

## Empoderamiento de lenguas y culturas indígenas: El impacto de la ayuda bilateral alemana en Latinoamérica.<sup>1/2</sup>

Regina Cortina / Teachers College, Columbia University / U.S.A.

### Introducción

En ocasión de la publicación de este número de la revista, sobre perspectivas comparadas en educación, bajo el tema del congreso en Buenos Aires, *Nuevas voces y nuevos tiempos en educación comparada*, presento esta investigación cualitativa sobre el aporte de la ayuda bilateral alemana al desarrollo de las bases del conocimiento de la educación intercultural bilingüe. El artículo destaca la importancia que ha tenido el apoyo financiero y técnico alemán, por casi cuarenta años, en la formación de profesionales indígenas en Latinoamérica, a través del empoderamiento de sus lenguas y sus culturas.

El compromiso de la cooperación alemana y del pueblo alemán con los pueblos indígenas de nuestro continente ha contribuido considerablemente a la formación de líderes en los pueblos indígenas, quienes representan ahora, las *nuevas voces* tanto en los movimientos sociales, como en el liderazgo político de algunos países y en la lucha por una educación de calidad para sus comunidades. Las prácticas de cooperación del gobierno alemán y su relación con quienes diseñan las políticas públicas en la región, es un tema indispensable para entender porqué la cooperación alemana se vio forzada a abandonar sus proyectos en algunos casos. En Perú, específicamente, dicha cooperación tuvo que llegar a su fin, aún cuando los gobiernos habían firmado acuerdos de cooperación para revertir las prácticas de exclusión que resultaban en los bajos niveles educativos de la mayoría de los pueblos indígenas. Dichos acuerdos, a pesar de que se habían hecho para apoyar la agenda de la política educativa nacional, no tuvieron, a final de cuentas, la voluntad política necesaria, en ciertos periodos presidenciales, para ser llevados a cabo.

La expansión de la educación intercultural bilingüe y la formación de docentes en dicha especialidad, tanto en las universidades como en otros centros de formación, ha resultado en la afirmación de las identidades indígenas de profesores y estudiantes, y ha contribuido, al mismo tiempo, a la emergencia de *nuevas voces* y *nuevas lenguas* al interior de las universidades del continente. Este proceso de interculturalidad en los centros de educación superior está apenas comenzando, pero se está convirtiendo ya en un tema de estudio indispensable en el área de educación comparada de la región.

### Antecedentes

“El respeto y el apoyo a los derechos de los pueblos indígenas, ha sido y sigue siendo el objetivo principal de la cooperación económica alemana para el desarrollo.” Con esas palabras comenzó su informe el embajador alemán, en la octava sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, el 8 de mayo de 2009 (Ney, 2009). Este artículo analiza la cooperación bilateral alemana con respecto a la promoción de los derechos y las necesidades de los pueblos indígenas de Latinoamérica, y el apoyo que ofrece, con otros aliados europeos, a los derechos humanos y a la reducción de la pobreza.

Entender el impacto de la ayuda extranjera es de gran importancia dado el creciente compromiso de asistencia financiera y técnica que provee a los pueblos indígenas y marginados de Latinoamérica. Este artículo estudia varias décadas de participación de la cooperación alemana en lo referente a educación en Latinoamérica, y evalúa los resultados de los proyectos de asistencia técnica con respecto a nuevos planes de estudio y formación de docentes dentro de un marco de educación intercultural bilingüe. También describe cómo los proyectos que originalmente eran financiados únicamente por Alemania, ahora están recibiendo ayuda a través de fondos mancomunados de “agencias afines” en otros países europeos.<sup>3</sup>

Existe una bibliografía importante y significativa en cuanto a proyectos europeos de ayuda bilateral, que incluyen: investigaciones y documentos publicados por los países donadores, así como una combinación de materiales producidos en las oficinas centrales nacionales, reportes de investigación, y evaluaciones comisionadas a investigadores de la región. Muchos de los estudios han sido publicados como artículos en revistas académicas tanto en Latinoamérica como en Europa, o como libros traducidos en distintos idiomas. La bibliografía en inglés más accesible sobre estos temas consiste en estudios internacionales y análisis multivariados, que usan datos altamente agregados para responder a

preguntas como: ¿Cómo se relacionan el pasado colonial y los patrones de votación de las Naciones Unidas (ONU) con la distribución de la ayuda económica? (Alesina y Dollar, 2000); o son estudios que comparan el funcionamiento de los distintos donadores (Dollar y Levin, 2006); o sobre la fragmentación de la ayuda bilateral (Acharya, Fuzzo de Lima y Moore, 2006); o sobre la transparencia de las agencias que ofrecen ayuda (Easterly y Pfitze, 2008). La mayoría de dichos documentos se encuentra en las bibliotecas de las escuelas de administración de negocios en distintas universidades; y los economistas de dichas escuelas están interesados en estudiar el flujo del dinero de las agencias de ayuda hacia el sur global.

Las extensas investigaciones de Phillip Jones acerca de las cuatro agencias principales involucradas en temas de educación: UNESCO (Jones, 1988), UNICEF y PNUD (Jones, 2005), y el Banco Mundial (Jones, 1992), describen las limitaciones que presentan al responder sólo a objetivos y políticas estatales y no a los movimientos sociales que, muchas veces, representan las agendas colectivas y las aspiraciones de la población y de la sociedad civil. Los movimientos sociales incluyen las luchas políticas de nuestro tiempo con respecto a derechos humanos, igualdad racial y de género, derechos indígenas, y justicia social y económica, entre otras. El análisis de Jones (2005) muestra el fracaso de la UNESCO para vincularse con Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y su falta de creatividad para imaginar nuevas concepciones de educación en lo que se refiere a “la expansión de lo que prevalece” (p. 254). De manera similar, Jones (2005) confirma que, la relación del Banco Mundial con la sociedad civil “ha sido, en gran medida, bajo las condiciones y los términos del Banco y atendiendo a sus propios intereses” (p. 243).

En contraste con las estrategias que dichas agencias persiguen, la ayuda bilateral entre países europeos donadores y los países que reciben la ayuda, está creando nuevas formas de colaboración multilateral en apoyo a la educación. Para entender cómo es que la asistencia para el desarrollo podría ser más efectiva en cuanto a reducir la pobreza global, este artículo se centra en la ayuda extranjera y en su impacto en la creación de conocimiento, en lugar de solamente en la transferencia de dinero del Norte al Sur. Uso tres temas<sup>4</sup> principales para evaluar el éxito de la ayuda internacional: (1) una visión, de largo plazo, del cambio, (2) apoyo a la creación de conocimiento, y (3) vinculación con la sociedad civil (Banco Mundial, 1998).

En lo que presento a continuación, utilizo estos temas para entender los intereses políticos y estratégicos de los países donadores, y sus efectos en educación y reducción de la pobreza en los países de Latinoamérica que reciben dicha ayuda. Al analizar los proyectos educativos financiados por los miembros de la Unión Europea (UE), intento contribuir a la literatura sobre comparaciones transnacionales, ayuda bilateral y el nuevo multilateralismo. Más específicamente, mi interpretación intenta dialogar con la tradición en investigación sobre lógica del donante. Estudios anteriores, de otros países, afirman que la *lógica del donante*, en cuanto a ayuda bilateral, es exportar las *mejores prácticas* (*best practices*) de sus propios sistemas educativos, e indican que la percepción de dichos países es que, tales prácticas, están poco representadas en los países que reciben su ayuda (Silova y Steiner-Khamsi, 2008).

El estudio de Alesina y Dollar (2000), sobre la distribución de la ayuda, sugiere que existen consideraciones políticas y estratégicas que influyen, significativamente, en determinar quién y cuánta ayuda recibe. Además, la dirección del flujo de la ayuda internacional está influenciada por el pasado colonial y los patrones de votación de ONU. El caso de la presencia de la GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) en Latinoamérica, representa otro tipo de lógica del donante, dado que las contribuciones sostenidas a la producción de conocimiento sobre educación intercultural bilingüe, como mostraré más adelante, no pueden considerarse exportación de *mejores prácticas*. Dicha presencia representa, más bien, los desafíos que conlleva la implementación de nueva ayuda a la educación, centrándose en soluciones indígenas o en acercamientos que toman en cuenta el contexto (Riddell, 2007).

Como investigadora en el campo de educación comparada e internacional, me concentro en el conocimiento estratégico y en los marcos de políticas que están siendo implementados en los países que reciben ayuda. Analizo tanto las colaboraciones anteriores como las actuales que se han establecido entre distintos países en un esfuerzo por mejorar el acceso educativo de los grupos indígenas, las minorías étnicas, las mujeres, y reducir el trabajo infantil, entre otras cosas. Basándome en la literatura académica sobre educación y desarrollo, tal y como lo entienden las agencias multilaterales, y específicamente el Banco Mundial (Jones, 1992), y en la contribución a la educación de los organismos de la ONU (Jones, 2005), argumento que la cooperación bilateral intenta establecer una nueva agenda multilateral, al colaborar con los gobiernos al tiempo que crea nuevas formas de relacionarse con la sociedad civil.

Es más, mi investigación reconoce e interpreta la importancia que tiene la asistencia técnica europea al permitir que la educación sea un factor decisivo en las decisiones que se toman en cuanto a desarrollo internacional, reducción de la pobreza, y la creación de más y mejores oportunidades para grupos marginados. Con ese objetivo en mente, los países europeos, en colaboración con sus socios latinoamericanos, han fomentado la creación de nuevas organizaciones multilaterales de cooperación internacional, que representan las aspiraciones de la población y de la sociedad civil, como por ejemplo: el Fondo para el desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe,<sup>5</sup> mejor conocido como Fondo Indígena. Dicho fondo fue creado en 1992, durante la Segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado que tuvo lugar en Madrid. El fondo tiene una perspectiva multilateral acerca del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y está dando el impulso, que estos grupos necesitan, para que se revaloren sus contribuciones en cuanto a culturas y lenguas, con relación a las diversas identidades nacionales de los países de Latinoamérica.

Al concentrar la asistencia técnica, estratégicamente, en un grupo selecto de países, la UE y sus estados miembros, están decididos a mejorar la calidad de la educación y de los servicios sociales para los pobres. Su objetivo común está dirigido, en respuesta directa, a las dos críticas principales en cuanto a la educación en Latinoamérica: primero, que las escuelas que atienden a los pobres no están mejorando, y segundo, que la equidad educativa está disminuyendo en la región (PREAL, 2006).

En un artículo previo (Cortina y Sánchez, 2007), analicé la contribución de España a la atención de las necesidades educativas de los pobres y de los pueblos indígenas. La ayuda que va de España a los países latinoamericanos, como es también el caso de otros países donadores de la UE, se concentra en estos mismos grupos. Su objetivo es asociarse con las autoridades educativas nacionales para fortalecer los servicios educativos a nivel local, de tal manera que se mejoren los servicios comunitarios. La cooperación española está influenciando la comprensión del tipo de intervenciones educativas que se necesitan para lograr la educación primaria universal.

En contraste a la más reciente participación de España en la cooperación internacional, Alemania ha sido, históricamente, una de las fuentes principales de asistencia europea dirigida a la región y, particularmente, a los grupos indígenas. La ayuda alemana bilateral se canaliza, del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ por sus siglas en alemán<sup>6</sup>), hacia la GIZ. La GIZ ha adquirido gran experiencia en los casi cuarenta años que lleva trabajando en la región, y juega un papel fundamental en cuanto a desarrollar nuevos conceptos y métodos para la planeación de proyectos, su monitoreo y evaluación. Debido a la reputación internacional de la que goza, esta agencia administra y diseña proyectos para otros países y agencias multilaterales, así como para la UE (Hoebink y Stokke, 2005).

El apoyo que brinda la GIZ, para promover el cambio que permita mejorar la calidad educativa, se traduce en brindar asesorías y en proveer, a las autoridades educativas de la región, con una serie de proyectos, que se suceden uno después del otro, y con plazos específicos. La GIZ ha centrado su atención en la educación intercultural bilingüe a través del desarrollo profesional de docentes, del desarrollo de nuevos planes de estudio, y de la creación de materiales innovadores para la enseñanza y el aprendizaje.

Al evaluar la cooperación alemana, pasada y presente, en Centro y Sudamérica, con respecto a la educación, resulta evidente que se ha enfocado principalmente, durante los años en que la GIZ ha brindado asistencia, en las regiones donde los gobiernos nacionales han invertido, de manera diferida, en educación y desarrollo comunitario. En Latinoamérica, esto quiere decir, países con un gran número de grupos indígenas. Entre los países a los que la agencia ha dado prioridad en Centroamérica, se encuentran: Guatemala y Honduras con 41% y 7%; y en Sudamérica: Bolivia y Perú con 61% y 15%, respectivamente (CEPAL, 2005).

Históricamente, los grupos indígenas aparecen rezagados cuando se trata de indicadores sociales y económicos, en todos los países. Constituyen la mayor parte de los pobres y, en promedio, reciben educación de menor calidad si se compara con la que reciben otros grupos de la sociedad, además de que tienen menos años de escolaridad. La educación intercultural bilingüe es considerada un modelo de enriquecimiento porque mejora la calidad de la educación que las y los niños indígenas reciben, al fomentar el aprendizaje de las lenguas indígenas, al tiempo que aprenden, también, el español. Las investigaciones y la expansión de la educación intercultural bilingüe se basan en la aceptación, a nivel internacional, del derecho que tienen los grupos indígenas y las minorías lingüísticas a sus propias lenguas y culturas.

Para entender cómo es que la cooperación alemana provee programas técnicos en apoyo a la creación de conocimiento, compromiso con la sociedad civil, y una visión de educación a largo plazo en Latinoamérica, este artículo analiza tres proyectos que se han desarrollado en las últimas dos décadas: el PROEDUCA, en Perú; el PROEIB Andes, en Bolivia; y la Universidad Intercultural Indígena, conocida por su acrónimo UII, un proyecto regional con base en Bolivia.

El PROEDUCA, en Perú, llegó a su fin en 2007. Desde entonces, el gobierno peruano ha descontinuado la gran mayoría del trabajo que se hizo en educación intercultural bilingüe a nivel primario. El PROEIB Andes, en Bolivia, se ha integrado, actualmente, a una universidad pública y, después de doce años de cooperación sostenida, ya no recibe apoyo de Alemania. La situación no ha sido fácil pero el programa sigue en pie y continúa ofreciendo cursos y estudios de investigación. El conocimiento generado por este programa fue clave en la concepción e implementación del tercer proyecto, la UII, que basó, gran parte de su estrategia, en lecciones aprendidas en el PROEIB y en sus recursos humanos.

El estudio de las políticas de ayuda europea, es una contribución al campo de la educación comparada y provee la oportunidad de cuestionar la tendencia dominante, en nuestro campo, de realizar investigaciones mayoritariamente económicas y cuantitativas. Aprovechando mi formación en ciencia política, esta investigación se basa en métodos cualitativos de indagación disciplinaria desarrollados por politólogos, para entender temas relacionados con la implementación de políticas y consolidación de programas (George y Bennett, 2005). Este trabajo está basado en fuentes secundarias, análisis de documentos primarios, comunicaciones personales por correo electrónico, y entrevistas telefónicas con representantes de las agencias donantes. Es sólo el comienzo de un esfuerzo de investigación mucho mayor, enfocado en entender los esfuerzos de la GIZ y de otras agencias europeas de ayuda, para preservar las

lenguas y las culturas indígenas de las Américas. Un ejemplo de cómo, la ayuda de los donantes y la asistencia técnica, promueven la creación de conocimiento, puede ser estudiado a través de los esfuerzos que ha hecho la GIZ entre 2002 y 2007, en apoyo a la educación intercultural bilingüe, en Perú.

## La GIZ en Perú: Educación básica

La historia de la GIZ, en Perú, data de 1975. Por más de tres décadas, la cooperación alemana ha trabajado en conjunto con las autoridades peruanas, en cerca de 140 proyectos en educación y otras áreas, invirtiendo más de 400 millones de euros (PROEDUCA y GIZ, 2007). Los proyectos educativos recibieron la menor proporción, de dicha ayuda, durante estos años. Uno de los proyectos, el PROEDUCA, funcionó de 2002 a 2007. La GIZ, en colaboración con el Ministerio de Educación del Perú, determinó, en su último acuerdo, construir y mejorar programas para el desarrollo profesional docente, y apoyar la educación intercultural bilingüe para docentes, tanto en formación, como en servicio (Sánchez Moreno, 2006).

Mi interés en este programa comenzó cuando Ricardo Cuenca, el entonces director del PROEDUCA, y actual investigador del Instituto de Estudios Peruanos, me informó que “el [entonces] GTZ decidió terminar su apoyo a la educación antes de que el programa llegara a su fin en 2007” (comunicación personal, 2 de diciembre, 2008). De acuerdo a Cuenca, “la sostenibilidad de PROEDUCA debería ser responsabilidad también del Estado Peruano, ya que la cooperación bilateral es de gobierno a gobierno. No obstante, la situación política y educativa actual deja muchas dudas respecto al papel del Ministerio de Educación en dicha sostenibilidad” (comunicación personal, 9 de diciembre, 2008). Qué tan exitoso fue el PROEDUCA en Perú, seguirá siendo una pregunta abierta hasta que haya evaluaciones confiables de sus logros académicos y de los porcentajes de graduación escolar que se lograron en las diferentes regiones donde el programa se implementó: Huancavelica, Madre de Dios y Piura. Sin embargo, algunas de las innovaciones curriculares que tuvieron en cuanto a la educación intercultural bilingüe (conocida como EIB), están siendo implementadas en otros países. Cuenca agrega que, en las tres regiones del Perú donde se implementó “muchos de los gobiernos regionales continúan en las líneas de apoyo originales”.

El objetivo, del proyecto para la región andina del Perú, era proveer educación a las zonas rurales con alto porcentaje de pobreza, donde se encuentra la gran mayoría de las comunidades quechua y aymara. Los programas de educación básica que se desarrollaron para estas regiones, incluyen varios elementos de la educación intercultural bilingüe: diseño de planes de estudio, formación de docentes, diseño de materiales de enseñanza, libros de texto para nivel primaria, y cuadernos de trabajo en las dos lenguas indígenas.

El apoyo de la cooperación alemana en cuanto a educación intercultural bilingüe comenzó varios años antes, en 1975, con un proyecto en el sur de la región andina de Puno, y que fue evaluado por un equipo interdisciplinario dirigido por la antropóloga mexicana, Elsie Rockwell (1989). Dicha evaluación es de suma importancia porque le mostró, tanto a los diseñadores de políticas, como a los docentes y a las familias, que los estudiantes indígenas, en escuelas bilingües, podían tener el mismo, o un mejor nivel de educación, que sus contrapares en escuelas tradicionales. El equipo observó que las escuelas bilingües promueven el desarrollo exitoso de niñas y niños que, tradicionalmente, están en desventaja. Además, encontraron que apoyar el aprendizaje del español, la escritura y las matemáticas, requiere de un mayor nivel de competencia comunicativa. Finalmente, esta evaluación permitió consolidar el compromiso de la ayuda técnica alemana con relación a la educación intercultural bilingüe en Latinoamérica.

Este equipo de investigadores mexicanos fue seleccionado para evaluar el proyecto no sólo por sus propuestas sólidas y su compromiso con la educación intercultural bilingüe, sino también por el uso de técnicas innovadoras de recolección de datos, para medir las actitudes y los logros en matemáticas y lenguaje. Además, el estudio se llevó a cabo como una experiencia de mutuo aprendizaje entre especialistas nacionales y extranjeros (Luis Enrique López, como está citado en Rockwell et al., 1989; p. 9).

La evaluación se implementó, a la mitad del proyecto, a través de la fase experimental, y no al final de este, como es costumbre; un procedimiento que se negoció con el gobierno alemán. El equipo evaluador quería tener una idea más clara de cómo se estaba implementando el proyecto, y así evitar llegar hasta el final para ver si funcionaba o no. Las recomendaciones resultantes fueron: que se extendiera el uso de materiales a un número mayor de escuelas (abandonando la parte experimental del programa), y que se fortaleciera el servicio educativo, la distribución de recursos, y la coordinación con autoridades educativas locales.<sup>7</sup>

La educación intercultural bilingüe, en la región andina, es una de las contribuciones principales de la presencia alemana en el Perú. El objetivo de esta estrategia es enfatizar las culturas ancestrales y enseñar sobre, y en las lenguas indígenas, las culturas, el conocimiento, las historias, los valores y la visión del mundo de los grupos indígenas, en lugar de usar un modelo tradicional de educación bilingüe (español y la lengua indígena). Para lograr esto, fue necesario crear una especialidad para docentes, en educación intercultural bilingüe, a nivel primario (Burga Cabrera, 2007).

En común acuerdo con las instituciones educativas locales, se desarrollaron nuevos programas de posgrado para

jóvenes docentes indígenas. Estos programas de formación docente en educación intercultural bilingüe, representan un nuevo modelo pedagógico que: revaloriza la contribución de las lenguas y culturas indígenas a las identidades nacionales; construye una pedagogía crítica tolerante de la diversidad cultural; busca eliminar la discriminación y el racismo presentes en la mayoría de los modelos de educación nacional en Latinoamérica; y promueve la redefinición del lenguaje utilizado en el diseño de políticas públicas, de tal manera que se reconozcan las diversas culturas y el multilingüismo de los países y se deje atrás la noción de que la enseñanza debe ser, únicamente, en español.

La GIZ, actuando como asesora, proveyó el apoyo para la redacción de nuevas legislaciones y políticas educativas que promovieran la educación intercultural bilingüe, así como la integración, a nivel general, de la perspectiva intercultural como el objetivo principal del sistema educativo. Con este acercamiento a la educación, surgieron nuevos planes de estudio y estrategias de formación, a la mano de nuevas metodologías de enseñanza y aprendizaje; se promovió el mejoramiento de bibliotecas, y se consolidaron mayores recursos económicos para atraer a estudiantes talentosos de los grupos indígenas. Pero el trabajo de la GIZ fue más allá de la región andina, al introducir el énfasis, en educación intercultural, al sistema urbano de escuelas monolingües (Burqa Cabrera, 2007).

Los avances en diseño curricular de educación intercultural bilingüe en Perú, animaron a la GIZ a desarrollar proyectos similares de educación básica y formación de docentes, en otras regiones de Centro y Sudamérica. Luis Enrique López, un ex-asesor de los proyectos en Bolivia, está asesorando, actualmente, un proyecto importante en Guatemala. Parecido a la experiencia en Perú, la GIZ, con el apoyo del Ministerio de Educación, impulsó la educación intercultural bilingüe (maya-español), al promover la reforma educativa y la educación bilingüe en lenguas mayas, incluyendo la formación de docentes. El objetivo ha sido desarrollar planes de estudio y libros de texto que tomen en cuenta los antecedentes culturales de las y los niños mayas, muchos de los cuales entran meses después de que el ciclo escolar ha comenzado y luego se ausentan por largos periodos. Es muy común que no aprendan a leer tan rápido como sus familias lo esperan, y por ello, los sacan de la escuela siendo todavía muy pequeños. Para mejorar esta situación, el Ministro de Educación está desarrollando un programa para crear planes de estudio bilingües (maya-español) y planes interculturales, destacando la introducción de nuevas técnicas pedagógicas y de materiales de enseñanza.<sup>8</sup>

## La GIZ en Bolivia: PROEIB Andes

La presencia de la GIZ en Bolivia data de 1977, con varios proyectos en distintos sectores. Los proyectos educativos comenzaron en 1997 con el establecimiento de las escuelas normales superiores (PINS-EIB, 1997-2005)<sup>9</sup> y en 1996, con el PROEIB Andes, un proyecto de educación intercultural bilingüe de los países andinos que incluye una red de ministerios de educación, universidades, centros de investigación y organizaciones indígenas apoyadas por la GIZ y reconocidas, en toda Latinoamérica, por la calidad de sus investigaciones y de sus estudiantes de posgrado. Bolivia, específicamente la Universidad Mayor de San Simón en Cochabamba, se convirtió en la base del proyecto de ayuda internacional financiado, principalmente, por la GIZ para apoyar la consolidación y el desarrollo de la EIB en los Andes, al desarrollar dos programas de maestría en dicha especialidad, y dirigidos a docentes y administradores indígenas. Los egresados de estos programas – uno de estos era en enseñanza y aprendizaje para aquellos a cargo de formar a docentes en EIB; y otro en administración y gestión pública – se convirtieron en profesionales en EIB, en seis países de la región andina: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Durante los doce años que duró el proyecto, se publicaron setenta y cuatro libros, y tesis doctorales de sus egresados, constituyendo una contribución importante en la creación de conocimiento en el campo (PROEIB Andes, 2007).<sup>10</sup>

En su tesis doctoral y trabajos posteriores sobre el tema, Solange Taylor (2006) señala que existe una gran cantidad de investigaciones comparativas, tanto en español como en inglés, acerca de la EIB; y apunta que “el PROEIB Andes se ha convertido en una muestra de excelencia en el desarrollo de esfuerzos de EIB” (Taylor, 2006; p. 14). Dice, además que, tanto Perú como Bolivia, son casos que deben ser estudiados: Perú, porque tiene más antigüedad en cuanto a estas iniciativas se refiere, y Bolivia, porque es donde estas iniciativas se están desarrollando actualmente.

Cuando terminó la asistencia técnica de la GIZ al PROEIB Andes, en 2007, se dejó a una institución independiente a cargo del proyecto, para proveer continuidad y desarrollo sostenido: La Fundación PROEIB. Esta es una institución privada sin fines de lucro, que continúa a cargo del programa de maestría y de las actividades regionales centradas en la consolidación de la educación intercultural bilingüe. Los Programas Académicos del PROEIB Andes continúan como una unidad académica de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Mayor de San Simón. Su misión es garantizar la continuidad en la formación de recursos humanos indígenas, y está a cargo del desarrollo de programas y proyectos de investigación ligados a los programas y planes de estudio de dichos programas.

La contribución al desarrollo de la cooperación bilateral alemana, se fortaleció con acuerdos internacionales que han sido fundamentales en el cambio de políticas educativas a lo largo y ancho de Latinoamérica. Es de resaltarse el hecho de que quince países – Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela, Chile, El Salvador, Honduras y Panamá – han aprobado leyes que reconocen el multiculturalismo y

el multilingüismo, además de los derechos de los grupos indígenas, acercándose, cada vez más, a los modelos de educación intercultural bilingüe (López Hurtado y Küper, 2002).

Hubo avances adicionales con la adopción de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en 2007, basada en el Convenio #169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) "Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", y ratificada en 1989. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela, entre otros países, han ratificado dicho convenio. Resulta altamente significativo el hecho de que éste sea el único instrumento jurídico internacional que se enfoca, específicamente, en los derechos de los pueblos indígenas y tribales (Mato, 2007).

Otra contribución en este sentido, fue la creación del Fondo Indígena, una agencia multilateral, de la cual son miembros: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Además de estos diecinueve países, hay tres países europeos que son miembros del fondo: España, Portugal y Bélgica. El papel del Fondo, de acuerdo con el convenio #169, ha sido el de ofrecer, a las comunidades indígenas y a las organizaciones locales, una plataforma internacional para participar, directamente, en la identidad cultural, económica, social y política de los grupos indígenas.

## Universidad Indígena Intercultural

A partir de la colaboración entre el Fondo Indígena y la cooperación alemana, en la región andina, nació la idea de crear la Universidad Indígena Intercultural (UII), como un proyecto regional apoyado por la GIZ, en colaboración cercana con el Fondo Indígena, otras agencias europeas, y fundaciones filantrópicas que ofrecen becas.<sup>11</sup> El resultado de dicha planeación, que comenzó en 2003, ha sido el establecimiento de una red de universidades y la creación de programas de posgrado coordinados por varias de las universidades, tales como: ley indígena, en Chile; educación intercultural bilingüe, en Bolivia; derechos humanos, gobernabilidad y cooperación internacional, en la Universidad Carlos III de Madrid, España; y gobierno y políticas públicas interculturales, en Costa Rica. Y en 2010, dieron inicio programas adicionales.<sup>12</sup>

El Fondo Indígena supervisa y funciona como palanca política de la UII. Al mismo tiempo, la UII representa la posibilidad de formación y desarrollo profesional para el Fondo. A través del Fondo Indígena, se reclutan estudiantes y se ofrecen becas tanto a los estudiantes como a los investigadores que participen en los distintos programas de posgrado de la región. Debido a que la misión de la UII es responder a las necesidades de los pueblos indígenas de Latinoamérica y el Caribe, sus programas de becas están dirigidos, principalmente, a líderes y profesionales indígenas. En todos sus programas, sólo puede haber un 15 por ciento de estudiantes no indígenas. Así, los egresados de la UII son miembros de los más de cien grupos indígenas de 17 países de la región. Todos estos programas de posgrado existen para generar investigaciones y crear las bases del conocimiento en nuevas áreas del quehacer académico (Fondo Indígena, 2010).

Un aspecto innovador de la UII, y que sigue siendo apoyado por la GIZ, es lo que llaman la Cátedra Indígena Itinerante, es decir, un grupo de expertos y líderes, en su mayoría indígenas, que ofrecen cursos en las distintas universidades de la red. El objetivo de dicha Cátedra es proveer el apoyo conceptual y político necesario, a cada uno de los programas de posgrado. El total de los fondos que ha invertido la GIZ en este proyecto, de 2005 a 2011, es de 3.3 millones de euros. Para diciembre de 2008, la UII estaba funcionando a través de 26 universidades, en 10 países, con 349 estudiantes inscritos, y 236 egresados (Fondo Indígena, 2010).

El establecimiento de la UII como un proyecto regional está contribuyendo al empoderamiento de las lenguas y culturas indígenas de Latinoamérica. Su creación representa la consolidación de un currículo intercultural dentro de las universidades tradicionales, y el establecimiento de las lenguas y las culturas indígenas como conocimiento académico en universidades latinoamericanas -incluyendo Brasil- y en España.

## La cooperación alemana para el desarrollo

Para analizar y resumir la participación alemana en educación en Latinoamérica, usaré tres temas mencionados con anterioridad: una visión, de largo plazo, del cambio; apoyo a la creación de conocimiento; y vinculación con la sociedad civil.

En términos de la visión, de largo plazo, del cambio, la cooperación alemana para el desarrollo ha estado apoyando, por casi cuatro décadas, proyectos enfocados en la consolidación y el desarrollo del campo académico de la educación intercultural bilingüe. Como resultado de la creación de conocimiento generado por dichos proyectos, la educación indígena en Latinoamérica ha cambiado significativamente. Lo que ha motivado a la ayuda técnica alemana, ha sido el reconocer la diversidad étnica, cultural y lingüística en Latinoamérica y apoyar la formación de docentes y administradores que resulta esencial cuando se trata de proveer una educación básica significativa a los pobres y a las comunidades indígenas marginadas de las Américas.

En un libro reciente, Luis Enrique López (López y Rojas, 2006), el asesor principal de la GIZ en Bolivia, y autor de varias publicaciones en revistas académicas de alto nivel, presenta evaluaciones del impacto que ha tenido la EIB en cuatro países donde la ayuda técnica de dicha agencia (y de otras agencias internacionales de desarrollo) ha invertido recursos desde hace ya varias décadas: Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala. Más allá de los estudios de caso específicos de estos países, es evidente que la EIB se ha convertido en un elemento central de muchos otros sistemas educativos de Latinoamérica. Por ejemplo, históricamente, en México y Perú, los gobiernos eran los que tomaban las riendas en cuanto a la búsqueda de opciones y oportunidades para educar a los grupos indígenas; mientras que, en otros casos, la expansión e integración eran, más bien, el resultado de movilizaciones de la sociedad civil. Actualmente, ya no es así; existe, entonces, una enorme necesidad de mejorar la calidad, el acceso, y el componente intercultural, en los planes de estudio de varios países. Por esta razón, buscar el apoyo de la sociedad civil es un elemento básico de la estrategia de cooperación europea – en este caso, las organizaciones indígenas a través del Fondo Indígena se han convertido en una parte integral de la asistencia técnica.

El compromiso de la cooperación alemana va más allá de su trabajo en el campo educativo. Para coordinar su trabajo con los grupos indígenas, en 2002, la GIZ creó la Oficina para los Pueblos Indígenas de Latinoamérica y el Caribe (KIVLAK, por sus siglas en alemán), con los objetivos de fortalecer a las organizaciones indígenas locales, ayudarlas a establecer cooperaciones regionales, y proveer fondos directamente dirigidos a estos fines. Su apoyo a las organizaciones indígenas muestra que han entendido que el cambio no se puede implementar solamente desde la perspectiva del Estado. La participación activa de las comunidades y organizaciones indígenas es un componente esencial de la educación intercultural. La experiencia de la GIZ ilustra cómo los mejores modelos son aquellos que resultan de la interacción permanente entre los grupos indígenas y sus comunidades. Tal como lo señala Luis Enrique López (2006), la expansión continua de la EIB no puede depender de los ministerios de educación, y no puede ser entendida separada de la participación activa de las comunidades y las organizaciones indígenas. En ese sentido, escribe: “Cuando la participación política de las comunidades indígenas, en cuanto a decisiones sobre educación, ha sido la más alta, la aceptación de este tipo de educación – y sus resultados – ha sido, también, muy fuerte” (López y Rojas, 2006; p. 370).

## Hacia un nuevo multilateralismo

Desde la perspectiva del campo y las teorías de la educación comparada, evalúo, en esta sección, lo que es diferente e innovador de los esfuerzos de la GIZ para desarrollar educación intercultural bilingüe, desde tres puntos de vista: como un proyecto de cooperación; por sus contribuciones en la generación de teorías, metodologías, y modelos de enseñanza para el campo académico; por sus contribuciones al fortalecimiento de las lenguas, las culturas y la diversidad étnica de Latinoamérica y la creación de un nuevo modelo de multiculturalismo en educación.

La inversión que se ha hecho, durante todas estas décadas, en educación de los grupos indígenas, es un compromiso importante que ha permitido profesionalizar al magisterio indígena y elevar su participación en asuntos comunitarios. Este tipo de inversión es, además, un ejemplo excelente de cómo el mejoramiento en cuestiones educativas conlleva un desarrollo social y comunitario, también; y representa un caso de un proyecto que se puede realizar a gran escala exitosamente.

El enfoque de la cooperación bilateral alemana, distinto al caso español, por ejemplo, es el de apoyar a la educación, centrándose, exclusivamente, en el sector educativo. El análisis que hace España, de las necesidades de desarrollo de cada país, lleva a que las negociaciones se hagan con los gobiernos nacionales, los actores políticos y sociales, otros donantes internacionales, y las organizaciones no gubernamentales españolas. En lugar de concentrar la inversión sólo en educación, la “AECID [Agencia Española para la Cooperación Internacional] ve al sector educativo como parte de un intento mayor, en todos los sectores, para aliviar la pobreza” (Cortina y Sánchez, 2007; p. 279).

Como mencioné anteriormente, la cooperación alemana tiene una presencia de varias décadas en Latinoamérica, en contraste con la más reciente presencia de la cooperación española. Una similitud entre la GIZ y la AECID, es la estrategia que tienen para reconocer los derechos a la identidad étnica y el que provee asistencia para desarrollo auto-sostenible de los grupos indígenas de Latinoamérica. A través de los elementos educativos de los programas españoles de desarrollo, las organizaciones no gubernamentales de España, también proveen educación bilingüe intercultural dentro de su estrategia. En palabras del ex-director de la GIZ en Bolivia: “A través de la EIB en Latinoamérica, hemos apoyado la emancipación social y la autoestima de los grupos indígenas, dándoles la posibilidad de una mayor participación basada en una educación más sólida, como ciudadanos en sus respectivos países” (von Brunn, 2009).

Al apoyar un proyecto regional e integrarlo con la red de universidades, la GIZ está creando solidaridad y fortaleciendo la identidad étnica de los grupos indígenas de Latinoamérica y el Caribe. El gran desafío es convertir, a las escuelas primarias y secundarias de las zonas urbanas, en un sistema bilingüe e intercultural. A pesar de la gran migración de indígenas a las grandes ciudades, dichos sistemas educativos siguen enseñando sólo en español y tienden a enseñar sobre la cultura *mestiza* con muy poco énfasis en las lenguas y las culturas indígenas.

Pero queda una pregunta pendiente después de estudiar el trabajo de la GIZ: ¿Por qué apoya, la ayuda bilateral europea, a las lenguas indígenas, sus culturas y su identidad étnica? Alemania no tiene una política progresista de lenguaje con relación, específicamente, a los trabajadores turcos llamados “trabajadores invitados” y a otros grupos de inmigrantes. Pero queda claro que a través de los proyectos que la GIZ ha financiado en Latinoamérica, esta agencia se ha convertido en pionera de una nueva forma de asistencia a la educación. Ha tomado el riesgo de desviarse de la costumbre, de las naciones industrializadas, de usar lo que consideran sus *mejores prácticas*, como modelos a implementar en otras naciones. La GIZ ha estado dispuesta a apoyar el desarrollo de enfoques que toman en cuenta el contexto y se centran en las necesidades y recursos culturales de las comunidades que intenta apoyar. Con la sostenibilidad en la mira, la GIZ ha invertido sustancialmente en el desarrollo de recursos humanos y materiales especializados en educación en los Ministerios de Educación de Perú y Bolivia. Lo ha hecho al tiempo que está creando nuevas estrategias, entre las cuales resalta la de canalizar financiamiento y la experiencia adquirida, a otras áreas como los programas de maestría en la red Latinoamericana de la Universidad Indígena Intercultural.

Este artículo intenta mostrar, por tanto, cómo la cooperación entre países europeos donantes y sus contrapartes en Latinoamérica, ha tenido éxito al establecer una nueva agenda de multiculturalismo en educación. Partiendo de prácticas anteriores que apoyaban la colaboración, principalmente, a través de los gobiernos, la nueva agenda del multilateralismo incluye tanto a las organizaciones de la sociedad civil como a los gobiernos. Esta estrategia está permitiendo que las aspiraciones de la gente, así como de una serie de organizaciones y grupos de la sociedad civil, obtengan el empuje necesario para convertirse en un elemento central de la asistencia para el desarrollo.

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado, anteriormente, en la revista *European Education*, vol. 42, no. 3 (otoño 2010), pp. 53-67.

<sup>2</sup> El artículo original hace mención de la GTZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), sin embargo, desde el 1 de enero de 2011, dicha agencia se fusionó con otras agencias de asistencia técnica alemana, dando origen a la GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).

<sup>3</sup> En países como España, Bélgica, Francia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Holanda, Noruega, Suecia, y el Reino Unido existen agencias dispuestas a proveer fondos mancomunados cuando se trata de promover la reducción de la pobreza y de apoyar los programas nacionales de desarrollo (Riddell, 2007; p. 5).

<sup>4</sup> El Banco Mundial utilizó estos temas en un reporte de investigación de políticas públicas, en 1998, sobre cómo podría ser más eficaz, la asistencia para el desarrollo, en reducir la pobreza global.

<sup>5</sup> Para más información, ver el sitio de internet: [www.fondoindigena.org](http://www.fondoindigena.org)

<sup>6</sup> El sitio de internet del Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, o BIZ, es [www.bmz.de/en/](http://www.bmz.de/en/) y de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, o GIZ, es [www.giz.com](http://www.giz.com)

<sup>7</sup> La particularidad de este estudio recae en la comparación que hace de lineamientos de cuarto grado (y de sus resultados), entre escuelas bilingües y monolingües. El equipo trabajó en cuatro escuelas rurales bilingües de Puno, e incluyó cuatro escuelas como parte del grupo de control, con sesenta y cuatro estudiantes de cuarto grado de primaria, elegidos al azar. El estudio mostró que los estudiantes de escuelas monolingües no obtuvieron el nivel requerido de comprensión de la lengua, que se requiere para tener éxito en situaciones diarias de comunicación en general.

<sup>8</sup> Para más información, ver: <http://pace.org.gt/>

<sup>9</sup> Proyecto de Institutos Normales Superiores en Educación Intercultural Bilingüe, 1997-2005.

<sup>10</sup> La mayoría de estas publicaciones se pueden encontrar en: [www.proiebandes.org](http://www.proiebandes.org)

<sup>11</sup> Entre las agencias bilaterales de ayuda, que proveen becas, se encuentran: la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD, por sus siglas en francés), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID, por sus siglas en español), y la Agencia Belga de Cooperación para el Desarrollo (BTC, por sus siglas en francés).

<sup>12</sup> Para más información sobre la UII, ver el sitio de internet: [www.reduii.org](http://www.reduii.org)

## Bibliografía

- Acharya, A., Fuzzo de Lima, A. T., y Moore, M. (2006). Proliferation and fragmentation: Transactions costs and the value of aid. *The Journal of Development Studies*, 42 (1), 1-21.
- Alesina, A. y Dollar, D. (2000). Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth*, 5, 33-63.
- Banco Mundial. (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. A World Bank Policy Research Report. New York, Oxford University Press.
- Burga Cabrera, E. (2007). *La Cooperación Técnica Alemana-GTZ y el desarrollo del enfoque intercultural en el Perú. Una mirada al camino recorrido: de la educación bilingüe a la interculturalidad. 1975-2007*. Lima, PROEDUCA-GTZ.\*
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2005). *Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Cortina, R. y Sánchez, T. (2007). Spanish Bilateral Initiatives for Education in Latin America. *Prospects*, 37 (2), 267-281.
- Cuenca, R. Comunicación personal del 2 de diciembre de 2008.
- Dollar, D. y Levin, V. (2006). The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003. *World Development*, 34 (12), 2034-2046.
- Easterly, W. y Pfütze, T. (2008). Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid. *Journal of Economic Perspectives*, 22 (2), 29-52.
- Fondo Indígena. (2010). *Universidad Indígena Intercultural: Un espacio para el diálogo de saberes*. Bolivia, UII. [Extraído de [www.reduii.org](http://www.reduii.org) y [www.fondoindigena.org](http://www.fondoindigena.org)]
- George, A. L. y Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MIT Press.
- Hoebink, P. y Stokke, O. (eds.) (2005). *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*. London and New York, Routledge.
- Jones, P. W. (1988). *International Policies for Third World Education: UNESCO, Literacy and Development*. London and New York, Routledge.
- Jones, P. W. (1992). *World Bank Financing of Education: Lending, Learning and Development*. London and New York, Routledge.
- Jones, P. W. y Coleman, D. (2005). *The United Nations and Education: Multilateralism, Development and Globalization*. New York, Routledge Falmer.
- López, L. E. y Rojas, C. (eds.) (2006). *La EIB en América Latina bajo examen*. La Paz, Banco Mundial/GTZ.\*
- López Hurtado, L. E. y Küper, W. (2002). *La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas*. Eschbom, GTZ.\*
- Mato, D. (2007). *Educación superior intercultural en América Latina*. Caracas, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- Ney, M. (2009). *Statement by the Deputy Permanent Representative of the Federal Republic of Germany at the Eight Session of the Permanent Forum on Indigenous Issues*. New York, United Nations.\*
- PROEDUCA-GTZ. *PROEDUCA se despidе del Perú*. June 12, 2007. [Extraído el 18 de mayo de 2009 de [www.ciberdocencia.gob.pe](http://www.ciberdocencia.gob.pe)].
- PROEIB Andes. (2007). *Memoria descriptiva de méritos*. Cochabamba, PROEIB Andes.\*
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe. (2006). *Quantity Without Quality: A Report Card on Education in Latin America*. Washington, PREAL.

Riddell, A. (2007). *The New Modalities of Aid to Education: the view from some development agencies' headquarters*. UNESCO, EFA.

Rockwell, E., Mercado, R., Muñoz, H., Pellicier, D. y Quiroz, R. (1989). *Educación bilingüe y realidad escolar: Un estudio en escuelas primarias andinas*. Lima y Puno, Instituto Politécnico Nacional.

Sánchez Moreno, G. (coord.) (2006). *Construyendo una política de formación magisterial (1997-2006)*. Lima, MED-GTZ-PROEDUCA, Ministerio de Educación.\*

Silova, I. y Steiner-Khamsi, G. (eds). (2008). *How NGOs React: Globalization and Education Reform in the Caucasus, Central Asia and Mongolia*. Bloomfield, Kumarian Press.

Taylor, S. G. (2006). *Methodological Challenges in Complex Comparisons: Bilingual and Intercultural Education Research in Bolivia, Peru, and Chile*. *Research in Comparative & International Education* 1(2), 187-197.

von Brunn, R. (2009). *Dos visiones, un solo compromiso: Hacer de la educación un instrumento que guíe la historia de la nación*. [Extraído el 18 de mayo de 2009 de <http://fundacion.proeibandes.org/suplemento>].\*

\* Documentos internos de cada organización que pueden ser localizados en la biblioteca del PROEIB Andes (<http://biblio.proeibandes.org>)

### Agradecimientos

Quisiera agradecer a Nicole Nucinkis, coordinadora del proyecto de la Universidad Intercultural Indígena Ull-GIZ, por compartir conmigo, tanto su conocimiento y perspectiva sobre el tema, como varios documentos importantes.

### Datos del autor

**Regina Cortina** es profesora asociada de educación en el Departamento de Educación Internacional y Estudios Transculturales de Teachers College, Columbia University. Sus áreas de interés incluyen: educación comparada e internacional; género y educación; la formación y el empleo de docentes; educación y políticas públicas; logros educativos de los pobres en Latinoamérica; escolaridad de los Latinos en Estados Unidos.