidas en el discurso inmigrante.

En segundo lugar, en el relato de los inmigrantes iberoamericanos, *la corrupción y la pertenencia de España al proyecto de integración de la Unión Europea* se constituyeron en los factores que influyeron en el contraste inter-institucional realizado. En tal sentido, el tesoro que encierra la institucionalidad político-democrática española se vincula, fundamentalmente, a la no presencia (percibida) en ella de prácticas corruptas que, según la apreciación de los inmigrantes latinoamericanos, son causa y consecuencia del estadio de subdesarrollo en el que se encuentran las sociedades de las que provienen. A la vez, la Unión Europea, en tal cuadro situacional, constituiría el garante último del apego a la legalidad en el escenario político español.

En tercer lugar, según lo evidenciado en el relato de los inmigrantes, las lógicas subyacentes en la relación entre individuos e instituciones políticas y los modos en los que se manifiesta la participación política y el involucramiento en procesos de *accountability*, en uno y otro contexto, difieren considerablemente. Dichos comportamientos dependen, también de acuerdo con lo rescatado en el análisis de las entrevistas, de la imagen proyectada por las instituciones y por factores de naturaleza socioeconómica. En principio, para el *caso latinoamericano*, los individuos sostienen que, como consecuencia del descreimiento en la actuación de los poderes públicos, la mejor canalización de demandas es aquella que acaece en el marco de *canales informales*. Por el contrario, para el *caso español*, se presume que, como resultado de un correcto funcionamiento de las instituciones públicas, el ciudadano puede hacer uso de las *vías formales* para hacer conocer sus requerimientos particulares a las autoridades políticas.

Tal cuadro situacional obliga a plantearse cuál es la trayectoria ideal que, como ciudadanos, el Estado español desea y plantea para sus nuevos habitantes. Asimismo, el juicio positivo de los inmigrantes latinoamericanos sobre las instituciones políticas españolas se suma al hecho, ya advertido en las conclusiones de otras investigaciones, de que, en principio y siguiendo los conceptos incorporados en la producción científica de Inglehart, existiría una aparente convergencia de valores entre la población autóctona y la población inmigrada (Díez, 2005). De tal modo, acaecería un abandono progresivo, por parte de los grupos inmigrados, de los valores de escasez (asociados conceptualmente a necesidades materiales) como parámetro para la consideración de su pertenencia a un contexto social dado para incorporar valores de autoexpresión (vinculados teóricamente a necesidades de índole postmaterial).

La verosimilitud de estos hallazgos facilitaría, como se apuntaba, *el proceso de integración de los colectivos inmigrantes* que se encuentren residiendo o lo hagan en el futuro próximo en España.⁹ En consecuencia, ¿cómo distintos actores sociales pueden colaborar en la puesta en marcha de mecanismos diversos que faciliten la integración cívico-política de los inmigrantes en España a los fines de evitar escenarios no deseados de guetificación como los evidenciados entre población de origen inmigrante en países del entorno europeo? A responder este interrogante se dedica el cuarto apartado de este artículo.

III. La medición del desarrollo cívico: el desempeño de estudiantes latinoamericanos, españoles y de otros orígenes

A. Apuntes metodológicos

Los resultados que se exponen en el presente acápite son el producto de una investigación que procura identificar los niveles de *desarrollo cívico* de los estudiantes (latinoamericanos, españoles y de otros orígenes) matriculados en el *segundo año del bachillerato* en la escuela secundaria española y cuáles son los factores, tanto individuales como ambientales, que influyen en la posesión de tales valores. La medición se realiza en este momento de la formación porque en tal instancia se encuentran, supuestamente, las personas que, dentro del sistema educativo, se encuentran más próximas a la adultez política¹⁰ (McIntosh *et al.*, 2007; Torney Porta *et al.*, 2007).

A los fines mencionados, se procedió a la identificación de los tres *centros educativos públicos* que en cada una de las siete ciudades más pobladas de España poseen mayor cantidad de alumnado de origen inmigrante.¹¹ La recolección de información se ha realizado sólo en centros públicos por dos motivos: en primer lugar, por limitaciones de tipo presupuestario y, en segundo término, porque, según datos del Ministerio de Educación y Asuntos Sociales, es la educación pública la que está recepcionando en mayor medida a la población de origen inmigrante (Alegre - Subirats, 2007).¹²

En el presente apartado se presentan los resultados sobre los niveles de desarrollo cívico evidenciados entre los encuestados. Las hipótesis de trabajo iniciales respecto a los niveles de desarrollo cívico con las que se planteó la investigación fueron:

a) Los adolescentes latinoamericanos escolarizados, aunque con diferencias según nacionalidad, presentarán un *nivel de desarrollo cívico inferior* al registrado entre sus compañeros nativos españoles.

b) Por una *cuestión idiomática y de similitud cultural*, se estima que el nivel de desarrollo cívico de los latinoamericanos será superior al evidenciado entre los miembros de otros colectivos inmigrantes (marroquíes, subsaharianos, orientales y/o europeos del Este, entre otros).

c) No se prevén diferencias relevantes causadas por cuestión de *género* entre los estudiantes latinoamericanos.¹³

B. Competencias cívicas y colectivo poblacional

¿Cuáles son los resultados preliminares sobre los niveles de *desarrollo cívico* luego de haberse procesado los datos de centros educativos de Barcelona, Sevilla y Valencia?¹⁴ En primer lugar, al realizarse la correspondiente comparación de medias de desarrollo cívico entre colectivos poblacionales (españoles, latinoamericanos, musulmanes y/o islámicos, orientales, europeos occidentales y europeos del Este), se confirma parcialmente la hipótesis adelantada. El alumnado de origen español es el que mejor se posiciona en términos de desarrollo cívico.

El *colectivo latinoamericano*, por debajo del español, no supera, como se supuso inicialmente, al resto de los colectivos inmigrantes. En esta muestra, poseedora de las limitaciones apuntadas, parecería que la similitud cultural entre latinoamericanos y españoles no hubiera influido para catapultar al primer grupo, dentro de los colectivos inmigrantes, al primer lugar en términos de desarrollo cívico. Con una media de 10,24 puntos, el colectivo latinoamericano se encuentra por detrás del colectivo que engloba a estudiantes provenientes de los países ex comunistas de Europa del Este y que posee una media de 11,10 puntos.¹⁵ Por detrás del colectivo latinoamericano se encuentran los colectivos islámico y oriental, con valores (8,91 para el primero y 7,90 para el segundo) en algunas dimensiones que concurren a la composición del desarrollo cívico que, como se verá más adelante, pueden estar reflejando un importante retraso en su proceso de integración cívico-política en la sociedad de acogida.¹⁶ Para una mejor comprensión de lo aquí referido, ver Gráfico N° 1.

Cuando el análisis es realizado en relación con cada una de las dimensiones del desarrollo cívico, la pauta mencionada parece mantenerse. En el caso del *conocimiento político* (el cual fue medido con preguntas elementales sobre la realidad política española), la distancia entre el alumnado autóctono y su equivalente inmigrante es, cuanto menos, preocupante. Mientras el colectivo español presenta un nivel promedio de conocimiento político de 2,11 puntos (sobre un total de 5), el colectivo inmigrante que le va en saga es el de Europa del Este (con 1,80 puntos). Como tercer colectivo, emerge el de *estudiantes de origen latinoamericano* (con 1,09 puntos). En este caso, sorprende negativamente el puntaje registrado por el colectivo oriental (0 puntos).¹⁷ Sobre lo registrado en esta dimensión, debe decirse que la escuela secundaria ha permitido la llegada a la adultez política de

estudiantes con un déficit notorio en materia de conocimientos básicos sobre cuestiones cívico-políticas propias de la sociedad de acogida. Para una mejor comprensión de lo aquí referido, ver Gráfico N° 2.

La situación es otra al hablar de *atención política* (la cual fue medida con preguntas con respecto al seguimiento, a través de los medios de comunicación y la discusión familiar, de la política nacional). En este caso, los valores de todos los colectivos poblacionales con cierta entidad cuantitativa dentro de la muestra (español, latinoamericano, europeo del Este, islámico y oriental) se encuentran cercanos. Sin embargo, son *latinoamericanos* y europeos del este quienes presentan mayores niveles de atención política (3,00 puntos sobre 5,00 en ambos casos). Por detrás de éstos, se encuentra el colectivo español con 2,97 puntos. El puntaje del colectivo oriental (2,70) no se encuentra tan rezagado del resto como el observado en la dimensión precedente. La *convergencia* de puntajes en esta dimensión permite adelantar que si bien existe por parte de los alumnos inmigrantes un relativo interés por la realidad política de la sociedad de acogida, ello no implica incorporación de conocimientos elementales sobre la misma. Las *características pedagógicas* que asume la impartición de los contenidos cívico-políticos y el *background familiar* pueden estar influyendo en ello. Para una mejor comprensión de lo aquí referido, ver Gráfico N° 3.

La dimensión de la *participación política* potencial delata una situación que debe ser monitoreada para la no facilitación de generación de situaciones de *infraciudadanía* (Solé, 2006; Nair, 2007). Mientras los colectivos español y europeo del Este, con los niveles más altos, presentan valores semejantes (2,47 y 2,40 puntos respectivamente), el resto de los colectivos presentan retrasos de diferente gravedad. El colectivo musulmán (pequeño en esta muestra) presenta 2,33 puntos y el *colectivo latinoamericano*, 2,16 puntos. Nuevamente, el colectivo oriental se posiciona por detrás del resto. Su participación política potencial es de sólo 1,40 puntos (a un punto del colectivo español).¹⁸ Esta *inhibición* participativa hallada entre los estudiantes de origen inmigrante puede estar sugiriendo la existencia de un sub-reconocimiento, por parte de aquéllos, de lo que son sus derechos como ciudadanos (independientemente de haber o no adquirido la nacionalidad española por la vía de la naturalización) (Pajares, 2005; Zapata - Götsch, 2009). Para una mejor comprensión de lo aquí referido, ver Gráfico N° 4.

En relación con la dimensión *eficacia política*, los guarismos se modifican sorpresivamente. En este caso, los estudiantes fueron interrogados respecto de su capacidad para la comprensión (intelectual) de la realidad política y en relación con la influencia que pueden ejercer sobre las decisiones gubernamentales¹⁹ (Niemi - Chapman, 1998). Al igual que en la dimensión previa, el colectivo español presenta los valores más elevados (1,97 puntos sobre 3 puntos). Sin embargo, el colectivo oriental, en las últimas posiciones en parte importante de las dimensiones aquí estudiadas, asciende al segundo lugar con 1,80 puntos. El *colectivo latinoamericano* se encuentra en cuarto lugar (con 1,48 puntos) y por detrás del grupo de estudiantes procedentes de los antiguos países comunistas de Europa del Este. Finalmente se encuentra el colectivo islámico o musulmán.²⁰ El *alejamiento psicológico* del mundo de la política, denotado por la posesión de bajos niveles en esta dimensión, puede encontrarse afectando negativamente la participación política futura de determinados colectivos poblacionales. Para una mejor comprensión de lo aquí referido, ver Gráfico N° 5.

Finalmente, en la quinta de las dimensiones, la *tolerancia política*, el colectivo español otra vez se ubica en primer lugar con 2,76 puntos sobre 3 puntos. Los *latinoamericanos* se ubican en segundo lugar con 2,56 puntos. Los colectivos europeo del Este (2,30 puntos), oriental (2,00) y musulmán (1,50) continúan, en ese orden, en la escala.²¹ Como es posible apreciar, parecería haber dos grupos diferenciados: uno conformado por estudiantes de *origen occidental* (español, latinoamericano y europeo del Este) y otro compuesto por alumnos procedentes de *culturas no occidentales* (orientales y musulmanes). El colectivo islámico, aunque con una presencia reducida en la muestra, es el que presenta menores niveles de tolerancia política. Este rezago resulta más significativo con el siguiente dato: mientras el 75% de los alumnos españoles y el 48% de los latinoamericanos se ubica en el nivel más alto de tolerancia política, el 0% de los alumnos de origen islámico se ubica en tal posición. Para una mejor comprensión de lo aquí referido, ver Gráfico N° 6.

En la aplicación de la *prueba t* para muestras independientes a los colectivos, por un lado español y, por otro lado, de origen inmigrante (genérico), al desarrollo cívico y a sus distintas dimensiones, las diferencias entre los grupos son significativas para todo excepto, según se anticipaba, para la atención política. Esta es la única dimensión en la que existe cuasi-

coincidencia entre los valores asumidos por uno y otro colectivo. Su nivel de significación es ,995. Para el desarrollo cívico y para el resto de sus dimensiones, los niveles de significación son próximos a ,000.²² Estos resultados preliminares parecen coincidir con aquellos a los que se ha arribado en investigaciones norteamericanas (Rodríguez - Morrobel - Villarruel, 2003; Torney Purta *et al.*, 2007). Para una comparación visual de las medias reseñadas en los párrafos precedentes y de sus desviaciones típicas en las distintas dimensiones, ver la Tabla N° 1. Para la observación de los resultados de la aplicación de la *prueba t*, ver la Tabla N° 2.

C. Género e inmigración: riesgo de doble exclusión

Al compararse la *performance* en desarrollo cívico según género, los hallazgos resultan interesantes. Como es posible apreciar en el Gráfico N° 7 y en la Tabla N° 3, en términos globales, los varones (independientemente del colectivo poblacional al que pertenezcan) superan en desarrollo cívico a las mujeres. Su media es más alta (12,56 para hombres y 10,55 para mujeres). A la vez, los varones alcanzan los valores más altos (superan el umbral de los 17,50 puntos). Las mujeres, por el contrario, cuentan en su haber con los valores más bajos registrados en materia de desarrollo cívico. En el interior de las dimensiones del desarrollo cívico, los varones presentan registros más elevados en conocimiento político, atención política, participación política y eficacia política. Por el contrario, las mujeres superan a los varones en tolerancia política.

Al procederse a la aplicación de la *prueba t* para muestras independientes al cruce de variables entre género y desarrollo cívico (Tabla N° 4), las diferencias resultan significativas tanto para el fenómeno en términos globales (,000 de nivel significación) como para las siguientes dimensiones: conocimiento político (,000), atención política (,000) y eficacia política (,000). Las diferencias no resultan significativas en el caso de la participación política (,084) y de la tolerancia política (,096). Los varones, según esta muestra inicial, parecen conocer más la realidad política, buscan información sobre ella en mayor medida a través de los medios de comunicación y dicen comprender e influir mejor en lo político que las mujeres encuestadas.

Cuando se discrimina por género en el interior de cada colectivo poblacional, los resultados asumen una pauta, semejante a la enunciada en

términos globales, en el caso de los grupos con mayor representación en esta muestra (español y latinoamericano) (Gráfico N° 8). Los varones españoles poseen un nivel de desarrollo cívico de 13,37 puntos y las mujeres, de 11,07 puntos. Los varones *latinoamericanos* superan a las mujeres españolas con una media de 11,25 puntos. Las mujeres latinoamericanas presentan un promedio de 9,76 puntos. Tanto los varones españoles como los latinoamericanos superan al colectivo femenino respectivo en todas las dimensiones del desarrollo cívico, con la única excepción de lo vinculado a la tolerancia política. Las mujeres de ambos orígenes parecen estar más dispuestas, por un lado, al diálogo y al intercambio de pareceres con sus opositores políticos y, por el otro, a la aceptación de los avances acaecidos en materia de legislación en Europa occidental.

Este conjunto de descubrimientos en materia de género representa un llamado de atención que deberá ser corroborado una vez recogida y analizada la muestra nacional completa. Por el momento, en función de estos datos preliminares, puede afirmarse que las estudiantes extranjeras constituyen el último colectivo por su registro en desarrollo cívico. Este desfase en su integración cívico-política en la sociedad de acogida parecería ser producto de la posesión simultánea de dos rasgos: el ser inmigrantes y el ser mujeres.²³

IV. Concertación público-privada e integración cívico-política de los inmigrantes. Propuestas de acción

Sin lugar a dudas, la principal responsabilidad en relación con la puesta en marcha de políticas de integración cívico-política de inmigrantes en la sociedad de acogida le compete al *Estado* en sus diferentes instancias (central, autonómica y local). A los fines de no propiciar la existencia de escenarios en los que los inmigrantes (independientemente de su origen) atraviesen por una situación contradictoria o paradójica en la que, si bien evalúan positivamente a las instituciones políticas de la sociedad receptora, se encuentran en un situación legal y real de *infraciudadanía* según lo descripto por numerosos autores y la evidencia científica referida en estas páginas, deben encararse una *serie de transformaciones* en el sistema político español (Del Águila, 2005; Ovejero, 2005; Solé - Cachón, 2006). La

primera de ellas, implementada desde mediados de 2008 y no resistida (al menos discursivamente) por ninguno de los partidos políticos con representación parlamentaria a nivel nacional en España, ha sido ya adelantada por el actual gobierno del PSOE: reconocimiento del *derecho al voto* (tanto activo como pasivo) en elecciones municipales por parte de la población inmigrante originaria de aquellos países en los que exista reciprocidad a tales efectos con los colectivos españoles asentados en aquellos territorios.²⁴

La segunda de estas transformaciones, atada a la anterior, pero poseedora de una entidad autónoma, se vincula con la necesidad de que los *principales resortes políticos-institucionales españoles incorporen, en sus respectivos procesos decisivos, a miembros de origen inmigrante* (que hayan o no optado por la vía de la adquisición de la ciudadanía española). Esta práctica se ha incrementado, de manera importante, desde inicios del presente decenio y se ha evidenciado, fundamentalmente, en la incorporación de inmigrantes en órganos ejecutivos en los que se discute la gestión del fenómeno migratorio.²⁵ En vistas a favorecer una inclusión más amplia (y no meramente ceñida a lo estrictamente migratorio), la presencia extranjera debe existir también en instancias ejecutivas en las que se proceda a la toma de decisiones sobre cuestiones vinculadas a educación, salud, seguridad y justicia, áreas todas ellas que, por su carácter universal, incumben también a estos ciudadanos *recién llegados*.

El tercero de los cambios requeridos con el fin de posibilitar la integración cívico-política de la población foránea se ubica a medio camino entre *la política de recepción y gestión de la inmigración y la política educativa*. En tal sentido, tres acciones concretas son necesarias. Por un lado, en el marco del actual sistema educativo español, debe reforzarse la formación respecto al nuevo carácter de la sociedad española: el abandono de la monoculturalidad y el pasaje hacia la multiculturalidad no transitoria (como ciertos sectores de talante conservador prefirieron creer en el pasado), sino permanente.²⁶ Por otro lado, en vistas a favorecer la resocialización de quienes por su edad han abandonado el sistema educativo, una herramienta fundamental para el logro de la integración cívico política de los nuevos españoles reside en las *campañas de sensibilización* tanto de tipo universal como focalizado. Así como han venido desarrollándose con éxito relativo campañas en materia de visualización positiva de la llegada de población inmigrante, en función del objetivo aquí planteado, deben diseñarse nuevas estrategias comunicacionales que favorezcan la identificación del inmigrante como un nuevo ciudadano al que se le reconocen derechos y obligaciones en el plano

de lo político. Finalmente, en el contexto de la acogida del inmigrante en la sociedad española receptora, debe también trabajarse en la dimensión cívico-política de aquélla: la organización de *cursos formativos* tendientes a dotar al inmigrante de los instrumentos cívico-políticos propios del espacio geográfico en el que han decidido vivir es, sin dudas, tarea primaria del Estado.²⁷ En estos espacios curriculares, se debe estimular la adquisición, por parte del inmigrante, de códigos básicos y específicos sobre las formas y contenidos que particularizan la vida política de la sociedad en la que está insertándose.

Por fuera del aparato estatal, distintos actores sociales pueden aportar sustantivamente al aumento en los niveles de integración cívico-política de los inmigrantes. La *concertación público-privada* se erige, en tal sentido, en un instrumento primordial para la puesta en marcha de procesos sociales que faciliten la integración de la población inmigrada. Desde la valoración positiva del fenómeno migratorio en relación con lo que el mismo implica en términos de codesarrollo (es decir, el desarrollo que promueve tanto en la sociedad receptora de inmigrantes como en aquella desde la cual proceden), diferentes estamentos de la vida social española pueden colaborar con las autoridades políticas para la facilitación de una equilibrada y reflexiva incorporación de los colectivos de origen inmigrante (Solana, 2008; Vives, 2008).²⁸ Tanto las acciones encaradas fundamentalmente por las autoridades públicas como aquellas cuyo diseño, implementación y evaluación es compartida con otros protagonistas sociales deben fundarse en miradas interculturales que, atendiendo y respetando las tradiciones y costumbres de los miembros de los colectivos inmigrantes, procuren dotarles de las herramientas imprescindibles para su conversión en ciudadanos plenos de la sociedad que les acoge (Nair, 1997). ¿Qué actividades pueden, entonces, ser llevadas a cabo desde diferentes instancias sociales al respecto en la España caracterizada por la llegada masiva de inmigrantes?

En primer lugar, una labor fundamental corresponde a los medios de comunicación. Los *mass media* españoles, a partir de la inclusión de la temática en su agenda, pueden contribuir eficazmente a naturalizar el rasgo de ciudadanos políticos que corresponde a los inmigrantes independientemente de su procedencia. Tal labor puede ser llevada a cabo tanto desde *espacios periodísticos* como en *relatos ficcionados* en los que la imagen del “*inmigrante-ciudadano pleno*” se proyecte como normal. En este tipo de

acciones es cuando se observa que los medios de comunicación asumen la responsabilidad social que les compete como agentes sociales y guardianes culturales. La emisión, a través de los *mass media*, de mensajes sesgados ideológicamente y/o contrarios a la valoración positiva de la llegada de inmigrantes puede incidir en la modificación de pautas culturales integracionistas y respetuosas del fenómeno migratorio extendidas entre los miembros autóctonos de la sociedad de acogida. En tal sentido, la creación y multiplicación, dentro de los medios de comunicación, de la figura de los “comités de ética periodística y audiovisual”, debe coadyuvar para la generación de una permanente reflexión en torno a los discursos que, sobre éste y otros fenómenos, son reproducidos y cómo los mismos re-estructuran la realidad social que los decodifica (Bañón, 2007; Muñiz - Igartua - Otero, 2007; Van Dijk, 2007).

Sin lugar a dudas, las *organizaciones no gubernamentales*, aún más las de definición cívico-política, deben ser protagonistas en este proceso. Su colaboración en campañas de sensibilización, la formación interna que brindan a sus miembros, la elaboración de material bibliográfico adecuado al propósito aquí enunciado, la capacitación a la población inmigrante en materia de reglas cívico-políticas de la sociedad receptora, el uso de la información con la que cuentan como insumo de las políticas públicas y la incorporación plena en su seno de individuos de origen inmigrante contribuyen a la evitación de escenarios en los que el inmigrante radicado en España se encuentre en situación de *infraciudadanía*. Las organizaciones que aglutinan a inmigrantes de diferentes orígenes también deben ser entendidas como parte de este universo. El acceso tanto de unas como otras a los procesos públicos de tomas de decisión resultan fundamentales para medir el nivel de integración cívico-política que poseen los inmigrantes en la sociedad en la que han elegido radicarse (Morales - Ortega, 2006).

Las *empresas* pueden convertirse en excelentes *partners* de las autoridades políticas en vistas a facilitar la integración de la población inmigrante. Según pudo apreciarse en el seminario, organizado conjuntamente entre el Foro Ecuménico Social y el Instituto de Estudios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca sobre “*Inmigración latinoamericana, espíritu emprendedor y responsabilidad social corporativa*”,²⁹ las corporaciones españolas están llevando a cabo un arduo y concienzudo trabajo en los planos de incorporación laboral, estímulo al espíritu emprendedor y acceso al mercado

de consumo de la población inmigrante. Sin embargo, su labor no debe apartarse definitivamente allí.

Resulta necesario avanzar hacia un compromiso mayor en el que, con presupuesto empresario, se colabore con otros actores sociales con el objetivo último de favorecer la plena integración cívico-política de los inmigrantes. Programas que procuren sensibilizar a la población española sobre la cuestión y otros que doten de competencias ciudadanas a los inmigrantes que carezcan de ellas pueden contar con el apoyo económico e institucional de empresas españolas que pueden o no poseer intereses en los mercados de los cuales provienen los colectivos inmigratorios (Biderbost - Boscán, 2008). Las experiencias de IBM y de Prudential Insurance Company of America en los Estados Unidos de América pueden constituir un referente en la materia para la puesta en marcha de programas semejantes por parte de empresas españolas (Yates, 2006).

Las *Iglesias*, por la especial dinámica comunitaria que promueven entre sus feligreses, son actores fundamentales a la hora de facilitar la integración cívico-política de los inmigrantes. El individuo que recién arriba a la sociedad de acogida y se incorpora a una comunidad religiosa, independientemente de cuál sea ésta, cuenta con más herramientas para enfrentar como sujeto político los resortes institucionales de su nuevo escenario. La evidencia científica sostiene que existe una elevada correlación entre la pertenencia a un colectivo religioso y el involucramiento, simultáneo o *a posteriori*, en actividades cívicas (Youniss - McLellan - Su - Yates, 1999).

Las comunidades religiosas proveen la oportunidad de trascender el núcleo familiar de referencia y, de esa manera, facilitar la discusión sobre la realidad social y la conexión entre los fenómenos individuales y los fenómenos sociales (Hofer, 2006). En tal sentido, la dimensión religiosa de la integración de los inmigrantes se encuentra asociada (a modo de mecanismo activador) a la dimensión cívico-política.³⁰ Por ello, el *diálogo ecuménico inter-eclesial* puede contribuir a la creación de escenarios de equilibrio y paz social en una sociedad como la española, que se ha visto enriquecida, en los últimos años, por la llegada de inmigrantes que profesan credos diversos.

Por último, las *universidades y centros de investigación* españoles deben involucrarse en este proceso. Sus aportes pueden hallarse en dos vías diferentes. La primera de ellas se vincula a una de las tareas que, por definición, es encomendada a las casas de altos estudios: la *investigación* sobre la temática

de la incorporación cívico-política de los inmigrantes. Si bien los esfuerzos hechos en la materia hasta el momento son escasos, en los últimos años se ha acentuado el interés por averiguar cuán integrados políticamente se encuentran los inmigrantes en España. En tal sentido, desde la Universidad de Salamanca se ha procedido a la creación del (ya comentado) primer *observatorio sobre desarrollo cívico* en alumnado tanto de origen inmigrante como autóctono en la escuela secundaria española.³¹ La participación de la Fundación CIDOB (Barcelona) en el *Migrant Integration Policy Index* y los esfuerzos llevados a cabo en el marco del CAPSOCINMIG, proyecto a nivel europeo coordinado por la Universidad de Murcia, han permitido la generación de información sobre los niveles de integración cívico-política de población adulta de origen inmigrante.³²

La segunda de las vías a través de las cuales la universidad española puede inmiscuirse en el problema es la relacionada con sus prácticas de *responsabilidad social universitaria*. Un ejemplo de ello puede hallarse en la formación de grupos voluntarios conformados por docentes, alumnos de grado y postgrado y personal administrativo que tengan por fin último, a través de instrumentos diversos (apoyo a entidades del tercer sector y asociaciones que agrupan a inmigrantes de diversos orígenes, creación de material audiovisual y escrito, promoción y encauzamiento del diálogo con las autoridades políticas, entre otros), la generación de autoestima cívico-política entre los miembros del colectivo inmigrante que se encuentren en situación desventajosa al respecto. De esta manera, las universidades españolas actúan positivamente sobre la realidad social en la que se encuentran insertas y colaboran estratégicamente en los procesos de inclusión de uno de los sectores poblacionales menos aventajados al interior de las sociedades desarrolladas (Vallaey, 2007; Alternativa Responsable, 2009).

IV. Conclusión

La inmigración ha alterado el panorama demográfico y sociológico español. La monoculturalidad en la península ibérica es un dato histórico que no condice con la diversidad étnica hoy evidenciada. Esta metamorfosis ha provocado la atención tanto de los poderes públicos como de la comunidad académica en relación a cuál es el nivel de integración a la sociedad de

acogida que se está facilitando a los nuevos residentes. La dimensión cívico-política de la integración de inmigrantes, inicialmente subestimada, ha pasado a un primer plano luego del anuncio por parte del actual gobierno socialista del pretendido reconocimiento del derecho a voto, en condiciones de reciprocidad con la población española emigrada, a los extranjeros de origen no comunitario. Asimismo, la reciente inclusión a la currícula oficial de la escuela secundaria española de la asignatura “*Educación para la ciudadanía*” contribuye al interés, tanto académico como político, por esta esfera en la integración de los inmigrantes. El desarrollo cívico constituye, en ese sentido, un buen indicador de los niveles de integración cívico-política que presentan los adolescentes escolarizados al interior del sistema educativo español.

El colectivo inmigrante latinoamericano ha sido uno de los grandes protagonistas de esta revolución sociológica por la que ha atravesado España. En conjunto, los latinoamericanos representan el 35,25% del total de población extranjera que reside legalmente en territorio hispano. Esta corriente migratoria se ha caracterizado por ser profundamente feminizada (en comparación a otros grupos poblacionales), por encontrarse asentada, fundamentalmente, en Madrid, Cataluña, Andalucía y Valencia y por, según lo que delatan las estadísticas oficiales, estar adecuadamente integrada en lo laboral debido a que presenta un perfil ocupacional semejante al de la población autóctona (CEPAL, 2000; SEGIB, 2006; INE, 2008). ¿Es posible mantener este, en principio, diagnóstico positivo de su integración en lo que respecta a sus niveles de integración cívico-política?

Los hallazgos de investigación referidos en este documento ofrecen elementos para la reflexión que son conceptualmente diferentes, pero a la vez fácilmente integrables. En primer lugar, los adultos latinoamericanos radicados en España reconocen la superioridad, en términos de provisión de bienestar, de las instituciones políticas españolas, en detrimento de aquellas existentes en sus países de origen. Las primeras proyectan una imagen que las describe como más eficaces, más confiables, más transparentes, más flexibles y menos corruptas que sus equivalentes latinoamericanas. Este *tesoro* que encierra la institucionalidad política española, según el discurso de los inmigrantes latinoamericanos, permite concluir que existe una potencial predisposición, por parte de este colectivo, a vincularse activa y reactivamente con este entramado institucional. Ello apareja, en consecuencia, cierta perspectiva positiva en términos de toda actividad que tien-

da a la facilitación de su integración cívico-política. Este círculo virtuoso debe abandonar su estado de latencia y ser estratégicamente conducido.

En segundo lugar, en términos de desarrollo cívico, el colectivo conformado por adolescentes de origen latinoamericano se ubica por detrás no sólo de sus compañeros españoles sino también de los estudiantes originarios de los países de Europa del Este. La similitud cultural entre latinoamericanos y sociedad receptora no parece estar favoreciéndolos especialmente al respecto y se presentan niveles de desarrollo cívico desiguales inter-género. Debe rescatarse el hecho de que, excepto en los niveles de atención política, las diferencias son significativas en el resto de las dimensiones del desarrollo cívico entre alumnado español y alumnado de origen inmigrante (considerado este último colectivo como un todo). Los menores niveles de desarrollo cívico se acentúan cuando se habla de mujeres de origen inmigrante, situación que podría estar encubriendo la existencia de una doble lógica de marginación ciudadana. Género y origen nacional estarían configurando un nuevo escenario ciudadano en la España caracterizada por la llegada ingente de población inmigrante.

En lo que atañe al desempeño en materia de desarrollo cívico expuesto entre miembros de otros colectivos inmigrantes, los pobres niveles registrados por parte de los colectivos musulmán y oriental requieren de un seguimiento atento. En la muestra definitiva, habrá que confirmar si existe alguna especie de distribución, tal como se adelantó, de estudiantes según hemisferio cultural de procedencia: occidental y no occidental (al que pertenecerían aquéllos). De mantenerse esta tendencia, los esfuerzos realizados para facilitar la integración cívico-política de estos colectivos en sociedades que los han recibido más tempranamente en el tiempo deben ser estudiados y revisitados por las autoridades españolas encargadas de la gestión de los flujos migratorios.

A la vez, según los resultados de las investigaciones que vienen ejecutándose al respecto, la cantidad de años que un individuo de origen extranjero ha residido en España parece no facilitar su desarrollo cívico. ¿Qué otros factores están actuando entonces? Probablemente, el *background familiar*, tanto en materia socio-demográfica como en cuestión de desarrollo cívico, influye en la integración cívico-política de los estudiantes. Del mismo modo, la *calidad socio-pedagógica* del centro educativo al que asiste el alumnado puede poseer un efecto no menor sobre sus niveles de desarrollo cívico. Ambas vías están explorándose para desentrañar esta madeja que podría estar dela-

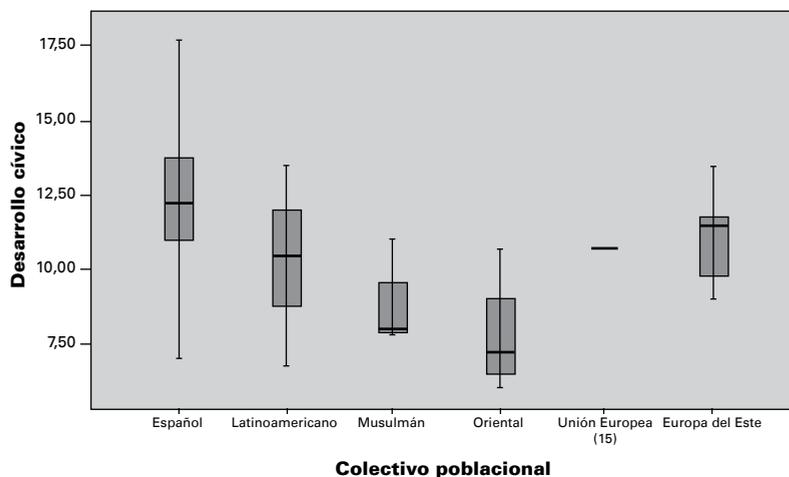
tando la génesis de un proceso no deseado de exclusión cívico-política. Estas variables pueden dar las pistas necesarias para el diseño, implementación y evaluación de planes genéricos y acciones puntuales que, en el marco de concertaciones público-privadas, tengan por objeto coadyuvar en la incorporación ciudadana de los inmigrantes (Biderbost, 2008).

En tal sentido, España asiste a un momento único en su historia: tiene la oportunidad de prevenir en el tiempo acontecimientos sombríos como los que enlutaron el panorama social francés con las revueltas de jóvenes descendientes de antiguos inmigrantes (a fines de 2005) o lo acontecido en Dinamarca y Holanda (con el enfrentamiento entre colectivos poblacionales étnicamente diferenciados a lo largo del último quinquenio). En estos últimos casos, si bien los miembros de estos colectivos poblacionales habitan en el territorio de los países mencionados ya, en algunos casos, en su tercera generación, no se había logrado desde la institucionalidad política el que se “*sintiesen*” formando parte de sus sociedades de acogida. La detección de los rasgos que presenta la cultura política entre los miembros de los colectivos inmigrantes puede representar un *input* informacional con el cual puedan revertirse eventuales *gaps* ciudadanos que, no trabajados correctamente, pueden conducir a situaciones de grave afectación a la calidad de la democracia en las sociedades receptoras de inmigrantes (Molina - Levine, 2007). Por ello, el trabajo en pos de la integración cívico-política constituye no sólo el reconocimiento de un derecho inalienable del sujeto inmigrante sino que, asimismo, favorece la convivencia social.

Por otro lado, debe decirse que gran parte de lo aquí expuesto sobre la sociedad española aplica, con las salvedades de cada caso en particular, a otros escenarios iberoamericanos en los que la población inmigrante es una constante y que, en efecto, también requiere de abordaje sostenible y sistemático. Costa Rica, Argentina, Venezuela, México y Chile, todos ellos países con una cuota importante de población de origen inmigrante (fundamentalmente latinoamericano), son ejemplo de lo comentado. Ello se vincula con lo que cada vez resulta más un pensamiento compartido: la inmigración como problema global, aún más entre países con una semejanza cultural indiscutible, requiere de soluciones multilaterales en las que, a partir de la colaboración entre los Estados como directores del proceso, puedan sumarse otros actores sociales como los referidos en estas páginas.

A lo largo del presente artículo se ha intentado contribuir al abandono de la idea de la inmigración como problema para que pase a ser entendida como oportunidad para la implicación de distintos actores sociales que, en colaboración con el Estado, ejecuten acciones tendientes a la facilitación de la integración cívico-política de la población inmigrante. Lo propuesto requiere de retroalimentación y reflexión conjunta y debe ser razonablemente equilibrado con procesos propiciadores de otras dimensiones de la integración (económica, laboral, socio-cultural y educativa) de los inmigrantes en las sociedades de acogida. El carácter ubicuo y recurrente, en la historia de la humanidad, de las migraciones, obliga a repensar constantemente los mejores mecanismos para su administración y a aceptarlas como componente estructural de la sociedad mundial. En consecuencia, miradas cortoplacistas sobre el fenómeno pueden culminar en la creación de panoramas sociales no deseables y difícilmente reversibles.

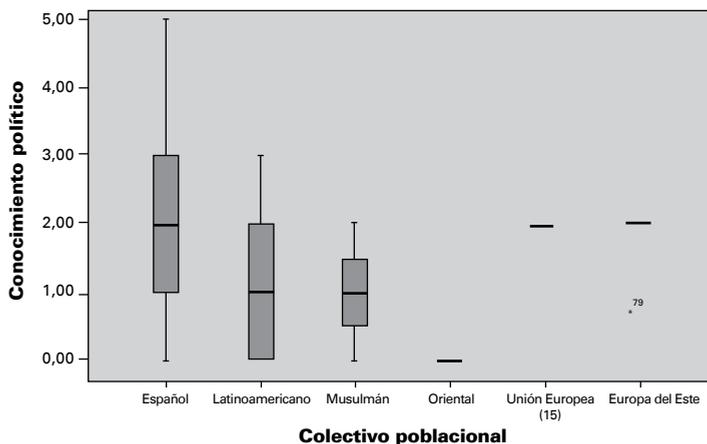
Gráfico 1
Nivel de desarrollo cívico
según colectivo poblacional



Nota: en el diagrama de caja del Gráfico Nro. 1, se observa la distribución de los individuos de cada colectivo poblacional. Por favor, observar que los valores más altos de desarrollo cívico sólo son poseídos por miembros del colectivo español.

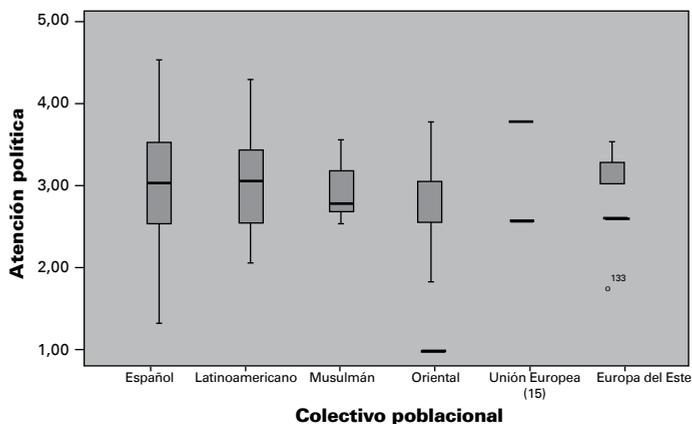
Fuente: Elaboración propia (2008).

Gráfico 2
Nivel de conocimiento político
según colectivo poblacional



Nota: se observa la distribución de los individuos de cada colectivo poblacional. Observar que los valores más altos de conocimiento político sólo son poseídos por miembros del colectivo español. Fuente: elaboración propia (2008).

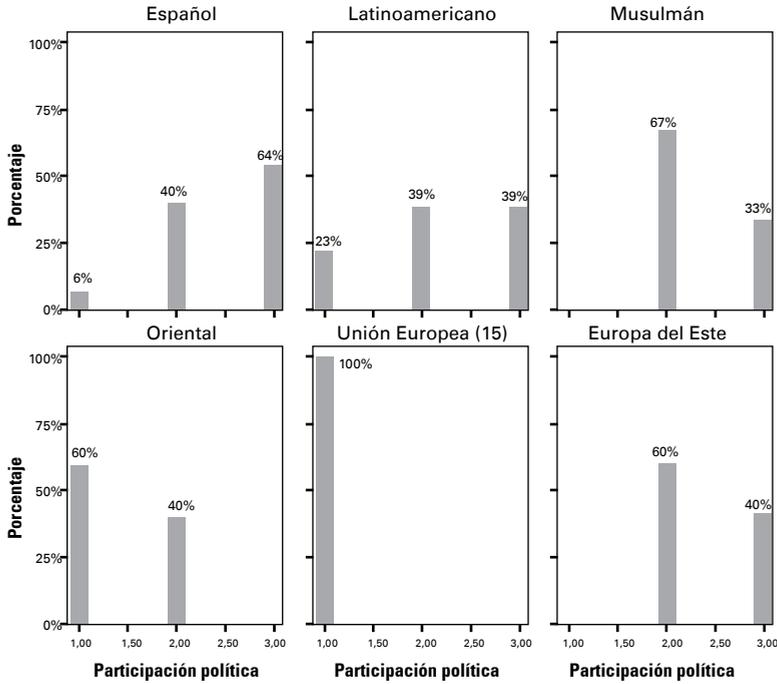
Gráfico 3
Nivel de atención política
según colectivo poblacional



Nota: se observa la distribución de los individuos de cada colectivo poblacional. Observar que la ubicación de la mediana es próxima (se ubica en el mismo rango de valores) entre los diferentes colectivos poblacionales.

Fuente: elaboración propia (2008).

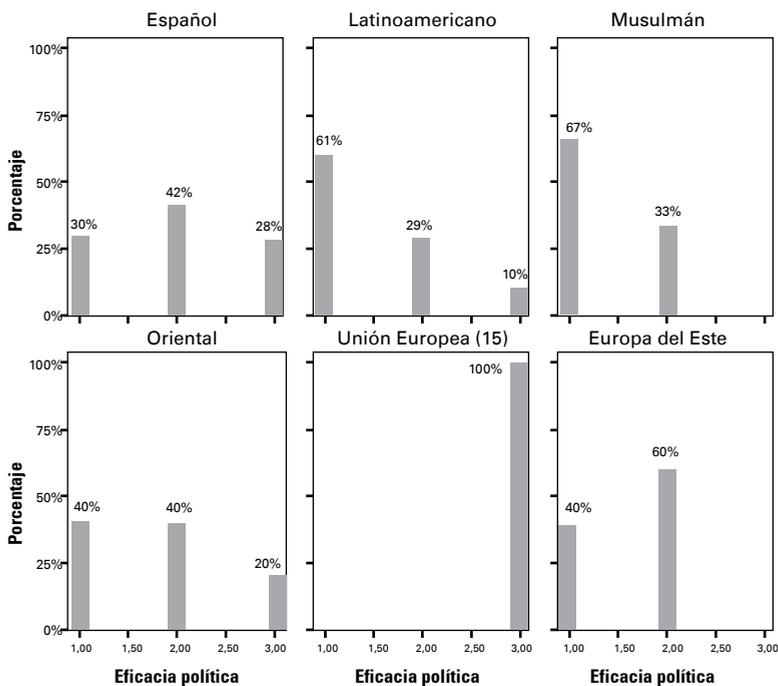
Gráfico 4
Nivel de participación política
según colectivo poblacional



Nota: se observa la distribución de los individuos de cada colectivo poblacional. Observar la concentración del alumnado de origen español en los valores más altos de participación política.

Fuente: elaboración propia (2008).

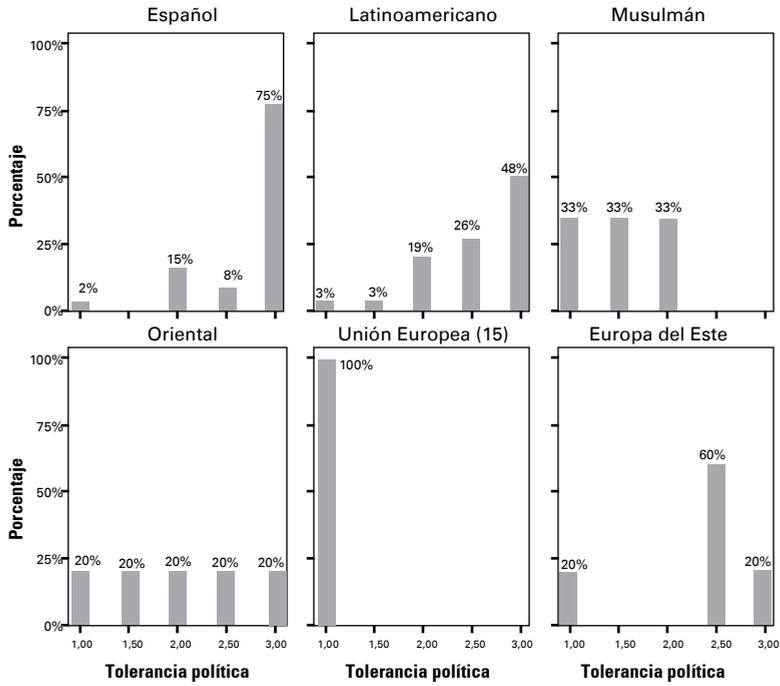
Gráfico 5
Nivel de eficacia política
según colectivo poblacional



Nota: se observa la distribución de los individuos de cada colectivo poblacional. Observar la concentración del alumnado de origen latinoamericano y musulmán en los valores más bajos de eficacia política.

Fuente: elaboración propia (2008).

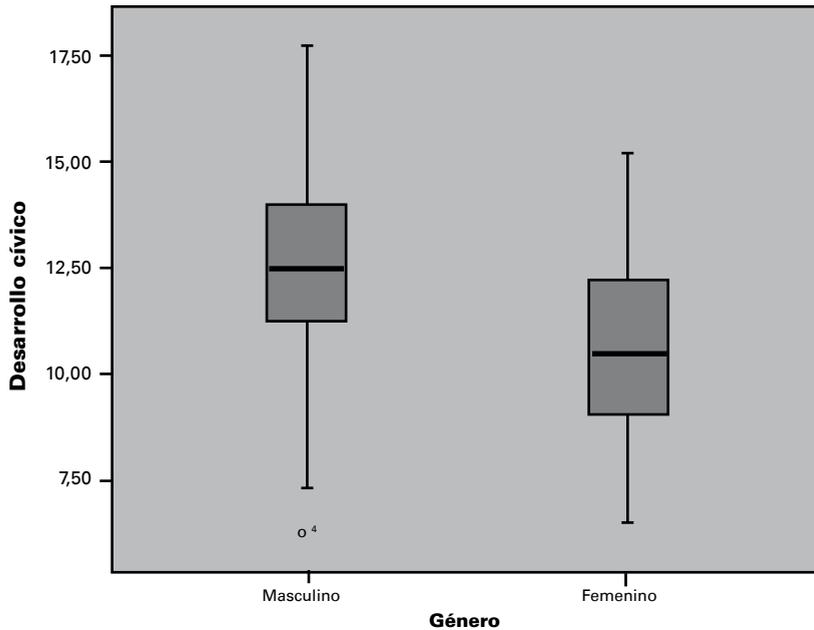
Gráfico 6
Nivel de tolerancia política
según colectivo poblacional



Nota: se observa la distribución de los individuos de cada colectivo poblacional. Observar la concentración del alumnado de origen español, latinoamericano y europeo del Este en los valores más altos de tolerancia política.

Fuente: elaboración propia (2008).

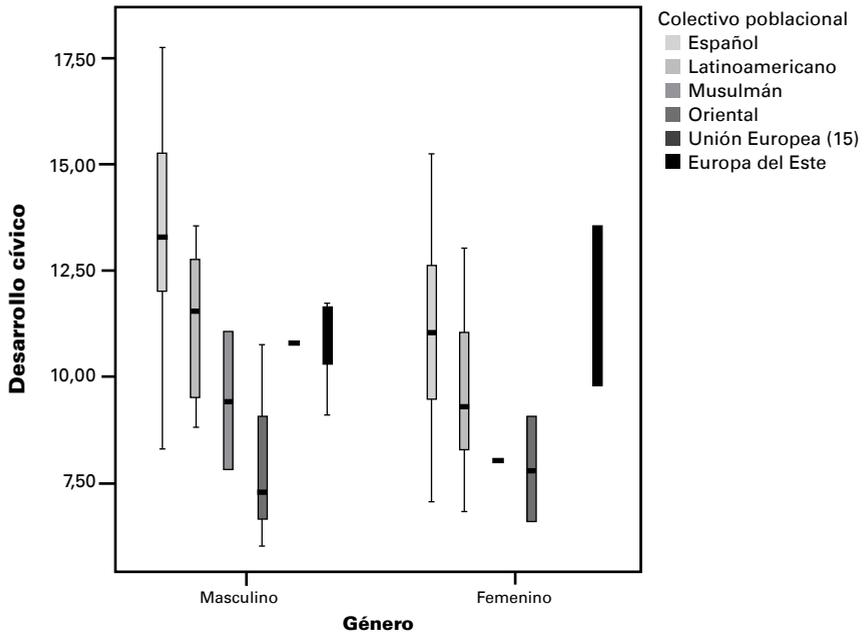
Gráfico 7
Nivel de desarrollo cívico según género



Nota: Se observa la distribución de los individuos por género. Por favor, observar que los valores de desarrollo cívico más altos son encontrados entre varones y los más bajos, con las excepciones del caso, entre mujeres.

Fuente: elaboración propia (2008).

Gráfico 8
Nivel de desarrollo cívico según género y colectivo poblacional



Nota: Se observa la distribución de los individuos por género y colectivo poblacional. En el caso de los colectivos español y latinoamericano, debe observarse que los valores de desarrollo cívico más altos son encontrados entre varones y los más bajos entre mujeres. Parece no suceder lo mismo entre europeos del Este y orientales.

Fuente: elaboración propia (2008).

Tabla 1
Medidas de concentración y dispersión de desarrollo
cívico según colectivo inmigrante

Colectivo poblacional		Conoci- miento político	Atención política	Partici- pación política	Eficacia política	Tole- rancia política	Desarrollo cívico
Español	Media	2,1183	2,9785	2,4731	1,9785	2,7688	12,3118
	N	93	93	93	93	93	93
	Desv. típ.	1,41306	,65177	,61840	,76583	,45180	2,38788
Latinoamericano	Media	1,0968	3,0000	2,1613	1,4839	2,5645	10,2419
	N	31	31	31	31	31	31
	Desv. típ.	,90755	,59861	,77875	,67680	,52824	1,92514
Musulmán	Media	1,0000	2,9167	2,3333	1,3333	1,5000	8,9167
	N	3	3	3	3	3	3
	Desv. típ.	1,00000	,52042	,57735	,57735	,50000	1,80854
Oriental	Media	,0000	2,7000	1,4000	1,8000	2,0000	7,9000
	N	5	5	5	5	5	5
	Desv. típ.	,00000	,73739	,54772	,83666	,79057	1,95736
Unión Europea (15)	Media	2,0000	3,7500	1,0000	3,0000	1,0000	10,7500
	N	1	1	1	1	1	1
	Desv. típ.
Europa del Este	Media	1,8000	3,0000	2,4000	1,6000	2,3000	11,1000
	N	5	5	5	5	5	5
	Desv. típ.	,44721	,46771	,54772	,54772	,75829	1,77306
Total	Media	1,7754	2,9783	2,3478	1,8406	2,6377	11,5580
	N	138	138	138	138	138	138
	Desv. típ.	1,36172	,63034	,69042	,76651	,56274	2,51461

Fuente: Elaboración propia (2008).

Tabla 2
Aplicación de prueba t para muestras independientes
(colectivo inmigrante y colectivo no inmigrante)

		Prueba de Levene para la igualdad de varianzas		Prueba T para la igualdad de medias							
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Error tip. de la diferencia	95% intervalo de confianza para la diferencia		
										Inferior	Superior
Conocimiento político	Se han asumido varianzas iguales	8,303	,005	-4,548	136	,000	-1,05161	,23122	-1,50886	-,59436	
	No se han asumido varianzas iguales			-5,254	124,753	,000	-1,05161	,20014	-1,44772	-,65550	
Atención política	Se han asumido varianzas iguales	,648	,422	-,006	136	,995	-,00072	,11488	-,22791	-,22647	
	No se han asumido varianzas iguales			-,006	95,294	,995	-,00072	,11100	-,22108	-,21964	
Participación política	Se han asumido varianzas iguales	,479	,490	-3,164	136	,002	-,38423	,12144	-,62439	-,14407	
	No se han asumido varianzas iguales			-2,941	72,862	,004	-,38423	,13063	-,64458	-,12388	
Eficacia política	Se han asumido varianzas iguales	,127	,722	-3,135	136	,002	-,42294	,13491	-,68974	-,15614	
	No se han asumido varianzas iguales			-3,247	95,469	,002	-,42294	,13026	-,68153	-,16435	
Tolerancia política	Se han asumido varianzas iguales	12,307	,001	-4,163	136	,000	-,40215	,09659	-,59317	-,21114	
	No se han asumido varianzas iguales			-3,649	64,063	,001	-,40215	,11020	-,62230	-,18200	
Desarrollo cívico	Se han asumido varianzas iguales	,499	,481	-5,595	136	,000	-2,31183	,41321	-3,12898	-1,49468	
	No se han asumido varianzas iguales			-5,929	101,417	,000	-2,31183	,38991	-3,08527	-1,53839	

Fuente: Elaboración propia (2008).

Tabla 3
Medidas de concentración y dispersión de desarrollo
cívico según género

Género		Informe					
		Conocimiento político	Atención política	Participación política	Eficacia política	Tolerancia política	Desarrollo cívico
Masculino	Media	2,3768	3,1667	2,4493	2,0580	2,5580	12,5652
	N	69	69	69	69	69	69
	Desv. típica	1,34056	,58421	,67598	,76474	,63903	2,42485
Femenino	Media	1,1739	2,7899	2,2464	1,6232	2,7174	10,5507
	N	69	69	69	69	69	69
	Desv. típica	1,09754	,62223	,69464	,70921	,46557	2,19105
Total	Media	1,7754	2,9783	2,3478	1,8406	2,6377	11,5580
	N	138	138	138	138	138	138
	Desv. típica	1,36172	,63034	,69042	,76651	,56274	2,51461

Fuente: Elaboración propia (2008).

Tabla 4
Aplicación de prueba t para muestras independientes
(según género)

Prueba de muestras independientes

		Prueba de Levene para la igualdad de varianzas		Prueba T para la igualdad de medias						
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Error tip. de la diferencia	95% intervalo de confianza para la diferencia	
								Inferior	Superior	
Conocimiento político	Se han asumido varianzas iguales	4,084	,045	5,767	136	,000	1,20290	,20857	,79043	1,61537
	No se han asumido varianzas iguales			5,767	130,900	,000	1,20290	,20857	,79029	1,61551
Atención política	Se han asumido varianzas iguales	,508	,477	3,667	136	,000	,37681	,10275	,17362	,58001
	No se han asumido varianzas iguales			3,667	135,463	,000	,37681	,10275	,17361	,58001
Participación política	Se han asumido varianzas iguales	,091	,763	1,739	136	,084	,20290	,11669	-,02785	,43365
	No se han asumido varianzas iguales			1,739	135,899	,084	,20290	,11669	-,02786	,43365
Eficacia política	Se han asumido varianzas iguales	,217	,642	3,463	136	,001	,43478	,12556	,18648	,68309
	No se han asumido varianzas iguales			3,463	135,235	,001	,43478	,12556	,18647	,68310
Tolerancia política	Se han asumido varianzas iguales	7,569	,007	-1,675	136	,096	-,15942	,09518	-,34765	,02881
	No se han asumido varianzas iguales			-1,675	124,320	,096	-,15942	,09518	-,34781	,02897
Desarrollo cívico	Se han asumido varianzas iguales	,024	,877	5,120	136	,000	2,01449	,39343	1,23645	2,79253
	No se han asumido varianzas iguales			5,120	134,626	,000	2,01449	,39343	1,23638	2,79261

Fuente: Elaboración propia (2008).

Notas

1. Si bien los ciudadanos latinoamericanos apoyan la democracia como forma de gobierno ideal, ha crecido su insatisfacción respecto del desempeño de los regímenes democráticos en la subregión y se ha profundizado su rechazo a los principales actores políticos encargados de la gestión gubernamental (Zovatto, 2002).
2. Según el Boletín CIDE de temas educativos Nro. 14, la cantidad de alumnos extranjeros en el sistema educativo español preuniversitario

se ubica en torno a las 447.165 personas, lo que implica el 6,45% sobre el total de estudiantes matriculados (Essomba, 2007). Los estudiantes de origen latinoamericano representaban, en el curso 2005-2006 y según cifras provistas por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, el 47,2% del alumnado de origen extranjero en el sistema educativo español (Delpino, 2007).

3. La investigación sobre el desarrollo cívico de la población adolescente es tradicional y profusa en el marco académico anglosajón y sus orígenes se remontan a los tiempos en los que la estructura sociológica estadounidense debió hacer frente al creciente *melting pot* en que iba convirtiéndose como consecuencia de la llegada masiva de inmigrantes en las postrimerías del siglo XIX e inicios del siglo XX (Verba - Schlozman - Brady, 1995; Edwards, 2005).
4. Se habla de ciudadanos potenciales debido a que la noción de desarrollo cívico refiere a un proceso psico-evolutivo por el que atraviesa toda persona desde su nacimiento hasta la consecución de su adultez, en el que se supone que, en el marco de su socialización política activada (o promovida) por diversos factores y/o agentes (internos y externos), se adquieren rasgos y competencias ciudadanas. Existe discusión respecto a cuáles son las dimensiones que concurren para la composición del concepto de desarrollo cívico (Niemi - Chapman, 1998; McIntosh, 2006).
5. Para la consulta del "Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010", visitar el siguiente web site: <http://extranjeros.mtas.es/>.
6. En el caso español, si bien se ha escrito abundantemente, en el plano de la filosofía y la teoría política con respecto a los derechos políticos de los inmigrantes y lo vinculado a su integración y/o asimilación política (Del Águila, 2005; García Guitián, 2005; Vallespin, 2005), desde las ciencias sociales con vocación empírica en España no existen emprendimientos que se asemejen al descrito en estas líneas. La única excepción es el trabajo de Morales y Ortega (2006) sobre integración cívico-política de asociaciones conformadas por individuos de origen inmigrante.
7. Al respecto, por el momento, se cuenta con datos de tres (Barcelona, Sevilla y Valencia) de las siete ciudades españolas más pobladas a relevar en la macro-investigación de la cual se desprende este documento.
8. En el presente documento, el énfasis narrativo, por las limitaciones propias de este tipo de textos, se centrará en la descripción de las características del desarrollo cívico como indicador de la integración cívico-política de los estudiantes de origen inmigrante en la escuela secundaria española y en la presentación de los resultados preliminares sobre la cuestión. Para la revisión en profundidad de la problemá-

tica inmigratoria en el sistema educativo español, revisar: Alegre, M. y Subirats, S. (Ed.) (2007). *Educación e inmigración: nuevos retos para España en perspectiva comparada*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

9. Igualmente, ante la hipotética situación de un eventual retorno a los países de origen, la interacción entre las percepciones y conductas de un individuo dado en la sociedad de acogida habrán modificado también el conocimiento y las estrategias relacionales que el mismo defina respecto a su (nueva) probable manera de vincularse con las instituciones políticas de la sociedad a la que ha retornado.
10. Sin embargo, la pérdida de matrícula de alumnado extranjero es tan pronunciada entre la ESO (escolaridad obligatoria) y el bachillerato (que facilita el ingreso en la vida universitaria) que, en próximas mediciones, se procederá a incluir también como destinatarios de la recogida de datos a los estudiantes del último año de ESO. Según el Boletín CIDE de temas educativos, Nro. 14, mientras que sólo el 15,46% de los alumnos inmigrantes de la ESO continua sus estudios en el bachillerato, ese porcentaje se eleva al 36,34% en el caso del alumnado autóctono (Essomba, 2007).
11. Respecto del carácter marcadamente público de la recepción de los inmigrantes en el sistema educativo español, debe decirse que el 81,4% de los alumnos inmigrantes concurrían a estos centros y sólo el 18,6% lo hacía a centros privados y concertados (Alegre - Subirats, 2007).
12. La estrategia elegida para la selección de los centros educativos permite la incorporación de mayor variabilidad en relación con la presencia efectiva de individuos pertenecientes a diferentes colectivos poblacionales e impide, al mismo tiempo, la generalización *strictu sensu* de los datos recogidos. Sin embargo, facilita la comprobación sustantiva de las hipótesis de trabajo. La información necesaria para la identificación de los bachilleratos fue conseguida en el *web site* del Instituto Nacional de Estadística (INE) y a través de la solicitud de datos a las autoridades de las Consejerías de Educación en las respectivas comunidades autónomas. La recogida de datos se realizó a través de cuestionarios auto-administrados a estudiantes, sus padres y/o tutores y a los directivos del centro educativo al que asisten los primeros. La existencia de este triple público-objetivo en la recogida de datos es la que permitirá, a posteriori, hallar los factores, tanto individuales como ambientales, que influyen en los niveles de desarrollo cívico de los individuos y de los colectivos a los que pertenecen (Azofra, 1999).
13. La inmigración latinoamericana en España es, inicialmente, femenina (las madres son aquellas que inmigran en primera instancia para, luego, reagrupar a su núcleo familiar), circunstancia que puede ayudar a empoderar cívicamente a sus hijas adolescentes latinoamericanas en edad escolar (Solé - Cachón, 2006).

14. Estos resultados preliminares recogen información sobre 138 individuos que asisten a clases en seis centros educativos: dos de Barcelona, tres de Sevilla y uno de Valencia. La edad promedio de los encuestados es de 18 años. Los datos han sido procesados y analizados bajo la asistencia del paquete estadístico SPSS 15.0.
15. Sin embargo, en la muestra analizada, el colectivo de Europa del Este es pequeño (de sólo 5 individuos) y ello puede estar distorsionando su puntuación. A pesar de lo reducido de este grupo en la actual muestra, cabe interrogarse (con cierta cautela) sobre si ese *gap* en su favor pueda deberse a un valor agregado derivado de su especial socialización política vinculada a los regímenes comunistas de los que provienen y que pudo haber propiciado, a través de la transmisión vía familiar de pautas culturales, un modo especial de relacionamiento entre el individuo y el mundo de la política (Morales - Báez, 2008).
16. Como puede apreciarse en la Tabla 1, el nivel de desarrollo cívico del único individuo de origen europeo occidental supera la media del colectivo latinoamericano pero, por razones obvias de número, no se lo considera en esta oportunidad. Una vez que se proceda al procesamiento de todos los datos, se verá cuál es el comportamiento que presente este colectivo poblacional. Se solicita al lector que lea los posteriores análisis (en relación con las dimensiones del desarrollo cívico) con esta salvedad en mente.
17. El registro mencionado implica que ninguno de los encuestados de origen asiático pudo contestar correctamente, al menos, una de las preguntas sobre realidad política española. La cuestión idiomática puede estar entorpeciendo, en el caso de la población oriental, el proceso de incorporación de conocimientos políticos (Chan, 1976; Chen, 2007).
18. El problema social que podría existir, según los datos recabados para esta dimensión, se vinculan a cómo la misma fue medida: se lo hizo a través de dos preguntas en las que se les interrogaba a los estudiantes sobre su voluntad de transmitir y/o anunciar públicamente sus puntos de vista sobre los problemas sociales y/o comunitarios. Traduciendo las cifras dadas a distribuciones de la población, mientras el colectivo español, en un porcentaje cercano al 54%, expondría su punto de vista en todo momento, sólo el 39% de los miembros del colectivo latinoamericano lo haría en cualquier circunstancia. Por el contrario, el 60% de los orientales niega cualquier posibilidad de participación política potencial. En el caso de los colectivos español y latinoamericano, ese porcentaje cae al 6% y al 22%, respectivamente.
19. De esta manera se logra cubrir ambas esferas de la eficacia política. La primera de las preguntas hace referencia a la de tipo interno, mientras que la segunda se vincula a la de naturaleza externa (Niemi - Chapman, 1998).

20. En el caso latinoamericano, sólo el 10% de los encuestados presenta el valor más alto posible. Por el contrario, entre españoles y orientales, esos porcentajes suben a 28% y 20% respectivamente. En los valores más bajos de la dimensión (quienes presentan menor eficacia política) se encuentran el 61% de los latinoamericanos y sólo el 30% de los alumnos españoles.
21. En este caso, los individuos fueron interrogados, por un lado, respecto de su actitud frente a posiciones políticas y/o ideológicas diferentes a las propias y, por el otro, en relación con su punto de vista respecto de actos y/o situaciones que, antiguamente prohibidas, hoy son permitidas por parte de la legislación europea (el aborto y el matrimonio homosexual). Como es posible observar en esta dimensión, la misma está compuesta de dos esferas: una eminentemente política (las dos primeras preguntas apuntan a ello) y otra más de tipo social (las dos segundas intentan reseñarlo) (Niemi - Chapman, 1998; McInthosh, 2006).
22. Para el caso de las variables y/o subvariables que en la Prueba de Levene presentan nivel de significación igual o menor a 0,05 (conocimiento político y tolerancia política), revisar los resultados que no asumen igual varianza para ambos grupos. Por el contrario, para aquellas en las que el p valor es superior a 0,05 (atención política, participación política, eficacia política y desarrollo cívico), revisar los resultados que asumen igual varianza para ambos grupos (Hair - Anderson - Tatham - Black, 2007).
23. En relación con el resto de los colectivos poblacionales, por su reducida presencia numérica en la muestra, se asume que no es conveniente por el momento emitir conclusiones en relación con diferencias de género en el interior de los mismos.
24. Para la obtención de mayor información al respecto, por favor consultar: <http://www.psoe.es/ambito/saladeprensa/docs/index.do?action=View&id=205507>
25. Para la obtención de mayor información al respecto, por favor consultar: http://www.lacerca.com/noticias/jose_blanco_bernarda_jimenez_simboliza_compromiso_psoe_integracion-21743-1.html; <http://www.elmundo.es/papel/2006/01/20/madrid/1918705.html> y http://www.elpais.com/articulo/espana/Zapatero/anuncia/Leire/Pajin/sera/nueva/secretaria/organizacion/PSOE/elpepuesp/20080705elpepunac_12/Tes.
26. Al respecto, la propuesta de creación desde el gobierno nacional de la asignatura de "*Educación para la Ciudadanía*", muy resistida desde ciertos sectores tradicionales por lo que implica en términos de moral sexual y familiar, importa un avance en términos de socialización (inclusiva y adaptada al actual escenario sociológico español) de las nuevas generaciones.
27. En este caso, las experiencias cívico-políticas previas no sólo le permiten al recién llegado una mejor adaptación en el seno de la sociedad

de acogida, sino que, simultáneamente, entran (en términos ideales) en diálogo con las formas cívico-políticas propias de la sociedad receptora y las retroalimenta.

28. Existe un concepto, muy en boga en las ciencias sociales contemporáneas, que invoca la necesidad de brindar respuestas multilaterales a los problemas de las sociedades. Este es el concepto *governance* o *gobernanza* (en su voz castellana). El mismo presume que la colaboración entre los sectores público, privado y social (también llamado tercer sector) es el mecanismo más adecuado para subsanar problemáticas sociales y la consecución del desarrollo. La integración cívico-política de los inmigrantes constituye un botón de muestra de situaciones en las que este estilo de proceder resulta fundamental. Para una mejor comprensión de lo que este concepto implica, por favor revisar el siguiente artículo: Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Zoido, Pablo, "Governance Matters" (agosto, 1999). *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2196. El mismo se encuentra disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=188568>.
29. Este seminario se llevó a cabo durante los días 28, 29 y 30 de abril de 2008 en Salamanca y contó con el auspicio de la Junta de Castilla y León, Telefónica, NH Hoteles y Banco Santander. Para mayor información sobre el mismo, visitar: <http://www.foroecumenico.com.ar/salamanca08.htm> y <http://www.usal.es/~iberoame/pdfs/Programaemprendedores.pdf>.
30. En el marco del observatorio de desarrollo cívico del alumnado de la escuela secundaria española que es llevado a cabo desde la Universidad de Salamanca, se está recogiendo información sobre la asociación entre ambas dimensiones de la integración de la población inmigrante.
31. Según se ha podido observar en el segundo capítulo del presente artículo, los resultados de esta investigación permiten hallar la existencia de eventuales *brechas ciudadanas* entre uno y otro colectivo que, tempranamente descubiertas, pueden originar la reacción de los actores sociales a los que hacíamos referencia previamente y, en consecuencia, trabajarse sobre eventuales espacios en los que se detecta una situación actual y/o potencial de *marginación cívico política*. Este proyecto cuenta con financiación de la Junta de Castilla y León.
32. Para la obtención de mayor información sobre ambos proyectos, por favor visitar los siguientes *web sites*: <http://www.integrationindex.eu/> y <http://www.um.es/capsocinmig/>.

Referencias bibliográficas

- ACTIS, WALTER (2003). "Las políticas migratorias y su impacto en las formas de inserción de la población inmigrante en España", en *Migraciones. Claves del intercambio entre Argentina y España*, Buenos Aires, Ediciones de la Casa y Siglo XXI de Argentina Editores.
- AGUIRRE, M. (2003). "Globalización, migración y exclusión", en *Migraciones. Claves del intercambio entre Argentina y España*, Buenos Aires, Ediciones de la Casa y Siglo XXI Editores.
- ALCALDE CAMPOS, ROSALINA (2006). Reseña a "La inmigración irregular. Aproximación multidisciplinar", de Godenau, Dirk y Zapata, Vicente (Coords.), en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre 2006.
- ALEGRE, M. - SUBIRATS, S. (Ed.) (2007). *Educación e inmigración: nuevos retos para España en perspectiva comparada*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ALMOND, G. - VERBA S. (1970). *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, FOESSA, Colección Estudios.
- ANCIN, D. (2004). "El asociacionismo de los inmigrantes marroquíes y senegaleses en la ciudad de Granada", en "*Cuarto Congreso sobre Inmigración en España*".
- ARANGO, J. (2005). "La inmigración en España: demografía, sociología y economía", en *Inmigraciones. Un desafío para España*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- BADER, V. (Ed.) (1997). *Citizenship and Exclusion*, Londres, Mc Millan Press.
- BAUBOCK, R. - OTROS (1998). *The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, Aldershot, Avebury.
- BENÍTEZ ROMERO, ISABEL (2006). Reseña a "Inmigración comunitaria. ¿Discriminación inversa?" de Solé, Carlota (Dir.), en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre 2006, págs. 330-332.
- BIDERBOST, PABLO - BOSCÁN, GUILLERMO - CIANCIO, BELÉN (2006). *La inmigración latinoamericana en España. Claves históricas, políticas y discursivas para la comprensión del fenómeno*, Sección Diversidades, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.
- CACHÓN, L. (1998). "Los sindicatos españoles y la inmigración", en *Migraciones*, Nro. 4, págs. 71-110.
- _____(2006). "Inmigrantes y mercado de trabajo en España", en *Gaceta Sindica: reflexión y debate*, Nro. 7, págs. 241-272.
- CALAVITA, K. (1995). *Inmigrants at the Margin*, Cambridge, Cambridge University Press.

- CANETTI-NISIM, D. (2004). "The effect of religiosity on endorsement of democratic values: the mediating influence of authoritarianism", en *Political Behaviour*, Vol. 26, Nro. 4.
- CARENS, J. (1987). "Aliens and citizens: the case for Open borders", en *Review of Politics*, Vol. 49, Spring, págs. 251-273.
- _____(2000). *Culture, Citizen and Community*, Nueva York, Oxford University Press.
- COLECTIVO IOE (2002). "¿Cómo abordar el estudio de las migraciones? Propuesta teórico-metodológica", en CHECA, F. (ed.), *Las migraciones a debate. De las teorías a las prácticas sociales*, Barcelona, Icaria, Institut Català d'Anmropologia.
- _____(2005). "Inmigrantes extranjeros en España ¿Reconfigurando la sociedad?", en *Panorama Social*.
- CONOVER, P. (1983). "The influence of group identification on political perception and evaluation", en *Journal of Politics*, Vol. 46, No. 3, págs. 760-785.
- CRIADO, MARÍA JESÚS (2006). Reseña a "Inmigrantes y Estado: la respuesta política a la cuestión migratoria", de López Sala, Ana María, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre 2006, págs. 308-312.
- CHILTON, S.(1988). "Defining Political Culture", en *Political Research Quarterly*, Vol. 41: 419-445.
- CHONG, D - OTRO (2005). "Racial solidarity and political participation", en *Political Behaviour*, Vol. 27, Nro. 4.
- DALTON, R. (2002). *Citizen Politics. Public opinion and Political Parties en Advanced Industrial Democracias*, New York-London, Chatham House Publishers.
- DE FRANCESCO, V. - OTRO (2006). "Vota por tu futuro: partisan mobilization of Latino Voters in the 2000 Presidential Election", en *Political Behaviour*, Vol. 28, Nro. 285-304.
- DE LA CORTE, L. - BLANCO, A. (2005). "Conflictos intergrupales y conflictos étnicos en las sociedades receptoras de inmigrantes", en *Inmigraciones. Un desafío para España*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- DE LA GARZA - OTROS (2000). "Examining Latino Turnout in 1996: A Three-State, Validated Survey Approach", en *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 2, págs. 338-346.
- DE LUCAS, J. (2005). "El derecho frente al fenómeno de las nuevas migraciones", en *Inmigraciones. Un desafío para España*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- DEL ÁGUILA, J. (2005). "Tolerancia, respeto y democracia ante la inmigración", en *Inmigración. Un desafío para España*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- DELPINO, N. (2006). *Factores que inciden en la socialización de los jóvenes latinoamericanos en España*, Madrid, Liga Española de la Educación y la Cultura Popular (ms.).

- DESÍPIO, L. (2006). "Latino Civic and Political Participation", en Marta Tienda, Faith Mitchell (eds.), *Hispanics and the Future of America*, Washington, D.C., National Academies Press.
- DIEZ NICOLÁS, J. (2005). *Las dos caras de la inmigración*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- DUMONT, M. - OSORIO, M. (2007). "La población inmigrante se está integrando de manera positiva en la Comunidad de Madrid", en *Mundo intercultural. La revista sobre inmigración*, Nro. 2, Abril, págs. 26-27.
- EDWARDS, SHERWOOD (2005). *National Issues Forums: An Alternative to Promote Students. Civic Development and Community Service*, Dekalb, Northern Illinois University.
- ESTEBAN, FERNANDO (2004). *Inmigración Iberoamericana en España 1985 - 2002. Un Análisis sobre su Evolución y Composición*. X Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, celebrado en Salamanca los días 13 y 14 de mayo de 2004.
- ETCHEGARAY DONDÉ, L. (2001). Las percepciones y representaciones sociales: elementos claves para el análisis de la cultura política. Ponencia. Congreso Internacional XXIII de Latin American Studies Association.
- FELDMAN, S. - CONOVER, P. (1983). "Candidates, Issues and Voters: The Role of Inference in Political Perception", en *Journal of Politics*, Vol. 45, No. 4, págs. 810-839.
- FERNÁNDEZ MARUGÁN, L. (2007). Los flujos migratorios en España y las políticas públicas. Ponencia. Encuentro Salamanca. Fundación Sistema.
- FORMISANO, R. (2000). "The Concept of Political Culture", en *Journal of Interdisciplinary History* – Vol. 31, Nro. 3, págs. 393-426.
- GARCÉS MASCAREÑA, BLANCA (2006). Reseña a "The immigrant threat. The integration of old and new migrants in West Europe since 1850", de Lucassen, Leo (Coords.), en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre 2006, págs. 305-308.
- _____ (2006). "Produciendo 'ilegales'. Las políticas de migración en Malasia", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre 2006, págs. 259-270.
- GARCÍA, ELENA (2005). "Los derechos políticos de los inmigrantes", en *Inmigraciones. Un desafío para España*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- GARZÓN, L. (2006). Reseña a "Immigrants at the margin", de Calavitta, Kitty (Coords.), en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre 2006, págs. 315-317.
- GIL FLORES, J. (1994). *Análisis de datos cualitativos. Aplicaciones a la investigación educativa*, Barcelona, Promociones y Publicaciones Universitarias.
- GODENAU, D. - ZAPATA, V. (2005). *La inmigración irregular. Aproximación multidisciplinaria*, Tenerife, Cabildo insular de Tenerife.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, CARMEN (2005). "Active participation of immigrants in Spain", Country Report prepared for the European research project

- POLITIS, Oldenburg, en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, Nro. 12.
- GRANBERG, D. (1993). "Political Perception", en *Explorations in Political Psychology*, Ed. Shanto. Iyengar & William J. McGuire. Durham: Duke University Press chapter 4,.
- HERNANDO, M. (1999). "Las exigencias de cooperación al desarrollo. Migraciones y desarrollo (Algunas reflexiones)": Ponencia VI Encuentro Salamanca "La inmigración y sus causas".
- HERRANZ, Y. (1998). "La inmigración latinoamericana en distintos contextos de recepción", en *Revista Migraciones*, Nro. 3, 1998, págs. 31-51.
- HERREROS, F. (2004). "¿Por qué confiar? Formas de creación de confianza social", en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, Nro. 4.
- IGARTUA, JOSÉ - OTROS (2005). "*Representaciones de Latinoamérica en la prensa española. ¿Imágenes que generan xenofobia?*": X Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, celebrado en Salamanca los días 13 y 14 de mayo de 2005.
- INGLEHART, R. (1988). "The renaissance of political culture", en *American Political Science Review*, Nro. 82, págs. 1203-1230.
- INGLEHART, R. - WELZEL, C. (2005). *Modernization, Cultural Change and Democracy. The Human Development Sequence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- INJUVE (2004). Documentos de trabajo.
- INTERNATIONAL MIGRATION REVIEW* (1985). "Civil rights and socio-political participation of migrants", Special Issue, Autumn.
- JABBAZ, M. - SIMÓ, C. (2004). "Los inmigrantes y el mundo asociativo en la Comunidad Valenciana: una reflexión en torno a las formas de participación y las funciones sociales", en *Cuarto Congreso sobre Inmigración en España*.
- JACKMAN, R. - MILLER, R. "A renaissance of political culture?", en *American Journal of Political Science*, Nro. 40, págs. 632-659.
- JACKSON, R. (2004). "Differential influences on Latino Electoral Participation", en *Political Behaviour*, Vol. 25, Nro. 4, 19, págs. 339-366.
- KYMLICKA, W. (1995). *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press.
- LATORRE, A. (2004). *Inmigración, interculturalidad y convivencia*.
- LAYTON, M. (2007) "Capital social, confianza y organizaciones de la sociedad civil en México: definiciones, datos y retos. Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil, ITAM"
- LE TEXIER, E. (2003). Reseña de "La dimensión política de la migración mexicana", de Leticia Calderón Chelius y Jesús Martínez Saldaña, en *Migraciones Internacionales*, Ene-Jun, Vol. 2, Nro. 001, págs.176-178.

- LETKI, N (2006). "Investigating the roots of civic morality: trust, social capital and institutional performance", en *Political Behaviour*, Vol. 28, págs. 305-325.
- LÓPEZ PIESTSCH, PABLO (2006). Reseña a "Civic citizenship and immigrant inclusion. A guide for the implementation of civic citizenship policies", de Nielsen, Jan, Peiró, María y Schibel, Yongmi, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre 2006, págs. 320-324.
- LÓPEZ SALA, A. (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política a la cuestión inmigratoria*, Barcelona, Anthropos.
- LÓPEZ, B. (2005). "Cultura política, inmigración e Islam", en *Inmigraciones. Un desafío para España*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- LÓPEZ, PALOMA (2003). "Derechos sociales y laborales de los inmigrantes", en *Migraciones. Claves del intercambio entre Argentina y España*, Buenos Aires, Ediciones de la Casa y Siglo XXI de Argentina Editores.
- MÁIZ, R. (2005). "Republicanismo, nacionalismo e inmigración", en *Inmigraciones. Un desafío para España*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- MANSIVAIS CARRILLO, A. (2002). La democracia ajena. Jóvenes, socialización política y constitución de la ciudadanía en Baja California. En Working Paper Nro. 4/2002.
- MARTÍNEZ BUJAN, R. (2003). "La reciente inmigración latinoamericana a España", en *Serie Población y Desarrollo*, CEPAL, Nro. 40.
- MASSEY, D. (2006). "Capital social, política social y migración desde comunidades tradicionales y nuevas comunidades de origen en México", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre, págs. 97-121.
- _____(2007) "Migración, cooperación y desarrollo en Norteamérica: lecciones desde Europa". Ponencia VI Encuentro Salamanca "La inmigración y sus causas".
- MCCANN, J. - REDLAWSK, D. (2006). *As Voters Head to the Polls, will they perceive a Culture of Corruption*, En *PSOnline*.
- MCINTOSH, H. (2006). *The Development of Active Citizenship in Youth*, Washington, The Catholic University of America.
- MCINTOSH, H. ET AL. (2007). "The influence of family political discussion on youth civic development: which parent qualities matter?", en *Political Science & Politics*, Jul. 2007; 40, 3. págs. 495-499.
- MÉNDEZ, C. (2007). "Las políticas migratorias. Integración y ciudadanía". Ponencia VI Encuentro Salamanca "La inmigración y sus causas".
- METZ, E. ET AL. (2005). "Longitudinal gains in civic development through school-based required service", en *Political Psychology*, Vol. 26, Nro. 3., págs. 413-437.
- MICHELSON, M. (2003). "The corrosive effect of acculturation: how mexican americans lose political trust", en *Social Science Quarterly* 84 (4), págs. 918-933.

- MILANOVIC, B. (2007). "¿En qué parte del mundo le ha tocado vivir? Importancia de las circunstancias y del esfuerzo en un mundo con diferentes rentas medias nacionales y sin (apenas) migraciones". Ponencia VI Encuentro Salamanca "La inmigración y sus causas".
- MORAES, N. (2004). Entre el transnacionalismo y la relocalización: un estudio del movimiento asociativo de los inmigrantes uruguayos en España. En Cuarto Congreso sobre Inmigración en España.
- MORALES, L. - ORTEGA, M. (2006). Las asociaciones de la población inmigrante en el municipio de Madrid: un informe sobre sus perfiles organizativos, relación con la política y redes interorganizativas. Documento de Trabajo. Proyecto CAPSOCINMIG.
- MORÁN, L. - BENEDICTO, J. (1995). *La cultura política de los españoles. Un ensayo de reinterpretación*, Madrid, Centros de Investigaciones Sociológicas.
- MORÁN, M. (1999). "Los estudios de cultura política en España", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Vol. 85, págs. 97-129.
- _____ (2003). "Jóvenes, inmigración y aprendizajes de ciudadanía", en *Estudios de Juventud*, Nro. 60, págs. 33-47.
- MORENO, FRANCISCO (2004). *"The evolution of immigration policies in Spain. Between external constraints and domestic demand for unskilled labour"*. Estudio, Working Paper 2004/211. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. 37 páginas.
- MUÑOZ DE BUSTILLO R. (2007). "Emigración internacional y desarrollo". Ponencia VI Encuentro Salamanca "La inmigración y sus causas".
- NAIR, S. (2007). "Política de ciudadanía". Ponencia VI Encuentro Salamanca "La inmigración y sus causas".
- NIEMI, R. (1973). "Socialización política", en Jeanne N. Knutson, *Handbook of Political Psychology*, San Francisco, Jossey-Bass Publish.
- NIEMI, R. - CHAPMAN, C. (1998). *The Civic Development of 9th-Through 12th-Grade Students in the United States: 1996*, Washington, National Center for Education Statistics.
- NIESSEN, J. - PEIRÓ, J. - SCHIBEL Y. (2005). *Civic Citizenship and Immigrant Inclusion. A Guide for the Implementation of Civic Citizenship Policies*, Brussels, Migration Policy Group.
- OLIVIÉ, I. (2005). *La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: algunas sugerencias para la cooperación española*, Documento de Trabajo - Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Nro. 41/2004.
- OSO, LAURA (1998). *La migración hacia España de mujeres jefas de hogar*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- OVEJERO, R. (2005). "Las fronteras y la izquierda: una mirada republicana", en *Inmigraciones. Un desafío para España*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.

- PARELLA, S. - CAVALCANTI, L. (2006) "Una aproximación cualitativa a las remesas de los inmigrantes peruanos y ecuatorianos en España y a su impacto en los hogares transnacionales", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, págs. 241-257.
- PARRA, J. (2005). "Discursos y modelos sobre la ampliación de los electorados: el voto en el extranjero a ciudadanos emigrantes en perspectiva comparada", en *Studia Politicae*, Nro. 6, págs. 105-132.
- PENNIX, R. - MARTINIELLO, M (2006). "Procesos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre, págs. 123-156
- PÉREZ YRUELA, M. - DESRUES, T. (2007) "Los españoles ante la inmigración (Versión provisional)": Ponencia VI Encuentro Salamanca "La inmigración y sus causas".
- PORTES, ALEJANDRO (2006). "La nueva nación latina: inmigración y la población hispana en los Estados Unidos", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre, págs. 55-96.
- PUTNAM, R. (1971). "Studying elite political culture: the case of 'ideology'", en *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3, págs. 651-681.
- PUTNAM, R. - OTROS (1994). *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*, Caracas, Galac.
- REA, A. (2006). "La europeización de la política migratoria y la transformación de la otredad", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre, págs. 157-184.
- REDLAWSK, D. - McCANN, J. (2005). "Popular interpretations of corruption and their partisan consequences", en *Political Behaviour*, Vol. 27, Nro. 3, setiembre, págs. 261-283.
- REYNERI, E. (2006). "De la economía sumergida a la devaluación profesional: nivel educativo e inserción en el mercado de trabajo de los inmigrantes en Italia", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre 2006, págs. 213-237.
- RILEY, P. (1983). "A Structurationist Account of Political Culture", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 28, Nro. 3, Organizational Culture, págs. 414-437.
- RODRÍGUEZ PARDO, E. (2006). "El Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración 2006-2009", en *Trabajo Social Hoy*, N°. 2, 2006 (Trabajo Social e Inmigración), págs. 15-28.
- RUBIN, B. ET AL. (2007). "Student Action Research: Reaping the Benefits for the Students and School Leaders", en *National Association of Secondary School Principals. NASSP Bulletin*, Dec. 2007; 91, 4. págs. 363-378.
- SABADÍ BRUGUÉS, M. (2006). Reseña a "Las dos caras de la inmigración", de Díez Nicolás, Juan, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre 2006, págs. 317-319.

- SANTAMARÍA, ENRIQUE (2006). "Migraciones y ciencias sociales. El caso de los científicos sociales latinoamericanos en España", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre 2006, págs. 261-288
- SCHILDKRAUT, D. (2005). "The rise and fall of political engagement among latinos: the role of identity and perceptions of discriminations", en *Political Behaviour*, Vol. 27, Nro. 3.
- SEGATO, RITA. "Identidades políticas y alteridades históricas. Una crítica a las certezas del pluralismo global", en *Nueva Sociedad*, Nro. 178, marzo-abril 2002, págs. 104-125.
- SEGIB (2006). *Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, Madrid, SEGIB.
- SEGIB - CEPAL (2006). *Espacio iberoamericano*, Santiago de Chile, SEGIB y CEPAL.
- SOLÉ, C. (1985). "Cambios en la visión de los inmigrantes sobre las instituciones, símbolos y partidos políticos en Cataluña", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 32, Oct-Nov, Nota de Investigación.
- _____ (2007). "Políticas de inmigración, integración y ciudadanía". Ponencia VI Encuentro Salamanca "La inmigración y sus causas".
- SOLÉ, C. - CACHÓN, L. (2006). "Presentación: Globalización e inmigración. Los debates actuales", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nro. 116, octubre-diciembre 2006, págs. 13-52.
- SOLÉ, C. - PARELLA, S. (2005). *Negocios étnicos: los comercios de los inmigrantes no comunitarios en Cataluña*, Barcelona, Fundación CIDOB.
- SOMERS, M. (1996). "¿Qué hay de político o de cultural en la cultura política y en la esfera pública? Hacia una sociología histórica de la formación de conceptos", en *Revista Zona Abierta*, Nro. 77-78.
- STRATE, J. et al. (1989). "Life span civic development and voting participation", en *American Political Science Review*, Vol. 83, Nro. 2, June.
- SUTCLIFFE, B. (2007). "Las causas y la causa de los procesos migratorios". Ponencia VI Encuentro Salamanca "La inmigración y sus causas".
- TEZANOS, J. (2007). "Presentación". Ponencia VI Encuentro Salamanca "La inmigración y sus causas".
- TORNEY-PURTA, J. ET AL. (2007). "Latino adolescents' civic development in the United States: research results from the IEA civic education study", en *Journal of Youth and Adolescence*, 36, págs. 311-325.
- TOSELLI, MARCELA (2005). "Inmigración latinoamericana en España. Análisis de las repercusiones clínicas de la inmigración latinoamericana en España". XI Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, celebrado en Tordesillas los días 26 y 28 de mayo de 2005.
- VALLES, M. (2002). "Entrevistas cualitativas", en *Cuadernos Metodológicos-CIS*, Nro. 32.

- VALLESPÍN, FERNANDO (2006). "Inmigración y derechos: un enfoque liberal"; en *Inmigraciones. Un desafío para España*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- VERBA, S. ET AL. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- VEREDAS, S. (2000). "Condiciones de vida y necesidades de la población inmigrante beneficiaria del programa Rainbow Iniciativa Comunitaria empleo integra-desfavorecidos en la Comunidad de Valencia", en *Ofrim Suplementos*, Nro. 7, págs. 187-207.
- _____ (2003). "Las asociaciones de inmigrantes en España"; en *Revista Internacional de Sociología*, Nro. 132, págs. 207-225.
- _____ (2004). "Factores condicionantes de la movilización étnica entre la población inmigrante extracomunitaria"; en *Revista de Sociología*, Nro. 72, págs. 87-111.
- WELCH, S. (1993). *The Concept of Political Culture*. Hampshire: McMillan.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2000). "La época de la inmigración y su tratamiento politológico. Una nota bibliográfica"; en *Revista Española de Ciencia Política*, Nro. 23, págs. 167-180.
- _____ (2005). "Bases para interpretar la multiculturalidad en España"; en *Inmigraciones. Un desafío para España*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- ZOVATTO, D. (2002). "Values, perceptions and attitudes towards democracy. A compared vision of Latin America: 1996-2002"; en *América Latina Hoy*, Vol. 32, págs. 29-53.

RESUMEN

La llegada de inmigración masiva ha modificado la estructura sociológica española. La integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida es un proceso paulatino que requiere de atención académica y de compromiso intersectorial. Este artículo tiene por objeto, en primer lugar, indagar sobre la cultura política de los latinoamericanos que residen en España. Los hallazgos permiten concluir que, por un lado, la imagen proyectada por las instituciones políticas españolas es positiva entre los miembros de este colectivo y, por el otro, que los adolescentes latinoamericanos poseen un tipo de desarrollo cívico diferente al de sus pares españoles y que se expresa en la posesión de menores competencias cívicas. Frente a este escenario, en segundo lugar, se proponen vías de acción que, desde la concertación público-privada, favorezcan los

procesos de integración cívico-política de la población de origen inmigrante. Una vez conocidas las necesidades de la población según sectores puede pensarse en la preparación de instrumentos que permitan que aquellos sujetos que se encuentran en situación de marginación cívico-política puedan adquirir las aptitudes cívicas de las que se ven privados.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.
Año XXVI - N° 2 - Junio, 2009

Viaje a la tierra prometida. Movimientos migratorios mexicanos

Susanne Käss

“Tan lejos de Dios – tan cerca de los Estados Unidos”, suelen ironizar los mexicanos sobre su país. Sienten estar eternamente en la sombra del poderoso vecino del Norte y, no obstante, Estados Unidos ejerce una enorme atracción sobre los mexicanos. La corriente migratoria desde México hacia Estados Unidos es la más fuerte entre dos países en todo el mundo. Anualmente emigran a la tierra prometida del Norte unos 400.000 mexicanos. En el período entre 2000 y 2005, México se convirtió así en el país de mayor emigración del mundo, seguido por China, con un promedio anual de 390.000 emigrantes, e India, con una emigración de 280.000 personas por año. También es interesante destacar que, salvo una minoría escasamente relevante, los emigrantes tienen un único destino: Estados Unidos de Norteamérica. El 98,7% de todos los mexicanos que residen en el exterior ha elegido a Estados Unidos como nueva patria. Según datos oficiales del gobierno mexicano, suman 30.300.000 las personas de origen mexicano que viven hoy en Estados Unidos. Aproximadamente 11 millones son ciudadanos mexicanos, en tanto que uno de cada tres extranjeros en Estados Unidos es mexicano. Según datos del Pew Hispanic Center, los hispanos constituyen el 13% de la población de Estados Unidos, por lo que son la primera minoría de extranjeros. En 2005 superaron en número

SUSANNE KÄSS

Licenciada en Estudios Internacionales. Estudios en la Universidad de Passau, Alemania. Estudios de Economía y Relaciones Internacionales. Representante adjunta de la Fundación Konrad Adenauer en México (sep. 2007-nov. 2008). Desde 2009, representante de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia.

a los afroamericanos. El 63% de los hispanos es de origen mexicano. Por el contrario, el fenómeno de inmigración a México es ínfimo. Según datos del Centro Latinoamericano para Demografía, en el año 2000 los inmigrantes constituyeron el 0,5% de la población mexicana, en tanto que ese mismo año un 9,4% de la población nacida en México había emigrado. La migración tiene masivos efectos económicos sobre México. Según datos provistos por el Banco Mundial, en 2007 las remesas enviadas por mexicanos que viven en Estados Unidos ascendieron a más de 24.000 millones de dólares. De este modo, los giros desde el exterior se constituyeron en la segunda fuente más importante de divisas del país, superadas sólo por los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo.

I. La evolución de la migración hacia Estados Unidos

Para los mexicanos, el vecino del Norte tiene dos caras: por un lado, Estados Unidos es el país de los opresores y explotadores; por el otro, el paraíso, en el que vivir promete un máximo de felicidad. Esto último está avalado por las corrientes migratorias desde el Sur hacia el Norte que a lo largo de las décadas ha llevado a que hoy el 98% de los mexicanos que viven en el exterior se encuentran en los Estados Unidos. Migrantes temporarios, definitivos y quienes cruzan la frontera todos los días para trabajar, impulsados por factores de atracción y expulsión, no tienen, sin embargo, sólo efectos negativos sobre la economía de ambos países. En México, las remesas de los emigrantes se han convertido en un factor económico importante y Estados Unidos se beneficia de los inmigrantes que pagan impuestos pero rara vez utilizan las prestaciones sociales. Para que el problema de los emigrantes, que tampoco pudieron ser disuadidos mediante el refuerzo de las fronteras, pueda solucionarse de manera definitiva, se necesita encarar una reforma integral del sistema migratorio que incluya los actores de ambos países y contemple sus necesidades específicas.

La historia de la migración entre México y Estados Unidos se remonta al siglo XIX. Luego de la derrota sufrida a manos de Estados Unidos, México se vio obligado a ceder el 55% de su territorio en el marco del Tratado de Guadalupe Hidalgo. Como contrapartida, Estados Unidos pagó a México 15 millones de dólares en concepto de indemnización por

los daños causados durante la guerra. La superficie de dos millones de km² cedidos a Estados Unidos comprende los actuales estados de California, Arizona, Nevada, Utah y partes de Colorado, Nuevo México y Wyoming. En este territorio vivían, al momento de la firma del tratado, 100.000 ciudadanos mexicanos, que constituían el 4% de la población mexicana. La mayoría de ellos optó por quedarse en su lugar de origen y adoptar la ciudadanía norteamericana. Texas ya se había independizado de México luego de la guerra de 1835-1836 y adherido poco después a la Unión Norteamericana. No obstante, se mantuvieron fuertes lazos entre México y los estados sureños de Estados Unidos, que comenzaron a manifestarse en movimientos migratorios hacia el Norte.

Hasta los años 40 del siglo XX, se reclutaban en menor escala trabajadores mexicanos para actividades en la construcción de ferrocarriles y el agro. El primer programa de migración de importancia fue el Programa Bracero, concebido para trabajadores extranjeros, vigente entre 1942 y 1964. Para anticiparse a la falta de mano de obra durante la Segunda Guerra Mundial se contrató a trabajadores mexicanos para cumplir con tareas agropecuarias. En general, estos trabajadores permanecían sólo temporalmente en Estados Unidos y luego de la cosecha regresaban a México. El programa fue lanzado por el gobierno norteamericano, pero a lo largo de su existencia despertó creciente interés del gobierno mexicano. En 1964 Estados Unidos lo dio por finalizado. La herencia más importante de esta época es la gran demanda de trabajadores mexicanos en el sector rural norteamericano.

La siguiente etapa, de 1965 a 1985, se caracterizó por cierta falta de regulación en las relaciones migratorias entre ambos países, con la consecuencia de una creciente inmigración ilegal de trabajadores mexicanos a Estados Unidos que siguieron trabajando fundamentalmente en el agro.

El período desde 1986 hasta la fecha se caracteriza por la búsqueda de instrumentos que le permitan a Estados Unidos controlar la masiva corriente inmigratoria desde México. A pesar de que las condiciones de la inmigración en Estados Unidos se vieron dificultadas luego de la finalización del *Programa Bracero*, a partir de 1970 comenzó a intensificarse la corriente migratoria. En 1986 se sancionó la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (*Immigration Reform and Control Act*) como primer intento serio de limitar la inmigración ilegal. Por un lado se reforzaron los controles en la frontera y se introdujeron penalidades para empleadores que

contrataran a inmigrantes ilegales; por el otro, se dieron las condiciones para que dos millones de mexicanos radicados en Estados Unidos pudieran regularizar su situación. En lugar de frenar la inmigración, la radicación permanente de los mexicanos afectados en Estados Unidos provocó más bien lo contrario.

En 1996 se sancionó la Ley de Reforma de la inmigración ilegal y responsabilidad del inmigrante (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*), que contenía regulaciones muy restrictivas. No obstante, la década del 90 fue la década de más emigración hacia Estados Unidos, que llegó a sumar hasta 500.000 mexicanos por año.

En 2001 el presidente mexicano Vicente Fox y su par americano George W. Bush negociaron un acuerdo bilateral de migración que debía reforzar la movilidad de los trabajadores mexicanos y al mismo tiempo fomentar el desarrollo económico de las regiones más afectadas por la emigración en México. Sin embargo, debido a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, este acuerdo tuvo una vigencia efímera. El tema de la seguridad interior cobró prioridad frente a la política de inmigración. En Estados Unidos se esparció un temor colectivo de que los terroristas pudieran ingresar al país a través de la frontera mexicana. La política de inmigración, que hasta entonces dependía del Ministerio de Justicia, fue transferida al Department of Homeland Security. En virtud de las leyes que se sancionaron en los años subsiguientes, la frontera entre México y Estados Unidos se vio masivamente reforzada y la migración retrocedió en comparación con la década del 90 del siglo pasado.

II. Razones de la decisión de emigrar y perfil socioeconómico de los migrantes

En la sociología de la migración se distingue entre factores de expulsión (*push factors*) y factores de atracción (*pull factors*), que influyen sobre la decisión de emigrar. Los primeros se refieren a la situación en el país de origen, en tanto que los últimos se refieren a la del país de destino. Si un individuo ve pocas posibilidades de desarrollo en su país y si su situación de vida es particularmente difícil, estará más dispuesto a emigrar. Los factores de atracción se refieren a la situación en el país de destino; posibilidades de trabajo e ingresos especialmente interesantes atraerán a inmigrantes.

En el caso de los migrantes mexicanos se conjugan ambos factores. Por un lado, la oferta del mercado laboral para trabajadores menos calificados en muchas regiones de México es muy poco atractiva debido a salarios extremadamente bajos; por otro lado, seduce el mercado de trabajo norteamericano, con posibilidades de ingresos atractivos en el agro, en el sector de la construcción, la industria y los servicios. Es interesante destacar que la mayoría de los que emigran no vivía anteriormente en una situación de absoluta pobreza, sino que en general proviene de sectores que viven en condiciones humildes pero con capacidad económica suficiente para generar ciertos ahorros. No se debe olvidar que la migración exige una inversión inicial importante, ya que deben afrontarse elevados costos de viaje y los beneficios sólo se hacen sentir al cabo de cierto tiempo.

En las ciencias económicas se habla de asimetrías entre dos países, en particular en lo referido a diferencias en los niveles salariales. Por la misma actividad, el salario en Estados Unidos es hasta diez veces más alto que en México.

También cobran creciente importancia los factores sociales. En las últimas décadas surgieron complejas redes familiares y sociales que unen el lugar de origen con el lugar de destino y que muchas veces determinan la emigración de familiares y amigos de México.

El movimiento migratorio se ve favorecido, asimismo, por la extensa frontera de 3.200 kilómetros de largo que separa México de Estados Unidos.

Se distinguen tres tipos de migración:

1. Migración temporaria, en la que los trabajadores trabajan durante una temporada en Estados Unidos para luego regresar a su patria y en la que la duración promedio de la estadía se ubica entre cinco y siete meses.

2. La migración definitiva, en la que ciudadanos mexicanos se radican en forma permanente en Estados Unidos.

3. La migración pendular diaria, en la que ciudadanos mexicanos que viven en las ciudades limítrofes mexicanas cruzan a diario la frontera de Estados Unidos para trabajar allí y regresar por la noche a México.

La edad promedio de los mexicanos en Estados Unidos es de 35 años. Tienen menos educación escolar que otros inmigrantes latinoamericanos. Sólo el 15,2% tiene un estudio secundario o universitario. El 45% de los mexicanos en Estados Unidos son mujeres. Según datos de la CONAPO, emigran con mayor frecuencia en forma legal (39%) que los hombres

(24%). Sólo el 51% de las mujeres indica como principal motivo para la emigración la búsqueda de trabajo, en tanto que el 92% de los hombres indica el trabajo como principal móvil. Este hecho subraya la importancia de las redes sociales entre los motivos que llevan a la emigración.

Los salarios de los mexicanos en Estados Unidos se ubican un 38% por debajo del promedio nacional y también son inferiores a los de otros inmigrantes. Los mexicanos trabajan fundamentalmente en el sector de bajos salarios, en especial en el agro y en la gastronomía, así como en calidad de fuerza de venta en el comercio, en los servicios, como personal de maestranza o personal de enfermería en hospitales o en el servicio privado de cuidados a enfermos.

III. Cambios en la migración y situación actual

Originalmente, la migración temporaria de México a Estados Unidos fue el fenómeno predominante. Hombres jóvenes, generalmente solteros, trabajaban durante una temporada en Estados Unidos para regresar luego a México. Con frecuencia repetían el procedimiento varias veces. Se trataba sobre todo de trabajadores rurales. Con el correr de los años, este perfil cambió radicalmente. Las estadías se prolongaron cada vez más y el número de migrantes que se radicaron en forma permanente en Estados Unidos aumentó en forma continua. También la estructura del empleo sufrió una importante diversificación. A los trabajadores rurales se agregaron trabajadores de la construcción, operarios industriales y trabajadores en el sector de los servicios. En el pasado, los migrantes provenían casi exclusivamente de las zonas rurales. Hoy, por el contrario, se observa una migración mayoritaria de las ciudades (52%); se habla también de una urbanización del fenómeno. Durante mucho tiempo la migración se limitó sobre todo a las llamadas regiones tradicionales de emigración. Actualmente, por el contrario, el fenómeno se ha extendido a todo el territorio nacional. También se han diversificado los estados que son el destino de la migración. En 29 estados federales, los mexicanos constituyen hoy el mayor grupo de inmigrantes. Casi todos los mexicanos se ven afectados por el fenómeno de la emigración; uno de cada diez hogares mexicanos tiene familiares en Estados Unidos.

Según estimaciones del Pew Hispanic Center, alrededor del 50% de los trabajadores mexicanos vive de manera ilegal en Estados Unidos. También esto constituye un cambio. Mientras que para el período entre 1980 hasta 1985 las estimaciones señalan que sólo el 18% de los mexicanos ingresaba sin papeles a los Estados Unidos, en el período entre 2000 y 2004 sumaron el 85%. El 97% habla español en la casa y sólo el 2,9% habla inglés. En primer lugar se sienten mexicanos y en segundo término, norteamericanos. No hay indicios de la existencia de la tan mentada “mentalidad latina” que uniría a los inmigrantes latinoamericanos de diversas nacionalidades. Las redes sociales y familiares que unen el país de origen México y la nueva patria funcionan como mecanismos de protección y solidaridad que fomentan la preservación de la identidad cultural y social. En muchos lugares han surgido *hometown associations* institucionales que facilitan el encuentro, el intercambio de informaciones y la ayuda recíproca de migrantes del mismo pueblo e inician programas de promoción económica en la región de origen.

IV. Inmigración y transmigración

México es un país de origen, tránsito y destino de la migración. La inmigración hacia México en principio es insignificante en comparación con la emigración a Estados Unidos. La principal minoría que vive en México proviene de Estados Unidos. Según datos del censo realizado en el año 2000, en México vivían ese año 343.591 estadounidenses que representaban el 69,7% de los extranjeros. Sólo el 9,5% de los inmigrantes que vivían en el año 2000 en México provenía de América Latina: el 34,8% del total provenía de Guatemala, el 8,7 de Cuba, el 8,2 de Colombia, 7,9 de Argentina y 7,2 % de El Salvador. El nivel educativo de los guatemaltecos residentes en México es muy bajo; el 69,6% de ellos no ha completado la escuela primaria. Los cubanos, colombianos y argentinos, en cambio, tienen un nivel educativo igual o superior al de los inmigrantes europeos y estadounidenses.

Los inmigrantes de Centroamérica ingresan sobre todo a través de la frontera sur de México con Guatemala y Belice, que tiene una longitud total de 1.149 km. En especial en la década de 1980, numerosos guatemaltecos huyeron de la guerra civil que asolaba a su país. La mayoría de

ellos retornó a Guatemala luego de la firma del tratado de paz de 1996. Pese a que la migración de guatemaltecos a México, tal como dijimos, no juega un papel importante, el 15% de los mexicanos apoya la idea de construir un muro en la frontera sur con Guatemala para impedir la inmigración ilegal. No obstante, la mayoría de los mexicanos rechaza la construcción de un muro en la frontera con Estados Unidos.

En los últimos años aumentó sensiblemente la inmigración de cubanos, lo que guarda relación con el fortalecimiento de bandas que trafican con seres humanos. Según datos del Instituto Nacional de Migración, en los últimos siete años se registró un incremento en el ingreso de cubanos de 500%.

Otro fenómeno reciente es la transmigración. Inmigrantes utilizan México como trampolín para llegar a Estados Unidos. Según datos del diario *Crónica*, anualmente más de 350.000 ciudadanos no mexicanos ingresan a través de México al país vecino del Norte. Mayormente se trata de centroamericanos y sudamericanos así como cubanos y, en menor medida, asiáticos y africanos. Según datos de la Universidad de Miami, unos 77.000 cubanos ingresaron entre 2005 y 2007 a Estados Unidos, de los cuales 27.350 eligieron hacerlo vía México.

V. Símbolo de esperanza y temor a la vez: la frontera mexicano-norteamericana

La frontera de 3.200 kilómetros entre México y Estados Unidos es única. En ninguna otra parte del mundo existe una frontera comparable entre un país emergente y un país desarrollado. Hace años que la frontera viene siendo reforzada en forma continua. En 2006 se sancionó en Estados Unidos una ley que establece la construcción de un alambrado fronterizo de 1.125 kilómetros de largo por un costo de 1.200 millones de dólares. Prevé, además, el incremento del personal de seguridad de fronteras a 18.000 policías. El gobierno mexicano se mostró indignado por este proyecto. El todavía presidente Vicente Fox comparó la obra planeada con una atrocidad como el muro de Berlín. Actualmente, el límite está siendo reforzado por un “muro virtual” con utilización de las tecnologías de vanguardia, como sistemas de radar y cámaras.

Quienes logran superar la frontera esperan que el *sueño americano* también se haga realidad para ellos. Hasta la fecha, el refuerzo de los controles

fronterizos no ha generado un retroceso importante de la inmigración ilegal. Anualmente siguen ingresando a Estados Unidos más de 400.000 mexicanos. No obstante, la mayor seguridad en la frontera ha hecho más peligroso tratar de sortearla. Según datos de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, mueren más de 400 personas por año en el intento de llegar a Estados Unidos. El crimen organizado es un beneficiario de la política restrictiva de Estados Unidos. Crece el número de personas (un 56% en 2007) que recurren a la ayuda de las organizaciones de traficantes de personas y pagan hasta 15.000 dólares para franquear la frontera. El año pasado, la policía fronteriza descubrió varios túneles kilométricos entre ambos países que son utilizados por el crimen organizado para el contrabando de personas y drogas. Dado que los controles en los puntos fronterizos tradicionales son muy severos, crece el número de migrantes que eligen caminos alternativos más complejos y más largos, aun poniendo en juego su vida.

En 2007, personal de seguridad estadounidense detuvo unas 850.000 personas que intentaban franquear la frontera. Estos mexicanos son devueltos a México luego de quedar encarcelados durante algunos días o también, directamente, después de ser detenidos. La mayoría realiza de inmediato un segundo intento y muchas veces tienen éxito en este emprendimiento.

VI. Implicancias económicas

La migración tiene consecuencias masivas para la economía mexicana y estadounidense. Las remesas de los mexicanos que viven en Estados Unidos sumaron en 2007 el 2,7% del producto bruto interno de México. En las últimas décadas han aumentado fuertemente. En la década de 1980, el envío de remesas creció a un ritmo anual del 12,7%; en la década de 1990 aumentó al 16% y en la presente década aumenta a razón del 30% anual. México se convierte así en el principal país receptor de remesas en todo el mundo y supera incluso a India y China. Según el Instituto Nacional para Estadísticas y Geografía, el 7% de todos los hogares mexicanos recibe remesas. Casi la mitad de los receptos son económicamente inactivos.

Paradójicamente, la migración tiene repercusiones muy negativas y positivas a la vez sobre la mayoría de las regiones afectadas en México.

Entre las consecuencias negativas cabe señalar el éxodo de población activa en vastas zonas y la consiguiente polarización de la población, el

estancamiento de la producción local. La pérdida de las inversiones del Estado en educación y salud de los individuos, la pérdida de la bonificación demográfica por la emigración de la población joven, la desestructuración y destrucción de las familias, la inseguridad de los que quedan y el endeudamiento de familias que buscan pagar el viaje de familiares a Estados Unidos.

Como implicancia económica positiva para México cabe mencionar en primer lugar las remesas. A menudo se las considera el motor económico de regiones estructuralmente débiles. La mayoría de las familias receptoras son pobres. Las remesas les brindan la oportunidad de ahorrar e iniciar pequeños emprendimientos productivos. Aquí intervienen también las mencionadas *hometown associations*, que en sus pueblos de origen financian proyectos de infraestructura urgentemente necesarios. En los pueblos de origen también se incentiva el sector de servicios, dado que los migrantes radicados en Estados Unidos pasan sus vacaciones en su pueblo natal, lo cual demanda más servicios de hotelería y gastronomía allí. Debido a la mayor capacidad de consumo de los hogares se reduce la desigualdad de ingresos. También hay cambios en los hábitos de consumo de estos hogares y existe una mayor demanda de productos de telecomunicaciones como teléfonos, teléfonos móviles e Internet para facilitar la comunicación con los familiares en el país vecino. Además, como consecuencia de las remesas se ha incrementado en forma vertiginosa la densidad de instituciones bancarias en las regiones rurales.

La migración reduce la presión sobre el mercado de trabajo mexicano y en épocas de crisis económica actúa como válvula de escape. Por otro lado, en muchas regiones apenas quedan personas en edad activa, lo que hace imposible la reactivación de la economía local.

El Estado mexicano intenta establecer incentivos para un uso productivo de las remesas. El “Programa 3 x 1” fomenta proyectos sociales y económicos iniciados por mexicanos radicados en Estados Unidos para sus pueblos natales. Por cada dólar ingresado desde el exterior, el Estado mexicano aporta tres dólares provenientes de fondos federales, estatales y recursos del municipio afectado.

A la vez, las remesas constituyen un problema. Debido a su efecto compensatorio, demoran reformas económicas y sociales de tipo estructural. Dado que muchos migrantes se radican en forma permanente, en un plazo más largo debe esperarse un fuerte retroceso de las

remesas, ya que con el tiempo los lazos con la región natal comienzan a debilitarse. Por lo tanto, muy bien puede tratarse de un fenómeno transitorio y, por ende, de una rama económica insegura y, sobre todo, improductiva.

La debilidad de este pilar económico quedó demostrada en el marco de la crisis económica generada en Estados Unidos, que afectó al sector de la construcción con especial dureza. Según datos proporcionados por el Banco Central, durante el primer semestre de 2008 las remesas disminuyeron por primera vez en diez años en comparación con el año anterior. Con 11.800 millones de dólares, fueron unos 2,5% inferiores a los giros realizados en igual período del año anterior por el mismo concepto. El 20% de los mexicanos que trabajan en Estados Unidos lo hace en el sector de la construcción. En el último año, el índice de desempleo se incrementó de 5,5% a 8,4% en este rubro de la economía.

Para Estados Unidos, las consecuencias económicas de la migración arrojan un saldo positivo. Según un estudio de la Universidad de California en Berkeley, los mexicanos sin permiso de trabajo representan el 16% de la fuerza laboral en Estados Unidos y aportan 220.000 millones de dólares al producto bruto interno. A menudo se reprocha a los inmigrantes mexicanos ser una carga para la economía norteamericana y los sistemas sociales. El estudio desmiente este prejuicio. Muchos inmigrantes pagan impuestos pero apenas utilizan las prestaciones que ofrece el Estado, como las del sistema de salud, dado que, por un lado, son más sanos que los norteamericanos de igual edad y, por el otro, tienen miedo de ser expulsados. El 90% de los inmigrantes ofrece su fuerza laboral en el mercado de trabajo y sin su aporte laboral la industria de la construcción, el agro y el sector de servicios colapsarían en muchos estados. Los mexicanos ejecutan trabajos que muchas veces los estadounidenses u otros inmigrantes se niegan a hacer por sus bajos salarios y escaso estatus social.

VII. Política de migración y sus consecuencias

Ya hemos abordado algunas de las medidas de la política migratoria. Las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos se caracterizan por un rol activo de Estados Unidos en el diseño de la política y un rol

reactivo por parte de México. Desde la década de 1980, Estados Unidos intenta frenar la corriente inmigratoria con medidas políticas y una política inmigratoria restrictiva. Sin embargo, hasta la fecha no se aprecia el efecto deseado. La Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 ha permitido que dos millones de mexicanos radicados en Estados Unidos regularicen su situación y ha favorecido en el largo plazo la radicación permanente de inmigrantes.

En 1994, y en el marco del acuerdo de libre comercio NAFTA, se intentó frenar la inmigración con medidas de tipo estructural. El objetivo era lograr una convergencia económica y, por ende, una equiparación de los niveles salariales y en las condiciones de vida en ambos países. Sin embargo, aun 14 años después de la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio no se aprecia una equiparación en las condiciones económicas. No se puede hablar de un verdadero libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, porque si bien se busca garantizar el libre comercio de bienes, no existe por parte de Estados Unidos mayor interés en la libre circulación de la mano de obra.

En 1996, el gobierno mexicano reaccionó ante las regulaciones muy restrictivas de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante, advirtiendo a Estados Unidos acerca de la necesidad de preservar los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos. El gobierno mexicano aprobó la doble nacionalidad, lo que permitió que mexicanos radicados en Estados Unidos pudieran legalizar su estatus sin tener que renunciar a la propia nacionalidad.

Tampoco el refuerzo de la frontera tuvo el efecto deseado. En lugar de frenar la migración se produjo una derivación de la misma, con riesgos claramente más altos. Además, se creó una lucrativa fuente de ingresos para el crimen organizado.

En opinión de muchos expertos, el problema de la migración sólo podrá solucionarse con una reforma integral del régimen de migración, que debería atacar los efectos de expulsión en México, para promover el desarrollo económico de las regiones más afectadas. Al mismo tiempo, la reforma debería garantizar en Estados Unidos la aplicación efectiva de las leyes inmigratorias en el lugar de trabajo, ofrecer más posibilidades para acceder a ingresos legales, por ejemplo a través de programas para trabajadores extranjeros, y aclarar el tema del estatus de los mexicanos que viven en forma ilegal en Estados Unidos.

Pero los intereses de los gobiernos de Estados Unidos y México no son coincidentes. La presión pública sobre los políticos en Estados Unidos es grande para frenar fuertemente o incluso detener la inmigración ilegal. Sobre todo en la actual coyuntura recesiva, son muchas las voces que reclaman poner fin a la inmigración, con el argumento de que los mexicanos quitarían los puestos de trabajo a los norteamericanos.

A la vez, el gobierno mexicano no tiene interés en poner fin al flujo migratorio en lo inmediato. Las remesas constituyen un factor económico irrenunciable. La migración alivia la presión sobre el mercado laboral. La mejor política migratoria sería una buena política económica. Sin embargo, en tanto no se produzcan cambios estructurales en el mercado laboral mexicano, la migración seguirá persistiendo como fenómeno masivo. Las remesas realizan un aporte importante al desarrollo económico regional. Son mucho más importantes que los recursos de todos los programas sociales estatales juntos. Sin embargo, dado que se puede tratar de un fenómeno temporario, las reformas estructurales son absolutamente necesarias.

Desde fines de la década de 1990 existen esfuerzos políticos por aprovechar el potencial electoral de los ciudadanos mexicanos radicados en Estados Unidos. En 2005 se sancionó una ley que les permite votar en las elecciones presidenciales mexicanas. Por eso se intensificaron los esfuerzos de los partidos por posicionarse también en el tema de la política de migración.

VIII. Los hispanos como fuerza política en Estados Unidos

En 2006 se planteó un duro debate sobre migración en el Congreso norteamericano, que generó masivas protestas por parte de los inmigrantes radicados en Estados Unidos. El 1 de mayo de 2006 los latinoamericanos convocaron a un “día sin inmigrantes” para demostrar la dependencia económica de su fuerza laboral. Tan sólo en Los Ángeles, unos 500.000 hispanos abandonaron sus puestos de trabajo para manifestarse en la calle. El debate desencadenó la movilización política de los latinoamericanos que viven en Estados Unidos.

Pese a que la política de inmigración es un tema que ha quedado en cierta medida relegado en la campaña electoral, el 70% de los norteameri-

canos señala que el tema los preocupa. En las elecciones parlamentarias de 2006, la dura retórica anti-inmigratoria de los republicanos no se tradujo en más votos. En 2004, el 44% de los latinos votó a Bush; en 2006 lo hizo sólo el 30%.

En las primarias del presente año, Tom Trancredo y Mitt Romney, ambos defensores a ultranza de una política de inmigración restrictiva, no lograron imponerse frente a John McCain, que aboga por una política de migración integral. En última instancia, las posiciones que sostienen Barack Obama y John McCain respecto de la política de inmigración son muy similares. Ambos abogan por una reforma que les permita a los inmigrantes legalizar su estatus. Durante mucho tiempo los medios difundieron la idea de que Obama tendría dificultades para ganar el voto hispano que previamente había apoyado a Hillary Clinton. Como principal razón se mencionaban los conflictos entre hispanos y afroamericanos, que compiten sobre todo en las regiones más pobres por los mismos empleos y que con frecuencia se trezan en guerras de pandillas. Sin embargo, una encuesta realizada por la consultora Gallup en junio de 2008 desmiente este supuesto. Dos tercios de los latinos prefieren a Barack Obama, contra un tercio que se expresa a favor de John McCain. Entre el 18% de los hispanos que se define como republicano, McCain lidera claramente. El 36% de los hispanos afirma tener una visión conservadora. En este grupo, Obama y McCain se reparten las simpatías por igual.

Si se observa la aprobación de un candidato en relación con la preferencia partidaria, se obtiene el siguiente resultado: entre los latinos que se denominan demócratas, el 78% votaría por Obama y el 13% por McCain. Entre los republicanos, el 21% votaría a Obama y el 75% lo haría por McCain. Entre los independientes, el 55% tiende a Obama y el 30% se expresa a favor de McCain.

Diferente es el resultado cuando se relaciona la preferencia por el candidato con la ideología de los votantes. En este caso, entre los liberales el 78% votaría a Obama y el 14%, a McCain; entre los moderados, el 60% apoya a Obama y el 28%, a McCain; y entre los conservadores, el 46% se expresa a favor del candidato demócrata y el 45% a favor del republicano.

En estos momentos John McCain se ve obligado a realizar un verdadero acto de malabarismo. Dado que su voto en el Senado a favor de una regularización de la situación de los migrantes ilegales casi le cuesta la nominación como candidato a presidente por el partido republicano, se

vio obligado a endurecer su discurso para conformar a la base partidaria. Por otro lado, sus asesores en la campaña temen que este cambio en su posicionamiento respecto de la inmigración le podría costar votos entre el electorado hispano. Con el propósito de llegar al voto hispano, McCain ha instalado ahora una *homepage* en español.

La importancia de los hispanos para las elecciones de noviembre es alta. En Nuevo México constituyen el 37% del electorado; en Florida, el 14%; en Nevada, el 12%; y en Colorado, también el 12%. En algunos *swing states* podría ser definitiva.

IX. Perspectivas

Por ahora no es posible anticipar cuál será el impacto de la actual situación económica en Estados Unidos sobre los inmigrantes mexicanos y, por ende, sobre la economía mexicana por su dependencia de las remesas. Primeros indicios hablan de que podría producirse un retroceso masivo de las transferencias desde el exterior. Muchos de los migrantes en el sector de la construcción parecen haber regresado a México. En caso de reforzarse esta tendencia, seguramente tendrá graves consecuencias para el mercado laboral mexicano.

En el debate público, las remesas muchas veces se definen como una conquista económica y motor económico de regiones estructuralmente débiles. Sin embargo, no debería olvidarse que es muy posible que su afluencia disminuya de aquí en más. Sin duda es deseable que programas estatales ofrezcan incentivos para canalizar las remesas hacia proyectos que fomenten el desarrollo regional. Sin embargo, las medidas políticas deberían enfocar sobre todo la causa del problema. Una buena política económica es la mejor política migratoria. En la medida en que no existan mejoras en la estructura económica de las regiones afectadas, el éxodo masivo va a continuar. Esto no puede ser deseable para el país en el más largo plazo. Ya se hizo referencia en el presente artículo a las consecuencias negativas de la migración.

Dado que el fenómeno afecta por igual a Estados Unidos y México, sería conveniente integrar en una reforma migratoria a los actores de ambos países. Por un lado, el Estado mexicano debe fijar incentivos para que sus ciudadanos permanezcan en el país. Por el otro, Estados Unidos también

debe presentar propuestas de solución para la problemática de los derechos humanos y de la frontera, además de la cuestión del status de los mexicanos que viven en el país. Sólo así será posible implementar una reforma integral de la política migratoria.

RESUMEN

Estados Unidos ejerce una enorme atracción sobre los mexicanos. La corriente migratoria desde México hacia Estados Unidos es la más fuerte entre dos países en todo el mundo. Por ahora no es posible anticipar cuál será el impacto de la actual situación económica en Estados Unidos sobre los inmigrantes mexicanos y, por ende, sobre la economía mexicana por su dependencia de las remesas. Dado que el fenómeno afecta por igual a Estados Unidos y México, sería conveniente integrar en una reforma migratoria a los actores de ambos países. Por un lado, el Estado mexicano debe fijar incentivos para que sus ciudadanos permanezcan en el país. Por el otro, Estados Unidos también debe presentar propuestas de solución para la problemática de los derechos humanos y de la frontera, además de la cuestión del estatus de los mexicanos que viven en el país. Sólo así será posible implementar una reforma integral de la política migratoria.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - N° 2 – Junio, 2009

Migración en el Perú

Roberto Abusada Salah
Cinthya Pastor Vargas

I. Introducción

En las últimas décadas las cifras de emigrantes peruanos han mostrado un marcado crecimiento y actualmente más del 10% de los habitantes del Perú¹ se encuentra residiendo fuera de sus fronteras geográficas. Este movimiento migratorio se ha visto acentuado a partir del año 2000, lo cual resulta paradójico dado el crecimiento económico y las grandes mejoras en las cifras macroeconómicas que ha presentado el Perú desde esos años. Así, entre el año 2000 y el 2007, el crecimiento promedio del PBI ha sido de

ROBERTO ABUSADA SALAH

Doctor en Economía (Ph.D.) con estudios en las universidades Católica del Perú y Cornell y Harvard de los EE.UU. Enseñó Economía en las universidades Católica, Boston University y Pacífico y en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Actuó como consultor para las Naciones Unidas, el Banco Mundial y diversos gobiernos. Entre 1980 y 1983 fue viceministro de Comercio y de Economía, así como miembro del Directorio del Banco Central de Reserva y asesor de la Presidencia. Director del Instituto Peruano de Economía.

CINTHYA PASTOR VARGAS

Bachiller en Economía (Universidad del Pacífico), con estudios en la Universidad de Maastricht. Economista del Instituto Peruano de Economía. Se desempeñó como consultora dentro de la Dirección General de Estudios Económicos del Ministerio de Economía y ha participado en consultorías para el Banco Interamericano de Desarrollo e instituciones públicas y privadas en el Perú.

5,1%, la inflación ha sido en promedio 2,3% y la deuda del sector público se ha reducido del 45,7% del PBI en el año 2000 a 29,1% del PBI en 2007. Sin embargo, el nivel de pobreza no ha logrado reducirse y al 2007, un 39,3% de la población se encontraba en esta situación.

Así, la desigualdad en la distribución de los ingresos y la concentración de éstos en una pequeña porción de la población reflejan uno de los principales problemas que afronta el Perú y que resulta un factor determinante de la emigración de peruanos.

No obstante, el movimiento de la población, además de responder a hechos socioeconómicos, se puede ver impulsado por la inestabilidad o la fragilidad de los regímenes democráticos, la existencia de conflictos armados internos y la incapacidad del sistema productivo de absorber adecuadamente la mano de obra disponible, entre otros.

Por otro lado, la importancia de la migración no puede ser comprendida sin el estudio del envío de remesas, ya que, como mencionan Fajnzylber y López (2008), ambas son en realidad “dos caras de la misma moneda”. Así, cabe resaltar que según cálculos del BID, el flujo de remesas de 2007 llegó a representar US\$ 2.900, y se estima que para 2008 el monto se incremente en cerca del 10%.

El presente informe busca identificar las tendencias y caracterización de los principales movimientos migratorios en el Perú y analizar las causas y efectos de estos movimientos. Asimismo, se pretende mostrar cuáles son los potenciales beneficios y costos de la migración y con qué tipos de políticas se puede enfrentar el tema.

En la sección II del documento se analizan las tendencias migratorias, tanto históricas como recientes dentro del Perú, mientras que en la sección III se realiza una caracterización de los emigrantes peruanos. Resulta relevante mencionar que el informe se centra en la emigración de peruanos, ya que si bien entre 1920 y 1950 el Perú era un país receptor de inmigrantes, a partir de 1950 deja de serlo y se convierte en un país emisor de emigrantes, tendencia que se ha mantenido hasta la actualidad. Así, la inmigración resulta un fenómeno poco significativo en el Perú y para el cual no se cuenta con una serie formal de estadísticas.

Las estadísticas presentadas en estas secciones relacionadas con la emigración han considerado dos fuentes. En primer lugar, se ha hecho uso del registro de entradas y salidas de peruanos y extranjeros que administra la Dirección General de Migraciones y Naturalización del Ministerio del

Interior (DIGEMIN), el cual considera los datos registrados e ingresados a la base de datos de la Tarjeta Andina de Migración (TAM) en cada punto de control migratorio, la cual debe ser llenada cada vez que un peruano sale o entra al territorio nacional. Cabe resaltar una de las limitaciones del presente estudio es que hace algunos años no existía un sistema adecuado de recolección de información migratoria, lo cual impedía la correcta caracterización de los emigrantes peruanos, la elaboración de series históricas y la medición del impacto de las políticas aplicadas. Por ello, se calculaba la magnitud del número de peruanos radicados en el exterior a partir de la resta del número de salidas de peruanos al extranjero con el número de ingresos de peruanos desde el exterior. Sin embargo, gracias al Convenio de Cooperación Técnica entre el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la DIGEMIN, se estableció la utilización sistemática y consistente de los datos proporcionados por la TAM. Así, gracias a la obligatoriedad de llenado de ésta para todo peruano que sale o ingresa al país, se ha podido crear una base de datos desde 1990, la cual se mantiene actualizada diariamente y constituye la única fuente de información continua.

En segundo lugar, dado que la TAM no reúne todas las características de los emigrantes, se han tomado como fuente los datos de la Encuesta Nacional Continua (ENCO) 2006, elaborada por el INEI, la cual a pesar de ser una encuesta corta y de alcance limitado, permite identificar si en el hogar encuestado hay algún miembro que ha emigrado y si éste envía remesas. Sobre la base de esta encuesta se pueden entonces conocer las características del hogar receptor de remesas. La ENCO se realiza a nivel nacional en el área urbana y rural de los 24 departamentos y de la Provincia Constitucional del Callao.

La cuarta sección muestra una evaluación socio-económica de la emigración en las familias receptoras de remesas analizando el impacto que las remesas podrían tener sobre la pobreza y el ingreso de las familias peruanas. Los resultados obtenidos para la sección IV.C., han hecho uso de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2007 elaborada por el INEI, la cual es una encuesta extensa que permite, entre otros temas, identificar con mayor nivel de detalle que la ENCO si la familia recibió o no remesas, los montos recibidos, los rubros a los que las remesas son destinados, entre otros.

En la sección V se describen algunas políticas migratorias ya implementadas y se proponen algunos cambios y o políticas que podrían implementarse

para paliar los efectos de la emigración en el Perú. Finalmente, en la sección VI se extraen conclusiones.

II. Tendencias migratorias recientes

El fenómeno de la migración de peruanos al exterior ha seguido una marcada tendencia alcista, particularmente en los últimos 25 años. Partiendo de la definición de que en el caso peruano un emigrante es aquel que deja el país por más de 6 meses, en 1980 se calculaba que la población peruana en el exterior era de 500 mil personas. Según Altamirano (2006), a inicios de los 90 esta cifra se elevó a un millón de personas y, según cálculos oficiales, se estima que cerca de 2,8 millones de peruanos se encontraban residiendo en el exterior en el año 2005, lo que implica un crecimiento de más del 460% con respecto al valor de la década del 80. La ola migratoria presenciada en el Perú es el resultado de un conjunto de fuerzas tanto sociales como económicas y políticas que se desarrollan de manera paralela a la historia reciente del país. Haciendo un estudio de estas fuerzas, Altamirano (2006) sintetiza la historia reciente de las migraciones desde y hacia el Perú en cinco fases, desde inicios del siglo XX hasta el presente.

A. Primera fase (1920-1950)

En esta primera fase el Perú se desenvuelve básicamente como un país receptor de inmigrantes, principalmente provenientes de Europa. En el caso de los migrantes desde el Perú hacia el resto de países, se tienen registros de migraciones muy limitadas y principalmente orientadas hacia las grandes metrópolis de Europa. En este caso, la gran mayoría de emigrantes peruanos pertenecía a la oligarquía comercial, terrateniente e industrial. Para estos grupos sociales, migrar y poder insertarse en las sociedades europeas era señal de prestigio y de poder.

B. Segunda fase (1950-1970)

En esta etapa empieza la emigración de ciudadanos peruanos de clase media, medianos empresarios y estudiantes. Estos se dirigen principalmente a los Estados Unidos, puesto que en este país se daba un crecimiento

importante en el ámbito económico y poblacional. A pesar de que las emigraciones hacia los países de Europa occidental seguían estando compuestas en su mayoría por la clase alta limeña, en la década del 60 se observa un flujo importante de emigrantes peruanos hacia Francia con la finalidad de seguir estudios universitarios. En esta década se experimenta lo que Altamirano nombra “la transición en la migración transnacional”; es decir, el Perú deja de ser un país de inmigrantes y se convierte en uno de emigrantes. Esta tendencia es la que se ha mantenido hasta la actualidad.

C. Tercera fase (1970-1980)

Durante esta década, la emigración de estudiantes y trabajadores de clase media se empieza a volver masiva y los grandes flujos de emigrantes se dirigen principalmente hacia los EE.UU. y, por primera vez, hacia Canadá. Se observa, además de la emigración a los destinos de Europa occidental tradicionales, un incremento de las emigraciones hacia los países socialistas, migración que poseía un carácter principalmente educativo y cultural.

D. Cuarta fase (1980-1990)²

Para este período, casi todas las clases sociales se encontraban representadas en los flujos migratorios. Por primera vez los países escandinavos recibieron a peruanos, sobre todo trabajadores manuales y refugiados políticos. Asimismo, en la segunda mitad de la década del 80 Japón empieza a recibir en sus costas a miles de trabajadores peruanos. Resulta relevante resaltar que un fenómeno importante presentado en este período es la integración de las mujeres al proceso migratorio, la cual se venía gestando desde la década del 50, muchas de ellas procedentes de pueblos de la sierra peruana.

Dado lo presentado anteriormente, los focos migratorios expuestos hasta este momento se resumen en el Cuadro 1, además del detalle de los países de destino.

E. Quinta fase (1990 hasta la actualidad)

En esta fase, la emigración termina por convertirse en un fenómeno masivo que abarca prácticamente a todas las clases sociales del Perú. El

principal suceso que caracteriza este período es el incremento exponencial en el número de emigrantes que, como se verá posteriormente, se da principalmente con la llegada del siglo XXI. La magnitud de este fenómeno ha logrado ser recogida gracias a las estadísticas elaboradas por la Dirección General de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior (DIGEMIN), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Instituto Nacional de Estadística (INEI). Estas instituciones vienen elaborando desde el año 1990 una base de datos que permite identificar quiénes han salido del país por cualquiera de los terminales que existen en todo el territorio nacional. A continuación se presentan los principales hallazgos realizados por las instituciones antes mencionadas.³

En primer lugar, en relación con el número peruanos que emigraron al exterior, para el período enero 1990-junio 2007 se tiene registro de 1.940.817 personas, cifra que mediante un cálculo simple presenta un promedio de aproximadamente 108 mil emigrantes por año, aunque este número debe ser tomado con cautela, puesto que el flujo de emigrantes se ha acelerado a un ritmo sin precedentes en los últimos años. Así, en 1990 migraron fuera del Perú 46.506 habitantes, mientras que en el año 2006 esta cifra se incrementó en más del 500%, hasta llegar a 291.500 personas.

Con respecto al destino de los emigrantes peruanos, en términos acumulados entre 1990 y el 2007, un 67% de los emigrantes peruanos eligió como continente de destino América (1.299.385 peruanos), un 28,4% Europa (551.189 peruanos), un 4% Asia (76.700 peruanos) y un 0,7% África y Oceanía (13.543 peruanos). Asimismo, en relación con los principales países de destino de los emigrantes peruanos entre 1990 y 2007, estos fueron: Estados Unidos (30,6%), Argentina (14%), España (13%), Chile (9,3%), Japón (3,7%) y Venezuela (3,1%).

Con respecto a los EEUU, las cifras muestran que este último es el destino favorito de los emigrantes peruanos. Esto se podría explicar por las mayores oportunidades laborales, así como también por el diferencial salarial de la mano de obra no calificada con respecto a Perú. Esta migración, que no es específica de los peruanos, explica la rigidez por parte de las autoridades migratorias norteamericanas en lo que respecta a los controles de acceso al país y a la obtención de visas. En relación con Europa, donde el destino preferido de los peruanos emigrantes es España, las dificultades son aún mayores, debido a los mayores costos de viaje, estadía y a las dificultades para obtener el

permiso de residencia, producto de la estricta política migratoria impuesta por las autoridades europeas. En el caso de América del Sur, los menores costos y la ausencia de restricciones a la movilidad de personas (por ejemplo, no se requiere visa para visitar Argentina, Chile, Colombia, Brasil, Ecuador ni Uruguay) favorecen el mayor flujo de peruanos hacia los países de la región, de los cuales es Argentina el destino preferido. En el caso de Bolivia, país con regular entrada de peruanos, existe un fenómeno de carácter marcadamente cultural y comercial, dada la proximidad entre Puno y La Paz, ciudades que han creado fuertes vínculos mercantiles. La mayoría de emigrantes peruanos hacia Bolivia pertenecen a niveles socioeconómicos bajos y comparten costumbres ancestrales con los pueblos bolivianos.

La dinámica de las migraciones hacia el exterior en las dos últimas décadas del siglo XX debe entenderse como un fenómeno íntimamente relacionado con el acontecer político y económico del país. Así, una de las razones que podría explicar la emigración en el Perú es el menor costo de la mano de obra peruana en relación con el costo de la mano de obra en otros países para algunas labores operativas o no calificadas que no requieren mucha capacitación o preparación. Por otro lado, Altamirano (2006) menciona que a mayor crisis económica y política, mayor será el saldo migratorio⁴ del período. Así, por ejemplo, en el período inmediatamente posterior al primer gobierno de Alan García (julio 1985-julio 1990), el cual fue un período marcado por mucha inestabilidad en el Perú, producto de la violencia política y de la debacle económica (en los 5 años de gobierno de García la inflación acumulada llegó a 2.000.000%, el producto per cápita entre 1985 y 1989 cayó aproximadamente en 14%, se dio un aislamiento económico, financiero y comercial, el Perú estuvo a punto de ser expulsado del FMI y del Banco Mundial, entre otros), se observa un elevado incremento en el flujo de emigrantes peruanos, cuyo saldo pasa de 32.000 en 1985 a 75.000 en 1990. El saldo migratorio se estabiliza a partir del año 1992 con la captura del líder senderista Abimael Guzmán y el regreso a la senda de la estabilidad macroeconómica. Igualmente, durante el caos político que se vive en el Perú al final del gobierno de Fujimori, que coincide con la turbulencia financiera asociada a las crisis rusa y brasileña, se observa un incremento en el flujo de emigrantes.

Para Altamirano, el incremento sin precedentes que se empieza a observar a partir de 2002 tiene su correlato ya no solo en factores locales, como la falta de gobernabilidad existente en el Perú, sino también en causas ex-

ternas que surgen del “mercado laboral global, de las redes transnacionales, de la revolución de los medios de comunicación y del problema del estancamiento o decrecimiento de la población en los países ricos” (Altamirano, 2006, pág. 121).

A modo de conclusión, se puede señalar que a lo largo de los últimos noventa años, el proceso migratorio del Perú ha pasado por varias etapas, cada una de ellas íntimamente relacionada con el acontecer político, económico y social del país. A través de su historia republicana reciente, el Perú pasó de ser un país receptor neto de migrantes a inicios de los años veinte –básicamente europeos que venían con la idea de “hacer la América”–, situación que se revirtió a mediados del siglo XX, hasta convertirse en el país emisor neto de migrantes que es hoy en día. A lo largo de todo este tiempo, los EE.UU. han terminado por convertirse en el principal destino de los emigrantes peruanos.

III. Caracterización de los emigrantes

La presente sección presenta las principales características de los emigrantes peruanos como género, edad, ocupación, entre otros.

En términos generales, se puede comenzar señalando la similitud que existe en lo que respecta al género de los emigrantes que han salido del país desde el año 1990. Así, del total acumulado de emigrantes peruanos entre 1990 y 2007, el 51,25% fueron mujeres, mientras que el 48,75% fueron hombres, habiendo permanecido ambos niveles muy cercanos entre sí a lo largo de todo el período de estudio. A pesar de lo poco significativa que es la diferencia de géneros, existen países que reciben mayor flujo de mujeres peruanas, como Argentina, Chile, Italia, Alemania, Francia, Suiza y Países Bajos, mientras que países como Venezuela, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Colombia y Reino Unido han venido recibiendo una mayor cantidad de hombres. La diferencia estaría explicada, entre otros factores, por algunas políticas dispuestas en ciertos países receptores, que incentivan la migración de profesionales con ciertos trabajos que tradicionalmente son realizados por solo uno de los dos sexos. El caso de las recientes políticas de recepción de enfermeras en algunos países de Europa constituye un claro ejemplo de este tipo de medidas. Asimismo, cabe resaltar que en el caso de Estados Unidos y de España, los cuales son los principales destinos de

los emigrantes peruanos, se presenta un flujo casi homogéneo de mujeres y hombres.

En relación con la edad que tienen los peruanos al emigrar, entre 1994 y 2007 el 51,2% del total de los emigrantes se encontraba entre los 20 y 39 años; esto se podría explicar dado que las personas pertenecientes a este grupo de edad tienen mayor facilidad para adaptarse a nuevas condiciones de actividad debido a su escasa experiencia laboral y las pocas responsabilidades familiares. En segundo lugar se encontraban las personas entre 40 y 59 años, quienes representan el 24,3% del total de emigrantes. También es importante el grupo de emigrantes de entre 0 y 19 años, los cuales representaron el 18,2% del total de los emigrantes.

Cabe resaltar que la diferencia entre el número de emigrantes masculinos y femeninos se va haciendo considerable a medida que se incrementa la edad, para aumentar la proporción de emigrantes hacia el género femenino según mayor sea el grupo de edad (por ejemplo, las mujeres representaron el 62,4% para el grupo de edad entre 75 y 79 años).

En referencia al estado civil de los peruanos al emigrar, en primer lugar se encuentran los solteros, quienes entre 1994 y 2007 representaron un 74,4%, seguido de los casados (19%). Cabe resaltar que se identifica una distribución similar de géneros entre las personas solteras y casadas. Sin embargo, para el caso de los emigrantes viudos y divorciados (quienes sólo representan un 0,6% del total de los emigrantes), la mayoría pertenece al género femenino (87,7% y 70,9%, respectivamente).

Con respecto a la ocupación y profesión de los emigrantes al momento de salir del país, entre 1994 y 2007 la mayoría de emigrantes fueron estudiantes (28,2%). Entre otras ocupaciones representativas se encuentran los empleados de oficina, que representan el 13,3%. Luego se encuentran los trabajadores de servicios, vendedores de comercio y mercado, que representan un 10,8% del total de emigrantes; seguidamente, las amas de casa representan el 10,5% y los profesionales, científicos e intelectuales representan el 10,4% de los emigrantes. Asimismo, un 5,7% de los emigrantes fueron técnicos y profesionales de nivel medio.

Con respecto al lugar de procedencia de los emigrantes peruanos, entre 1994 y 2007, el 71,1% de los emigrantes peruanos provino de los departamentos de la región costera, 25,9% de los departamentos de la sierra y tan sólo un 3% de los departamentos de la selva. Cabe resaltar que a nivel nacional, el 31,1% de los emigrantes peruanos provino de Lima como

última residencia. Asimismo, destaca el departamento de Puno, de donde proviene el 14,7% de emigrantes peruanos.

En conclusión, debe señalarse que en lo que respecta al género de los emigrantes, el flujo es muy similar. Asimismo, la edad de los emigrantes se ubica mayoritariamente entre los 20 y 39 años, y se hace más grande la diferencia entre emigrantes hombres y mujeres a medida que la edad aumenta, a favor del género femenino. Por otro lado, en relación con el estado civil de los emigrantes y su ocupación, aproximadamente un 75% afirma ser soltero y más del 25% menciona encontrarse siguiendo algún tipo de estudio, respectivamente. Finalmente, más de un tercio de los emigrantes peruanos proviene de Lima.

IV. Evaluación socio-económica de las familias receptoras de remesas

La presente sección se centra en el impacto que las remesas podrían tener sobre la pobreza y el ingreso de las familias peruanas. Para ello, se presentan en primer lugar las características más importantes de las familias receptoras de remesas, para luego analizar algunas relaciones identificadas previamente por otros autores, como la relación existente entre las transferencias del exterior y algunos hábitos de consumo e inversión de las familias, la correspondencia entre el hecho de que una familia reciba remesas y que ésta se encuentre o no por debajo de la línea de la pobreza y la forma en la que son utilizados los flujos de remesas en la mayoría de casos. Se presenta asimismo un anexo en el cual, utilizando una metodología similar a la utilizada en estudios previos sobre migración, se evalúa el impacto que posee la recepción de remesas sobre la pobreza.

A. Caracterización de las familias receptoras de remesas

Según Fajnzylber y López (2008), en el año 2001 el Perú era el país con menor porcentaje de familias receptoras de remesas de la región (3%); seguido muy de cerca por Bolivia, Paraguay y Ecuador, tal como se puede observar en el Gráfico 10. Cabe resaltar que si bien la información que se tiene para el conjunto de países corresponde al año 2001, en términos re-

lativos la situación no ha cambiado mucho desde entonces, pues partiendo de un análisis de la más reciente Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO, 2007) se puede llegar a la conclusión de que en el Perú, aproximadamente 317 mil familias reciben remesas, es decir, menos del 4,75 % del total de familias frente al 3% estimado en 2001.

En términos generales, el perfil del receptor de remesas en el Perú es de una naturaleza muy particular. La Tabla 2 muestra algunas de sus características más resaltantes, según la Encuesta de Opinión Pública de Receptores de Remesas en Perú, realizada en el año 2006 por encargo del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a la consultora Bendixen & Associates.

Bajo un análisis comparativo a nivel regional, se identifica que los resultados obtenidos para el Perú son muy similares a los observados en Colombia, Bolivia y Ecuador, mientras que se muestran grandes diferencias con algunos países más dependientes de remesas, como México. El monto promedio recibido por remesas en el Perú (US\$ 166) se encuentra en la línea con los promedios reportados por el resto de países andinos (Bolivia, Ecuador y Colombia tienen montos remesados promedio de US\$ 165, US\$ 175 y US\$ 223, respectivamente). Asimismo, en el Perú las remesas enviadas desde los EE.UU. representan el 50% del total de remesas, situación similar a la de Brasil, República Dominicana y Ecuador. En países centroamericanos como Honduras o El Salvador, por el contrario, este monto llega a representar más del 90%. Por otro lado, con respecto al monto enviado por concepto de remesas al Perú, el cual en 2006 representó aproximadamente un 3% del PBI según el BID, se presentan muchas diferencias entre los países de la región. Así, las remesas en Brasil alcanzan tan solo un 0,7% del PBI, mientras que en Guatemala representan el 25% del PBI. Estas diferencias se pueden explicar dado que el número de emigrantes que envían remesas varía entre los países de acuerdo con la población, y además debe tenerse en cuenta que los montos calculados por envío de remesas se encuentran subestimados en algunos países de la región dados los canales informales de envío existentes.

Respecto de la importancia de las remesas dentro del ingreso total de las familias receptoras en el Perú, los resultados que se pueden derivar de la ENAHO 2007 permiten concluir que, en promedio, las remesas representan aproximadamente el 20,08% del ingreso de estas familias. Según Fajnzylber y López (2008), este número sería uno de los más bajos de la

región, ya que para el resto de países el porcentaje del ingreso de cada familia que las remesas representan varía entre 30% y 50% y solo se encuentran debajo de este rango Perú y Nicaragua.

Lo presentado previamente permite señalar que el Perú es, dentro de la región, uno de los países en los que la recepción de remesas se encuentra más rezagada a nivel del número de familias que las reciben, ya que más del 15% del total de familias en cada uno de los países de América del Centro, como Haití, República Dominicana y Nicaragua, reciben remesas. Sin embargo, a pesar de que en el Perú menos del 5% de las familias reciban remesas, éstas representan un 20% del ingreso de dichas familias.

B. Principales hallazgos de estudios previos

Según el estudio de Fajnzylber y López (2008), *Remittances and Development: Lessons from Latin America*, editado por el Banco Mundial, se analiza el impacto de las remesas mediante la construcción de escenarios contrafactuales (alternativos) con información del año 2002 para un conjunto de países. El escenario contrafactual tomado en cuenta en dicho estudio analiza cómo se habría comportado la familia si la persona que envía remesas no hubiera emigrado, es decir, sin recepción de remesas. A continuación se señalan los principales resultados de dicho estudio para el caso peruano.

En primer lugar, Fajnzylber y López identifican la relación entre las remesas y la pobreza de las familias peruanas. Así, el análisis, el cual considera el escenario contrafactual, identifica que la recepción de remesas genera una reducción de la pobreza. Los resultados muestran que el ingreso percibido bajo el escenario normal (con recepción de remesas) no logra ser sustituido completamente por los ingresos generados en el escenario contrafactual. Así, se puede apreciar que bajo el escenario contrafactual se presentan más familias en la pobreza extrema o en la pobreza que en el escenario normal. Resulta importante mencionar que si bien se identifica el efecto de las remesas sobre la pobreza, es probable que dicho impacto se encuentre subestimado, puesto que la recepción de remesas no genera inmediatamente la salida de la pobreza, sino que esto es un proceso dinámico, ya que las mejoras en la calidad de vida y el acceso a servicios demandan un tiempo. Asimismo, el efecto también estaría subestimado

debido a que se ha tomado información recogida en un momento en el tiempo (ENAH0, 2007), por lo que es posible tener receptores de remesas que se encuentren en el proceso de salida de la pobreza y que no hayan sido considerados en los resultados.

En segundo lugar, Fajnzylber y López identifican el impacto de las remesas en la distribución de la riqueza. Así, al excluirse las remesas como parte de los ingresos de las familias en el Perú (escenario contrafactual), el coeficiente de Gini⁵ es ligeramente superior que aquel del escenario normal, lo cual señala que en el caso de que no se hubiera dado la migración la distribución de la riqueza hubiera sido más desigual.

En tercer lugar, Fajnzylber y López identifican el impacto de la recepción de remesas en la tasa de ahorro de las familias. Así, muestran que existen diferencias entre las familias según los niveles de ingreso, los cuales son definidos mediante la distribución por quintiles⁶ del ingreso contrafactual. De esta manera, se puede señalar que las familias pobres, aquellas correspondientes al primer quintil, ahorran una proporción pequeña de sus ingresos. Sin embargo, se puede identificar que las familias pobres receptoras de remesas ahorran una mayor proporción de sus ingresos con respecto a las familias pobres no receptoras de remesas. Con respecto a las familias de los quintiles correspondientes a la clase media, éstas presentan mayores tasas de ahorro que las familias pobres. En relación con las familias más ricas, las familias receptoras de remesas presentan menores niveles de ahorro que aquellas no receptoras de remesas.

Por otro lado, en lo que respecta a los hábitos de consumo en el Perú, Fajnzylber y López identifican que aquellas familias receptoras de remesas tienden a destinar un mayor porcentaje de sus ingresos totales a inversiones en capital humano relacionadas con la educación y la salud, así como también se observa un incremento en el consumo de bienes no durables. Estos resultados se encuentran en línea con aquellos encontrados por Loveday - Molina (2006), donde se sugiere que podría existir una relación directa entre la recepción de remesas y los gastos de las familias en salud y educación.⁷

Fajnzylber y López han encontrado también evidencia para otros seis países de la región de disminuciones en la proporción del gasto destinado a alimentos y bienes durables, así como un aumento de la proporción destinada a bienes no durables y a inversiones en capital físico y humano, como salud, educación y vivienda, por parte de las familias receptoras de remesas

cuando son comparadas con familias no receptoras. Los autores resaltan que estos resultados son solo significativos para el caso del Perú, El Salvador y Guatemala. Por otro lado, los autores mencionan que con excepción de México, existe una mayor recomposición del gasto hacia salud y educación en los receptores de remesas ubicados en los niveles socioeconómicos medios y altos; mientras que la recomposición se da hacia bienes de consumo no durables para familias de niveles socioeconómicos más bajos.⁸

C. Hallazgos recientes

Los resultados obtenidos por Fajnzylber y López revelan efectos interesantes de la recepción de remesas. Sin embargo, los datos utilizados en dicho estudio pertenecen a 2002, por lo que a continuación se empleará dicho análisis con la información correspondiente a la Encuesta Nacional de Hogares 2007 (ENAHO, 2007) elaborada por el INEI, lo que permitirá hacer un análisis reciente de la situación de las familias receptoras de remesas en el Perú. Cabe resaltar que dado que la encuesta no posee un módulo específico relacionado con las remesas, solo se puede identificar si una familia recibió o no remesas y, de ser el primer caso, cuál fue el volumen recibido por cada familia. Por ello, se utilizará un *propensity score matching* (PSM),⁹ como metodología adicional para poder evaluar el impacto de las remesas de manera alternativa y poder realizar conclusiones con un mayor grado de robustez.

Análisis de la distribución de las familias receptoras de remesas

La información obtenida gracias a la ENAHO 2007 permite concluir que solo el 4,5% de las casi 6,9 millones de familias peruanas recibe remesas del exterior. Es decir, aproximadamente 1,3 millones de personas se encuentran bajo la influencia de transferencias recibidas desde el exterior. La Tabla 9 presenta el porcentaje de receptores dentro de cada uno de los dominios geográficos del país.

Así, se puede apreciar que el porcentaje de familias receptoras es más alto en la costa del Perú, sobre todo en Lima. Esto podría explicarse dado que, como se señaló en la sección III, más del 70% de los emigrantes peruanos provenía de la costa. Asimismo, es de particular importancia analizar la relación que existe entre la pobreza y las remesas. Cabe resaltar

que se considera a una familia como pobre si su nivel de gasto per cápita mensual es inferior al nivel de gasto requerido para que sus miembros puedan tener una calidad de vida adecuada a sus requerimientos básicos, el cual en el Perú se mide mediante un índice calculado por el INEI para cada familia, que se conoce como la línea de pobreza monetaria.¹⁰

Los resultados muestran que solo un 0,1% y un 1,5% de las familias extremadamente pobres y pobres respectivamente reciben remesas, mientras que 6,2% de las familias que no se encuentran en la pobreza reciben remesas.

Análisis del impacto de las remesas bajo el *propensity score matching* (PSM)

Los resultados obtenidos mediante el *propensity score matching* corroboran esta relación. Así, éstos muestran que bajo el escenario contrafactual un 8,47% del total de familias receptoras de remesas se encontraba bajo la línea de pobreza, versus un 7,64% bajo el escenario normal. En otras palabras: gracias a la recepción de remesas, un 0,83% de estas familias pasan de ser pobres a no pobres. Nuevamente cabe resaltar que estos resultados podrían encontrarse subestimados, dado que la recepción de remesas no genera inmediatamente la salida de la pobreza, al tratarse de un proceso dinámico en el tiempo, y porque la información utilizada corresponde a un momento en el tiempo en el que posiblemente algunos receptores de remesas se encuentren en el proceso de salida de la pobreza y que por ello no hayan sido considerados en los resultados.

Si bien los resultados presentados permiten apreciar el impacto de la recepción de remesas sobre la pobreza, resulta también interesante mostrar el impacto sobre los ingresos de las familias. Esto se debe a que es posible que la recepción de remesas no sea suficiente para que ciertas familias superen la situación de pobreza. Sin embargo, es probable que les permita mejorar su situación económica. Así, tomando como referencia una distribución de ingresos según nivel socioeconómico (NSE) elaborada por Apoyo (2007), se ha podido establecer la distribución de hogares según ingreso promedio para ambos escenarios. Los Gráficos 13 y 14 muestran que bajo un escenario contrafactual, 44,5% de las familias percibirían menos de US\$ 171 al mes, mientras que bajo un escenario normal con recepción de remesas, este porcentaje se reduce a 40,3%, así como también se incrementan las familias dentro de los sectores con mayor ingreso promedio.

V. Políticas enfocadas hacia el fenómeno migratorio

Como se menciona en el presente documento, en el Perú el fenómeno migratorio ha ido cobrando importancia con el paso de los años y actualmente más del 10% de la población peruana reside afuera. Dado este contexto, dicha situación no puede ser considerada ajena a la realidad que se vive actualmente dentro del país, sino que, por el contrario, debe ser incluida y considerada en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas. Así, los países caracterizados por una elevada inmigración tienen como prioridad el establecer una política eficaz y preventiva en la lucha contra la migración ilegal y favorecer la integración y adaptación de los ciudadanos de terceros países a través de información adecuada y proyectos que buscan la defensa de los derechos de los migrantes. En el caso peruano, en donde predomina la emigración de ciudadanos, la labor del Estado debe orientarse a apoyar y facilitar el envío de remesas que los trabajadores giran a sus familiares como apoyo económico. De la misma manera, se debería brindar información para invertir productivamente dichas remesas para que éstas tengan un impacto en el desarrollo. Por otro lado, en relación con la “fuga de cerebros” en el Perú, en muchas ocasiones los emigrantes capacitados no retornan al país por falta de oportunidades o recursos. Si bien el Estado debería brindar un marco que desincentive la emigración de las personas más capacitadas, esta situación no resulta negativa del todo, ya que en muchas ocasiones se pueden crear redes de investigación, grupos de trabajo y flujos de información y de aprendizaje que al final favorecen al Perú.

Las políticas del Estado para facilitar el flujo migratorio y para simplificar las transferencias de recursos de un país a otro pueden estar encaminadas mediante políticas globales, que abarquen de manera simétrica a todos los emigrantes o receptores de remesas peruanos, y mediante convenios bilaterales que busquen beneficiar de manera específica a los migrantes de un país en específico. A continuación se mencionan las políticas aplicadas más resaltantes correspondientes a cada uno de estos dos grupos en el Perú.

A. Políticas globales aplicadas

Políticas orientadas a la simplificación y reducción de costos de las transferencias desde el exterior

El Banco Mundial señala en su informe *Remittances and Development: Lessons from Latin America* (2008) que a pesar de que los costos de envío de remesas han disminuido de manera progresiva en los últimos años, las comisiones de las compañías de envío de remesas todavía representan, para muchos emigrantes, cerca del 20% del monto enviado. Dado que una política de control de precios sería contraproducente, las acciones regulatorias a tomarse en este sentido deben estar encaminadas a incrementar la transparencia y la competencia en el sector. Algunas de las políticas que se han podido implementar en el Perú con respecto a este tema son las siguientes:

- Establecimiento de alianzas entre instituciones públicas y privadas como bancos, instituciones financieras no bancarias, como cooperativas de crédito y de ahorro, instituciones micro-financieras, oficinas postales y organizaciones locales, entre otras. El Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú ha mencionado, por ejemplo, que los convenios que ha logrado firmar con dos bancos locales importantes han permitido que las tarifas que cobraban las empresas de envío de remesas, con las que estos bancos mantenían convenios, se reduzcan de manera importante.
- Restricción a la sobre-regulación y a la creación de tributos sobre las remesas. En el Perú, por ejemplo, las remesas no constituyen una renta, por lo que no están gravadas con el impuesto a la renta. Sin embargo, a pesar de esta medida aún existe un alto grado de informalidad en el envío de remesas.

Políticas orientadas a la búsqueda de canales confiables y seguros para la transferencia de remesas

La literatura sobre la recepción y envío de remesas indica que la utilización de canales formales –básicamente el sistema financiero– para el envío de remesas no solo permite que éste sea más seguro, sino que también incentiva el desarrollo del sistema financiero del país al cual se envían las remesas. Así, por ejemplo, una política de bancarización destina-

da a remitentes de remesas permitiría el incremento en el uso del sistema bancario para el envío de remesas si es que más personas, tanto en países receptores de remesas, como en aquellos países desde donde se envían, empleasen los diversos servicios que la banca brinda. El problema de la escasa bancarización en los países receptores es recogido ampliamente por diversos autores y las soluciones planteadas se definen en dos niveles. A nivel de consumidores (receptores y remitentes), los gobiernos pueden promover el uso del sistema bancario difundiendo los beneficios de su uso entre el público en general. Esta acción implica, asimismo, presentar a los eventuales clientes financieros los derechos que poseen como tales, muy particularmente en lo que respecta a los temas relacionados con los envíos y a las transacciones que involucren transferencias de dinero en general. El segundo nivel en el que se han venido planteando soluciones es a nivel de proveedores del servicio de envío y recepción de remesas, sobre todo los bancos. La acción gubernamental podría incluir sugerir o incentivar la ampliación de la infraestructura bancaria, puesto que una de las grandes razones por las cuales no se encuentra extendido el uso del sistema bancario en América Latina es la escasez de sucursales bancarias desde las cuales se lleven a cabo las operaciones, principalmente en zonas rurales o remotas. Las políticas implementadas por el Perú en esta línea son las siguientes:

- Con respecto a los consumidores, la Cancillería del Perú se encuentra desarrollando un programa de “bancarización” focalizado en las familias receptoras de remesas, que consiste básicamente en un conjunto de alianzas con algunos bancos locales. El programa cuenta con el apoyo del FOMIN del BID y de USAID y, según la Cancillería, los avances han permitido simplificar, agilizar y asegurar el envío de remesas desde el exterior, así como permitir el acceso de los beneficiarios o receptores de las remesas al resto de servicios brindados por los bancos.
- En relación con los proveedores del servicio de envío y recepción de remesas en el Perú, la Cancillería y la empresa de Servicios Postales del Perú (SERPOST) han suscrito ciertos convenios destinados a promover y utilizar los giros postales como medio de envío de remesas, dada la extensa cobertura geográfica de dicha empresa.¹¹

Políticas orientadas a incrementar el impacto de las remesas en el desarrollo de las familias

Además de las acciones encaminadas a disminuir el costo del envío de remesas, los gobiernos pueden implementar políticas complementarias que permitan un mayor impacto de éstas en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza. Algunos estudios resaltan que las remesas son utilizadas para financiar consumo superfluo mayoritariamente, y que en esa medida el impacto de las remesas sobre el desarrollo es pobre cuando no existen los incentivos apropiados para invertir dichos flujos de manera productiva. Sin embargo, a pesar de dichos resultados, las remesas son instrumentos de desarrollo, dado que éstas se utilizan básicamente, según los estudios mencionados, en tres grandes grupos de bienes: alimentos, vestido y medicina. Dado que los dos primeros grupos productivos son intensivos en mano de obra, existe un efecto de las remesas sobre la creación de empleo. Por otro lado, cabe mencionar que los peruanos que envían remesas desde el extranjero (remitentes) son contribuyentes del Estado peruano de manera indirecta gracias a este consumo. Así, al hacer un cálculo de cuánto pagan por impuestos los remitentes, el 19% del monto remesado equivale aproximadamente a US\$500 millones, según los cálculos realizados por el BID. Bajo esta perspectiva, puede potenciarse el uso productivo de las remesas mediante algunas políticas del Estado como:

- Generación de incentivos para que las instituciones bancarias desarrollen nuevos productos que involucren remesas, como por ejemplo aquellas iniciativas que buscan canalizar los flujos de remesas para poder considerarlos como parte de los pagos de créditos, particularmente el caso de los créditos hipotecarios.¹² En lo que respecta a políticas de Estado dirigidas en esta línea, el Fondo MIVIVIENDA acaba de integrar en su normatividad la posibilidad de que peruanos que se encuentren fuera del país puedan adquirir una vivienda sin tener que recurrir a un intermediario local.
- Las remesas pueden asimismo utilizarse para minimizar ciertos riesgos mediante la creación de productos financieros innovadores, y aumentar de esa manera el bienestar de las familias. Así, por ejemplo, en 2006 el Estado peruano suscribió con diversas empresas del sistema financiero local un convenio mediante el cual se creó el “Fondo de Solidaridad a favor de los Peruanos en el Exterior”, con el objetivo de cubrir las necesidades de los peruanos de escasos recur-

sos que se encuentran en el exterior. Dicho fondo sería constituido con aportes voluntarios de dichas empresas privadas,¹³ las cuales han implementado un Seguro de Remesas que estará orientado a cubrir tanto a los peruanos en el exterior como a sus familiares que dependen del dinero que envían a nuestro país. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la consultora Exxed y Latin American SAC Corredores de Seguros firmaron un convenio mediante el cual el Ministerio se compromete a difundir en sus misiones foráneas información acerca del seguro de remesas.

- Asimismo, se espera que el acceso al crédito por parte de receptores de remesas empiece a crecer en los próximos años, lo cual se lograría gracias a los convenios firmados entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y diversas instituciones financieras, entre ellas las Cajas Rurales y Edypymes, que en conjunto brindarán la facilidad de ofrecer microcréditos productivos a los receptores de transferencias desde el exterior.

Políticas orientadas a involucrar a los emigrantes en el desarrollo de sus comunidades de origen

En el Perú existe un programa llamado Solidaridad con mi Pueblo, que tiene por objetivo que los peruanos que residen en el exterior puedan contribuir con el crecimiento de sus localidades de origen mediante donaciones de hasta 3 mil dólares encaminadas a financiar obras de infraestructura o de carácter social (Loveday - Molina, 2006). Este programa depende de la Cancillería a través de la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, y para su realización los diversos municipios deben presentar sus propuestas debidamente elaboradas y documentadas, las cuales deben tener un costo menor a US\$3.000; luego, dichos proyectos son sometidos a la consideración de las asociaciones de peruanos en el exterior a través de las oficinas consulares peruanas, para luego aprobarse su ejecución.

Políticas orientadas a contrarrestar la “fuga de talentos”

En 2004 se aprobó la Ley de Incentivos Migratorios,¹⁴ la cual tenía por objetivo promover el retorno al Perú de peruanos profesionales o empresarios residentes en el exterior mediante la concesión de incentivos tributarios. Los incentivos propuestos liberan del pago de impuestos la entrada de bienes de capital a ser usados en la profesión del retornante

y la adquisición de vehículos en el exterior, entre otros conceptos. Según algunos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, la norma se encuentra incompleta y ha sido diseñada para incentivar el retorno de un grupo de emigrantes muy reducido (solamente los profesionales). Muestra de esto es que a la fecha solo se han acogido a la norma 195 emigrantes. Por ello se buscará próximamente reformar la norma, con el objetivo de que ésta sea exitosa, considerando por ejemplo el caso chileno, donde existe un sistema de becas para realizar estudios de postgrado en el exterior condicionado al retorno una vez finalizados dichos estudios.

B. Convenios suscritos con otros países en materia migratoria

Según información del Ministerio de Relaciones Exteriores, los siguientes acuerdos migratorios han sido suscritos recientemente.

Argentina

Los gobiernos de Perú y Argentina suscribieron a fines de 2002 un protocolo adicional al Convenio de Migración suscrito entre ambos países en 1998, con el objetivo de ampliar un conjunto de beneficios y realizar algunas simplificaciones administrativas importantes. Así, por ejemplo, el Protocolo estableció la ampliación del plazo para solicitar la regularización migratoria a 365 días (el plazo anterior era de 180 días) y del tiempo de residencia temporal a 3 años (antes era de 6 meses). Igualmente, se realizó la simplificación del trámite de la renovación de la residencia temporal y del procedimiento de regularización. Asimismo, se establecieron los requisitos para obtener la residencia permanente y se reguló la salida de nacionales en situación migratoria irregular de manera voluntaria.

Bolivia

El Acuerdo de Regularización Migratoria entre la República del Perú y la República de Bolivia fue suscrito el 26 de enero de 2002 y se encuentra vigente desde mediados de 2003. Entre los principales beneficios estipulados se encuentra la condonación total de las multas migratorias de quienes inicien el trámite de regularización migratoria, así como también el otorgamiento de la residencia temporal de un año para aquellas personas que cumplan con los requisitos estipulados en el acuerdo, además de contar con la aceptación

de la autoridad migratoria correspondiente. De esta forma, aquellos que regularicen su situación podrán formalizar fácilmente su situación laboral y tributaria correspondiente. Asimismo, se estipula de manera explícita que aquellos que obtengan la residencia gozarán de las mismas libertades civiles y derechos, sean de índole cultural o económica, en el país que los acoge. Así, por ejemplo, los hijos de los inmigrantes con situación regularizada podrán gozar del derecho de acceso a la educación en condiciones de manera igualitaria con los nacionales, así como también los inmigrantes tendrán derecho a transferir a su país de origen sus ingresos y ahorros personales (fondos necesarios para el sustento de sus familiares), de conformidad con la normativa y la legislación interna en cada una de las partes.

Chile

El Convenio de Seguridad Social, suscrito entre Perú y Chile el 23 de agosto de 2002, tiene por objetivo regular las relaciones de ambos países en el área de seguridad social. Uno de los beneficios que trae esta ley consiste en permitir la acumulación de períodos de aportaciones al sistema de pensiones que se hayan realizado en cualquiera de los dos países; es decir, ambos reconocen los beneficios (pensiones de vejez, invalidez o sobrevivencia) a las personas aplicables. Asimismo, en el marco de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre el Perú y Chile se firmó un documento que permite a los emigrantes ilegales en Chile (la mayoría de ellos peruanos) regularizar su situación. El convenio permitirá a los residentes ilegales en Chile acceder a diversos beneficios sociales.

Por otro lado, se han suscrito varios acuerdos que buscan facilitar el tránsito de personas, entre ellos el Acuerdo para el ingreso y tránsito de nacionales peruanos y chilenos en calidad de turistas con documentos de identidad, suscrito el 6 de julio de 2005 en Lima, y que se encuentra en vigencia desde el 9 de diciembre de 2005.

España

El acuerdo suscrito entre Perú y España para la Cooperación en Materia de Inmigración, suscrito el 6 de julio de 2004, busca incrementar la coordinación entre ambas autoridades migratorias para poder mejorar la gestión en materia de migración, tramitación de extranjería y residencia.

En lo que respecta a los beneficios sociales, ambos países suscribieron el 16 de junio de 2003 el Convenio de Seguridad Social entre la República

del Perú y el Reino de España. Al entrar en vigencia a inicios de 2005, este acuerdo establece, de manera similar al acuerdo firmado con Chile, la acumulación de períodos de seguro cumplidos tanto en Perú como en España.

VI. Comentarios finales

El presente trabajo se ha concentrado en analizar el proceso migratorio dentro del Perú enmarcado en el período 1990-2007, así como en identificar las características que lo definen y los efectos socioeconómicos derivados de dicha migración y las políticas enfocadas hacia el fenómeno migratorio.

Respecto de las tendencias migratorias en los últimos años, se ha podido identificar que en la primera mitad del siglo XX el Perú era un receptor de inmigrantes. Sin embargo, con el desarrollo de otros países y las crisis dentro del país, esta situación se ha revertido, para ser actualmente el Perú un país del cual emigran aproximadamente 1.000 habitantes diarios.

Las principales características de la emigración en el Perú muestran que el principal destino de los emigrantes peruanos es Estados Unidos (30,6%). Sin embargo, también son destinos importantes Argentina (14%), España (13%), Italia (10,3%) y Chile (9,3%), países con los cuales actualmente el Perú cuenta con convenios en materia migratoria, a excepción de Italia. Otra característica es que la distribución entre hombres y mujeres es equitativa y que las personas migran cuando son relativamente jóvenes y solteros; es decir, en una época donde hay poca dependencia, pues el 51,2% del total de emigrantes se encontraba entre los 20 y 39 años al momento de emigrar y más de 74% del total eran solteros. Por otro lado, se puede identificar que gran parte de los emigrantes eran estudiantes (28,2%). También se identifica que más de 30% de los emigrantes parten de Lima y que aproximadamente 15% lo hacen de Puno, lo que estaría explicado por la cercanía a Bolivia. Entre las principales razones que explican la migración se encuentra la disparidad de ingresos y la búsqueda de trabajo, lo que se refleja en la predominancia de jóvenes que emigran.

Con respecto a las remesas recibidas por las familias de los emigrantes, se identifica que el Perú es el país con menor porcentaje de familias receptoras de remesas de la región, ya que en 2001 menos del 4,5 % del

total de familias recibía remesas. Sin embargo, a pesar de este resultado, en 2006 la entrada por remesas fue de aproximadamente 3% del PBI. Así, en promedio las familias reciben US\$ 166 mensuales, lo que significa un 20% de su ingreso aproximadamente.

Adicionalmente a la identificación de las características que ha tenido la emigración en el Perú en los últimos años, se analizó el impacto que las remesas podrían tener sobre la pobreza y el ingreso de las familias peruanas. Los resultados muestran que en el caso peruano, la recepción de remesas reduce la pobreza y la desigualdad. Para el ejercicio realizado en el estudio, el resultado es que la recepción de remesas reduce en aproximadamente 1 punto porcentual el nivel de pobreza; no obstante, este cálculo puede encontrarse subestimado dado que la recepción de remesas no genera inmediatamente la salida de la pobreza al tratarse de un proceso dinámico en el tiempo y porque la información utilizada corresponde a un momento en el tiempo en el que posiblemente algunos receptores de remesas se encontraban en el proceso de salida de la pobreza y que por ello no fueron considerados en los resultados. De igual manera, el crecimiento acelerado de las remesas en el Perú y las ventajas de este ingreso han tenido efectos positivos sobre la estabilidad de los ingresos de las familias receptoras y las condiciones de vida de éstas, los que se expresan en mejores materiales de construcción, mayor acceso a servicios básicos, mejor educación, entre otros. Por ello, también se mostró el impacto sobre los ingresos de las familias, ya que es posible que la recepción de remesas no sea suficiente para que ciertas familias superen la situación de pobreza pero puede resultar probable que les permita mejorar su situación económica. Así, los resultados mostraron que bajo un escenario contrafactual, 44,5% de las familias percibirían menos de US\$171 al mes, mientras que bajo un escenario normal con recepción de remesas, este porcentaje se redujo a 40,3%.

En relación con las políticas públicas asociadas a la migración, si bien en el Perú se han establecido algunas pocas medidas para evitar la fuga de talentos, incentivar la repatriación y reducir los costos de envío de remesas, no es posible identificar si éstas han tenido impacto alguno dado que no se conocen los resultados obtenidos. Esto se debe principalmente a que las políticas no se han orientado a solucionar los principales problemas del Perú como el alto nivel de subempleo e informalidad dada la rigidez laboral y los altos costos no salariales, los cuales impiden que el emigrante retorne bajo las mismas o mejores condiciones de las que se encuentra en el

exterior. Por ello, para lograr un ordenamiento de los flujos migratorios se requieren políticas en esta área que maximicen los beneficios y minimicen los costos de la migración para el país y que se relacionen estrechamente con las políticas de desarrollo a nivel nacional.

Así, en primer lugar, resulta necesario velar por el desarrollo económico y social del país, de tal manera que la población cuente con mayores incentivos para permanecer en el Perú. Sin embargo, a pesar del desarrollo que pueda ser alcanzado resulta difícil detener la fuga de cerebros; por ello sería recomendable establecer redes con los emigrantes que residen fuera, de tal manera que se generen externalidades positivas mediante la transferencia de conocimientos, sugerencias y/o recursos. Por ejemplo, la Red Mundial de Científicos Peruanos (RMCP) reúne a los más de 3 mil investigadores peruanos que se desempeñan en el extranjero y a los investigadores residentes en el Perú con el objetivo de apoyar y fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología a nivel nacional, para que ésta cuente con estándares internacionales.

Por otro lado, se deben de implementar políticas relacionadas con la formalización de la migración. Así, el país debe velar por que la salida del país se realice mediante canales legales. Igualmente, sería recomendable otorgar mayor fortaleza a las políticas orientadas a la simplificación y reducción de costos de las transferencias desde el exterior, con el objetivo de formalizar este sector y que de esta manera los familiares puedan acceder a una serie de beneficios que la informalidad limita, como el acceso al crédito.

Finalmente, en relación con el bienestar de los emigrantes, se les debe de orientar sobre los derechos de protección y seguridad social a los que pueden acceder. Para ello, sería importante brindar información de las instituciones a las cuales pueden acceder ante cualquier situación los emigrantes e inmigrantes con el objetivo de preservar sus derechos.

Anexo

Identificación del impacto económico de las remesas bajo un análisis Propensity Score Matching (PSM)

Se analizó el impacto de las remesas sobre el gasto per cápita y la pobreza para el caso peruano realizando un análisis tipo *Propensity Score Matching* (PSM), siguiendo el trabajo de Schiff (2006). Bajo esta metodología, el

impacto se mide solo para las familias receptoras y no para la totalidad de la población, lo que resulta ideal para el caso peruano, en donde la proporción de familias receptoras de remesas es pequeña en relación con el tamaño total de la muestra que conforma la encuesta. Los resultados se presentan a continuación.

Modelo probit para la recepción de remesas Modelo de PSM para la recepción de remesas

Iteration 0: log pseudolikelihood = -4,058.7617
Iteration 1: log pseudolikelihood = -3,430.9908
Iteration 2: log pseudolikelihood = -3,362.7410
Iteration 3: log pseudolikelihood = -3,356.4996
Iteration 4: log pseudolikelihood = -3,356.2681
Iteration 5: log pseudolikelihood = -3,356.2676

log pseudolikelihood = -3356.2676

Number of obs = 22200
Wald chi2(19) = 595.12
Prob>chi2 = 0
Pseudo R2 = 0.1731

indica_remesa	Coef.	Robust Std. Error	z	P> z
mieperho	-0.0561744	0.0183334	-3.06	0.002
percepcho	0.172572	0.0254732	6.77	0.000
pobreza	0.1804976	0.0645037	2.80	0.005
lima	0.2763292	0.0482245	5.73	0.000
urbano	0.0921994	0.0891765	1.03	0.301
nbi1	-0.0898828	0.0888544	-1.01	0.312
nbi3	-0.0209396	0.0968085	-0.22	0.829
nbi4	0.1850589	0.4368526	0.42	0.672
p207	0.1835126	0.0523328	3.51	0.000
edad	0.0034283	0.0090691	0.38	0.705
edad2	-4.44E-06	0.0000817	-0.05	0.957
tvcolor	-0.1015309	0.0608988	-1.67	0.095
telefono	0.3947646	0.0602291	6.55	0.000
electricidad	0.3050546	0.117159	2.60	0.009
desague	0.0182555	0.0705221	0.26	0.796
cocinagas	0.0525748	0.0720636	0.73	0.466
microondas	0.2316187	0.0604353	3.83	0.000
computadora	-0.1172412	0.1536382	-0.76	0.445
gpcap	0.0001043	0.0000415	2.51	0.012
cons	-3.823345	0.5269286	-7.26	0.000

Fuente: elaboración propia.

Los resultados obtenidos permiten identificar que bajo el escenario contrafactual, un 8,47% del total de familias receptoras de remesas se

encontraban bajo la línea de pobreza, versus un 7,64% bajo el escenario normal. En otras palabras, gracias a la recepción de remesas un 0,83% de estas familias pasan de ser pobres a no pobres.

Modelo PSM para recepción de remesas

Variable	Sample	Mean		Std. Error	t-test	
		Treated	Control		t	p> t
Gpcap	Unmatched	695.81	371.14	14.932278	21.74	0.000
	Matched	695.81	679.55	36.3246958	0.47	0.637

Fuente: elaboración propia.

Tabla 1
Nivel de pobreza en el Perú, 2004-2007

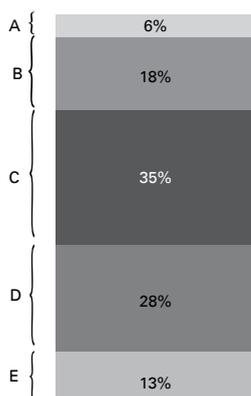
(en % de la población)

	2004	2005	2006	2007
Nacional	48,6	48,7	44,5	39,3
Costa	35,1	34,2	28,7	22,6
Sierra	64,7	65,6	63,4	60,1
Selva	57,7	60,3	56,6	48,4

Fuente: INEI.

Gráfico 1
Gran Lima - Distribución de los hogares por nivel socioeconómico, 2008

(en % del total de encuestados)



Nota: El nivel socioeconómico A corresponde a los hogares con mayores ingresos, mientras que el nivel socioeconómico E corresponde a los hogares con menores ingresos.

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado.

Cuadro 1
Fases migratorias y países destino

	Primera Fase 1920 - 1950	Segunda Fase 1950 - 1970	Tercera Fase 1970 - 1980	Cuarta Fase 1980 -1990
EE.UU.	EE.UU. (Nueva York y Nueva Jersey)	Ídem, más Illinois, California, Florida, etc.	Ídem, más Connecticut, Washington, etc.	Todos los estados
Europa Occidental	España, Inglaterra, Italia y Francia	Ídem, más Bélgica y Alemania	Ídem, más Holanda, Suiza, etc.	Ídem, más países escandinavos
Europa Oriental			URSS, Bulgaria, Checoslovaquia, Yugoslavia y Hungría	Ídem
América Latina		Argentina y Venezuela	Ídem, más México y Costa Rica	Ídem, más Centroamérica
Canadá			Este de Canadá	Ídem, más oeste de Canadá
Australia			Nor y Sureste	Ídem
Japón				Japón
Otros			El Caribe, Corea, subcontinente asiático, países árabes, Israel	

Fuente: Altamirano (2006).

Gráfico 2
Emigración internacional de peruanos, 1990-2006

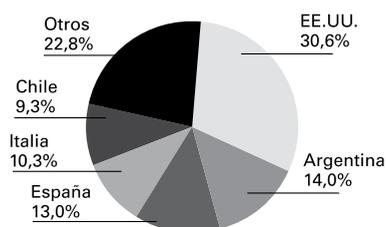


Nota: La información contenida entre los años 1990 y 1993 solo considera los saldos publicados en el Anuario de Migraciones 2003. A partir del año 1994 se consideran los resultados derivados de la base de datos creada en función a la Tarjeta Andina de Migraciones (TAM).

Fuente: Perú: Estadísticas de la Migración Internacional de Peruanos 1990 – 2007

Gráfico 3
Principales países de destino de los emigrantes peruanos, 1990-2007

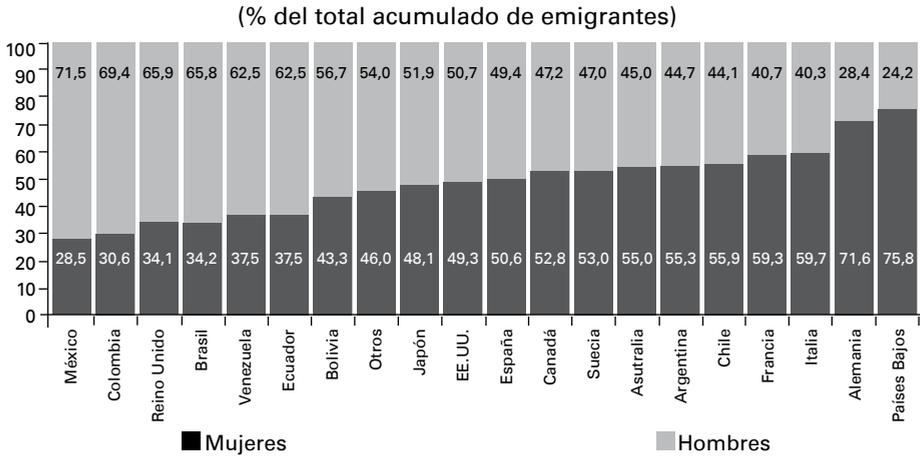
(% del total acumulado de emigrantes)



Nota: La información contenida entre los años 1990 y 1993 solo considera los saldos publicados en el Anuario de Migraciones 2003. A partir del año 1994 se consideran los resultados derivados de la base de datos creada en función a la Tarjeta Andina de Migraciones (TAM). Los datos del 2007 se encuentran al mes de junio.

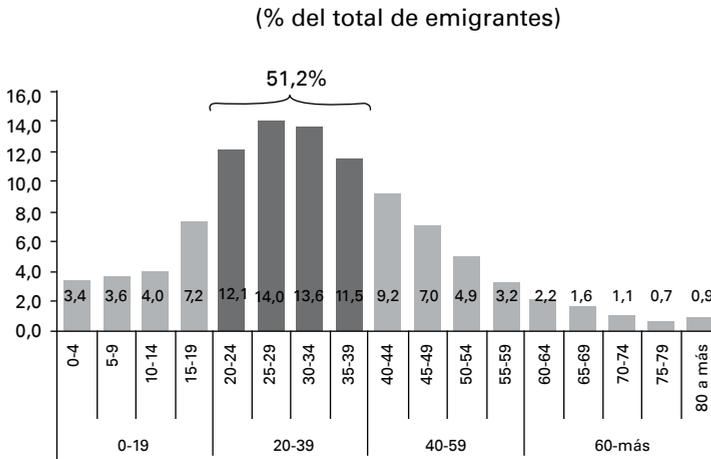
Fuente: Características de los migrantes internacionales, hogares de origen y receptores de remesas

Gráfico 4
Distribución de emigrantes peruanos por género
según países de destino, 1990-2007



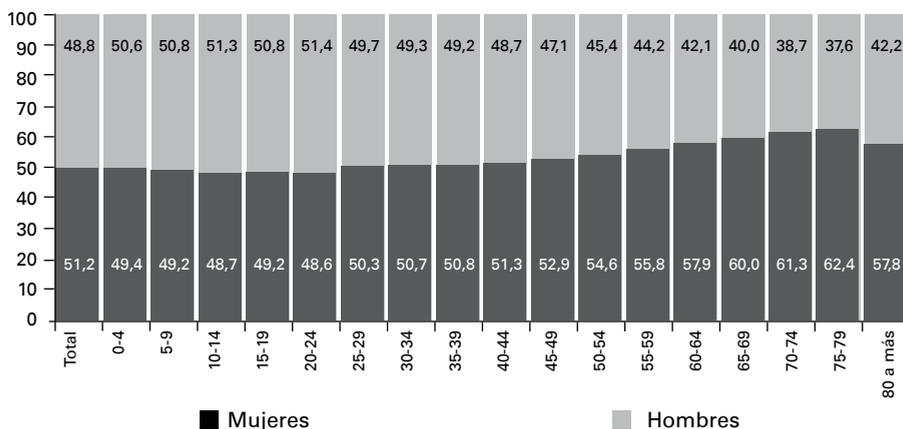
Fuente: Características de los migrantes internacionales, hogares de origen y receptores de remesas.

Gráfico 5
Distribución de emigrantes peruanos según edad,
1994-2007



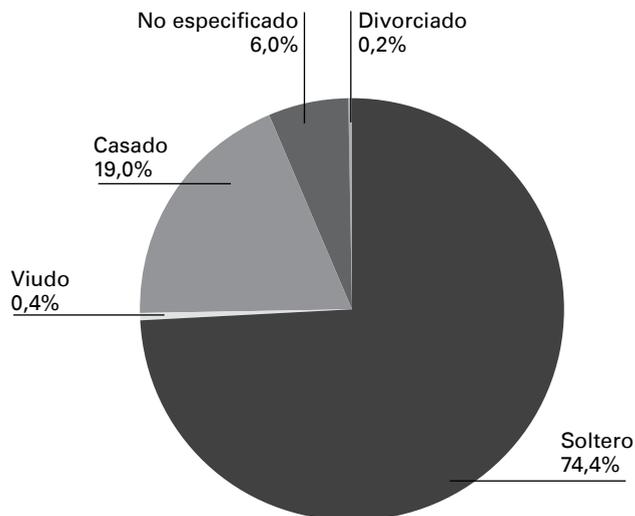
Fuente: Perú: Estadísticas de la Migración Internacional de Peruanos 1990 – 2007.

Gráfico 6
Distribución de los emigrantes peruanos según género, 1994-2007
 (% del total de emigrantes)



Fuente: Perú: Estadísticas de la Migración Internacional de Peruanos 1990 – 2007.

Gráfico 7
Estado civil de emigrantes, 1994-2007
 (% del total de emigrantes)



Fuente: Perú: Estadísticas de la Migración Internacional de Peruanos 1990 – 2007.

Gráfico 8

Distribución de la ocupación de los emigrantes peruanos, 1994-2007

(% del total de emigrantes)



Fuente: Perú: Estadísticas de la Migración Internacional de Peruanos 1990 - 2007.

Gráfico 9

Distribución de la ocupación de los emigrantes peruanos según género, 1994-2007

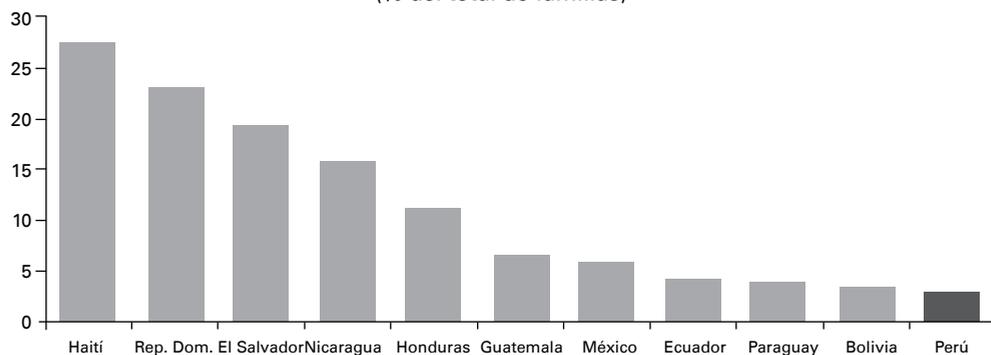
(% dentro de cada grupo ocupacional)



Fuente: Perú: Estadísticas de la Migración Internacional de Peruanos 1990 - 2007.

Gráfico 10
Familias receptoras de remesas por país, 2001

(% del total de familias)



Fuente: Fajnzylber y López (2008)

Tabla 2
Perfil de las familias receptoras de remesas en el Perú

País	Perú
Principales ciudades receptoras	Lima, Huancayo y Piura
Lugar de procedencia de remesas enviadas	
Estados Unidos	50%
Europa	26%
Latinoamérica	18%
Otros	6%
Número de veces al año que recibe remesas (promedio)	9
Monto promedio de recepción	\$166
Modo de envío y costo	
Medios formales	59%
<i>Compañías internacionales</i>	24%
<i>Entidades financieras</i>	35%
Medios informales	41%
<i>Curier o correo</i>	15%
<i>Viajeros</i>	26%
% de receptores que utilizan las remesas en gasto corriente	60%
Dentro de las personas que señalan invertir las remesas que reciben, ¿qué usos les dan a éstas?	Emprender un negocio: 51%
	Educación: 21%
% de receptores con cuenta bancaria	33%
% de receptores que sabe operar un cajero automático	66%

Fuente: BID (2006) - Encuesta de opinión pública de receptores de remesas en Perú, Bendixen & Associates.

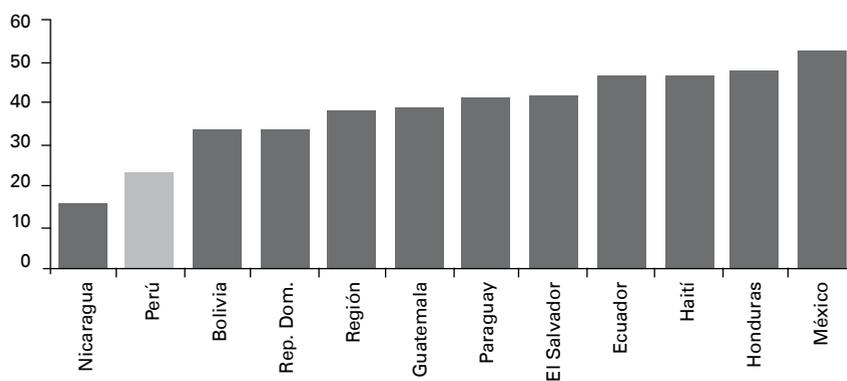
Tabla 3
Remesas en la región, 2006

	Remesas	
	(millones de US\$)	(% del PBI)
México	23.000	2,74
Brasil	7.300	0,68
Colombia	4.200	2,74
Perú	2.800	3,03
Ecuador	2.900	7,00
Paraguay	650	7,01
Bolivia	1.000	8,96
Rep. Dominicana	2.900	9,11
Guatemala	3.600	10,19
El Salvador	3.300	17,69
Honduras	2.300	24,91

Fuente: BID (2006) - *Encuesta de opinión pública de receptores de remesas en Perú*, Bendixen & Associates

Gráfico 11
Remesas en el Perú, 2001

(% del ingreso de las familias)



Fuente: Fajnzylber y López (2008)

Tabla 4
Perú: impacto de la recepción de remesas sobre la pobreza, 2002

	Familias en extrema pobreza* (% del total de familias)	Familias pobreza** (% del total de familias)
Escenario normal (con recepción de remesas)	4.185	15.539
Escenario contrafactual (sin recepción de remesas)	4.186	15.555

*Familias con menos de US\$ 1 diario (per cápita).

**Familias con menos de US\$ 2 diarios (per cápita).

Fuente: Remittances and Development: Lessons from Latin America.

Tabla 5
Perú: desigualdad en la distribución de la riqueza, 2002

	Coefficiente de Gini
Escenario normal (con recepción de remesas)	0.476
Escenario contrafactual (sin recepción de remesas)	0.478

Fuente: *Remittances and Development: Lessons from Latin America.*

Tabla 6
Tasa de ahorro de las familias peruanas según quintil de ingreso, 2002
 (% del ingreso familiar)

Quintiles de ingreso contrafactual	Familias receptoras de remesas	Familias no receptoras de remesas
Q1	10,5	3,4
Q2	10,4	13,1
Q3	27,8	19,6
Q4	18,1	27,3
Q5	19,2	39,8

Fuente: *Remittances and Development: Lessons from Latin America.*

Tabla 7
Perú: Impacto de la recepción de remesas sobre algunos componentes del gasto

	Alimentos	No durables	Durables	Vivienda	Educación	Salud
Impacto	Negativo	Positivo	Negativo	Negativo	Positivo	Positivo
Nivel de significancia	Al 1%	Al 1%	No significativo	No significativo	Al 5%	Al 1%

Nota: A menor nivel de significancia, más confiable estadísticamente es la relación identificada.

Fuente: *Remittances and Development: Lessons from Latin America*.

Tabla 8
Perú: familias receptoras de remesas por región, 2007

Familias receptoras de remesas (% del total de familias de cada dominio geográfico)	
Lima	9,9
Costa (resto)	4,9
Sierra	1,0
Selva	1,1
Total	4,5

Fuente: ENAHO 2007. Elaboración propia

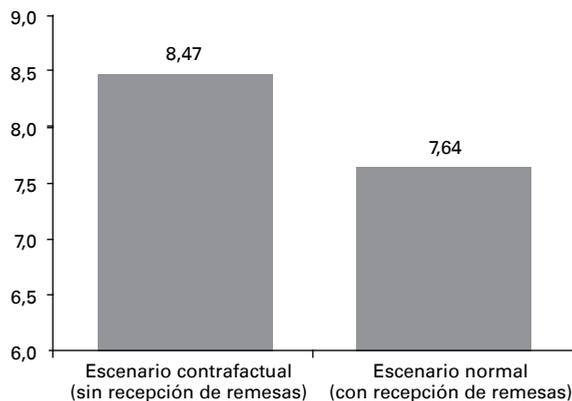
Tabla 9
Perú: familias receptoras de remesas según nivel de pobreza, 2007

Familias receptoras de remesas (% del total de cada grupo socioeconómico)	
Pobre extremo	0,1
Pobre no extremo	1,5
No pobre	6,2
Total	4,5

Fuente: ENAHO 2007. Elaboración propia

Gráfico 12
Impacto de las remesas sobre la pobreza, 2007

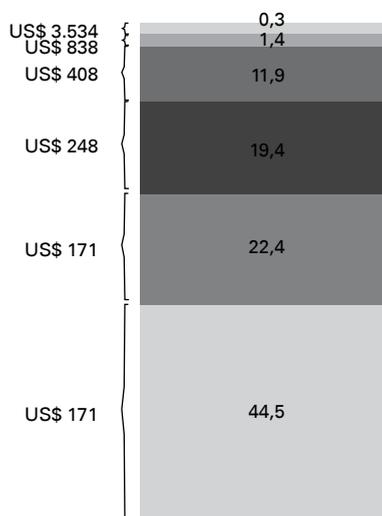
(% de pobres del total de familias receptoras de remesas)



Fuente: ENAHO 2007. Elaboración propia

Gráfico 13
Distribución de hogares según ingreso promedio bajo el escenario contrafactual

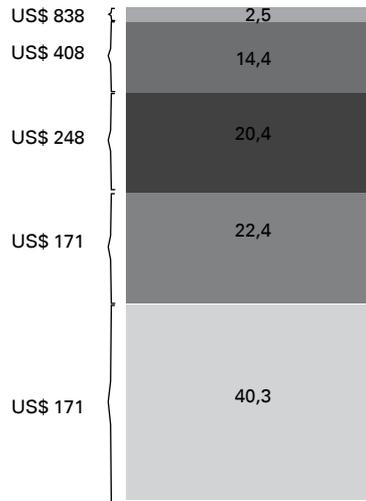
(% del total de familias receptoras de remesas)



Fuente: ENAHO 2007. Elaboración propia.

Gráfico 14
Distribución de hogares según ingreso promedio
bajo el escenario normal

(% del total de familias receptoras de remesas)



Fuente: ENAHO 2007. Elaboración propia.

Cuadro 2
Perú: políticas públicas asociadas a la migración

Orientación de las políticas	Políticas
Simplificación y reducción de costos de las transferencias desde el exterior	<ul style="list-style-type: none"> ■ Alianzas entre instituciones públicas y privadas como bancos, instituciones financieras no bancarias, como cooperativas de crédito y de ahorro, instituciones micro-financieras; oficinas postales y organizaciones locales, entre otras. ■ Restricción a la sobre-regulación y a la creación de tributos sobre las remesas.
Búsqueda de canales confiables y seguros para la transferencia de remesas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Programa de "bancarización" focalizado en las familias receptoras de remesas, que consiste básicamente en un conjunto de alianzas con algunos bancos locales. ■ Convenios entre la Cancillería y la empresa de Servicios Postales del Perú (SUPERPOST) destinados a promover y utilizar los giros postales como medio de envío de remesas dada la extensa cobertura geográfica de dicha empresa.

Orientación de las políticas	Políticas
Incremento del impacto de las remesas en el desarrollo de las familias	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incentivos para que las instituciones bancarias desarrollen nuevos productos que involucren remesas. Ej: Fondo MIVIVIENDA. ■ Seguro de remesas. ■ Convenios entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y diversas instituciones financieras, para brindar facilidades al acceso a microcréditos productivos a los receptores de transferencias desde el exterior.
-Involucramiento de las emigrantes en el desarrollo de sus comunidades de origen	■ Solidaridad con mi Pueblo
- Contrarresto de la "fuga de talentos"	■ Ley de incentivos Migratorios.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores. Elaboración propia.

Notas

1. Según el último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INEI) en 2007, la población del Perú es de aproximadamente 28.220.764 de habitantes.
2. El presente documento excluye los dos primeros años de la década del 90, que sí son incluidos dentro de la cuarta fase identificada por Altamirano (2006).
3. Dada la disponibilidad de información, las cifras presentadas en el documento correspondientes al año 2007 se encuentran a junio de ese año.
4. Diferencia entre peruanos que salen del país y peruanos que ingresan.
5. El coeficiente de Gini es el indicador más usado para medir la desigualdad en la distribución de la riqueza en una sociedad. Se define como un ratio que va de 1 a 0, donde obtiene un 0 aquella sociedad perfectamente igualitaria (todos los individuos reciben la misma proporción del ingreso), mientras que una sociedad perfectamente desigual (solo un individuo tiene todo el ingreso, mientras que los demás no tienen nada) obtendría un Gini de 1.
6. Un quintil es la quinta parte de una población ordenada de menor a mayor en función a alguna característica de ésta. En este caso la po-

blación se organiza de acuerdo con el nivel de ingresos. Así, el primer quintil representa el 20% de la porción de la población más pobre; el segundo quintil, el siguiente nivel y así sucesivamente hasta el quinto quintil, el cual representa a la población más rica.

7. Los autores mencionan que uno de los hallazgos de la investigación es que en todo el Perú, la recepción de remesas eleva las probabilidades de gastar más en salud y educación.
8. En línea con estos resultados, otros autores han encontrado evidencia de que la recepción de remesas puede repercutir en la composición del gasto. Para el caso mexicano, Taylor (1992) concluye que las familias receptoras de remesas tienden a invertir una proporción mayor de su ingreso en activos relacionados a actividades agrícolas. De manera similar, Adams (2005) reporta que las familias guatemaltecas que reciben remesas tienden a gastar una proporción menor de su ingreso en alimentos, mientras que aumentan las proporciones de gasto en educación y salud.
9. El análisis del PSM se detalla en el anexo final del presente documento.
10. El INEI calcula dos índices para cada familia: uno que establece si la familia es pobre extrema o no y otro que establece si la familia es pobre no extrema.
11. SERPOST se encuentra en más de 1.400 localidades a nivel nacional.
12. Véase por ejemplo el caso de Mihipoteca, un servicio que permite utilizar los flujos de remesas como parte del pago de la hipoteca adquirida (consúltese página web de Mi Banco <http://www.mibanco.com.pe>).
13. El aporte es de 0,05 centavos de dólar por cada remesa que se acoja al seguro.
14. Ley 28.182, Ley de Incentivos Migratorios publicada el 24 de febrero del 2004 en el diario oficial *El Peruano*.

Referencias bibliográficas

- ADAMS, R. (2005). "Remittances, Household Expenditure and Investment in Guatemala", Policy Research Working Paper No. 3532, World Bank, Washington DC.
- ALTAMIRANO, T. (2006). *Remesas y nueva 'fuga de cerebros' impactos transnacionales*, Fondo Editorial de la PUCP, Lima.
- COX, D. - ESER, Z. - JIMÉNEZ, E. (1998). "Motives for Private Transfers Over the Life Cycle: An Analytical Framework and Evidence for Peru", en *Journal of Development Economics*, 55, págs. 57-80.
- DE LUNA MARTINEZ, J. (2005). "Workers Remittances to Developing countries: A survey with Central Banks on Selected Public Policy Issues", Working Paper N° 3638. Banco Mundial.

- DE LOS RÍOS, J. Y RUEDA, C. "¿Por qué migran los peruanos al exterior? Un estudio sobre los determinantes económicos y no económicos de los flujos de migración internacional de peruanos entre 1994 y 2003", Centro de Investigación de Universidad Pacífico, Lima.
- DONALD, T. y WILSON, S. *Beyond Small Change: Making migrant Remittances Count*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- FAJNZYLBER, P. - LÓPEZ, J. (2008). *Remittances and Development: Lessons from Latin America*, Banco Mundial, Washington D.C., INEI, PUCP, OIM y Ministerio de Relaciones Exteriores. Proyecto: Fortalecimiento a la Política de Vinculación de los Peruanos en el Exterior.
- LOVEDAY, J. - MOLINA, O. (2006). *Remesas Internacionales y Bienestar: una aproximación para el caso peruano a partir de la Encuesta Nacional de Hogares*, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- LOWELL, L. - DE LA GARZA, R. (2000). *The Developmental Role of Remittances in U.S. Latino Communities and in Latin America Countries*, Diálogo Interamericano Washington 2000.
- OIM, DIGEMIN e INEI. (2008). *Perú: Estadística de la Migración de los Peruanos, 1990-2007*, Lima.
- OIM, INEI (2008). *Características de los migrantes internacionales, hogares de origen y receptores de remesas*, Lima.
- SÁNCHEZ, A. (2006). *la migración externa peruana un fenómeno creciente, aproximaciones a su medición*, Lima.
- SCHIFF, M. (2006). "Trade and Factor Movement: Substitution in Markusen's Classic Complementarity Models", Policy Research Working Paper No. 3974, World Bank, Washington, DC.
- STARK, O. - Taylor, J. - Yitzhaki, S. (1986). "Remittances and Inequality", en *Economic Journal*, N° 96, págs. 722-40.
- TAYLOR, J. (1992). "Remittances and Inequality Reconsidered: Direct, Indirect, and Intertemporal Effects", en *Journal of Policy Modeling*, 14, págs. 187-208.

RESUMEN

En las últimas décadas las cifras de emigrantes peruanos han mostrado un marcado crecimiento y actualmente más del 10% de los habitantes del Perú se encuentra residiendo fuera de sus fronteras geográficas. Por este motivo, el presente trabajo analiza el proceso migratorio dentro del Perú enmarcado en el período 1990-2007, así como también identifica las características que lo definen, las causas que lo originan y los efectos socioeconómicos derivados

de dicha migración. Asimismo, se pretende mostrar cuáles son los potenciales beneficios y costos de la migración y con qué tipos de políticas se puede enfrentar el tema.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - N° 2 – Junio, 2009

Un llamado a mundializar la solidaridad*

ODCA

Desde el humanismo político, el actual auge migratorio global no sólo no es condenable sino, muy por el contrario, bienvenido y celebrado. La migración no es un problema, sino una oportunidad en lo social y un derecho inalienable en lo individual.

El enriquecimiento cultural y económico de las sociedades, así como la contribución a un mundo más justo, democrático y con oportunidades para todos, se dará únicamente si los gobiernos atajan las prácticas xenofóbicas y protegen los derechos laborales de los migrantes, así como –muy especialmente– los factores que vulneran a las mujeres y niños que emigran.

Con políticas públicas pertinentes, más que un choque podemos ver un encuentro de civilizaciones, mundializar los valores y prácticas de la democracia, tanto la formal como la participativa, hacer que convivan respetuosamente nuevas costumbres y creencias religiosas y extender la vigencia de los derechos humanos.

En la ODCA pugnamos porque las propuestas políticas se alejen de las salidas fáciles que culpan al migrante de los males de sus sociedades de acogida; habría que evitar,

sobre todo, el discurso altisonante y simplificador que condena la migración para comprar votos.

Ello da pie a que se entorpezcan avances legislativos que impidan los terribles abusos que padecen muchos migrantes. Un discurso político violento en contra del migrante redundaría, a la larga, en la creación de un ambiente social propicio para que traficantes de personas, autoridades corruptas y empleadores abusivos se convirtieran en victimarios de personas esencialmente indefensas.

Asimismo, creemos que los medios de comunicación, las autoridades educativas y religiosas tienen un papel fundamental en la creación de un ambiente de comprensión social hacia el migrante. El maestro, el periodista y el ministro de culto no pueden eludir su responsabilidad de fomentar la tolerancia y el respeto al otro.

Desde el punto de vista de la empresa socialmente responsable, los empresarios podrían ser punta de lanza para acabar con la simulación que cierra públicamente la entrada al migrante mientras le deja abierta la puerta de servicio, permitiendo su entrada extralegal con la complicidad de algunas autoridades.

* Extraído de: <http://www.odca.org.mx/documentos.html>.

Declaración de la Ciudad de México

Reunidos el 23 de octubre de 2008 –en la sede de la Organización Demócrata Cristiana de América, ODCA, en la Ciudad de México–, expertos, académicos, políticos y gestores sociales líderes en el tema migratorio analizaron el fenómeno de la migración desde la perspectiva humanista, considerando a *los migrantes ciudadanos del mundo y agentes de desarrollo*.

Voces expertas con diversas formaciones profesionales y políticas procedentes de instituciones públicas, privadas y comunitarias de 15 países (Alemania, Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Italia, Perú, República Dominicana, Uruguay y México) desarrollaron las siguientes propuestas para partidos políticos, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales y altruistas, propuestas que resultan urgentes de atender desde los ámbitos académico, productivo y de políticas públicas de todas las naciones de América.

Las siguientes sugerencias van dirigidas a todos los miembros de congresos, parlamentos, poderes ejecutivos y poderes judiciales de las naciones americanas. Proponemos:

- Despenalizar la migración en todos los países de América.
- Eliminar la clasificación del migrante según el país de origen y darles a todos trato igualitario.
- Suscribir la convención de Trabajadores Migratorios de Naciones Unidas, a fin de que la totalidad de los países del hemisferio se acojan a ella.
- Abrir caminos para la migración legal, pues ello aumentará el control y la información de inteligencia que el gobierno tenga sobre las personas que ingresan a un país. Así lograremos que la seguridad fronteriza y la migración coexistan equilibradamente.
- Elaborar una arquitectura jurídica regional que castigue la trata de personas, la cual consideramos como una nueva forma de esclavitud. Abogamos por la coordinación entre países a fin de dar una solución internacional a este problema, utilizando el marco establecido por las Naciones Unidas en la materia.
- Establecer políticas de Estado en contra de la trata, a fin de que los gobiernos no la enfrenten con base en programas efímeros.
- Legislar para evitar el uso de niños como traficantes de personas, práctica que actualmente aprovecha huecos legales.
- Coordinar las políticas penales internacionalmente, a fin de evitar que por incongruencias legislativas haya Estados que se conviertan en espacios de impunidad.
- Diseñar esquemas de reciprocidad en las acciones fronterizas, a fin de que los gobiernos que aplican restricciones sepan que pesarán de la misma manera sobre sus propios ciudadanos cuando intenten ingresar a otros países.
- Organizar programas de gobierno con los países que tengan mayor demanda de trabajadores migrantes.
- Dar apoyo internacional a los países que no tienen recursos para crear un compromiso real de garantizar los derechos de los migrantes.
- Establecer leyes para que, independientemente del estatus migratorio, se tengan facultades y facilidades para acudir a los organismos protectores.
- Evitar las libertades de aplicación de criterios por las autoridades e implementar normas de público conocimiento, para que la seguridad fronteriza incluya al migrante, aun cuando haya cruzado ilegalmente.
- Permitirle al migrante optar porque sus aportes a pensiones se canalicen hacia su país de origen.
- Crear un Comisionado Especial para Migración para los casos de violación a los derechos humanos.

- Respaldo del funcionamiento de la OIM en asuntos migratorios.
 - Materializar el reconocimiento de la dignidad humana, eliminando la pena privativa de la libertad para los migrantes por el hecho de estar indocumentados en un país, sin desconocer las sanciones administrativas.
 - Crear un límite de tiempo para que los gobiernos deporten a los migrantes, garantizando con el mismo sus derechos.
 - Considerar en las leyes migratorias al migrante no como una persona aislada, sino como integrante de una familia, un grupo social y una cultura.
 - Facilitar la circularidad de la migración, para evitar la desintegración familiar y el desarraigo.
 - Crear espacios de seguridad social para los migrantes en los Estados receptores de la migración, que minimicen los riesgos de que se vean obligados a realizar acciones ilegales.
 - Promover la ratificación del Protocolo de las Naciones Unidas de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias.
 - Independizar las remesas para que no sean objeto de política económica de los gobiernos.
 - Revisar y fortalecer las reglas de operación de los programas de desarrollo vinculados a los migrantes, para que fluyan los recursos con mayor facilidad hacia su mejor aprovechamiento.
 - Promover los acuerdos de trabajo temporales para que se desarrolle de forma legal el tránsito de migrantes. Dichos acuerdos deberán contemplar el acceso a la seguridad social.
 - Permitir el acceso de los migrantes a los sindicatos, para el mejoramiento de sus derechos y obligaciones laborales.
 - Brindar información suficiente a los migrantes sobre sus derechos legales.
 - Estipular que todos los migrantes de América Latina tengan derecho al voto.
 - Además, recomendamos que la Organización de Estados Americanos (OEA) convoque a una conferencia interamericana para adoptar mecanismos y compromisos sobre este fenómeno.
- A la sociedad civil organizada, las iglesias, educadores y medios de comunicación, les proponemos:*
- Crear un Observatorio Ciudadano Internacional para la migración, que se encargue de verificar el cumplimiento de las leyes de migración, el respeto a los derechos humanos y la atención que dan los consulados a los migrantes.
 - Sustituir el término de ilegales y reafirmar el nombre de migrantes indocumentados.
 - Crear un centro internacional que cuantifique el problema de la trata de personas y difunda el tema por medio de campañas informativas en medios globales.
 - Verificar por medio de las organizaciones civiles dedicadas al tema de la transparencia que las actuales leyes en materia de migración se cumplan.
 - Crear redes internacionales de intercambio de información entre organizaciones de la sociedad civil.
 - Desvincular los temas de migración y terrorismo a través de la sociedad y los medios, pues hacerlos convivir crea un clima propicio a la xenofobia, los abusos y los maltratos.
 - Fomentar valores que contrarresten la xenofobia a través de las organizaciones de la sociedad civil, los educadores y los medios de comunicación.
 - Crear conciencia en los países que requieren de mano de obra extranjera de lo exitoso de los programas de trabajadores migrantes. Generar en los países la visión de necesidad del trabajo del migrante para que busquen mecanismos de migración ordenada, legal y segura.
- A los empresarios les proponemos:*
- Independizar la cuestión laboral de la migratoria, garantizando los derechos

laborales dentro del marco de un empresario ético y socialmente responsable.

- Fomentar el mejoramiento de las capacidades de los migrantes a través de capacitación, durante su estancia en el exterior, a fin de hacerlos más competitivos y permitirles transmitir conocimientos y mejores prácticas a sus comunidades de origen.
- Impulsar que los gobiernos incrementen el acceso a los mercados de trabajo internacionales legales, abarcando tanto a los migrantes calificados, semi-calificados y no calificados.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - N° 2 – Junio, 2009

Las “campañas negativas”: el contraste ayuda al votante*

Frank Priess

Hay pocos temas que respecto a campañas electorales despiertan tanta emoción como el de las así llamadas “campañas negativas” o, como muchos dicen, campañas de contraste. Además, el debate en México parece marcado por la experiencia de la campaña presidencial del año 2006 que, a decir verdad, para un extranjero y en comparación de campañas electorales internacionales, no ha lucido tan extremo, ni tan “sucio” con como muchos comentaristas aquí dejan entender, y que provocó la sensación de tener que cambiar hasta las leyes electorales.

Y en realidad, de contrastes tratan los tiempos electorales y las ofertas de los partidos: tienen que distinguirse, tienen que perfilarse, tienen que llamar la atención del electorado, y esto obviamente no siempre es una competencia en plena armonía o un abrazo permanente entre amigos. Sin embargo, hay diferentes formas de lograrlo.

* Este artículo fue publicado en revista *Bien Común*, Año 14, N° 171, marzo 2009, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

FRANK PRIESS

Estudios universitarios en Ciencias Políticas, Comunicación y Filosofía de la Universidad de Mainz. Representante de la Fundación Konrad Adenauer frente a Proyectos y Cooperaciones de Medios de Comunicación en América Latina (1987-1991) y director de Prensa y Relaciones Públicas de la sede central en Bonn (1992-1995). Director del Programa Medios de Comunicación y Democracia en la sede en Buenos Aires y representante en la República Argentina. Fue director del Departamento de Comunicación Política en la central de la Fundación en Alemania. Actualmente se desempeña como representante de la Fundación Adenauer en México.

A nivel internacional, siempre son los Estados Unidos los que parecen marcar la pauta. Sin embargo, Estados Unidos y sus campañas no necesariamente son el gran modelo para todos los demás países sino, más bien, la gran excepción.

Además, lo que funciona en un país no tiene valor automáticamente en otro; las circunstancias legales, financieras y, más que nada, culturales son demasiado diferentes.

“Si no tienes nada malo que decir sobre tu contrincante, por qué no le dejas entonces el cargo a él”, parece ser el *leitmotiv* en muchas campañas norteamericanas. El público en Estados Unidos está totalmente acostumbrado a ver publicidad comparativa, publicidad de contraste, hasta en forma agresiva y personal. Equipos numerosos de cada candidato dedican bastante tiempo a encontrar los flancos débiles del adversario, analizan su trayectoria política y también su coherencia en la vida personal. Como vimos recientemente, problemas en el debido pago de impuestos pueden rápidamente acabar con promisorias carreras en el gobierno. Es parte de la cultura política que los electores se sienten en su pleno derecho de saber absolutamente todo sobre la persona a la que deben confiar su voto y que los adversarios vean que su tarea es ayudarlos a satisfacer este deseo. Qué se pensaría si alguien con grandes deficiencias morales llegase a un cargo público simplemente porque esto no se sabía en el momento de la decisión. ¿No tendrían los otros candidatos, al igual que un periodismo investigativo bien entendido, casi una obligación de revelar si algún candidato a una función de mucha responsabilidad es alcohólico, corrupto o algo peor: un peligro para su país? Si se excluyera este tipo de información, ¿no se estaría protegiendo exactamente a los que más tienen que ocultar? Entonces, los aspectos del “carácter” de los candidatos siempre tienen un rol decisivo en los debates.

I. Nadie está indefenso

La persona atacada, también lo muestra ampliamente la experiencia de Estados Unidos, no está indefensa; dispone también de todos los medios para responder, defenderse o contraatacar. Y más de una vez los ataques salieron para sus autores como un tiro por la culata cuando no tenían sustento, eran equivocados o meras mentiras. Esto obviamente necesita un cierto profesionalismo en el equipo de campaña de cada cual –*rapid*

response e instant rebuttal-teams—. Lo peor es dejar ataques sin respuestas o reaccionar demasiado lento; pero esto no es culpa de nadie más. Y para casos aún más graves está abierto el camino judicial civil. Dice Dick Morris en su libro *The New Prince* : “Campañas negativas pierden su atractivo en la política de Estados Unidos. Sin respuestas que funcionen todavía, pero rechazados en forma adecuada, explotan en la cara de su propio candidato. Los electores ya son lo suficientemente listos”. Según él, además, no se puede basar una campaña en negativismos: pueden ser un instrumento táctico entre otros, pero sin contenido, sin un mensaje propio, sin una razón de ser propia, nunca van a ser suficientes para un éxito electoral.

Pero esto parece tener, sin embargo, su lado oscuro también. Hay observadores que piensan que el aumento en el desencanto de la población con sus políticos tiene mucho que ver con la forma en la cual ellos mismos se atacan entre sí, con un amplio negativismo y una falta de debates constructivos, duros, pero cordiales. Lamentan que en los medios de comunicación es más fácil tener eco con mensajes negativos que con propuestas: un factor que se sustenta en cualquier análisis de contenido. El negativismo es un factor noticioso, y la política lo mantiene en cuenta. No obstante, casi nadie llega a la idea de interferir en las decisiones periodísticas de una redacción de radio, TV o prensa. ¿Por qué, entonces, interferir demasiado en las decisiones de los partidos políticos sobre cómo quieren diseñar su campaña? ¿No les correspondería el mismo derecho a la libertad de expresión como a los otros actores clave en una democracia?

II. El elector no es tonto

La protección del elector puede llegar demasiado lejos, en un sentido tutelar mal entendido. El ciudadano hoy en día no es tonto: está acostumbrado a la publicidad moderna por todos los medios, a cada hora, día por día, a spots persuasivos e inteligentes y a aquellos que no lo son. Hablan por sí mismos y por su remitente. La publicidad tiene efectos, pero es muy difícil decir cuáles. Ya Henry Ford sabía que una mitad de su presupuesto publicitario estaba desperdiciado. Lamentablemente, según él, no sabía cuál. Además, el consultor argentino Carlos Fara confirma: “El público comienza a estar bastante entrenado en las técnicas de la mercadotecnia política, y cada vez es más difícil ser creíble y parecer

genuino. Si uno descubre los secretos del mago, los trucos dejan de tener sentido”.

El análisis sobre los efectos de mensajes mediáticos se encuentra muy lejos de lo que se podría llamar “ciencia cierta”, pero los supuestos efectos de nada sirven para justificar medidas drásticas, por ejemplo, en materia de leyes electorales. Es muy popular, para no decir populista, argumentar que hay que limitar las “campañas sucias”, negativas, personales. Pero ¿será que un spot cualificado como negativo realmente puede tener efectos en contra del atacado? ¿No podría ser que cause también un efecto de solidaridad por parte de sus seguidores? ¿Se trata de una molestia de la gente “moderada” por la agresividad del ataque? ¿Misericordia? Hay una amplia gama de posibilidades. Los ataques feroces, personales y por debajo del cinturón contra el presidente George W. Bush en 2004 por parte de seguidores entusiastas de su contrincante John Kerry causaron nada más que fuertes rechazos, especialmente entre el voto volátil del centro: fue compartida la opinión de que, a pesar de toda la crítica válida a su política, así no se debería tratar a un jefe de Estado, y mucho menos al del país propio.

Investigaciones de la ciencia de la comunicación muestran una y otra vez el fenómeno de una percepción selectiva por parte de los usuarios de medios de comunicación: partidarios de un político víctima de ataques no necesariamente van a creer mensajes negativos sobre él o los van a reinterpretar. El efecto afirmativo entre la propia tropa podría así ser fácilmente neutralizado.

Si el atacado además tiene un buen récord político, incluso gruesos calibres de información negativa –aun siendo verídicos– quedan sin efecto. Uno de los mejores ejemplos es el caso de Bill Clinton y la amplia información –probada además y causa de severas investigaciones jurídicas– sobre sus preferencias sexuales, el caso Lewinsky inclusive. No impidieron impresionantes cuotas de aprobación y triunfos electorales. Sin embargo, las mismas informaciones le costaron la carrera a un político republicano. Nada es blanco y negro, sino que existen amplias franjas de gris. Dice el experto Jay Bryant: “Es muy complicado montar un ataque exitoso en contra de una figura política muy popular: las informaciones deben ser nuevas, deben hablar por sí mismas, ser relevantes para un grupo grande de votantes, ‘autenticado’ por una fuente independiente como medios de comunicación. En caso de políticos menos conocidos la cosa luce menos complicada”.

III. ¿Mentir con promesas?

“Estamos hartos de tantos hechos, queremos promesas”, dijo un lindo graffiti en las calles de Bogotá, ironizando lo que es de conocimiento común. Hay montones de promesas electorales que después no se cumplen y hay casos en los que, desde un principio, ya se sabe que nunca sería posible cumplir, que son populismo puro. Análisis de contenidos indican que los mensajes negativos con cierta frecuencia están más cerca de la verdad que la cantidad de promesas de este estilo. ¿Sería esto, entonces, también sancionable?

¿Quién de verdad estaría apto para esta tarea? Como la libertad de opinión, en general, está garantizada y tiene solamente sus límites en las leyes, en el respeto y en un cierto autocontrol, esto debe ser válido también en tiempos electorales y para mensajes partidarios. En los debates políticos se trata más de opiniones encontradas que de verdades absolutas. No tiene mucho sentido juzgar argumentos netamente valorativos. Sería negativo y prohibido decir: “El candidato X es un peligro para el país”, pero completamente aceptable sostener: “El candidato X es la bendición para el país”; no parece tener mucha lógica.

Hay además culturas políticas, grupos-meta en los cuales algunos métodos funcionan y otros no; cada receptor es y reacciona diferente. En la Alemania moderna, por ejemplo, las campañas negativas no tienen tradición y son rechazadas especialmente por votantes de los partidos de centro, en general, no les gustan los ataques: partidos que debaten fuerte internamente fácilmente son vistos como desunidos, incapaces de gobernar. Tampoco los quieren ver tanto en spots publicitarios, avisos de prensa, volantes partidarios. Sin embargo, sí están bien vistos y escuchados –ninguna sorpresa– en las charlas de los matadores electorales frente a su propia tropa, más que todo como factor de entretenimiento. El ejemplo clásico es el “miércoles de ceniza político” que se celebra cada año en tiempos de carnaval frente a miles de seguidores, cerveza en mano, en el estado de Baviera.

Ser combativo en ese contexto y mostrar talento retórico de ataque es casi la tarjeta de presentación para grandes carreras.

Y hay otra excepción: ataques con humor. En las últimas campañas, los partidos alemanes los han usado en spots para el cine, donde el grupo-meta es más fácil de identificar, más joven, más abierto al factor sorpresa y la ironía. “Humor –dice la catedrática Christiana Holtz-Bacha–, ha resultado

la estrategia más popular respecto a la publicidad negativa”. Concede que respecto a esto hay estudios de efectos científicamente válidos, sin embargo, muchos publicistas confían en su instinto para usarlo.

En Alemania igualmente ha sido, por mucho tiempo, casi un tabú la vida privada de los candidatos. Más cuando se trata de ataques directos de partidos opuestos, también respecto a la cobertura de los medios masivos, pero casi siempre cuando ha sido utilizada en campañas. Un caso prominente ha sido la vida de Willi Brandt a finales de los años 60 y el inicio de los años 70, el cual ha resultado negativo para sus autores. Está visto como de muy mal gusto, aunque no siempre se puede excluir la posibilidad de que tenga algún efecto.

Pero desde hace unos años la política misma contribuye con lo suyo para un cambio. Cada vez más se ve a políticos que abren sus casas para los medios de comunicación, que tratan de dejarse ver como gente común y corriente, con una simpática familia etcétera. Y después se sorprenden cuando los medios no pierden el interés cuando la situación cambia y ocurren cosas que mejor preferirían dejar en el ambiente privado. Como siempre: los dobles estándares resultan muy problemáticos.

IV. Cambios en el ambiente electoral

En todo esto no se pueden ignorar los cambios del ambiente mediático para la política de hoy en día, con un público más disperso, más fragmentado, con nuevos hábitos de información y diversión. Los medios de comunicación han desplazado a la tribuna del Parlamento casi por completo cuando de debates políticamente relevantes se trata, donde los partidos políticos tienen cada vez menos contacto directo con sus votantes y cada vez menos afiliados.

En el día a día, pero más en tiempos de campañas electorales, existe una lucha feroz para la atención del público, y allá los partidos no compiten solamente entre ellos, compiten con las estrellas del deporte, de la farándula, con telenovelas, con una verdadera sobreoferta permanente de noticias aunque no necesariamente de información. Hay que llamar la atención, hay que distinguirse. Esto tiene consecuencias para la forma de la campaña, a la cual contribuye que, en ocasiones, se suba demasiado de tono.

Seamos sinceros, ¿a quién realmente atraen las explicaciones detalladas de plataformas electorales? ¿Quién en su vida ha leído alguna vez una por completo? ¿Qué rating tienen las más educadas discusiones de expertos distinguidos? Hay que comprimir el mensaje, hay que repetirlo una y otra vez, hay que agudizar. En este contexto, también un buen ataque siempre parece válido.

“Las campañas –sostiene el reconocido publicista alemán Frank Strauss– tienen que ser hoy más agresivas, más ruidosas, más publicitarias y cada vez más profesionales, para sobrepasar el muro de la ola informativa. Tienen que usar cada canal comunicativo, sea Internet o la prensa amarilla”. Necesitan adaptarse al ambiente en el cual sus autores creen que tendrán efecto. Para un partido nunca es suficiente concentrarse en su propio mensaje, también tiene que comunicar por qué es diferente de los demás, por qué es la mejor opción; esto, sin campañas de contraste, parece imposible.

Viene un argumento adicional: cada vez cobran más importancia ofertas basadas en Internet, como los blogs de toda índole o plataformas como *Myspace* o *Facebook*. Es un medio imposible de controlar y muy apto para chismes, calumnias, insinuaciones. En algunos grupos de la población, especialmente entre la juventud, ya está reemplazando la televisión como medio masivo de más importancia. El reglamento más eficaz se encuentra en la pluralidad de la oferta, en el mercado de opiniones nadie en su buen criterio va a pensar en reemplazar esto por reglamentos estrictos y supervisados por un ente controlador. Para los equipos de campaña, esto lo muestra la reciente campaña en Estados Unidos a toda luz, es un desafío adicional de observación, de acción y de reacción inmediata.

V. Autocontrol y confianza en el buen criterio del ciudadano

Frente a todas estas tendencias y discutiendo el tema de los límites en tiempos de campañas electorales, hay que optar –en momentos de duda– por el principio de la libertad. El autocontrol y la confianza en los criterios de electores adultos lucen más prometedores que la confianza en un órgano controlador que muy rápido va a llegar a sus límites cuando trata de valorar casos concretos en la “franja gris” ya mencionada, y difícilmente

va a lograr consenso y aceptación para sus decisiones por todos lados. Los ejemplos abundan. El único resultado sería que al final la gente dudara aún más de la imparcialidad del árbitro.

En primer lugar, es la decisión de cada partido político cómo se quiere presentar al electorado y cuáles serían los estándares éticos por los cuales se está guiando. El público tiene un sensorio bastante fino para valorar comportamientos de actores políticos y –si es necesario– castigarlos con la pérdida del voto. México y sus partidos en este contexto seguramente no son la excepción.

Sería más provechoso si se apostara a aumentar la calidad del periodismo electoral en todos los medios para ofrecer al público un contrapeso y una instancia profesional que ponga los mensajes de los partidos en su contexto. Hay muestras de que esto no necesariamente se debe dejar a canales comerciales de la televisión. La radio y televisión pública, independientes de ratings, podrían tener aquí un lugar predilecto, siempre y cuando no sean solamente voces de los gobiernos de turno sino que la participación esté basada en un verdadero pluralismo de todas las voces socialmente relevantes.

Hay algo más: los spots de los partidos tienen nombre y apellido. No siempre todo lo publicado por la redacción de los mensajes de comunicación se basa en una decisión puramente periodística, y muchos medios pecan de no ofrecer a sus usuarios una clara y visible distinción entre la parte periodística y los anuncios pagados. En México, especialmente, hay que fortalecer los instrumentos de transparencia a nivel de los estados federados y obligar a los gobernadores a transparentar sus gastos, y más aún cuando se trata de acuerdos con medios de comunicación. Sobran ejemplos suficientes que muestran que las reglamentaciones actuales son insuficientes y sigue reinando la discrecionalidad acompañada por la complicidad de no pocos propietarios de medios de comunicación. En tiempos de vacas flacas publicitarias existe el peligro de que estos excesos incluso aumenten.

En general –y México no es la excepción–, los partidos deben tener el derecho a usar sus espacios, incluso los spots en los medios masivos, para transmitir sus mensajes sin filtros o censuras. Deben tener la posibilidad para ejercer un *targeting* fino acorde a sus necesidades y sus grupos meta, en lugar de publicidad en bloque y para todos al mismo tiempo que a menudo no hace nada más que aburrir y fastidiar. Es la única forma auténtica de comunicarse con el electorado más allá de los mítines o los contactos

directos, y de poder balancear las influencias mediáticas, no rara vez basadas en intereses específicos ya mencionados. El financiamiento público de los partidos en México es suficientemente suculto para garantizar una cierta equidad de oportunidades. Limitar este derecho trae de lejos más problemas que beneficios.

RESUMEN

Frente a todas las tendencias y discutiendo el tema de los límites en tiempos de campañas electorales, hay que optar –en momentos de duda– por el principio de la libertad. Es la decisión de cada partido político cómo se quiere presentar al electorado y cuáles serían los estándares éticos por los cuales se está guiando. El público tiene un sensorio bastante fino para valorar comportamientos de actores políticos y –si es necesario– castigarlos con la pérdida del voto. En México especialmente, hay que fortalecer los instrumentos de transparencia a nivel de los estados federados y obligar a los gobernadores a transparentar sus gastos, y más aún cuando se trata de acuerdos con medios de comunicación. Los partidos deben tener el derecho de usar sus espacios en los medios masivos para transmitir sus mensajes sin filtros o censuras. Es la única forma auténtica de comunicarse con el electorado más allá de los mítines o los contactos directos, y de poder balancear las influencias mediáticas, no rara vez basadas en intereses específicos ya mencionados. El financiamiento público de los partidos en México es suficientemente suculto para garantizar una cierta equidad de oportunidades. Limitar este derecho trae de lejos más problemas que beneficios.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - N° 2 – Junio, 2009

Movilización, capital social y desarrollo: la dialéctica de los desequilibrios regionales

Raúl Cortés Landázury

I. Introducción

Frente a la pregunta sobre lo que mantiene unidas a las sociedades modernas en un mundo donde predominan la individualidad, la subjetividad y interdependencia, las ciencias sociales han encendido un debate importante alrededor de la categoría *capital social*. Esto en virtud de la conjetura de que una sociedad civil medianamente fuerte por su capacidad de organizarse para dinamizar (orientar y controlar) acciones colectivas permitiría alcanzar crecimiento y bienestar y, al mismo tiempo, desterrar la encrucijada valorativa del *Estado tardo-capitalista*, que se debate entre la promoción de la eficiencia dándoles largas al mercado y la iniciativa privada, o la legitimidad interviniendo en la distribución de la riqueza que, entre otras, apunta a ganar legitimidad de la intervención pública. Así las cosas, epistemológicamente hablando, el problema teórico se ha trasladado a la medición del fenómeno que vincula la explicación del progreso con el grado de desenvolvimiento económico, politológico y sociológico de una

RAÚL CORTÉS LANDÁZURY

Economista (Universidad del Valle). Magíster en Estudios Políticos (Pontificia Universidad Javeriana). Especialista en Gestión Ambiental (Universidad Autónoma de Occidente). Profesor Asistente del Departamento de Ciencias Económicas (Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas, Universidad del Cauca). Miembro del Grupo de Investigación en Desarrollo y Políticas Públicas Polinomia. Profesor Catedrático de Economía Pública (Escuela Superior de Administración Pública-Cauca).

entidad territorial. De allí que buena parte de la investigación en el campo del desarrollo se pregunte por qué mientras algunos países o regiones pueden adaptar sus políticas rápidamente a los cambios de las circunstancias externas o innovar cuando las políticas no dan resultados, otras zonas reaccionan lentamente y con grandes dificultades o mantienen medidas inadecuadas durante largos períodos.

Pero aunque existen acuerdos mínimos sobre la conexión entre acción colectiva y desarrollo, la proliferación de trabajos sobre la materia (Molenaers, 2006; Ruiz, 2004; Cuellar, 2000) parece plantear que hay *capital social* (generador de bienes públicos) donde pulula la movilización multitudinaria. En efecto, a este tenor habría que suponer que los lugares que en alguna etapa de su desenvolvimiento ostentaron altos niveles de efervescencia movilizatoria estarían en algún sitio de privilegio en las escalas tradicionales con las que se miden el progreso y el desarrollo. Sin embargo, premisas de esta naturaleza deben comportar un ejercicio de observación detenido y particularizado, en especial cuando se examina una entidad como el Departamento del Cauca, prolífico en acciones colectivas en las dos últimas décadas del siglo XX, donde la inyección de recursos de cooperación internacional, el discurso agrarista e indigenista y la movilización reivindicatoria frente a los sistemáticos desdenes del Estado parecieron agitar el protagonismo de la sociedad civil.

El problema, hasta ahora, es que a pesar de fenómenos de cohesión social como el que ha ostentado la movilización aborígen,¹ el grado de articulación de las elites políticas con el centro de decisiones nacionales (Bogotá D.C.) y la presencia de algunas ventajas comparativas asociadas a la disponibilidad de recursos naturales, el Cauca no reporta niveles de privilegio en el contexto del desarrollo regional y nacional ni ha mejorado las condiciones de vida de sus habitantes. Algo parece estar pasando con las redes de cooperación social que hace pensar en la existencia de un andamiaje colectivo que se debate entre fuerzas capaces de generar sinergias en la formulación e implementación de políticas de desarrollo y otras con características retardatarias y paquidérmicas.

En este sentido, las líneas que siguen pretenden establecer, primero, una discusión teórica y metodológica sobre la funcionalidad del capital social como elemento para entender la dinámica del desarrollo regional; segundo, los determinantes históricos del desenvolvimiento institucional que explican las fortalezas o debilidades asociativas; y, finalmente, un pa-

norama general del desenvolvimiento de las organizaciones de la sociedad civil a mitad de la década de 2000.

II. El capital social en el análisis del desarrollo: ¿entelequia o realidad teórica?

Los primeros análisis sobre capital social, que constituyen hoy día los clásicos sobre este tema, hacían referencia a la importancia de las relaciones personales en el análisis de los sistemas económicos. A esto pertenece el tratamiento que haría Coleman (1990) desde una perspectiva estructuralista, Bordieu (1980) desde una perspectiva culturalista y Granovetter (1985) desde una perspectiva institucionalista. No obstante, es con Putnam (1993) que se reconoce una relación válida entre capital social y desarrollo económico y su capacidad para promover cambios en las condiciones de bienestar, a partir de *Making Democracy Work*; y posteriormente, sería a través de organismos multilaterales como el Banco Mundial que se reconocería como instrumento primordial de las políticas de desarrollo.

Según Putnam (1993), el capital social puede ser entendido como “las características de la vida social –redes sociales, normas y confianza– que permiten a los participantes actuar juntos de una forma más efectiva para conseguir objetivos compartidos”. Este agregado de características permite ampliar el acopio de oportunidades con las que pueden contar las personas de una comunidad y, por lo tanto, aumentar los beneficios de participar asociativamente. Más aún, a partir de su estudio en Italia se lograba demostrar que el capital social era capaz de transformarse y variar en el tiempo, lo que a todas luces significaba la posibilidad de cambiar los niveles de desarrollo de una región, si se lograba modificar *en forma exógena* el capital social existente.

No obstante, la propagación de trabajos en el tema y la consecuente complejidad de moldear conceptual y metodológicamente este recurso intangible conforme cambian los contextos, ha llevado a plantear diversas formas de aprehenderlo, que van desde el *individual*, que está referido a contratos diádicos, es decir entre dos (con redes egocentradas), hasta el capital social *grupal*, que considera la existencia de un trabajo en equipo estable bajo la existencia de un líder que convoca y es reconocido por sus pares. A nosotros nos interesa el tipo de capital social externo, que se caracteriza por la construcción de relaciones de trabajo en forma de *partenariado*

entre los actores estatales y no estatales de una región, y entre regiones, que desemboca en la articulación de diferentes recursos para mejorar la eficiencia adaptativa de la estructura económica y concertar mecanismos de coordinación social. De esta manera, el papel de las redes se convierte en precursor básico de la *gobernación* y la estabilidad económica.² ¿Pero cómo estimar un activo que es a toda luz intangible, donde la información pública es bastante limitada, predominan barreras geográficas y obstáculos de conectividad, paradójicamente matizado por una sistemática agitación política? ¿Tiene sentido incluso abordar este tema en contextos microlocales con preponderancia de la vida rural y bajos grados de capital humano en tanto esta es una categoría inmanente a las sociedades urbanas del Norte? Y luego: ¿para qué hacerlo, si de antemano se infiere una sociedad como la caucana, virtualmente fracturada por el poderío de elites políticas locales ligadas a la posesión de la tierra y enfrentadas al liderazgo de grupos emergentes como las comunidades indígenas, campesinos y afrodescendientes?

Es dable observar, para efectos prácticos, dos dimensiones o ejes principales en que se pueden alinear las distintas formas de abordar la definición del asunto (Atria, 2003; Durston - López, 2006; Molenaers, 2006) y que en parte se esbozaron anteriormente. La primera dimensión se refiere al capital social entendido como una capacidad específica de movilización de determinados recursos por parte de un grupo (ver Cuadro 1); la segunda se remite a la disponibilidad de redes de relaciones sociales.

Cuadro 1
Los ejes principales del capital social

Recursos Asociativos	Capacidad de movilización	
	Hacia adentro del grupo (liderazgo en el grupo)	Hacia afuera del grupo (liderazgo para el grupo)
Predominio de redes sociales internas (relaciones hacia adentro del grupo)	Capital social restringido	Capital social en desarrollo
Predominio de redes sociales externas (relaciones hacia el exterior del grupo)	Capital social en desarrollo	Capital social ampliado

Fuente: Atria (2003).

En este orden de ideas, los grupos pueden combinar recursos asociativos o lo que se tiene de acuerdo con condiciones culturales geográficas etc., con lo que se puede hacer a través de elementos clave como el liderazgo y el empoderamiento.³ Estas características han dado origen a la distinción entre las redes de relaciones en el interior de un grupo o comunidad (*bonding*), las redes de relaciones entre grupos o comunidades similares (*bridging*) y las redes de relaciones externas (*linking*).

De todo esto se desprende que el capital social de un grupo podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo en cuestión (Atria, 2007). Y por contera, sostener que los recursos asociativos que importan para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación que del andamiaje anterior se desprenden. De manera que la confianza (Ruiz, 2004; Dasgupta, 2004; Tironi, 2008) es el resultado de la interacción con otras personas, que demuestran en la experiencia acumulada un acto de generosidad, lo que alimenta un vínculo que combina la aceptación del riesgo con un sentimiento de afectividad o identidad ampliada.⁴

Bajo este escenario, es preciso extender un poco los corolarios de este trabajo para señalar lo siguiente:

- (i) Las diferencias en cuanto al capital social disponible en un grupo o comunidad hacen que los agentes sociales miembros tengan accesos también diferenciados a la información, los servicios, los recursos materiales y los bienes culturales que circulan en la sociedad.
- (ii) Un capital social ampliado contribuye a mejorar la calidad de la vida social de un grupo y de los individuos que lo componen.
- (iii) El desarrollo del capital social conduce a la disponibilidad de capital social ampliado, luego es un factor que puede ser tratado estratégicamente.

III. Fundamentos de la investigación

El trabajo combinó la investigación documental para buscar establecer la relación entre movilización y capital social después de la primera y segunda oleada de reformas, con el análisis de los niveles de integración

y articulación (cohesión social a 2007) de la sociedad civil después de la maduración de las movilizaciones antes mencionadas. De allí que el primer ejercicio muestre más la cara descriptiva del asunto, en tanto indaga la historia próxima del hecho social, y la segunda, la cara inferencial, en la medida en que utiliza información sobre el desenvolvimiento de las organizaciones de la sociedad civil, formalmente constituidas, para determinar sus niveles de interacción en pos de la provisión de bienes públicos.⁵ Vale agregar, a este último punto, que el estudio se basó en un modelo de investigación cualitativa bajo muestreo aleatorio simple en los 41 municipios del Departamento del Cauca. También, que, dadas las dificultades de conectividad de la comarca, el tipo de contacto desarrollado correspondió a entrevista telefónica a 323 asociaciones o corporaciones inscritas o (activas) registradas ante la Cámara de Comercio y la Gobernación del Cauca.⁶ La información de interés capturada a través de la encuesta se dividió en bloques, en respuesta a las siguientes intenciones investigativas:

Cuadro 2
Aspectos clave de la investigación cualitativa

Bloque	Denominación	Intención investigativa
A	Contextura sociodemográfica	Descripción general.
B	Composición organizacional	Reflexión sobre la generación de compromiso cívico.
C	Ética y compromiso cívico	Determinación de actitudes y valores generalizados que tienden a influir en conductas favorables a la cooperación fuera del grupo. Establecer el tipo de confianza que genera la organización.

Fuente: elaboración propia basada en Putnam (1993), Dasgupta (2004), Atria (2007), Durston (2005), Sudarsky (2008).

El primer bloque permite elaborar una distribución regional del asociativismo y una explicación gruesa de la densidad asociativa, mientras que el segundo bloque prueba hipótesis auxiliares como:

- a) Las organizaciones con una composición homogénea tienden a crear capital social privado o interno; es decir, es un recurso que beneficia solo a quienes participan.
- b) Las organizaciones con una composición social heterogénea crean capital social tanto interno como público, ya que la interacción entre personas con diferentes características favorece la atención a asuntos fuera del grupo.
- c) Las asociaciones en las que prevalece la confianza basada en el conocimiento técnico tendrán una mayor predisposición a facilitar el desarrollo de capital social en sus dos modalidades: interno o privado y público.

Enseguida, el bloque C hace lo propio en la primera parte con:

- a) Aquellas organizaciones que de manera predominante generan en sus miembros confianza basada en características familiares tenderán a favorecer el desarrollo de un capital social restringido a los miembros de la organización.
- b) Las organizaciones que de modo preponderante generan confianza sustentada en reglas y normas favorecerán el desarrollo de las dos formas de capital: interna o privada, y pública.

Y remata el segundo componente, sometiendo a contrastación elementos del talante de:

- a) Una organización que genera confianza con base en características sociodemográficas o identitarias a partir de una composición homogénea tenderá a construir capital social hacia adentro de la organización.
- b) Una organización que genera confianza con base en reglas y normas, con una composición heterogénea, es proclive a desarrollar beneficios de cooperación tanto dentro como fuera de la organización.
- c) Las organizaciones que reportan mayor tiempo de funcionamiento o estabilidad organizativa (por lo menos cinco años) y más tiempo de participación en la organización (hasta un año o más de un año) tienden a reportar mejores resultados en términos de generación de bienes públicos.⁷

Siguiendo este orden de ideas, el paso siguiente fue hacer las contrastaciones del caso.

IV. Algunas precisiones a la luz de la tradición movilizatoria (1990 y 2004)

A lo largo de toda su historia, el Departamento del Cauca vivió una serie de manifestaciones colectivas, la mayoría de ellas asociadas a la insurgencia guerrillera, que tomaron un rumbo singular luego, en la década de 1990.⁸ En vista de estas y otras revelaciones, se ha llegado a señalar al Cauca (Cuellar, 2000) como depositario mayor de este recurso en Colombia.

Pero aunque la penúltima década del siglo XX registró una especie de inflación movilizatoria, que coincidió con la implantación de la primera generación de reformas económicas tras la conmoción que desató la crisis del endeudamiento externo de la década del 80, y que a mitad del período intentó suavizarse con la terminación de un período presidencial y el comienzo de otro, tal parece que los movimientos mantuvieron como fines inmediatos la reunión, el encuentro y el reconocimiento étnico aprovechando que el símbolo del enemigo externo estaba creado y habría que recordarlo bajo la figura del modelo económico homogeneizador (Montoya, 2006) y una sociedad más grande que los separaba de la tierra. Fruto de esto, se depuraron virtualmente las demandas (tierras e incumplimiento de acuerdos) y se avanzó hacia la consolidación de asociaciones cooperativas para este fin.

La escisión no tardó en llegar, como era de esperarse. Para la segunda mitad de la década del 90 y principios de 2000, los campesinos, otrora aliados de los aborígenes, tendieron a alejarse, entre otras cosas, porque el mayor acceso mediático de las elites regionales, en connivencia con la filosofía del modelo político pregonado por el gobierno de Uribe, señaló el peligroso avance de una contrarreforma agraria agenciada por los indígenas que, en su afán de recuperar tierras, dejaría sin el recurso no solo a los viejos latifundistas, sino a los pequeños propietarios.

A esto se tendría que agregar que el sincretismo étnico que acompaña a los campesinos, en su mayoría mestizos, develó diferencias culturales con respecto a los indígenas, que sostenían formas distintas de asumir el mercado y la economía tanto como maneras diferentes de anteponer los inte-

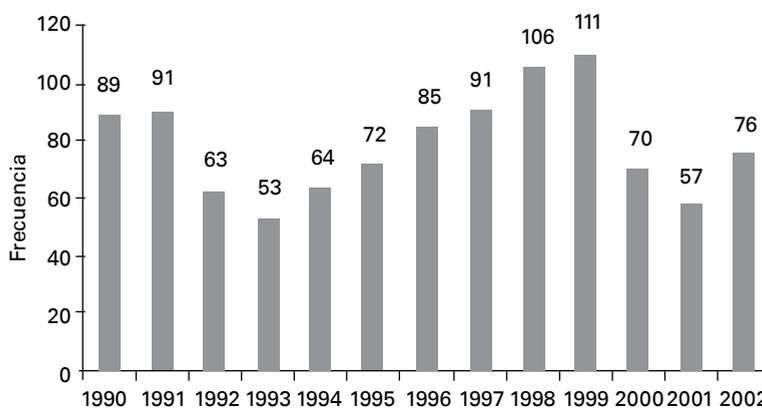
reses de la comunidad sobre el individuo. A la postre cayó la efervescencia lograda en los primeros años de la década (ver Gráfico 1) y declinaron las posibilidades de crear redes duraderas en el tiempo.

En gracia de estos elementos es preciso puntualizar hasta aquí:

i) el concepto de capital social, tal como se lo asume aquí (red o puente), rebasa la categoría de movimiento social, pues si bien los propósitos de la movilización social ha generado, parcialmente (primeros años de la década) los niveles de concentración y articulación de las organizaciones sociales, decae al final de la misma, sin poder confirmar aún que la mayor participación en entidades asociativas contribuye a disminuir la pobreza.

ii) Valdría decir con esto que todo capital social encarna un movimiento social, pero no todo movimiento social se convierte en capital social. Lo que parece haberse logrado ha sido el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, pero sin verificarse que el proceso de aglutinación identitaria haya servido para consolidar redes de cooperación en el interior de la sociedad civil regional.

Gráfico 1
Número de acciones colectivas



Fuente: Agredo, Juliana y Flórez, Loreno (2005)

iii) la intensidad de la acción colectiva tampoco sirvió para acercar la sociedad civil al Estado nacional; más bien ha hecho consolidar las identidades de algunos grupos indígenas y campesinos alrededor del rechazo a los canales institucionales, logrando que los resultados en materia de polí-

ticas públicas se hayan generado por estrategias de confrontación más que de cooperación. Tampoco se consolidó el proyecto conservador (integracionista) inmerso en el planeamiento del desarrollo nacional y regional, pese a que la ampliación formal de la participación virtualmente lo haya permitido. Mientras tanto, otros grupos disidentes, en su mayoría mestizos y parte de afrodescendientes, se realinearon con administraciones locales, con el fin de capitalizar rendimientos de los presupuestos estatales.

iv) No hay una relación simbiótica entre la acción de los movimientos sociales, capital social y niveles de ingreso (Cuellar, 2000). Los sectores y lugares más deprimidos son los que ostentan mayores acciones colectivas.

v) La relación entre movimiento social, capital social y capital humano es despreciable, en la medida en que los movimientos indígenas no son los que detentan los mayores niveles de escolaridad y, sin embargo, son los más consistentes y persistentes en sus acciones colectivas. Esto demuestra que la educación formal no la revitaliza y que otro tipo de saberes pueden dar mejor cuenta de la idea de organización fuerte.

vi) El crecimiento económico no es causa ni consecuencia del capital social en el Departamento, pero sí de la movilización, en tanto el rechazo a los impactos de la ortodoxia apologista del mercado ha podido generar acciones de reconocimiento regional.

Aunque no fue posible asegurar la relación simbiótica entre capital social y movilización social (acción de movimientos), sí se puede decir que son semillas de lo que puede representar este recurso para la región. En definitiva, el movimiento indígena y las movilizaciones consecuentes fueron los grandes beneficiados de todo este período. Es entonces un *movimiento social organizado*, pero de ello no se desprende que exista capital social, por lo menos en las concepciones de autores clásicos como Putnam y Coleman. Aunque hasta aquí no se comprueba la existencia de redes, cuestión que se juzgará con mayor amplitud más adelante.

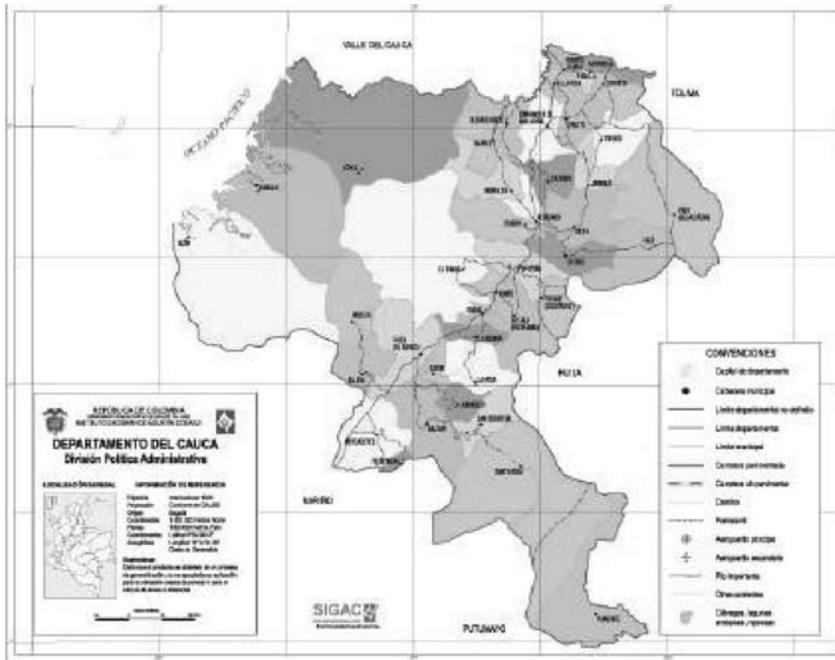
V. Hacia una espacialización del asociativismo

Si bien, en principio, la existencia de organizaciones sociales-funcionales y territoriales constituye una señal de presencia de capital social, asumiendo que en la interacción que las sustenta existen bases de confianza y recípro-

cidad, y que su lógica principal es la cooperación, siendo fieles a la teoría se puede decir que el asociativismo o la proclividad a agrupar intereses en una organización es más bien un insumo, así como podrían serlo la memoria histórica, la identidad (pertenencia, etnicidad), el parentesco, la religión, la vecindad y la amistad. En efecto, son precursores porque existen casi universalmente –no siendo escasos– pero cobran el carácter de capital cuando son activados en relaciones sociales dirigidas hacia alguna acción que busca el logro de algún objetivo (Durston, 2001; Raczzcinskiy - Serrano, 2005).⁹

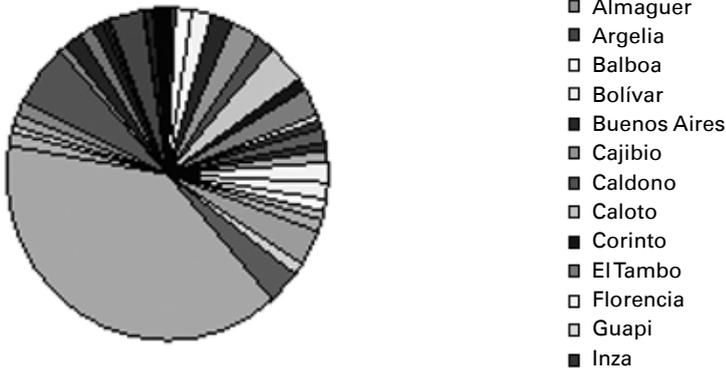
Así las cosas, en materia de participación relativa las mayores ponderaciones (ver Mapa 1) se las lleva la capital del Departamento Popayán, que recoge alrededor del 32% de todas las organizaciones activas, seguido de Santander de Quilichao (6,05 %), Caloto (4,03%), El Patía (3,63%), Piendamó (3,23%) y Timbio, que reporta el mismo guarismo que el anterior (ver Gráfico 2).¹⁰ Luego, Cajibío y Mercaderes, cuyas ponderaciones se encuentran entre el 2 y 3%.

Mapa 1
Departamento del Cauca



Fuente: IGAC 2008.

Gráfico 2
Participación relativa de las organizaciones sociales sobre el total departamental



Fuente: cálculos del autor basados en registros de la cámara de Comercio del Cauca, Gobernación del Cauca y DANE (2007).

Bajo este panorama, se hace evidente el liderazgo de Popayán como centro de poder político y emplazamiento urbano junto a Piendamó y Cajibío, que forman parte de su rango de acción natural, cosa que virtualmente indica una suerte de economías de aglomeración en la región del centro. Sin embargo, no es aquí donde se deposita el mayor potencial económico del Departamento. Se erige más bien como la zona desde donde se irradia el control social que ejercen las elites políticas tradicionales y desde donde se despliegan los mecanismos de captura de rentas (*rent seeking*) por efecto de las redes clientelares tejidas entre la oligarquía payanesa tradicional y el centro de decisión política nacional que se ubica en Bogotá.¹¹ Este es justamente el foco donde el poder y la influencia heredados de la estructura hacendaria se hacen presentes para extraer los réditos que dejan los pactos entre políticos de profesión, políticos de ocasión y burocracias regionales conectados con sus similares del centro del país. De este modo, la accidentada gobernabilidad que vive el Departamento y que lo integra al sistema político nacional recae sobre los hombros de estos grupos sociales, que cuentan además con el respaldo del aparato coercitivo del Estado. Pero parece que a costa de la eficiencia productiva y el progreso económico regional, cosa que se reproduce en una cultura socioeconómica piramidal, adversa al riesgo y rentista por

naturaleza, con un empresariado innovador casi nulo (premoderno) y una actividad económica que se desenvuelve entre la producción agropecuaria y los servicios, con escasa iniciativa privada y tecnológica; pero que, paradójicamente, disfruta de la conectividad básica como para desarrollar ventajas competitivas.

Sin embargo, no se puede desconocer que también es el enclave representativo de la movilización social, pues por ser la capital del Departamento, centro administrativo y símbolo de la estructura de poder tradicional, los grupos vulnerables de desplazados (Macuacé, 2006; ICER, 2006), indígenas, campesinos o maestros han desarrollado agitados niveles de movilización y palpitación contestataria. Sin llegar a decir con todo esto, como se advirtió al principio, que la movilización social es, en sí misma, capital social.

Por otra parte, se destacan Santander de Quilichao y Caloto, ubicados al Norte, en el polo representativo del crecimiento económico de la comarca, donde se ha desplegado el fomento industrial de la Ley Páez y la producción azucarera, históricamente propulsada por subsidios y gabelas como las que confirió el Estado a la generación de biocombustibles. Sin embargo, los eslabonamientos hacia adelante y los grandes efectos multiplicadores derivados de los niveles de actividad económica (Alonso, 2008; Gamarra, 2007), lejos de generar beneficios extendidos a la mayoría de la población nortecaucana, van a parar a la economía del Valle del Cauca y a los grandes circuitos de acumulación del capital internacional. Efectivamente, de las ganancias generadas por estos sectores, muy poco se queda en el Departamento, entre otras cosas, por los escasos impactos de la generación de valor agregado que, vale anotar, son comparativamente mucho mayores de los que se crean en la subregión del centro. Así, las bajas remuneraciones y la absorción de mano de obra no calificada se extraen del Cauca, mientras que las demandas de personal calificado y los beneficios de la reinversión privada y social van a parar a otras regiones. Este escenario contrasta con la acerba lucha indígena por la recuperación de tierras en manos de familias terratenientes, la desaparición sistemática del pequeño campesino afro-descendiente, la pobreza y la violencia social generada en municipios aledaños como Puerto Tejada y Villa Rica. A esto se adicionan más recientemente las avanzadas paramilitares y narcotraficantes que buscan colonizar espacios para el negocio en municipios como Santander de Quilichao, dada la cercanía al Puerto

de Buenaventura y a los enclaves de producción de alcaloides ubicados en los extremos de la geografía caucana y a los reposicionamientos económicos y sociales de los grupos emergentes; las luchas por el control de las mafias del Pacífico y el norte del Valle del Cauca luego de la extinción del cartel de Cali, y a la migración de gentes del Pacífico empujadas por la crudeza del conflicto armado en el litoral. Frente a todo esto, un nuevo panorama asociativo parece saltar al concierto regional. Por un lado, la creación y separación de municipios y, por otro lado, la formación de una especie de movimiento secesionista subregional que lidera la asociación de municipios del norte del Cauca (AMUNORCA). En todos estos se destacan tres rasgos particulares: primero, la identificación espacial de un territorio y de una dinámica socioeconómica distinta a la del centro, que reclama un horizonte autónomo de las visiones de progreso de las oligarquías centro-caucanas; segundo, un discurso que reivindica lo étnico (indígena o afrodescendiente) como recurso cohesionante; y, tercero, unos arreglos políticos electorales donde se transa básicamente el apoyo político a los grupos tradicionales del centro –luego del paso fugaz del indígena Floro Tunubalá por la gobernación del Cauca– por participaciones en la administración pública regional. Con ello se reproduce el vínculo político-clientelar con un nuevo ingrediente, las reformas institucionales (formales o informales), como la creación de una “subgobernación” o una “gerencia” para el norte del Departamento, que parece no tener una apuesta firme de desarrollo integral de largo plazo para la comarca.¹² En contraste, tampoco parecen estar claras las reglas de coordinación y manejo en el interior de esta macroorganización de los municipios septentrionales, cosa que aún aprovechan las elites payanesas para mantenerse en el ejercicio del poder en tanto las comunidades del Norte siguen disputándose el liderazgo en el interior de su movimiento.

El caso de El Patía reviste en apariencia tintes homólogos, pero sin involucrar elementos ausentes en esta parte del Departamento como los enclaves industriales o los procesos de formación urbana que registran municipios como Miranda, Santander de Quilichao o Puerto Tejada. Más bien, lo que se estima está ocurriendo es, por una parte, el reconocimiento de las diferencias en las visiones de futuro del centro de influencia payanesa de lo que representa el valle, que sirve de asiento a la mayoría de los pueblos del sur del Departamento. El retorno a la “patianidad” por sobre características étnicas diferenciadoras parece imprimir un ritmo cohesio-

nador importante a partir de la década del 90. Sobre esta base se replican organizaciones de mujeres y campesinos para defenderse económicamente de una topografía que no ha sido tradicionalmente fértil. Cabe advertir, adicionalmente, que en este espacio los sentimientos de “patianidad” no dan para alzamientos secesionistas ni de recuperación de tierras. Solo parecen perseguir reivindicaciones económicas y culturales que no cuestionan coercitivamente el *statu quo*, salvo las escaramuzas de la movilización del macizo a finales de los 90.

Pero quizás esto no sea suficiente para completar un ejercicio descriptivo que hable de los precursores del capital social. Otro elemento que a lo mejor contribuya a ampliar el panorama podría ser el de la densidad asociativa.

VI. Detrás de la espesura de lo público no estatal

Como no toda asociatividad es portadora de capital social y tampoco hay capital social sin asociatividad, el número de organizaciones de la sociedad civil sobre el total de la población resulta un indicador importante de los pilares sobre los que se construyen redes generadoras de cooperación y confianza.

En estos términos, el concierto regional presenta (ver Gráfico 3) a Timbio con el mayor número de organizaciones por cada mil personas, toda vez que su guarismo alcanza el 2,82‰, seguido de Popayán (2,66‰), la Sierra (2,65‰) y El Patía (2,41‰). Tomado así, son los municipios del centro y el Sur los que mayores niveles ofrecen en términos organizativos. Pero resulta curioso el bajo protagonismo de la zona norte y de la zona indígena ubicada al Oriente. En efecto, podría resultar que la relativamente escasa participación de las organizaciones sobre el total apareciese de grupos grandes organizados que aglutinan mayor cantidad de personas y preferencias. Sin embargo, siguiendo a Olson (1982), los grupos grandes no necesariamente logran los mayores niveles de coordinación, en tanto el mayor tamaño favorece la aparición del *cazador de rentas*, lo que merma la eficiencia y las posibilidades de generación efectiva de bienes públicos. Asimismo, dificulta los *cierres de grupo*, que aminoran las posibilidades de asumir normas de reciprocidad y confianza.¹³

Pero vale aquí llamar la atención sobre la preeminencia de las organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes en el Norte, subregión que comparativamente ostenta mayor diversidad y, por lo tanto, una virtual propensión a generar organizaciones de bases sociales de mayor heterogeneidad frente al occidente, donde se destaca el elemento indígena y campesino. Es más: si recordamos el protagonismo de los indígenas en los movimientos sociales de finales de la década del 90 y principios de 2000, se puede asegurar incluso que esta zona, junto a la de la bota caucana —que es el tercer territorio de mayor densidad asociativa—, constituye una especie de *corredor asociativo*, en la medida en que aglutina asociaciones de raíz étnica común, fenómeno que adecuado a las definiciones que hicimos sobre los tipos de capital social nos muestra un *capital social hacia adentro*, de manera que los móviles asociativos por el reconocimiento identitario parecen ser los fines últimos, por lo menos en esta etapa de su historia. Bajo estas condiciones, los recursos disponibles, no parecen conducir a la extensión de redes de colaboración y confianza redundantes en crecimiento económico y distribución del ingreso, de modo que tampoco se evidencia la mayor generación de bienes públicos.

Entonces bien, para sintetizar hasta aquí, la información disponible conduce a conclusiones que permiten pensar un panorama regional con una zona centro que aglomera la mayor cantidad de organizaciones, con alto número de movilización social contestataria pero que se erige en el eje de la gobernabilidad del Departamento, soportada en relaciones clientelares no generadoras de alto nivel de actividad económica; seguida de una subregión norte que ostenta altos niveles de densidad y participación asociativa, donde se concentra la dinámica económica pero que, paradójicamente, funciona como un enclave que brilla por un impacto relativamente escaso en términos distributivos y que además es asiento de alta conflictividad y violencia de tinte urbano (más hacia la frontera con el departamento del Valle del Cauca) y rural por la posesión de la tierra (noreste). Después, una subregión al Sur, con nuevos vientos de aglomeración asociativa, que busca abrirse camino económico sobre la base de una estructura productiva campesina. Luego, una región oriental con dificultades protuberantes de conectividad, cuya base social es predominantemente indígena y cuyos niveles de actividad social están orientados a la recuperación de la identidad y demandas sociales frente al abandono del Estado. Y finalmente, una región occidental ubicada en el litoral pacífico, también con problemas de conec-

tividad, de población predominantemente negra, una actividad económica cifrada en los cultivos de pancoger, recientemente colonizada por cultivos industriales como la palmicultura, penetrada por una avanzada importante de empresarios de la zona andina (eje cafetero) que convive con los cultivos ilícitos. Paralelo a ello, se recrea la baja actividad asociativa y la depredación de rentas, presa de las redes clientelares, que se mezcla con la presencia paramilitar luego de la vulneración de la presencia guerrillera.

Así las cosas, la accidentalidad topográfica que aminora la conectividad y la hegemonía de las redes clientelares que acentúan la dependencia de la tradición, lo que genera una tenue gobernabilidad que se aleja de una legitimidad política capaz de articular demandas y coordinar la acción colectiva, demuestra un fraccionamiento subregional que parece augurar mayores tensiones secesionistas hacia el futuro.¹⁴ En efecto, el rol de la sociedad civil y el capital social parecen estar igual de ausentes en un horizonte de largo plazo que privilegie la sostenibilidad del crecimiento, la mejor distribución del ingreso y, alternativamente, la buena *gobernanza*.

En la medida en que las relaciones clientelares operan como una fuerza centrípeta que contribuye a dispersar los intereses subregionales, se derrumba la competitividad de las estructuras productivas, sin el complemento proveniente de una sociedad civil empoderada que complemente y legitime la acción del Estado. Sin embargo, como se trata de un conjunto de relaciones personales que opera cual extensión de redes de ayuda mutua, cualquiera podría decir que cabe en el marco conceptual del capital social externo, expuesto en secciones anteriores de este trabajo, pero se trata de una forma vertical, asimétrica, de *capital social individual*, que parece haberse acentuado históricamente en las distintas subregiones y grupos representativos incluyendo las agrupaciones indígenas, que intentan mostrarse ajenas a las prácticas políticas de la sociedad más grande. Es más: habría que decir que la misma institución de cabildo y resguardo que se hereda del orden político español se recontextualiza en estas organizaciones para ampliar el *capital social hacia adentro*. En suma, los dos, parece, crean un cóctel de desarticulación y conflictividad del tipo juego de suma cero. Empero, es necesario examinar con mayor detenimiento la dotación de insumos necesarios para la conformación de redes alrededor de programas y proyectos para tener una mejor visión del horizonte de este recurso en el Departamento.

VII. En busca de la razón de supervivencia y la sostenibilidad de las redes en el tiempo

Los recursos mínimos de los que depende la organización para generar impactos extendidos en materia de gestión para el bienestar social son muy escasos. La disponibilidad promedio de recursos como los lugares de reunión, la suscripción a periódicos, posesión de páginas web y recursos de cooperación internacional es relativamente pequeña. Ni siquiera se alcanza la unidad (ver Tabla 2) en promedio, lo cual quiere decir que se trata de organizaciones con redes muy pequeñas, parroquiales y generadoras de capital social restringido, con andamiajes que a duras penas sobrepasan las redes locales.

Es más: este tipo de hallazgos, si se tiene en cuenta el nivel de despliegue de la información necesaria hoy para vivir una ciudadanía social activa (cívica) y propulsora de redes y confianza, se acercan a las conclusiones de Sudarsky (2008) para Colombia, cuando encuentra el aumento de la fe en fuentes de información no validadas (FENOVAL) a través del Barómetro de Capital social (BARCAS).¹⁵

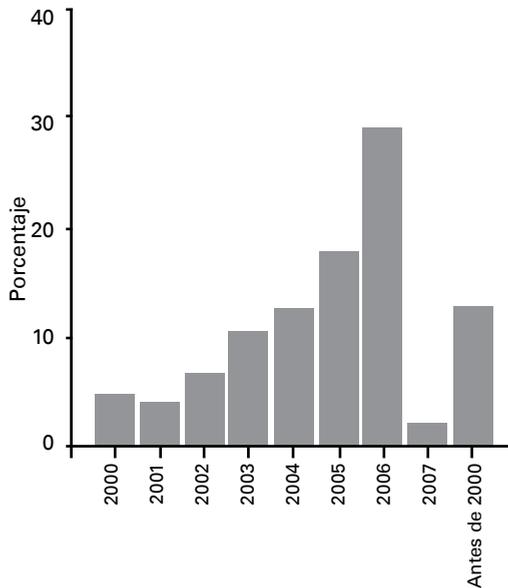
Tabla 2
Recursos de la organización

		Tiene sede o lugar de reunión propio	Recurso oficina	Recurso suscripción revistas y periódicos	Recurso página web	Recurso ayudas o donaciones nacionales o internacionales	Otros
N	Válidos	293	293	293	293	293	293
	Perdidos	0	0	0	0	0	0
	Media	,52	,37	,06	,10	,32	,80
	Mediana	1,00	,00	,00	,00	,00	1,00
	Moda	1	0	0	0	0	1
	Desv. típ.	,501	,484	,247	,294	,469	,402
	Mínimo	0	0	0	0	0	0
	Máximo	1	1	1	1	1	1

Fuente: *Encuesta Capital Social - Departamento del Cauca, 2007.*

Esto es, que las organizaciones tal como algunos ciudadanos atomizados y alejados de la vida asociativa renuncian a la buena calidad y suficiencia de la información que ciertas fuentes (medios de comunicación masiva y electrónica) proveen, junto a los medios sociales (participación cívica o política) para darles crédito a las creencias y la tradición oral, limitando las posibilidades de generar externalidades positivas de estar inserto en una red comunicativa más amplia.

Gráfico 4
Año de constitución



Fuente: Cálculos de los autores.

Descontando momentáneamente observaciones acerca de la dependencia de la trayectoria y el trasegar de la actividad movilizatoria en la década del 90, que aunque efervescente no parece haber podido mantener redes colaborativas sostenibles y diversas en el tiempo, más del 75% de las organizaciones actúa de manera particular, cosa que parece relacionada una vez más con la prevalencia de mecanismos de captura de rentas desplegadas desde el auge de la hacienda y la naturaleza de la actividad minera (ver Gráfico 4). Es más: parafraseando el significado que en demografía se le da a la expectativa de vida, datos adicionales revelan

que el número de años que alcanza a vivir una organización (promedio) desde su nacimiento no supera los cinco años, con el agravante de que regularmente el período coincide con la duración del mandato de un alcalde, un parlamentario o cualquiera de las corporaciones públicas de carácter departamental o municipal. Esto, fuera de plantear una posición especulativa frente al asociativismo y el ejercicio de la ciudadanía social plena, conlleva incidencias nugatorias sobre la provisión de bienes públicos, cuestión que, expuesta desde el punto de vista macroeconómico, permite colegir la concordancia del tiempo de vida de la organización con los ciclos electorales y, con ello, la generación de un alargamiento fiscal que buscaría alimentar financieramente algunas de estas organizaciones sociales presionando negativamente el ejercicio redistributivo del Estado (Albi *et al.*, 2000; Cuadrado, 2001) en cualquiera de los órdenes político-administrativos.¹⁶

En consecuencia, la mayoría de los proyectos (ver Tabla 3) se articulan a la actividad estatal, pero curiosamente solo un 22,5% de las organizaciones participa en los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*).

Tabla 3
Participación en los mecanismos de rendición de cuentas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	227	77,5	77,5	77,5
	Sí	66	22,5	22,5	100,0
	Total	293	100,0	100,0	

Fuente: *Encuesta Capital Social - Departamento del Cauca, 2007.*

Por ello, solo alrededor del 6,5% ha utilizado alguna vez un mecanismo de participación popular de los previstos en la constitución política para defender alguna causa de interés público, aunque casi el 53% ha recibido cursos o capacitaciones sobre la materia.

VIII. La extensión de la confianza y las redes de colaboración de la sociedad civil

Con todo, en el interior de la organización la mayoría (83,6%) manifiesta tener confianza en los miembros del grupo; a lo mejor por la fuerte homogeneidad de sus adeptos, cosa que confirma la naturaleza filial de estas entidades (ver Tabla 4).

Tabla 4
Confianza entre los socios

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	48	16,4	16,4
	Sí	245	83,6	100,0
	Total	293	100,0	100,0

Fuente: Cálculos propios a partir de resultados de la encuesta.

No obstante, lo que termina sorprendiendo es que al interrogar sobre la disponibilidad a desprenderse del 50% del patrimonio de la entidad para asumir un gran proyecto de interés público, los informantes manifestaron (62,1%) en su mayoría estar de acuerdo (ver Tabla 5).

Tabla 5
Disponibilidad a entregar el 50% del patrimonio

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	111	37,9	37,9
	Sí	182	62,1	100,0
	Total	293	100,0	100,0

Fuente: Encuesta Capital Social - Departamento del Cauca, 2007.

Llama la atención, además, que dada la precariedad de los recursos disponibles, que se evidencia en cuestiones como la no disposición de una sede o posesión de una página web (alrededor del 80% de las organizaciones), el grueso de los estamentos estuviera dispuesto a realizar esta especie de acto de republicanismo cívico o, mejor, de solidaridad remunerado, porque según la sana lógica económica, puede observarse que conforme aumentan los ingresos y el patrimonio, la utilidad marginal por el bien público se eleva y despliega mayor generosidad hacia lo colectivo, de modo tal que disponer de menores recursos produciría el efecto contrario. Basados en este resultado, se puede decir que no todo es negativo. Al fin y al cabo, existe *ex profeso* una verdadera proclividad para generar asociativismo a la Putnam; sólo que las reglas de juego informal determinan exógenamente resultados no deseables desde el punto de vista de la coordinación social. Justamente esto se percibe en los obstáculos que esgrimen las organizaciones para su desempeño. Porque, efectivamente, después de los bajos ingresos (29,4%), las costumbres políticas y los bajos niveles de participación truncan las posibilidades de alcanzar mayor nivel de capital social positivo, traducido en confianza y bienestar económico en el Cauca.

IX. Los límites de la fiducia pública, la cohesión y la acción colectiva

Las disonancias que produce la coordinación de comportamientos individuales o corporativistas imponen límites a veces estrechos a las posibilidades de ampliar el espacio público y la acción colectiva. Por un lado, porque no es posible colocar en una misma línea de continuidad todas las preferencias individuales y con ello expresar una única preferencia social que las profiera completamente; y por otro, porque la coordinación de comportamientos llevada a cabo por actores individuales (o grupúsculos) se va a mover siempre en el marco de alguna variedad de conflicto (Aguilar *et al.*, 2008) en el que estén en pugna racionalidades o intereses particulares. Lo que sí es cierto es que la combinación de ambas características puede conducir a pobres resultados en materia de bienestar colectivo.

Bajo una postura evolutiva, como la explorada por Dasgupta (2004), el capital social se convierte en una forma de resolver el dilema de la acción colectiva, en la medida en que la propia sociedad genera a través del tiempo mecanismos de aprendizaje para desterrar los peligros de la no cooperación en la generación de algunos bienes públicos, que el ejercicio individual o corporativo (del tipo clientelar) no podría generar, o lo haría inadecuadamente, si se construyen especulativamente o con alcances de corto plazo. Esto no desdeña y no puede eliminar el conflicto, pero permite pasar de los juegos de *suma cero* como los que plantean algunos textos de ciencia y filosofía política (Múnera, 2001; Orestes, 2001), bajo el rótulo de la relación *amigos-enemigos*, a otra donde se presentan juegos de suma positiva característicos de la relación *aliados-adversarios* y donde por demás, la colisión de intereses no implica eliminar sistemáticamente al contradictor. Nótese que en esta última trama, los mecanismos de aprendizaje social robustecen el espacio público vigorizando la cohesión y el capital social.

Así las cosas, con los indicadores disponibles y el uso de la inferencia no paramétrica nos dimos a la tarea de establecer en principio los niveles de dependencia o independencia entre variables clave como la disponibilidad de las organizaciones a aportar la mitad de su patrimonio en un proyecto de carácter colectivo (regional), la participación (anterior) en proyectos con otras organizaciones de la sociedad civil y los años de funcionamiento de la organización. Todo esto bajo presunciones como:

a) A mayor edad de la organización, mayor confianza y fortaleza asociativa interna y más proclividad a la generación de redes de colaboración a través de proyectos junto al depósito de fiducia pública entregando parte del patrimonio grupal.

b) A más altos niveles de colaboración o asociatividad con otras organizaciones para generar proyectos de interés regional, mayor inclinación a generar fiducia pública entregando parte del patrimonio de la organización.

Luego de realizados los cruces anunciados pudimos constatar que no hay dependencia, a un nivel de significancia del 5%, en ninguno de los cruces propuestos.¹⁷ No obstante, quien mostró mayor cercanía a los lemas conjeturados fue el que relaciona el número de años de fun-

cionamiento y la disponibilidad a entregar la mitad del patrimonio de la organización (representado en bienes, trabajo y otros) para la posible realización de un proyecto de alcance regional generador de bienes públicos. Efectivamente, al procesar la información en el programa SPSS y aplicar el contraste *Chi-cuadrado de Pearson* (ver Tabla 6) resultó que dado el valor del estadístico muestral, χ^2 equivalente a 30,307 con 20 grados de libertad y una probabilidad o nivel crítico de 0,065 (significancia del 5%), las dos variables mostraron independencia.¹⁸ Sin embargo, al aumentar la probabilidad de error, con una significancia del 10%, se habilita la dependencia de las variables en cuestión, sobresaliendo el protagonismo de la negativa a donar el patrimonio, en las organizaciones que no sobrepasan los 6 años de funcionamiento, y dentro de las respuestas afirmativas, en menor cuantía naturalmente (mismo rango etario) la mayor disponibilidad a aportar trabajo. Todo esto lleva a pensar en una alta aversión al riesgo, en tanto, probablemente, el relativo corto período de vida, la precariedad de los recursos al inicio y una racionalidad especulativa allende los mecanismos de cooptación política (clientelar) no permitirían desplegar la confianza necesaria para interlocutar con otras organizaciones de la sociedad civil, de no estar suficientemente claro el *patronazgo* (Niskanen, 1993; Bergasa, 2001) o la intermediación política acompañada de una vía expedita para la *captura de rentas*. Por el otro lado, el de las organizaciones que sí están dispuestas a aportar, se resalta el alto valor simbólico del recurso de la mano de obra (tipo minga) consecuente con el trasegar de comunidades cuyo ámbito de desarrollo es primordialmente la vida rural, pero también la precariedad de los niveles de acumulación y de recursos que para el mundo occidental resultan esenciales para el ejercicio de la vida pública.

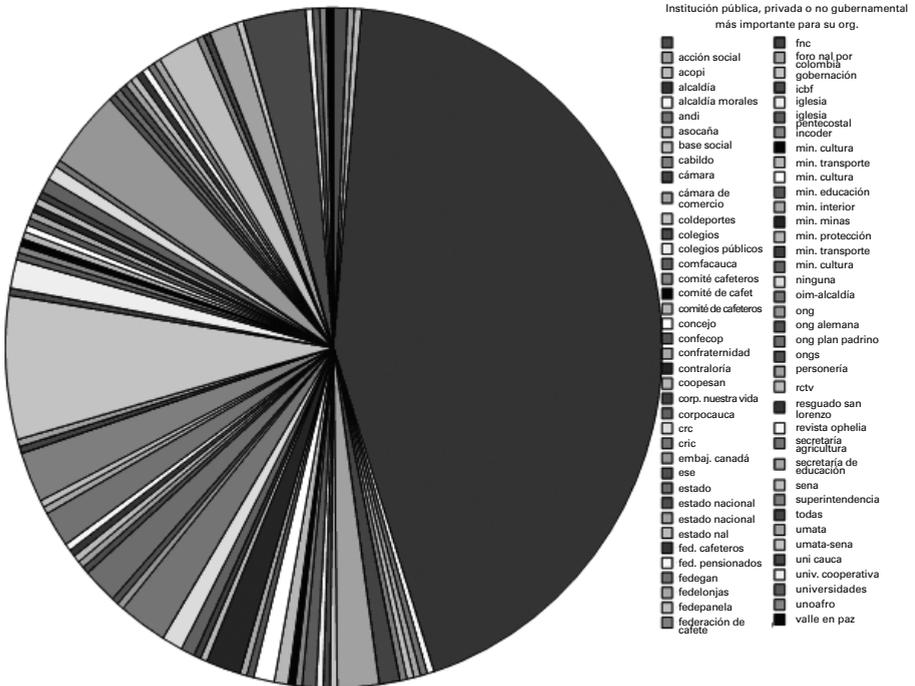
Para rubricar el comentario anterior, los datos señalan además que entre un amplio abanico de instituciones del orden nacional e internacional, son las alcaldías y la gobernación los estamentos de mayor interés para las organizaciones del Cauca, que dejan al margen la cooperación internacional o las entidades no gubernamentales que pregonan el discurso contemporáneo de la responsabilidad social que, se cree, ejercen protagonismo regional e inundan desde el punto de vista mediático el espacio público doméstico (ver Gráfico 5).

Tabla 6
Tabla de contingencia. Contribución a proyectos comunitarios vs. años de funcionamiento

VARIABLE	Cuántos años lleva funcionando la organización por intervalos							Total
	Menos de 1 año	De 1 a 5 años	De 6 a 15 años	De 16 a 25 años	De 26 a 35 años	Más de 36 años		
contribución a proyectos o actividades comunitarias	No	5	153	28	4	2	2	194
	Trabajo	1	56	9	2	4	1	73
	Bienes	1	4	3	0	0	0	8
	Dinero	0	9	3	0	1	1	14
	otros	0	1	2	0	1	0	4
Total	7	223	45	6	8	4	293	
ESTADISTICO	Valor	Grados de libertad	p-valor o nivel crítico (Sig. asint-bilateral)					
Chi-cuadrado de Pearson	30.307	20	.065					

Fuente: Encuesta Capital Social - Departamento del Cauca, 2007.

Gráfico 5
Horizonte de instituciones de interés
para las organizaciones sociales del Cauca



Fuente: Encuesta Capital Social - Departamento del Cauca, 2007.

X. Lo endógeno y lo exógeno del capital social bajo la impronta de la modelación paramétrica

Para finalizar, se quisieron auscultar los vínculos entre el capital social interno y el externo acudiendo a los modelos probabilísticas tipo logit. Con este fin se ensayaron distintas relaciones que tuvieran como punto central la búsqueda de injerencia de diversos factores en la probabilidad de generar confianza en el interior del grupo y, dentro de estos, los que la vinculan con la confianza hacia el exterior.

Así las cosas, se partió de una expresión clásica del tipo:

$$P(K_i) = \frac{1}{1 + e^{-K_i}} \quad (1)$$

Donde:

P : corresponde a la probabilidad y K_i representa una variable dummy que indica si existe confianza o no entre los socios de un grupo social (1 si hay confianza ó 0 si no hay confianza). Adicionalmente, K_i se supone relacionada linealmente, como aparece enseguida:

$$KSi = B_1 + B_2 R_i + B_3 DAC_i + U \quad (2)$$

Siendo

B_1 =intercepto

CR : Variable dummy que indica la forma de tomar decisiones en el interior de la asociación (1 si es por mayoría simple; 2 si es por mayoría calificada y 3 si es por otra decisión).

DAC : Variable dummy que indica la disponibilidad a contribuir de una asociación a una actividad o proyecto comunitario (0 No contribuyen; 1 con Trabajo; 2 Bienes; 3 Dinero y 4 otra contribución).

U_i : Variable aleatoria de error, ruido blanco.

Los signos esperados de los parámetros fueron los siguientes:

- Para B_2 se esperó fuera positivo, en la medida en que si las decisiones fueran tomadas por mayoría, habría proclividad a generar mayor confianza en el interior del grupo y, por lo tanto, capital social de carácter horizontal. Mientras que en el caso de B_3 , se esperaba de signo positivo, ya que si la disponibilidad a contribuir en un proyecto o actividad comunitaria aumentara, habría capital social con propósitos de aportar sus acciones para la generación capital social externo.¹⁹

Tabla 7
Estimación de determinantes del capital social
interno en el Dpto. del Cauca

Variable	valor
Intercepto	1.029619 (0.0052)
CR	1.372542** (8,118447)
DAC	0.311108 (1,411984)
N	293
R ² Mc Fadden	0.053727
LR statistic (2 df)	4.686570

Nota: Valores *t* entre paréntesis. **Significativo al 5%.

Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta Capital Social - Departamento del Cauca, 2007.

De esta manera, se aplicó el método de máxima verosimilitud (Gujarati, 1993; Novales, 1993) sin obtener consistencia explicativa frente a la bondad de ajuste (pseudo), medida a través del criterio de Mc Fadden, ni frente a la región de verosimilitud (LR statistic).²⁰ No obstante, al haber acudido a los niveles de significancia de los parámetros, se pudo comprobar que solamente los criterios de decisión grupal elevan la probabilidad de confiar en el grupo (ver Tabla 7). Esto supone que es la regla de la mayoría la que puede elevar la confianza dentro de la organización, cosa que contrasta con la poca relevancia de la disponibilidad a contribuir a una actividad comunitaria (DAC) o la generación de fiducia fuera de la asociación. Es más: dado el alto nivel de significancia de la primera variable (8.11), se revalida la cultura corporativista de la organización social prototípica del Cauca, aunque no deja de asombrar la inclinación hacia estructuras decisorias más democráticas y horizontales en el interior de cada entidad, lo que contraría la cultura poco cívica y clientelar que se había erigido como hallazgo empírico de repercusiones teóricas unas líneas más atrás. Sin embargo, huelga decir que la existencia de la regla de la mayoría no asegura *per se* el ejercicio de una democracia sustancial; o, en otras palabras, que el conjunto de reglas formales no desdeña la cooptación propia de las estructuras *capturadoras de renta*. Lo que sí merece destacarse es que esto resulta un principio que podría generar más adelante prácticas mejor articuladas con la provisión

de bienes colectivos y con la extensión de una cultura cívica que amplíe el espacio de la deliberación pública y mejore la coordinación de acciones colectivas, en tanto se puedan combinar con mecanismos efectivos de control social más robustos y una ciudadanía social activa articulada con la vigilancia y la solidaridad frente a los asuntos de carácter comunal.

Por otro lado, acudiendo al cometido de explorar inferencialmente los determinantes del capital social externo, se generaron una serie de modelos también del tipo logit, y se lograron los mejores resultados en una expresión de la siguiente forma:

$$PROCUM = B_1 + B_2PATRIMON_i + B_3DENSIDAD_i + B_4ELECTOR + B_5TASASOBRE + B_6ANFUN + U \quad (4)$$

Siendo

PROCUM: variable dummy que indica la inclinación (sí=1; no=0) a asociarse con otras organizaciones para generar proyectos de naturaleza regional (colectivo).

B1: Intercepto

PATRIMON: variable dicotómica que representa la disponibilidad (o DAC) a aportar la mitad del patrimonio (sí=1; no=0) para un proyecto de naturaleza colectiva.

DENSIDAD: variable cuantitativa que encarna la densidad asociativa medida en el número de organizaciones sobre el total de habitantes (mil) del municipio.

ELECTOR: variable cuantitativa que mide el porcentaje de votación sobre el potencial electoral del municipio en las elecciones a alcaldía de 2006-2007.²¹

TASASOBRE: variable cuantitativa que computa el número de organizaciones activas sobre el total inscritas en los registros de la Cámara de Comercio y la Gobernación del Cauca.

ANFUN: Variable cuantitativa que mide el número de años de funcionamiento de la organización.

A priori se conjeturó frente a los parámetros: un B_2 positivo que elevaría la probabilidad de asociarse para un proyecto de naturaleza colectiva conforme hubiese disponibilidad a aportar la mitad del patrimonio corporativo; un B_3 igualmente mayor que cero en tanto se elevara la densidad

asociativa; un B_4 positivo frente al alza en la participación electoral; un B_5 de las mismas características que los anteriores, en tanto a mayor volumen de organizaciones en funcionamiento, mayor madurez y probabilidad a asociarse; y un B_6 que recoge el sostenimiento en el tiempo de la organización, de tal manera que a mayor permanencia mayor proclividad a asociarse generando confianza al exterior y capital social expandido en red.

Tabla 8
Estimación de determinantes del capital social externo en el Dpto. del Cauca 2007

Variable	valor
Intercepto	0.6827
PATRIMON	0.0964
ANFUN	0.1008
DENSIDAD	0.2806
ELECTOR	0.5286
TASASOBRE	0.8926
N	2 93
R ² Mc Fadden	0.065543
LR statistic (2 df)	8.446860

Nota: Valores t entre paréntesis. **Significativo al 5%, ***significativo al 10%.
Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta Capital Social - Departamento del Cauca 2007 y registros de la cámara de Comercio y Gobernación del Cauca.

La estimación por máxima verosimilitud, contrariamente al caso anterior, mejoró los valores de la pseudo-bondad de ajuste de Mc Fadden (6,5%) y la significancia conjunta del modelo, resultado de la cotejación del *chi cuadrado* y la región de verosimilitud (5%), pero redujo la significancia de los parámetros.²² Solo produjo relevancia inferencial la disponibilidad a aportar el patrimonio (ver Tabla 8), indicando así que el capital social externo se eleva en la medida en que esté de por medio el aporte grupal de la mitad del patrimonio, dejando atrás determinantes clásicos (Coffé - Geys, 2006) como los niveles de participación política y la densidad asociativa. Sin embargo, no dejan de preocupar los bajos niveles de recursos asociativos que ostentan hasta esta época las organizaciones sociales del Cauca y su alta vulnerabilidad ante las presiones de tipo político tradicional y el

solipsismo al que pueden estar sometidas frente a la debilidad de recursos comunicativos en un mundo global que privilegia las economías de escala, las economías de aglomeración y los efectos de red.

XI. Conclusiones

Si bien el capital social se convierte en el eslabón perdido que puede en sí mismo cambiar la noción de desarrollo al promover nuevas formas de representación que producen círculos de productividad en entornos socio-culturales definidos, y su dinámica genera fuertes lazos asociativos capaces de alcanzar la sustentabilidad del crecimiento, su aplicación investigativa entraña cierta complejidad, patente en la tensión entre el plano individual y el colectivo del comportamiento humano.

Si se traslada todo esto al espacio del desarrollo caucano se puede encontrar una amalgama de fenómenos que confirman a la vez que desvirtúan tales conjeturas. Lo primero es que se corroboran las formas añejas de cohesión social latinoamericanas, que estriban en lo que se puede llamar una comunidad de origen histórico compartido con escasas capacidades de generar externalidades de red y matizadas por una cultura clientelar que hace depender las organizaciones sociales de la influencia política y económica estatalizada localmente. Lejos quedan las posibilidades de independencia y autonomía para ejercer el control del gobierno o para liderar procesos mancomunados por fuera de la simple captura de rentas. Lo segundo es que la actividad movilizatoria de la década del 90 no fue capaz de generar organizaciones formales jalonadoras de desarrollo y provisión de bienes públicos. Más bien, lo que se ha podido ver, incluso entre los grupos indígenas que esgrimen los más altos niveles de actividad movilizatoria, es mayores fragmentaciones, como las que se viven hoy en el interior de Consejo Regional Indígena de Cauca (CRIC) frente a disidencias agenciadas por grupos cristianos que se declaran próximos al gobierno de Uribe. Tercero, se perciben, sí, fortalezas locales que reafirman la prevalencia del capital social hacia adentro, basado en tradiciones “prerreflexivas”, pero que descuida la cooperación y la armonía regional y que amenaza con propagar la paradoja del hombre indiferente que se desentiende de todo lo que no sea inmediatamente local o inmediatamente temporal en detrimento de la provisión voluntaria de bienes públicos. Cuarto, el exceso

de localismo y de capital social hacia adentro parecen estar robustecidos por el flujo de los recursos de cooperación internacional, donde muchas organizaciones de la sociedad civil del primer mundo transfieren recursos a organismos de la misma naturaleza pero de la escala regional, recursos que se aplican a la intervención en problemas puntuales y que no dejan ningún tipo de legado colaborativo que trascienda el espacio microlocal y la inmediatez temporal. Todo indica que al lado del clientelismo tradicional pervive una suerte de “neopaternalismo”, que va desde la escala global a las escalas locales-corporativas.

Finalmente, el modelo ultraliberal de finales de los 80 y los 90 no pulverizó o individualizó radicalmente la sociedad; tampoco desterró las prácticas políticas tradicionales que ralentizaban la eficiencia productiva. Más bien, por lo que se ve en el Departamento, las “corporativizó” al extender las redes clientelares. Estas cuestiones tienden a vigorizarse con las contrarreformas políticas de 2000, tal como lo demuestran las reelecciones que afianzan los liderazgos personalizados bajo la consigna de conjurar la incertidumbre y la inseguridad.

Notas

1. Tal como lo evidencian el bloqueo de la vía Panamericana durante 8 días en el año 1999 o la marcha de más de XXX ¿? indígenas sobre la vía Panamericana en el año 2005 (*El País*, 1999, 2005).
2. Sydney Verba y Gabriel Almond (1963) desarrollaron una muy detallada clasificación en los pasos que implican el ascenso al desarrollo político y su correlación con el desarrollo económico, señalando como último peldaño de la modernización la presencia de una ciudadanía participativa y prepositiva, acorde con la cultura cívica.
3. Desde el punto de vista normativo, entonces, dos podrían ser los caminos para dinamizar el desarrollo mediante el capital social: i) *La estrategia de asociatividad*, por la cual las acciones grupales se orientan a fortalecer la trama de redes en las que participan los miembros del grupo con el fin de potenciar sus lazos mediante nuevas relaciones, pasando de una situación de predominio de redes internas a otra situación de predominio de redes externas al grupo. ii) *Estrategia de movilización*, que se cifra en acciones mediante las cuales se pasa de una situación donde predomina el liderazgo en el grupo a otra situación donde predomina el liderazgo para el grupo.
4. Asimismo, la reciprocidad inmersa se ha entendido como el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado, que involucra inter-

cambios basados en obsequios, mientras que la cooperación se ha entendido como la acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de un emprendimiento común.

5. Vale hacer notar que a diferencia de otras tantas investigaciones sobre el asunto derivadas de agencias oficiales como el Departamento Nacional de Planeación, la unidad informante es la organización, no el individuo ciudadano.
6. De las 3.951 organizaciones inscritas en las dos instituciones, solo se pudo constatar actividad en 2.035. De allí se encuestó a 1.240, donde el informante promedio fue el representante legal o personas del nivel directivo. No respondieron al llamado alrededor de 293.
7. A partir de esta hipótesis se identificaron la estabilidad organizativa frente la participación en el interior como variables de control de la información suministrada, en la medida en que quizá una organización reciente y unipersonal no revelaría los mejores antecedentes en la generación de capital social.
8. Quizás una de las primeras muestras visibles de la beligerancia del Departamento se vieron surgir, en la década de 1910 del siglo pasado, con el levantamiento indígena dirigido por quien se convirtiera en un mítico dirigente: Manuel Quintín Lame (Jaramillo, 2004). Lame confrontó los valores hegemónicamente dominantes frente a su etnia y se constituyó en una fuerza que tuvo que tenerse en cuenta en las relaciones de poder. Más tarde, su nombre sería utilizado por una facción guerrillera que tendría su mayor despliegue en la década del 80. Asimismo, se convirtió en uno de los centros de la confrontación armada, a raíz de la consolidación de la insurgencia guerrillera que viviera el país desde finales de la década del 40 del siglo pasado y que tomaron mayor alicio con el impulso de la revolución cubana. De tal manera que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Comando Pedro León Arboleda, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Grupo Jaime Bateman Cayón y el Quintín Lame, entre los principales, estuvieron o están asentados en este territorio.
9. Sin embargo, vale advertir que bajo este análisis, las organizaciones podrían no trascender los niveles de confianza y capital social y responder simplemente a demandas del Estado, tener un carácter meramente instrumental y operar sobre bases de control más que de cooperación.
10. Este tipo de división responde a la zonificación que para efectos políticos administrativos delineó la asamblea del Departamento a propósito del Plan Departamental de Desarrollo de la administración Chaux-Mosquera (2005).
11. El término *rent-seeking* fue introducido a la disciplina por Krueger en 1974. Sin embargo, fue Tullock (Mueller, 2003) quien desarrolló una discusión sistemática sobre el particular en 1974. Justamente, observó que los grupos de interés, los políticos o los burócratas invierten en presionar al gobierno para adjudicar prebendas monopólicas que se convierten en unos costos sociales que se agregan a los tradicionales costos de eficiencia muerta. El clientelismo, que es

una categoría más de cuño político (Durston, 2005) que económico, se articula a la captura de rentas del *rent seeking*, en tanto corresponde a un intercambio de favores por votos, con elementos de afecto y reciprocidad difusa.

12. Otro motivo de canje es el apoyo para la creación de nuevos municipios, como recientemente ocurrió con Guachené (municipio 42) o anteriormente con Villa Rica, por votos a la gobernación y la Cámara de representantes. En efecto, la clave del juego es propiciar la creación de municipios desde las elites del centro, cambio de votos y participaciones en la administración pública regional.
13. El cierre de grupo corresponde a una práctica sancionatoria o aglutinante, desde el punto de vista moral, que permite a los grupos establecer los límites entre la acción grupal o individual. De esta manera, el cierre de grupo constituye una especie de instrumento de control social que vigila el cumplimiento del rumbo trazado por la organización. Se trata de un mecanismo parecido al ostracismo establecido en la antigua Grecia.
14. Siguiendo a Durston (2005), se puede decir que el clientelismo tiene raíces profundas en la historia universal en tanto arranca de la relación de interfaz social patricios-plebe, que era parte esencial de la estructura social de la república de Roma. En América Latina se ha manifestado a lo largo de toda su vida republicana. Pero es más que un intercambio de favores por votos: parece conjugar una serie de relaciones personales con elementos de afecto y reciprocidad difusa que operan como cualquier extensión de las redes de ayuda mutua. Sin embargo, no se puede decir que es una masa informe que responde siempre a los mismos estímulos. Así, por ejemplo, el clientelismo paternalista pasivo combina aspectos autoritarios tecnocráticos y partidarios que pueden complementarse, en virtud de que comparten el mito de la incompetencia de los llamados "beneficiarios" de los programas antipobreza estatales.
15. Para cubrir la ausencia de un índice universal de capital social que se recoja los distintos matices de la vida social, Sudarsky (2008) intenta superar el planteamiento de Putnam, que toma la participación cívica como el todo representativo del capital social, adoptando el Barómetro de Capital Social (BARCAS), que recoge una serie de preguntas, que permite varias dimensiones en diez categorías tales como *solidaridad* y *mutualidad*, *participación política*, etc., analizada a través de la técnica estadística del análisis factorial. Este trabajo no replicó este tipo de instrumento en su totalidad, entre otras cosas por la diferencia en términos de los universos de aplicación de encuestas (organizaciones, no ciudadanos o individuos, como lo hace el BARCAS).
16. Un desarrollo más amplio sobre el particular conduce a la revisión de la teoría del ciclo de negocios políticos popularizado por Nordhaus (Cuadrado, 2001).
17. El interesado puede constatar los resultados de los cruces anunciados de variables al final de este capítulo.
18. Es preciso anotar que bajo la hipótesis nula de independencia, la regla de decisión aconseja aceptarla si el p-valor crítico es superior a $\alpha=0,05$, o rechazarla

si se presenta la situación contraria (Guisande *et al.*, 2006) infringiendo con ello dependencia entre las variables.

19. Nótese además que la expresión conecta teóricamente capital social interno y externo, suponiendo que un capital social interno de naturaleza horizontal, en este caso patente en la forma de tomar decisiones, sumado a un capital social externo promotor de redes de confianza fuera del grupo, sería un aliciente que alimentaría la confianza en el interior generando una suerte de externalidad positiva.
20. No sobra anotar que en esta fase de indagación econométrica previamente se hizo depender la confianza en el interior del grupo de distintos factores, entre los que se cuentan los años de funcionamiento, la disponibilidad a entregar el patrimonio etc., no teniendo significancia en ninguno de los modelos. El lector podrá informarse en detalle sobre estas estimaciones al final del capítulo.
21. Algunas elecciones para alcalde y concejo municipal no se pudieron realizar en el calendario prefijado y tuvieron que realizarse después, por razones de orden público, fraudes, destituciones etc. Fue el caso del municipio de Puerto Tejada.
22. No sobra advertir que las estimaciones realizadas aquí acogieron el procedimiento de *máxima verosimilitud* (MV), que genera resultados más confiables que las realizadas por *mínimos cuadrados ordinarios* (MCO), toda vez que se corre el riesgo de sobrevaloraciones y poca significancia de los parámetros involucrados (Novales, 1993). Cabe agregar que el R^2 Mc Fadden, el coeficiente que mide la bondad de ajuste del modelo y que se calcula por $1 - (\text{Log. L Avg} / \text{Log. L})$, puede oscilar entre valores de 0 y 1. Si su valor es unitario, mostrará que sus términos aleatorios de error tienden a cero, que es un resultado poco esperado en este tipo de modelos, puesto que indicaría que sus variables explicativas explican de forma perfecta el comportamiento de la variable dependiente. Sin embargo, este resultado no afecta los valores esperados para la interpretación del modelo, en cuanto Mc Fadden es un pseudo R^2 , es decir que es un valor aproximado para cuantificar el grado de ajuste.

Referencias bibliográficas

- ALBI, EMILIO - GONZÁLEZ PÁRAMO, JOSÉ M. - ZUBIRI, IGNACIO (2000). *Economía Pública I. Fundamentos, presupuestos y gastos: aspectos microeconómicos*, Ariel, Barcelona.
- AGREDO, JULIANA - FLÓREZ, LORENA (2005). "Hacia una caracterización de las acciones colectivas en el Departamento del Cauca (1990-2002)". Tesis de grado Ciencia Política. Universidad del Cauca.
- AGUIAR, FERNANDO - BARRAGÁN, JULIA - LARA, NELSON (2008). *Economía, sociedad y teoría de juegos*, MacGraaw-Hill, Madrid.
- ALMOND, GABRIEL A. - VERBA, SYDNEY (1992). *La cultura política. Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona.

- ALONSO, JOSÉ ANTONIO (2007). "Desigualdad, instituciones y progreso: un debate entre la historia y el presente", en *Revista de la Cepal*, No 93, Diciembre de 2007.
- ALONSO, JULIO CÉSAR (2008). "10 años de la Ley Páez", en Julio César Alonso y Ana María Lotero (editores), *Transformación de la economía caucana*, Cali, Universidad Icesi.
- ATRIA, RAÚL (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- BEBBINTONG, ANTHONY ET AL. (2004). "Exploring social capital debates at the Word bank", en *Journal of Development Studies*, vol 40, No 12.
- BERGASA OSCAR (2001). *Economía pública moderna*, Ediciones Pirámide, Madrid.
- BOURDIEU, PIERRE (1980). "Le capital social, notes provisoires", en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 31 (enero).
- CAHUC, PIERRE (2004). *La nueva microeconomía*, AlfaOmega-Universidad Nacional, Bogotá.
- COFFE, HILDE - GEYS, BENNY (2006). "Community Heterogeneity: A Burden for the Creation of Social Capital?", en *Social Science Quarterly*, Vol. 87, No 5, diciembre 2006.
- COLEMAN, JAMES (2001). "Capital social y creación humana", en *Zona Abierta*, No 94-95, Enero.
- CUADRADO ROURA, JUAN R. (2001). *Política económica. Objetivos e instrumentos*, Mc Graw-Hill, Madrid.
- CUELLAR, MARÍA MERCEDES (2000). *Colombia: un proyecto inconcluso. Valores, instituciones y capital social*, Tomo I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- _____ (2000). ¿Es perverso el capital social en Colombia? Economía Colombiana y Coyuntura Política. Agosto de 2000 - Edición 279.
- DASGUPTA, PARTHA (2004). *The economics of Social Capital. Conference of australian economist*, University of Sidney
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3461 del 12 de marzo de 2007.
- DURSTON, JOHN - LÓPEZ (2005). "Superación de la pobreza, capital social y clientelismos locales", en Arraigada, Irma (2005), *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*, CEPAL, Cooperazione Italiana, Santiago de Chile.
- ESPÍNDOLA, ERNESTO - FERES, JUAN CARLOS - HOPENHAYN, MARTÍN ET AL. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL - Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- FRANK, ROBERT (2008). *Microeconomía y conducta*, McGraw-Hill, México.
- FUKUYAMA, FRANCIS (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, SQN, Barcelona.

- GAMARRA VERGARA, JOSÉ R. (2007). "La economía del departamento del Cauca: concentración de tierras y pobreza", en *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 95, Banco de la República.
- GRANOVETTER, MARK (1985). "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", en *American Journal of Sociology*, Vol. 91, págs. 481-510.
- GUJARATI, DAMODAR (2003). *Econometría*, Mc Graw-Hill Interamericana, México.
- GUISANDE CASTOR - ALDO BARREIRO - ISABEL MANEIRO, ISABEL RIVEIRO, ALBA RUTH VERGARA Y ANTONIO VAAMONDE (2006). *Tratamiento de datos*, Ediciones Díaz Santos, Vigo.
- JARAMILLO, DIEGO (2003). "Un gobierno alternativo de los movimientos sociales en el Cauca, Colombia", en *Movimientos sociales, nuevos actores y participación política en Colombia*, Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, México.
- MACUACÉ, RONALD (2006). *Transición demográfica y desarrollo urbano en Popayán*, Informe de Coyuntura Regional-Cauca, Banco de la República, DANE.
- MASSAL, JULIE (2007). "Sociedad civil internacional: ¿un poder local?", en *Análisis Político*, No 61, Septiembre/Diciembre.
- MARIÑEZ (2001). *Ciencia Política, nuevos contextos, nuevos desafíos*, Noriega.
- MOLENAERS, NADIA (2006). "La vida asociativa en dos pueblos nicaragüenses", en *Revista CEPAL*, No 90, diciembre de 2006.
- MONTOYA, ALEXANDER. *Campesinos e indígenas. Asimilación, encuentros y diferencias de dos conceptos de Ciencias Sociales. Textos y Conferencias*, Departamento de Ciencia Política, No 12.2006.
- MORENO, HÉCTOR (2005). *Conversación con Robert Putnam. Avances, políticas públicas y agenda de investigación en la teoría del capital social*, Instituto de Investigaciones sobre el Desarrollo, Universidad Iberoamericana, México.
- MUELLER, DENNOS C. (2003). *Public Choice III*, Cambridge University.
- NISKANEN, WILLIAM (1993). *Burocracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Transaction.
- NOVALES, ALFONSO (1993). *Econometría*, Mac Graw-Hill Interamericana, Madrid.
- OLSON, MANCUR (1982). *The Logia of Collective Action. Public Goods and Theory Groups*, Harvard University.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2005). *Las regiones colombianas frente a los objetivos del milenio*, Bogotá.
- PEÑA, CARLOS (2008). "El concepto de cohesión social. Debates teóricos y usos prácticos", en Tironi, Eugenio (2008), *Redes, Estado y mercados. Soportes de la cohesión social Latinoamericana*, uqbar, Santiago de Chile.

RESUMEN

El presente texto intenta establecer el rol del capital social como componente fundamental de la acción colectiva tal en las modernas teorías del desarrollo, contrastando su potencialidad explicatoria en la historia reciente del Departamento del Cauca. Bajo esta premisa se discuten las tensiones principales de su estructura conceptual en el orden socio- político y económico y su funcionalidad explicativa en la determinación de las diferencias regionales. A esta sazón se discute el vínculo movimiento social-capital social, se examina el legado de la agitación multitudinaria de los 90 en términos de la generación de confianza colectiva y se extraen conclusiones.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVI - N° 2 – Junio, 2009

Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de Diálogo Político con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: dialogo.politico@kas.org.ar, dirigidos al Jefe de Redacción: Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de Diálogo Político que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a Diálogo Político con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del copyright (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del copyright no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a Diálogo Político de acuerdo con las siguiente pautas:
- a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
 - b. Tamaño de hoja: A4
 - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
 - d. Interlineado: 1,5
 - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
 - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
 - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - i. Título del artículo
 - ii. Nombre del autor
 - iii. Institución a la que pertenece
 - iv. Abstract de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple tipografía Arial, cuerpo 10).
 - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
 - h. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
 - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
 - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábica. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
 - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s),

todo entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

1. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): “The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting”, *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de Diálogo Político realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.

Este libro se terminó de imprimir en junio de 2009
en Primera Clase Impresores, California 1231. Buenos Aires