

Reforma de la gestión pública y políticas universitarias

VICENTE BENTANCUR BERNOTTI

Durante la última década, en las políticas hacia los sistemas universitarios en varios países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay) se identifica un cambio. Pasan a coincidir con líneas más generales de reforma de la gestión encarnadas en la teoría de la «nueva gerencia pública». Se introducen así mecanismos como la evaluación institucional, la descentralización y segmentación de la oferta pública, la constitución de mercados internos en el sistema universitario y la promoción de la oferta privada, entre otros. Esta reforma implica un cambio significativo en la relación entre gobiernos y universidades, que impacta fuertemente en aspectos vitales como la autonomía, gobierno y homogeneidad de estas instituciones.

Los sistemas de educación superior de América Latina¹ han experimentado desde los años 60 profundas mutaciones en su estructura y funcionamiento, signadas por una tendencia fuertemente expansiva que se materializó en diversos planos: marcado incremento de la matrícula estudiantil, diferenciación y multiplicación de las instituciones, diversificación del sistema con un fuerte protagonismo del subsector privado, aumento significativo del número de docentes, por citar solamente algunos. Las causas sociales de esa expansión han sido varias y no es nuestra finalidad analizarlas aquí; baste citar, entre ellas, los cambios en el mercado ocupacional y en la estratificación social, el avance de la clase media sobre los segmentos superiores de la educación, la rentabilidad particular de los estudios terciarios, y el nuevo rol de la mujer en la sociedad latinoamericana. La debilidad de las barreras de acceso posibilitó que estas transformaciones sociales impactaran fuertemente

VICENTE BENTANCUR BERNOTTI: politólogo uruguayo, investigador en políticas de educación superior en el Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

1. Si bien pueden resultar generalizables a buena parte de Latinoamérica, las afirmaciones incorporadas a este ensayo hacen especial referencia a Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.

Palabras clave: nueva gerencia pública, educación, educación superior, América Latina.

y sin amortiguaciones significativas en la conformación y prácticas de la enseñanza superior del subcontinente (Brunner).

El viraje de las políticas públicas hacia la educación superior

Sin embargo –y con la significativa excepción de Chile– en esa etapa del proceso que se extiende aproximadamente hasta mediados de los 80, las políticas promovidas desde los gobiernos estatales orientadas a encauzar y orientar las demandas del entorno no ostentaron una densidad significativa; con algo más de audacia, podría afirmarse que su rasgo más destacado fue la inercia en sus notas medulares. En tanto las presiones ambientales crecían sustantivamente, los sistemas universitarios respondían con creces a las demandas, sin alterar de manera apreciable el patrón de relacionamiento entre gobiernos y universidades característico del subcontinente. Este sistema de coordinación no encajaba del todo en ninguna de las categorías identificadas en la tipología clásica de Clark (político, burocrático, profesional, de mercado), y se caracterizaba por un financiamiento estatal no condicionado de la educación superior y por la existencia de variables pero en general significativos niveles de autonomía en la determinación de fines y procedimientos universitarios (Cox, p. 116); ello dio lugar a que se lo calificara como de «administración benevolente». Aseverar lo anterior no implica desconocer los paréntesis marcados por los regímenes de facto que se implantaron en la mayor parte de los países por esos años, ni la materialización de modificaciones que se encarnaron en leyes nacionales y planes generales. Nuestra intención, en cambio, es destacar que si bien todas estas intervenciones estatales, tanto las de cuño autoritario como las sustentadas en concepciones desarrollistas, influyeron en mayor o menor medida sobre la estructura de los sistemas de educación superior en términos de planeación, multiplicación de universidades públicas y descentralización, y no implicaron en cambio una sustitución del referido esquema tradicional de «administración benevolente»².

En la última década, en cambio, se evidencian registros novedosos en el diseño y la hechura de las políticas públicas de educación superior, de los que no puede darse cuenta con un enfoque incrementalista. En los distintos países de América Latina y paralelamente a la caída de los patrones generales de funcionamiento propios del Estado de bienestar, el modelo de administración benevolente afronta en algunos casos una severa crisis, y en otros una situación de agotamiento y sustitución por distintos esquemas de relacionamiento entre gobiernos y universidades. Estas nuevas formas de coordinación son con frecuencia instauradas por medio de normas legales, y se caracterizan por el advenimiento del llamado «Estado evaluador» de la educación superior (Neave), y por la formulación de políticas de rediseño del sector que implican un giro apreciable de sus finalidades e instrumentos, e impactan

2. Naturalmente, en etapas de por sí dictatoriales esta categoría es de difícil aplicación, en tanto la propia autonomía universitaria –necesaria para sostener que hay dos actores– ha sido frecuentemente suprimida.

fuertemente en el desarrollo de las funciones sustantivas de enseñanza, investigación y extensión universitarias³.

Significativamente, en el cambio en el enfoque de las políticas antes aludido pueden identificarse regularidades consistentes en América Latina, en una triple dimensión: a) temporal, en cuanto su diseño e implementación comienzan en la segunda mitad de los años 80 y se extienden hasta la fecha; b) instrumental, por cuanto se reiteran en los distintos países los mismos expedientes operativos: evaluación institucional, promoción de la oferta privada, descentralización y segmentación de la oferta pública, instauración de fondos competitivos, entre otros; y c) teleológica, en virtud de que parece existir una lógica subyacente a la interna de cada una de las políticas nacionales que les otorga coherencia y sentido –dirección–, y que a su vez las identifica con otros procesos de la región. ¿A qué se debe esa relativa identidad en las innovaciones de las políticas públicas hacia el sector terciario en los diversos países de Latinoamérica? La racionalidad de las transformaciones finiseculares de las políticas públicas de educación superior en la región no puede ser aprehendida si no se la vincula con un movimiento más general en la hechura de las políticas públicas y en la administración del aparato estatal en su conjunto, que ha impactado también en los países comprendidos en la investigación. Ese movimiento está signado por el trasiego de un modelo de administración pública tradicional a otro encarnado en los principios de la llamada «nueva gerencia pública» (*New Public Management*), frecuentemente reflejada en las orientaciones de políticas formuladas por diversos organismos internacionales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.). Esta afirmación requiere la formulación de dos salvaguardas preliminares. En primer lugar, no implica desconocer la pluralidad de factores endógenos –nacionales, de cada sistema político y de cada uno de los sistemas de educación superior– que inciden sobre los nuevos derroteros de las políticas, sino la búsqueda de factores sobredeterminantes, de naturaleza política, capaces de explicar ciertos trazos generales comunes a los diversos países y sistemas. Las variables nacionales operan dentro de este contexto, potenciando o amortiguando la intensidad, amplitud y ritmo de los operativos derivados de la tendencia general. En segundo término, la correlación políticas generales / política sectorial que proponemos dista de ser obvia, como podría pensarse ligeramente. No sería así con respecto a ninguna política sectorial, por cuanto la coherencia, armonía y unidad direccional de las diferentes políticas públicas no son factores dados, en virtud de una pluralidad de condiciones que pueden operar en su contra: diversidad de los actores que intervienen en cada arena política, dis-

3. Algunos jalones legales especialmente destacados en este tránsito son los siguientes: en Argentina, la Ley de Educación Superior N° 24.521 de 1995; en Brasil, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional N° 9.394 de 1996 y el decreto N° 2.026 de 1996 sobre Evaluación de Cursos e Instituciones de Educación Superior; en Chile, la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza de 1990; en México, el Programa de Modernización Educativa 1989-1994; y en Uruguay, el decreto N° 308 de Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada de 1995.

tintos marcos legales, problemas en la implementación, etc. Pero es menos evidente aún esa correspondencia con respecto a las políticas de educación superior, cuya especialidad es un rasgo distintivo, como consecuencia de las autonomías institucionales y de las especificidades derivadas de su objeto, el conocimiento. Por tanto, nuestra hipótesis descansa en una concepción que concibe como relativas las autonomías que ostentan tanto el subsector universitario (con respecto a las políticas públicas de un gobierno), como los propios Estados (con respecto a las condiciones objetivas y subjetivas del entorno). En sentido positivo, esas autonomías operarán limitando las influencias exógenas al Estado y al subsistema. En sentido negativo –en lo que tienen de «relativas», y por tanto, limitadas–, no resultarán suficientes para interpretar las políticas, justificando la búsqueda de determinantes más generales.

A continuación, y como avance de una indagación más extensa y dotada de mayor evidencia empírica, procuraremos explicitar sumariamente las líneas generales de la reforma de la gestión pública, y su traducción específica en un conjunto de políticas claves para los sectores terciarios. Por último, aportaremos algunas reflexiones sobre la pertinencia y consecuencias posibles de este operativo de traslación de orientaciones globales de reforma estatal a un subsistema tan peculiar como el universitario.

El cambio en la racionalidad de la acción estatal

Desde finales de los años 70 –y con especial vigor en la década siguiente– se registra en el mundo una profunda mutación en los principios que orientan la gestión pública en general y el diseño e implementación de las políticas públicas en particular, signada por el ocaso del modelo tradicional de administración pública y el ascenso del paradigma de la nueva gerencia pública (NGP). El contexto del cambio es la crisis del modelo de Estado de bienestar desde mediados de los 70. En dicha época, autores neomarxistas como O'Connor y Offe daban cuenta de las contradicciones que en esa fase de su desarrollo experimentaba el Estado capitalista, atrapado entre el constante incremento de las demandas de la sociedad, y la limitación de los recursos disponibles para satisfacerlas sin afectar severamente las pautas de acumulación del capital y la propia reproducción del sistema⁴. La crisis económica internacional impulsada por el alza de los precios del petróleo construyó aún más los márgenes de maniobra de los gobiernos, que para controlar la inflación y reducir el creciente déficit fiscal comenzaron a restringir el gasto público y a exigir una mayor racionalidad. Ambas estrategias –menor gasto y racionalización– son en definitiva complementarias, por cuanto cualquier restricción del gasto público exige una elección entre opciones disponibles de cancelación o recortes de programas, que idealmente deberá estar informada por la distinta efectividad e impacto de cada uno de ellos. Como apuntan Cohen y Franco (p. 17),

4. La figura del «Welfare State» se situó en realidad bajo fuego cruzado: con distintos argumentos y preocupaciones, ya venía siendo cuestionada por teóricos neoliberales como Von Hayek y Friedman.

hay pocas maneras de solucionar una situación donde aumentan las necesidades sociales y las demandas organizadas. Una es lograr el aumento de los recursos destinados a lo social. Si bien debe reconocerse el éxito alcanzado en tal sentido por algunos países, con la obtención de fondos extrapresupuestarios, hay dificultades que hacen necesario explorar otros caminos, incluso porque las instituciones aportantes de recursos exigen que se usen eficientemente. El aumento de la racionalidad puede ayudar entonces a que lleguen más recursos, y además multiplica el rendimiento de los que están disponibles. Ello solo será posible midiendo la eficiencia en su utilización y comprobando la eficacia con que se alcanzan los objetivos y, consecuentemente, la equidad.

Sería erróneo afirmar que las administraciones públicas no contaban ya en ese momento con expedientes racionalizadores; por el contrario, la etapa previa se caracterizó por el ciclo de fortuna de novedosas técnicas de programación presupuestal y financiera, sustentadas en el mecanismo de la planeación. Conjuntamente con la rediscusión de los fines del Estado, a partir de los años 80 se desarrolla un proceso de sustitución del modelo de administración pública reinante, que se materializa en el pasaje del paradigma weberiano a un enfoque gerencial de la administración pública (*management*). No se trata solo de imprimir mayor racionalidad técnica al paradigma anterior, sino de rediseñar toda la concepción de la gestión pública tradicional, redefiniendo al gobierno mismo. Así lo asientan expresamente Osborne y Gaebler (p. 17), en una de las obras fundamentales en este giro: «No resolveremos nuestros problemas mediante un mayor o menor gasto, ni con la creación de nuevas burocracias públicas, ni con la ‘privatización’ de las ya existentes. A veces, en ciertos sectores, necesitamos recortar o aumentar el gasto, crear nuevos programas o privatizar las funciones públicas. Pero para volver a hacer eficientes a nuestros gobiernos, debemos *rehacerlos*».

Para comprender adecuadamente la naturaleza y entidad de los cambios, debemos hacer una breve referencia al esquema de la administración pública tradicional (APT) que se intenta superar⁵. En esencia, el modelo weberiano se encarna en un presupuesto básico: la obtención de la racionalidad en la actuación administrativa se apoya en la estructura jerárquica, y se concibe como consecuencia de la especialización y acumulación de experiencia derivadas de la seguridad e incentivo proporcionados por la carrera administrativa al funcionario, y de la restricción de la discrecionalidad de éste por medio de normas y regulaciones precisas que determinan sus derechos, deberes y competencias, sometiénolo así al cumplimiento de sus tareas de acuerdo a procedimientos preestablecidos y a vigilancia administrativa. Lane identifica algunas deficiencias intrínsecas que se le han imputado a este paradigma: centralismo; formalismo y ritualismo; desconfianza en usuarios y funcionarios; uniformismo en las soluciones que se aplican a situaciones diferentes. Según sus críticos, la preocupación predominante de la APT por las garantías, procesos y formas actuaría en detrimento de la eficacia en la gestión y de la obtención de resultados.

5. Es conveniente advertir desde ya que el esquema organizativo de las universidades siempre fue peculiar, y por tanto los principios de la APT nunca se le aplicaron enteramente. No obstante, éstos en general informaron su modo de funcionamiento.

Como desarrollo de estas críticas y con pretensiones de modelo superador es que aparece la NGP. No se trata exclusivamente de un conjunto de principios organizativos de naturaleza teórica, sino también de un paquete de reformas impulsado por diversos organismos internacionales y que se ha materializado de manera efectiva en algunos países desarrollados –como Gran Bretaña bajo el *thatcherismo*– y del Tercer Mundo; de allí la trascendencia de su análisis.

Según ha sintetizado Hood (1991, p. 4), las principales recomendaciones de la NGP son las siguientes: involucramiento de gerentes profesionales en el sector público, con el objeto de que en la cúspide de las organizaciones se ubiquen personas visibles y responsables por su gestión, y para ello deben contar con «libertad de gerencia» (*free to manage*); explicitación de los estándares y medidas de rendimiento: fines, objetivos, indicadores de efectividad, preferentemente expresados en términos cuantitativos; marcado énfasis en el control de los productos, lo que conlleva la supeditación de la asignación de recursos a la *performance* desarrollada; tendencia a la desagregación de unidades en el sector público, para lo cual deberían sustituirse las unidades monolíticas por una serie de agencias descentralizadas; introducción de la competencia al interior del sector público, canalizada por medio de contratos condicionados que favorecerán a aquellas agencias que ofrezcan menores costos y mejores productos; introducción de estilos de gerencia propios del sector privado, con el objetivo de alcanzar más flexibilidad en la gestión; mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos públicos, mediante recorte de gastos, incremento de la disciplina laboral, resistencia a las demandas corporativas de funcionarios, etc.

La OCDE (p. 8), probablemente el organismo internacional más involucrado en la promoción de la nueva forma de gerencia, señala como las principales tendencias verificables de la reforma en curso: una mayor preocupación sobre los resultados, en términos de eficiencia, efectividad y calidad de servicio; el reemplazo de estructuras organizacionales jerárquicas y altamente centralizadas por entornos de gerenciamiento descentralizados más cercanos a clientes y consumidores; flexibilidad para explorar alternativas que puedan resultar más efectivas que la provisión directa de servicios públicos y la regulación; con respecto a los servicios que seguirán siendo suministrados directamente por el sector público, una mayor preocupación por la eficiencia, que se procura a través de la creación de entornos competitivos dentro y entre sus organizaciones; fortalecimiento de las capacidades estratégicas del centro orgánico para guiar la evolución del Estado y permitirle responder en forma automática, flexible y al menor costo a cambios externos y a intereses diversos.

El nuevo modelo de gestión y las políticas de educación superior

En este artículo nos interesa esbozar algunas transformaciones particulares derivadas de los nuevos paradigmas organizativos, que denotan distintas estrategias racionalizadoras. Para ello seleccionaremos del conjunto de «ideas

fuerza» de la NGP a las que estimamos de mayor impacto en las transformaciones en las políticas de educación superior (PES) imperantes en la región⁶.

El control sobre los productos universitarios. La APT descansa sobre formidables requerimientos de conocimientos, al estar sustentada en el concepto de plan, en el sentido de proyección sobre articulación de fines, medios e instrumentos; por tanto, requiere predecibilidad, anticipación, reglas orientadoras y formalismos a niveles que hagan posible el obrar volitivo de los gobiernos en la dirección de los procesos. En cambio, la NGP se desentiende de los procesos y en su lugar monitorea las salidas y productos del sector público, privilegiando la flexibilidad, adaptabilidad e informalismo. Importa la consecución de objetivos predeterminados, y no la forma en que se obtuvieron, para lo cual se otorga discrecionalidad a los organismos encargados de la implementación de políticas. Esto lo hace compatible con estrategias de control a distancia, y por ello el eje pasa de la planificación a la evaluación de productos. La evaluación aparece como un mecanismo apto para llevar a la práctica las consignas fundamentales del *management*, pudiendo cumplir, entre otras, las siguientes funciones: 1) aligerar la actividad de regulación y seguimiento de gestión (control del proceso), sustituyéndola por la verificación de resultados (*outputs*); 2) suministrar juicios de valor útiles para decidir la renovación de contratos y programas a término; 3) posibilitar la estructuración de sistemas de incentivos vinculados a su resultado; 4) organizar y explicitar la información disponible para el decisor; y 5) dar cuenta pública (*accountability*) de la gestión.

El cambio referido ha impactado fuertemente en las PES de América Latina. Si bien la evaluación estatal ha sido introducida con finalidades distintas en diversos países del subcontinente, y aun cuando dentro de cada país su funcionalidad ha variado a lo largo del tiempo (Bentancur, p. 3), recientemente puede advertirse cierta convergencia en la adopción de modalidades de evaluación que atienden a los productos universitarios y no a los procesos de gestación. Creemos que la primera fase de sistemas «pesados» de evaluación institucional (con múltiples focos, estructuras y centros de decisión) ha ocasionado cierta fatiga en los gobiernos nacionales y autoridades educativas; el caso mexicano puede citarse como paradigmático de esta tendencia, y en cierta medida también el programa brasileño de evaluación (Paiub). Como consecuencia, el énfasis parece estar recayendo ahora en mecanismos más simples que permiten diagnósticos y decisiones más rápidas, de acuerdo a la impronta general descrita más arriba. Uno de los instrumentos de creciente aplicación es la realización de pruebas de constatación de los niveles de conocimiento de los egresados, como son los casos de los exámenes practicados por la Ceneval en México, del sistema de «examinación» en Chile y del examen nacional de cursos («prova») en Brasil.

6. Nos reduciremos a señalar la correlación entre algunos principios del NPM y alteraciones en las PES gubernamentales, sin proceder a un análisis de estas últimas, que solo mencionaremos a título ilustrativo.

Desregulación y «juridización» de la educación superior: La APT regula minuciosamente cada instancia del proceso administrativo, estableciendo competencias y obligaciones de los funcionarios asignados a las distintas tareas, según su especialización y ubicación en el escalafón jerárquico. Por su parte, el enfoque gerencial implica mayores márgenes de discrecionalidad en el accionar de los funcionarios públicos (y por extensión, de la administración toda), sustituyendo la normativa detallada por una regulación marco, que establece exclusivamente las reglas de juego principales dentro de las cuales



deben desarrollar sus funciones las instituciones. No obstante, este relajamiento del poder central aparece acompañado por un reclamo de fortalecimiento de sus capacidades de coordinación y orientación general del sistema, especialmente en términos cualitativos, incluyendo la creación de organismos específicos para tal fin (OCDE, p. 67 y ss.). En lo relativo a la educación superior, este trasiego tiene consecuencias distintas en la realidad europea y la latinoamericana. En Europa –sobre todo en Francia, Alemania, Holanda y los países nórdicos– los sistemas de educación superior estaban tradicionalmente regulados en forma estricta por el Estado en temas tales como habilitación de instituciones y carreras, programas de estudio y estatuto jurídico de sus funcionarios. Por ello, el relajamiento de controles y la introducción de una regulación que se limita a delinear los rasgos principales de funcionamiento ha implicado mayores márgenes de libertad en el accionar cotidiano de las universidades, hablándose incluso de autorregulación (Neave/Van Vught, p. 390). El panorama es distinto en América Latina: el creciente proceso de «juridización» de la educación superior⁷ que se adelanta en la gran mayoría de los países, aun cuando en ocasiones pueda presentarse como legislaciones marco u otras formas blandas de regulación, aparece como sustituto de una relación «benevolente» entre gobiernos y universidades, frecuentemente pautada por el financiamiento incremental de sus actividades sin injerencia significativa en sus procesos y resultados. Por tanto, aquí la redefinición implica un avance de los gobiernos nacionales sobre la manera tradicional en que se comprenden las autonomías universitarias, y a primera vista contradice la prescripción de la NGP. Sin embargo, una mirada más atenta repararía en los requerimientos de dirección general del sistema que señalamos más arriba como ínsitos al nuevo modelo. Un centro coordinador de las políticas de educación superior con competencias estratégicas para el funcionamiento del sistema, encarnado con frecuencia en organismos de regulación o evaluación creados por las normas referidas, es el contrapeso necesario para que el énfasis en la descentralización y delegación de funciones no afecte la coherencia (y control político) de las decisiones a adoptarse.

La introducción de incentivos a la productividad docente. En el modelo de APT la remuneración de los funcionarios públicos está regida por el principio «a igual función, igual remuneración». Los escalafones y estructuras jerárquicas están establecidos con rigidez, por lo cual una mejora en la remuneración debe necesariamente derivarse de un ascenso en la carrera funcional, que depende de la antigüedad y de concursos de méritos y pruebas. La NGP, por su parte, vincula la remuneración del funcionario con su productividad. Por ello, junto con la carrera funcional existe una estructura de incentivos de diversa naturaleza (Hood 1990, p. 114). Incluso, la pertinencia misma de un elenco burocrático estable es cuestionada, privilegiándose la figura de los contratos a término (*contracting out*). En distintas medidas, esto se ha plasmado en Argentina, Brasil, Chile y México a través de diversas modalidades de financiamiento bajo contrato, tales como sistemas nacio-

7. El concepto fue acuñado por Teichler.

nales de investigadores, primas por productividad y fondos concursables, que vinculan el salario de los docentes universitarios al cumplimiento de determinados patrones definidos centralmente.

Las tendencias descentralizadoras. La APT descansa sobre los presupuestos de definición centralizada de los fines y procesos de la gestión pública, y ejecución directa de las tareas necesarias por parte del elenco profesional y estable de funcionarios estatales. En su relevo, la NGP propone la retención de las grandes líneas políticas y estratégicas en los órganos centrales de alto rango (ministerios o similares), y la descentralización de las instancias operativas y de ejecución. En términos de los ya citados Osborne y Gaebler (p. 53), un gobierno «que tome el timón en lugar de los remos». Combinando esta tendencia con la de control a distancia que citáramos más arriba, llegamos al modelo de gobierno local, responsable de buena parte del Estado productivo y de los servicios. Este ha sido reorganizado desde el gobierno en términos de planes y reglas detalladas, y hacia el gobierno por medio de evaluación y considerable discrecionalidad local y regional (Przeworski, p. 18).

También este viraje tiene repercusiones en las PES del subcontinente. Un movimiento a primera vista similar se verificó en la región desde finales de la década del 60, multiplicando las universidades estatales y diversificando los sistemas públicos (politécnicos, instituciones terciarias no universitarias, etc.) como intentos de respuesta al explosivo crecimiento de la matrícula estudiantil. Pero el impulso descentralizador actual responde a una concepción sustancialmente distinta, que no se vincula al incremento cuantitativo de la oferta pública, sino al relajamiento y dispersión de las responsabilidades —principalmente financieras— de los gobiernos, y a la creencia de que las «pequeñas escalas» en uso de mayores potestades autonómicas posibilitarán una mejor gestión del sector. Conforme a ello, en los Estados federales existe una tendencia consistente en el pasaje de responsabilidades a instancias regionales, provinciales o estatales; la reciente legislación brasileña es muestra evidente de esta.

El proceso de privatización de la educación superior. En este aspecto, tal vez más claramente que en ningún otro, los paradigmas administrativos pueden correlacionarse con determinados climas de época. En el devenir histórico, el modelo de APT se complejizó con el advenimiento del Estado de bienestar, que incorporó nuevas y complejas misiones: regulación de la economía, producción directa de bienes, prestación de servicios sociales (educación, salud, vivienda, etc.). De esta forma, el esquema weberiano se actualizó —sin ser sustituido— por las exigencias de las políticas económicas keynesianas. Por su parte, la NGP convive con el auge de las políticas económicas neoliberales, que postulan la drástica reducción de los cometidos estatales en aras de un mayor protagonismo del sector privado. Así se lleva adelante la privatización de estructuras y actividades a través de mecanismos múltiples: enajenación de activos públicos, desmonopolización, desregulación, etc. Como ha escrito Oszlak (p. 94), todas estas operaciones están sustentadas en la valo-

ración de la superioridad del mercado sobre el Estado como agente de asignación de los recursos sociales.

La privatización supone descargar al Estado de la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes o servicios. Dependiendo del carácter que asuma (por ejemplo, privatización total, periférica, de la gestión), el Estado puede conservar grados variables de responsabilidad en el financiamiento o la regulación de las empresas o funciones privatizadas, o renunciar a todo tipo de injerencia en el respectivo campo de actividad. En cualquier caso, la privatización supone limitar el alcance o modificar la naturaleza del papel del Estado en la gestión de los asuntos sociales. Correlativamente, aumenta el campo de acción de ciertos actores sociales en dicha gestión y ello produce una serie de consecuencias sobre las relaciones de producción, la legitimidad de los dominios público y privado o el poder relativo de los diferentes actores sociales y estatales.

Si bien la desmonopolización no implica el cercenamiento de una actividad estatal, sino la concurrencia con sujetos privados que son habilitados a ingresar a un mercado hasta entonces monopólico, «... normalmente conduce a este resultado, en la medida en que la competencia privada disminuye la demanda de bienes producidos o servicios prestados por el Estado». Esta es una de las manifestaciones del cambio de paradigmas que más fuertemente ha impactado en la educación superior latinoamericana; como reconoce Levy (p. 16), este factor se suma y retroalimenta con otros, que fueron responsables de las anteriores oleadas privatizadoras de la educación terciaria. En los países de nuestro estudio se ha asistido en los últimos años, según los casos, a una nueva fase de constitución o expansión de un subsistema privado de educación superior, que ha sido facilitada por la existencia de mecanismos muy laxos de acreditación de instituciones y carreras, o directamente fue promovida desde los gobiernos nacionales. Esta promoción se ha canalizado a través de recursos simbólicos, por ejemplo mediante la incorporación de universidades privadas en instancias públicas no estatales, como en el caso uruguayo, o financieros, por el establecimiento de fondos de investigación y becas estudiantiles asignados competitivamente, de los que pueden beneficiarse en igualdad de condiciones instituciones privadas, como ocurre en Chile y más limitadamente en Argentina (en algunas líneas del Fomec).

La introducción de mecanismos de mercado en el funcionamiento estatal.

Esta orientación de la NGP puede entenderse como una variante de la ya identificada en el párrafo anterior, al punto que algunos autores la denominan «privatización interna». Consiste en la introducción de mecanismos de funcionamiento propios del sector privado en la gestión pública, reemplazando autoridad por intercambio, jerarquía por interacción recíproca, y subordinación por ajuste entre demanda y oferta (Lane, p. 156). Si bien no implica directamente la amputación de sectores del Estado ni el traslado de funciones al sector privado, la incorporación de mecanismos e incentivos de mercado en el funcionamiento interno del aparato estatal constituye una forma más sutil pero no por ello menos efectiva de privatización de las funciones públicas. En una primera expresión, la lógica del mercado puede importarse al sector público estableciendo mecanismos de competencia entre distintos organismos públicos para obtener la adjudicación por licitación de

las funciones públicas. Esto se instrumentaría a través de contratos condicionados celebrados entre el gobierno y las entidades seleccionadas, dependiendo su renovación del logro de las metas fijadas por la autoridad central. En su versión más radical, puede concretarse en la transformación de universidades públicas en instituciones regidas por el derecho privado y con una relación externa y condicionada con el Estado. Así, en Brasil se ha propuesto la conversión de las universidades en organismos sociales, y su vinculación con el gobierno a través de contratos de gestión (Pereira, p. 13). Una segunda variante de privatización interna es la exposición de las instituciones públicas al juicio y a la orientación del mercado, por medio de mecanismos de oferta y demanda. En este caso, el control de los productos públicos no dependerá exclusivamente de la evaluación sino también de que exista una demanda específica para ellos, lo que se manifiesta tanto en el creciente rol de las universidades públicas como prestadoras de servicios a empresas, como en el cobro de aranceles estudiantiles. Donde se ha llegado más lejos en esta senda es en Chile; allí el aporte de fondos públicos a la educación superior representa alrededor de un tercio del presupuesto total de las universidades, correspondiendo el resto al cobro de aranceles y venta de servicios.

Reforma de la gestión pública y políticas universitarias

Ya apuntamos que varios expedientes de reforma de la gestión pública han tenido correlatos significativos en las políticas de educación superior de varios países de la región. El alcance e intensidad de estos cambios, como la diversidad de las experiencias nacionales mediadas por variables domésticas, requieren una investigación extensa y detallada. Un estudio de más largo aliento debería indagar en los mecanismos que han posibilitado el trasvase de una concepción general de reforma a políticas sectoriales con tanta especialidad como son las de educación superior; particularmente, el rol de los diversos sujetos, con especial atención a la incidencia de los organismos internacionales vinculados a la educación superior. Cierta evidencia preliminar permite suponer que la tendencia general de reforma del Estado está repercutiendo en la orientación de las políticas gubernamentales hacia el sector terciario. Presentaremos algunos apuntes críticos sobre la conveniencia y posibles consecuencias de ello.

– La primera observación guarda relación con el paradigma de la NGP en sí mismo. Como puede deducirse de su descripción y es asumido por sus propulsores⁸, la NGP implica la exportación de la cultura organizativa de la empresa privada al sector público, en aras de la supuesta superioridad de aquella en términos de eficiencia y eficacia. No es solamente un cambio semántico el que va del concepto de «administración pública» al de «gerencia pública». Más allá de discutir la pretendida superioridad del modelo empresarial en general, a escala de sus resultados sobre la sociedad toda, debemos hacer cuestio-

8. El subtítulo del libro de Osborne y Gaebler es significativo: «Cómo el espíritu empresarial está transformando al sector público».

nar la conveniencia de la aplicación de ese modelo a la gestión pública, dadas las diferencias entre las esferas privada y pública. Mientras en la empresa los recursos productivos son privados y el interés predominante es el lucro particular, la administración moderna opera con recursos estatales y sobre asuntos de interés público, a partir de la separación de la propiedad pública y el uso de los medios disponibles por el funcionario. Ello la hace una organización peculiar, y da sentido y contenido a las prescripciones «garantistas» propias del modelo burocrático weberiano. Como ha escrito Mayntz (p. 136): «Las reglas y las jerarquías, como instrumentos centrales de dirección y de control, son tanto más insustituibles cuanto más improbable sea suponer que la coincidencia y la identificación de los miembros de una organización con los fines de la misma estén libres de conflictos, lo que sería una utopía en el mundo de la actual organización del trabajo». Desbalancear el delicado equilibrio entre los polos de la eficiencia y la seguridad en pro del primero, implica no solo tirar por la borda un siglo de desarrollo de la administración pública como ciencia, sino también una cultura y una ética que le son características.

El surgimiento de la NGP en momentos en que se procesa el «achique» del Estado hace que de las tres E que resumen los objetivos del paradigma —eficiencia, efectividad, economía— solamente la última pueda representarse con mayúscula y termine informando la lógica de las restantes en una relación de funcionalidad.

— ¿Cuál podría ser la incidencia de las transformaciones propuestas por la NGP en la configuración de los sistemas de educación superior de nuestros países? De aplicarse hasta sus últimas consecuencias las nuevas ideas gerenciales, los sistemas universitarios enfrentarán la amenaza de pasar a estar orientados por las fuerzas dominantes del mercado, controlados tecnocráticamente y segmentados en diversos niveles de calidad.

Heteronomía. La incorporación de las tendencias antes citadas supone un recorte efectivo de la autonomía universitaria, entendida no en un sentido meramente procedimental —óptica desde la cual la autonomía podría incluso expandirse— sino cualitativo. La dependencia financiera de recursos no estatales, como los provenientes de la venta de servicios a empresas y de aranceles estudiantiles, puede orientar las actividades de investigación a programas que tengan resultados mediatos y seguros y aplicación directa a las necesidades de mercado, y los planes de enseñanza a las áreas y temáticas profesionales con mayor demanda actual. Naturalmente, las universidades deben hacerse cargo de los requerimientos del sector productivo. Pero en condiciones de restricción financiera, ello puede llevar a atender prioritariamente el interés de actores externos que dispongan de capacidad de compra de los servicios universitarios, en desmedro del resto. Además, difícilmente aquellos inviertan en programas y planes de investigación y formación que apunten a acumulaciones y resultados a mediano o largo plazo. Por tanto, se reducirían los márgenes de las instituciones universitarias para orientar con sus

propios criterios sus actividades, pasando a depender de condicionantes externas y cambiantes, y de tendencias de corte instrumental y cortoplacistas.

Control tecnocrático. La legislación que establece organismos estatales de coordinación y evaluación, los fondos estatales de financiamiento condicionado, y expedientes similares de expansión de las competencias centrales implican una supeditación del saber técnico-profesional especializado, residente en los académicos, al juicio de actores externos a las universidades, que se guían por criterios técnicos de eficiencia o productividad vinculados por lo común a determinantes superiores (variables macroeconómicas, políticas generales, etc.). En realidad, aun antes de la promoción del nuevo modelo, las prácticas evaluatorias –instrumento privilegiado del control tecnocrático– no eran extrañas en la función pública, especialmente en la prestación de servicios públicos a cargo de profesionales (salud, enseñanza, etc.); justamente, esta fue una de las áreas de crecimiento tradicional del Estado de bienestar y por tanto sus prácticas no pueden calificarse como excepcionales o periféricas. Pero el espíritu que impregna el nuevo impulso evaluatorio es distinto: radica en la desconfianza en los juicios de los profesionales del Estado benefactor, que deberían ser alineados a la lógica general del Estado. Para ello, se les impone una evaluación de tipo gerencial, esencialmente de costo-beneficio, que por tanto no deberá ser autoadministrada por los especialistas en la función sustantiva sino por gerentes. Esta óptica se traslada desde el nivel micro (el profesional, en este caso el docente, individualmente considerado) a una escala mayor (la institución universitaria).

Segmentación. Otra consecuencia que se puede esperar es la constitución de departamentos diferenciados en el subsector universitario⁹, a dos niveles: 1) Entre instituciones. Operan dos factores: la descentralización, que por implicar el relajamiento de patrones centrales uniformes ambientará diferencias considerables entre universidades de distintas regiones; y la competencia interinstitucional, que puede arrojar una división entre «ganadoras» y «perdedoras» en la adaptación y captación de recursos competitivos, con el consiguiente reflejo en la calidad de enseñanza e investigación; 2) Entre docentes. Otra manifestación de la constitución de mercados internos e incentivos es la aparición de una diferenciación intrainstitucional, entre el grupo de docentes que pueda acceder a un estatus superior (sistemas de investigadores, primas por resultados o similares) y el resto. Como por definición estos son mecanismos selectivos, la consecuencia puede ser la dislocación de la carrera docente, en término de grados, ascensos y remuneraciones, y la constitución paralela de esquemas ordenadores externos a las universidades. Si bien la heteronomía, el control tecnocrático y la segmentación son amenazas reales, la concreción en América Latina de sistemas universitarios con estas características no es, por cierto, ineluctable. La agenda de reformas ha avanzado en forma significativa, pero su materialización completa deberá aún enfren-

9. Como en este análisis nos ceñimos al sector universitario, no hacemos referencia a la segmentación entre distintos tipos de instituciones terciarias.

tar resistencias de diversa índole: actores sociales y universitarios, autonomías institucionales y culturas alternativas arraigadas durante décadas, factores todos que varían de país en país. No obstante, sería deseable que la respuesta no se agote en la resistencia. En buena medida, el éxito del gerencialismo se explica por el descrédito en que ha caído la administración pública en general y las universidades en particular. Por ello, es necesario hacerse cargo de las críticas que recaen sobre la enseñanza pública superior, y no descartar de plano algunas tendencias actuales —tales los casos de la evaluación, rendición pública de cuentas y descentralización— que, adaptadas e reinterpretadas por las propias universidades, pueden contribuir a una mejor gestión y al reposicionamiento de estas instituciones frente a la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- Bentancur, Nicolás: «El Estado evaluador de la educación superior: pertinencia teórica y modelos» en *Universidades* N° 11, México, 1996.
- Brunner, José Joaquín: *Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos*, FCE, Santiago, 1990.
- Clark, Burton R.: *El sistema de educación superior*, Nueva Imagen-Universidad Futura-UAM, México, 1992.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco: *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI, México, 1992.
- Cox, Cristián: «Políticas de educación superior: categorías para su análisis» en Courard (ed.): *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Flacso, Santiago, 1993.
- Hood, Christopher: «Public Administration: Lost an Empire, Not Yet Found a Role?» en Adrian Leftwich (ed.): *New Developments in Political Science: An International Review of Achievements and Prospects*, Edward Elgard, Aldershot, 1990.
- Hood, Christopher: «A Public Management for All Seasons?» en *Public Administration* vol. 69, Londres, 1991.
- Lane, Jan-Erik: *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, Sage, Londres, 1995.
- Levy, Daniel C.: *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, CESU-Flacso-Porrúa, México, 1995.
- Mayntz, Renate: *Sociología de la administración pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1985.
- Neave, Guy: «La educación superior bajo la evaluación estatal» en *Universidad Futura* vol. 2 N° 5, México, 1990.
- Neave, Guy y Frans A. Van Vught: «Conclusión» en Neave y Van Vught (comps.): *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*, Gedisa, Barcelona, 1994.
- OCDE: *Governance in Transition*, París, 1995.
- O'Connor, James: *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*, Periferia, Buenos Aires, 1974.
- Offe, Claus: *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Alianza, México, 1990.
- Osborne, David y Ted Gaebler: *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, Gernika, México, 1994.
- Oszlak, Oscar: «La reforma del Estado: el día después» en K. Bodemer (comp.): *La reforma del Estado. Más allá de la privatización*, Fesur, Montevideo, 1993.
- Pereira, L.C.B.: «A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira», conferencia dictada en el Seminario sobre Reforma Constitucional patrocinado por la Presidencia de la República de Brasil, 1995.
- Przeworski, Adam: «On the Design of the State: A Principal-Agent Perspective», ponencia presentada en el seminario «A reforma do Estado na América Latina e no Caribe», MARE-BID-ONU, Brasilia, 16-17/5/1996.
- Teichler, Ulrich: «La República Federal de Alemania», en Neave y Van Vught (comps.): *Prometeo Encadenado: Estado y educación superior en Europa*, Gedisa, Barcelona, 1994.

Capital humano y educación

Otro punto de vista

ALEJANDRA CAPOCASALE BRUNO

El objetivo de este trabajo es mostrar otro enfoque sobre la teoría del capital humano y la educación. Se discute la aplicación del término «capital» a las personas. Una lógica secuencial intenta recorrer un camino desde las bases epistémicas del capital humano hasta la relación entre la teoría del capital humano y la educación. Se analiza si el capital humano de la educación es gasto de consumo o gasto de inversión. Tal discusión teórica deriva necesariamente en el abordaje de la incidencia de la teoría del capital humano en la realidad educativa de América Latina.

Los seres humanos adquieren todo el tiempo habilidades y conocimientos útiles, pero discutiblemente pueden considerarse una forma de capital. Esto ha trascendido más allá de que ese «capital» sea en gran parte producto de una inversión deliberada y de que el mismo, en las sociedades occidentales, haya crecido a un ritmo mucho más rápido que el capital convencional (no humano). Sin embargo, los economistas desde hace mucho tiempo reconocen que los habitantes constituyen parte importante de la riqueza de las naciones. Este aporte se relaciona con la contribución del trabajo a la producción. Pero en lo que los economistas han sido precavidos es en la simple idea de inversión en seres humanos; puesto que esto puede resultar ofensivo por motivos ético-morales para algunos. A este respecto se puede hacer referencia a John Stuart Mill, cuando en una ocasión señaló que los habitantes de un país no deberían ser considerados como riqueza, ya que la riqueza solo existe para el servicio de las personas¹. Sin embargo, según Schultz (1970) no hay nada en el concepto de riqueza humana que se oponga a la idea de que la misma existe solo para el provecho del hombre. La inversión en seres humanos puede ampliar las posibilidades de elección. De esta forma el hombre libre abre su camino para aumentar su bienestar.

ALEJANDRA CAPOCASALE BRUNO: socióloga uruguaya, cursante de la Maestría en Sociología de la Educación, Universidad de la República, Montevideo.

1. Este comentario fue extraído de W.J. Ashley (ed.): *Principles of Political Economy*, Londres, 1909, p. 8.

Palabras clave: educación, capital humano, América Latina.

Entre quienes han considerado a los hombres como capital, creo pertinente considerar a Adam Smith, quien incluyó como parte del capital a todas las facultades útiles y adquiridas de todos los habitantes de un país, y a Alfred Marshall, quien sostuvo que aunque los hombres son indudablemente capital desde el punto de vista abstracto y matemático, no se los puede considerar como capital en el análisis práctico, puesto que ello estaría en desacuerdo con el mecanismo del mercado.

De acuerdo a lo antedicho, queda claro que el concepto de «capital humano» puede ser discutido como categoría formalmente económica, pero no hay dudas de su relevancia. Además, guarda íntima relación con otra categoría fundamental, como el trabajo. Schultz (1970) aclara que si no se consideran los recursos humanos como una forma de capital, producto de una inversión, se está fomentando una noción errónea de trabajo. El concepto de trabajo implica mucho más que habilidades de tipo manual de las que pueden estar dotados por igual todos los trabajadores. Estos deberían considerarse como «capitalistas» en tanto invierten en conocimientos y habilidades que tienen valor económico.

Qué es capital humano. Durante la primera mitad del siglo xx gran cantidad de economistas, seguidores de A. Marshall mostraron una tendencia a utilizar el concepto de capital como aplicable únicamente a aquella porción del capital no humano, físico, como *stock* de riqueza producido por el hombre y que es utilizado directamente en la producción. Luego, a mediados del mismo siglo, con Schultz (1959, 1960, 1961, 1963 y 1970) al frente, se produjo un renacimiento de la aplicación del concepto de capital al hombre. Esta postura se reflejó en una gran cantidad de publicaciones económicas de Estados Unidos. De aquí se puede extraer una definición tradicional de capital humano, que supone el conjunto de habilidades, talentos y conocimientos de un individuo. La adquisición de estas capacidades implica ciertos procesos comunes: la educación formal, el entrenamiento en el trabajo y la experiencia laboral. Schultz (1970) señala las cinco principales categorías de las actividades más importantes que tienden a mejorar la capacidad humana: 1) los servicios de sanidad ampliamente concebidos –expectativa de vida, fuerza vital, resistencia física, vigor–; 2) la formación profesional –el antiguo sistema de aprendizaje organizado por las empresas–; 3) la educación organizada en sus tres niveles –primario, secundario y superior–; 4) los programas de estudio para adultos no organizados por las empresas; y 5) las migraciones internas familiares o personales –que sirven para ajustarse a las cambiantes oportunidades de empleo. Pero aún quedaba planteada la siguiente interrogante: ¿cómo medir las habilidades y talentos de una persona? Los economistas optaron por identificar el capital humano principalmente por sus fuentes de inversión y en forma particular por la educación (adquirida).

La teoría del capital humano. El origen de la teoría moderna del capital humano se remonta a la década del 50 de este siglo. En ese momento el foco de preocupación para los economistas era el crecimiento económico y uno de sus

principales determinantes: la mejora de la calidad de la mano de obra (fundamentalmente en EEUU y en parte en relación con la Guerra Fría). A fines de esa década y principios de la siguiente, en la Escuela de Chicago se formula la teoría del capital humano. Entre otros, Mincer analiza la relación entre distribución de la renta y capital humano. La monografía pionera y básica de esta teoría fue la de Gary S. Becker. A su vez, en 1962 el *Journal of Political Economy* dedica su suplemento de octubre al tema «Inversión en seres humanos». Schultz (1963) escribe el primer libro dedicado con exclusividad al tema. Un año antes aparece el trabajo de Denison, que procuraba definir las fuentes del crecimiento económico de EEUU a lo largo de un vasto periodo².

Vale la pena atender especialmente al análisis de Becker sobre el capital humano. Admite que su «motivación fundamental ha sido el reconocimiento de que el crecimiento del capital físico, al menos tal y como se mide de manera convencional, explica solo una parte relativamente pequeña del crecimiento de la renta de numerosos países» (p. 21). Su estudio no se limita al análisis de la distribución del capital humano y sus rendimientos, sino también considera la distribución subyacente de oportunidades y aptitudes³. Esto lo hace a partir de un marco teórico que se desarrolla sobre la base de los resultados de investigaciones empíricas, que ponen de manifiesto la importancia económica del capital humano, especialmente de la educación. La conclusión de que a mayor nivel de educación y formación, el individuo obtiene mejor salario que los demás, es quizá una de las más importantes. Es decir, que la desigualdad en la distribución de las retribuciones y de la renta tiene, en general, una correlación positiva con la desigualdad en la educación y en otras formas de aprendizaje. Su análisis de la inversión en capital humano fue útil como explicación unificada de un conjunto de observaciones empíricas a las que se había dado explicaciones *ad hoc*. Además tiene en cuenta dos elementos muy importantes en el análisis del capital humano: el tiempo y el supuesto de homogeneidad del capital humano. Según él, el tiempo es propio del inversor y representa un *input* importante en el proceso de inversión. En cuanto al supuesto simplista de homogeneidad del capital humano establece solo su utilidad desde el punto de vista analítico, pero señala que esconde la realidad heterogénea de este capital, la cual es fundamental atender.

Volviendo a los principios generales de esta teoría, «la idea básica es que los trabajadores acuden al mercado de trabajo con niveles distintos de cualificaciones que responden no solo a las diferencias existentes entre sus capacidades innatas, sino también, y sobre todo, a que han dedicado cantidades distintas de tiempo» (Toharia, p. 14). Por tanto, la idea de inversión en capital humano tie-

2. El esquema interpretativo de Denison identificaba y cuantificaba algunos factores del crecimiento tales como el aumento del capital físico, y analizaba otros factores que denominaba «residuales» como el cambio tecnológico y la educación. Según él, la educación de alguna forma había participado del avance tecnológico, al proveer a los individuos que lo hicieron posible.

3. Al considerar las oportunidades observa que una «mayor igualdad de oportunidades» no tiene a reducir la desigualdad de las retribuciones y a incrementar la eficiencia de la asignación.

ne en cuenta no solo el concepto de cantidad de oferta de trabajo, que es el resultado de un conjunto de decisiones individuales, sino también el de calidad del trabajo. Esta teoría intenta explicar las diferencias salariales en función de la cualificación. Bajo los supuestos básicos de un mundo de perfecta certidumbre y perfectos conocimientos, las diferencias salariales solo reflejan las diferentes inversiones en capital humano. Surge entonces la pregunta: ¿por qué, de acuerdo a esta teoría, algunos individuos invierten en capital humano y otros no lo hacen? La teoría del capital humano explica esto en función de problemas en el acceso a los centros de adquisición de capital humano y a otras imperfecciones del mercado. De esta forma «la teoría del capital humano sugiere, en su versión más extrema (competencia perfecta), que los pobres lo son porque no han invertido en capital humano, lo que a su vez se debe a sus gustos, reflejados en una elevada tasa de impaciencia o preferencia temporal» (ibíd., p. 15). Tal como lo expresa Blaug (p. 67), el capital humano supone «la idea de que las personas gasten en sí mismas de diversas formas, no para obtener satisfacciones actuales, sino para obtener en el futuro ingresos pecuniarios y no pecuniarios». Se intenta por medio de estos y otros mecanismos mejorar la calidad del esfuerzo humano y de esa manera aumentar su productividad. Schultz (1970) sostiene que dicha inversión en capital humano explica la mayor parte del aumento de los ingresos por trabajador. Plantea que la ventaja competitiva observada en los trabajadores jóvenes (por ejemplo para conseguir empleos más satisfactorios que los trabajadores de mayor edad que están en situación de desempleo) puede deberse a diferencias reales en la productividad, relacionadas con una forma de inversión humana que es la educación. Es así como toda inversión en los seres humanos produce un rendimiento a lo largo de un amplio periodo. Más aún, el capital humano exige permanente movimiento (como todo capital) ya que cuando permanece ocioso por el desempleo, se menoscaban las habilidades adquiridas.

Atender las inversiones humanas supone aceptar que los recursos humanos no solo implican dimensiones cuantitativas (número de horas trabajadas, porcentaje de población activa, etc.) sino también dimensiones cualitativas (habilidades, conocimientos, atributos personales para realizar un trabajo productivo). Es cierto que hay dificultades para medir las inversiones humanas. La dificultad principal radica en que, en las actividades humanas, los gastos de consumo y los gastos de inversión se presentan de manera simultánea. Hay gastos que simplemente satisfacen las preferencias de los consumidores, y hay otros que aumentan las capacidades humanas. Pero también están aquellos que representan ambos efectos. La toma de decisiones en términos de gastos de inversión supone utilidades futuras que justifiquen las acciones actuales. Aquí aparece el «individualismo metodológico»⁴ que caracterizó el programa de investigación del capital humano tal cual fue formulado origi-

4. De acuerdo al «individualismo metodológico», concepto central de la economía neoclásica, los actores están completamente informados y son perfectamente racionales. Sus decisiones individuales son tomadas en función de sus preferencias, que se rigen en definitiva por la maximización de la utilidad.

nariamente. Por ello, Piore (p. 106) explica que para lograr definir correctamente la teoría del capital humano, es necesario plantear, por lo menos, los supuestos básicos de la teoría económica neoclásica, a la cual ella está ligada.

A esta altura cabe aclarar que la bibliografía sobre capital humano es voluminosa. Aquí se ha intentado hacer una breve exposición introductoria de aquellos estudios y elementos pertinentes para este trabajo. Es sin embargo apropiado señalar algunas críticas a la teoría del capital humano, siguiendo a Pescador (p. 170): 1) se sustenta en la teoría de la productividad marginal de los factores productivos, o sea que el trabajo es pagado de acuerdo a lo que produce. Pero en realidad, el salario no refleja claramente la productividad marginal del trabajo. A su vez, los supuestos de maximización de utilidad y competencia perfecta no constituyen descripciones razonables de la realidad económica; 2) se considera solo el capital humano que se adquiere por medio de actividades deliberadas (educación y entrenamiento en el trabajo), sin atender otras fuentes de capital humano; 3) se considera la existencia de variables solo por el lado de la oferta. La demanda de servicios y de habilidades de trabajo se supone perfectamente elástica; 4) se atienden las características de la teoría de la elección: todo individuo posee control de las decisiones del mercado con respecto a su ingreso, por tanto, todo depende de su elección individual.

Análisis epistémico del capital humano

En tanto concepto, «capital humano» supone dos nociones consideradas hasta ahora como heterogéneas y estudiadas por distintas disciplinas: para los economistas, el capital designa una categoría de bienes, llamados de «producción», que tienen como propiedad el producir otros bienes. Como productor de bienes, el hombre interviene como mano de obra, que debe asociarse al capital para dar lugar al proceso de producción de riqueza. Para las otras ciencias sociales, no es de interés la función de producción de riquezas del hombre, ya que ese es sólo un aspecto de la conducta social e individual del *homo oeconomicus*. Específicamente, para las ciencias de la educación, el desarrollo de habilidades y conocimientos en cada individuo es un fin en sí mismo. Por tanto, el concepto *más* aceptado (pero no *el* aceptado) de capital humano es el que se trata de una categoría conceptual atribuida a los seres humanos que tiene carácter cuali-cuantitativo. Otra afirmación sobre el mismo, puede generar conflictos teóricos con los distintos abordajes disciplinarios.

En cuanto a la teoría del capital humano y los criterios que ella supone, las dificultades son aún mayores, pues existen diferentes aspectos de criterio que pueden llegar a confundir. Aquí señalaré solamente algunos: en la relación de la teoría del capital humano con los supuestos básicos de la teoría económica neoclásica se hallan algunos puntos. Por ejemplo, su íntima relación con la teoría de la asignación del tiempo de Becker, que establece que las personas dividen su tiempo entre la posibilidad de ir a la institución educativa o al trabajo a fin de poder maximizar la corriente de ingresos durante

toda su vida. A su vez esta teoría está vinculada a la teoría de la elección, que supone que los individuos gozan de una libre elección al maximizar su utilidad bajo ciertas restricciones. La teoría del capital humano no discute estos supuestos básicos vinculados a otras teorías, simplemente los asume. Otro aspecto criterial que confunde, es la correlación entre educación e ingresos. Blaug, según Pescador (p. 166), observa este criterio planteando que se basa en tres esquemas que no han sido integrados: 1) una explicación económica que argumente que las personas más educadas ganan más en virtud de que tienen mayores conocimientos útiles en el mercado de trabajo donde se presenta una oferta limitada; 2) una interpretación sociológica según la cual la mayor escolaridad está, en sí misma, correlacionada con los orígenes de la clase social. Por cuanto la educación difunde valores sociales y modos de conducta que son ampliamente remunerados por la clase dominante o elite; 3) una interpretación psicológica que sostiene que la educación tan solo selecciona a las personas de acuerdo a sus habilidades naturales, y obviamente, las personas menos dotadas por la naturaleza según la capacidad son quienes no ganan. El propio Blaug (siendo un científico del capital humano) hace referencia a las carencias en la aplicación empírica de la teoría del capital humano, puesto que adopta el método inductivo (parte de observaciones de la realidad y formula explicaciones teóricas).

La educación: ¿gasto de consumo o gasto de inversión?

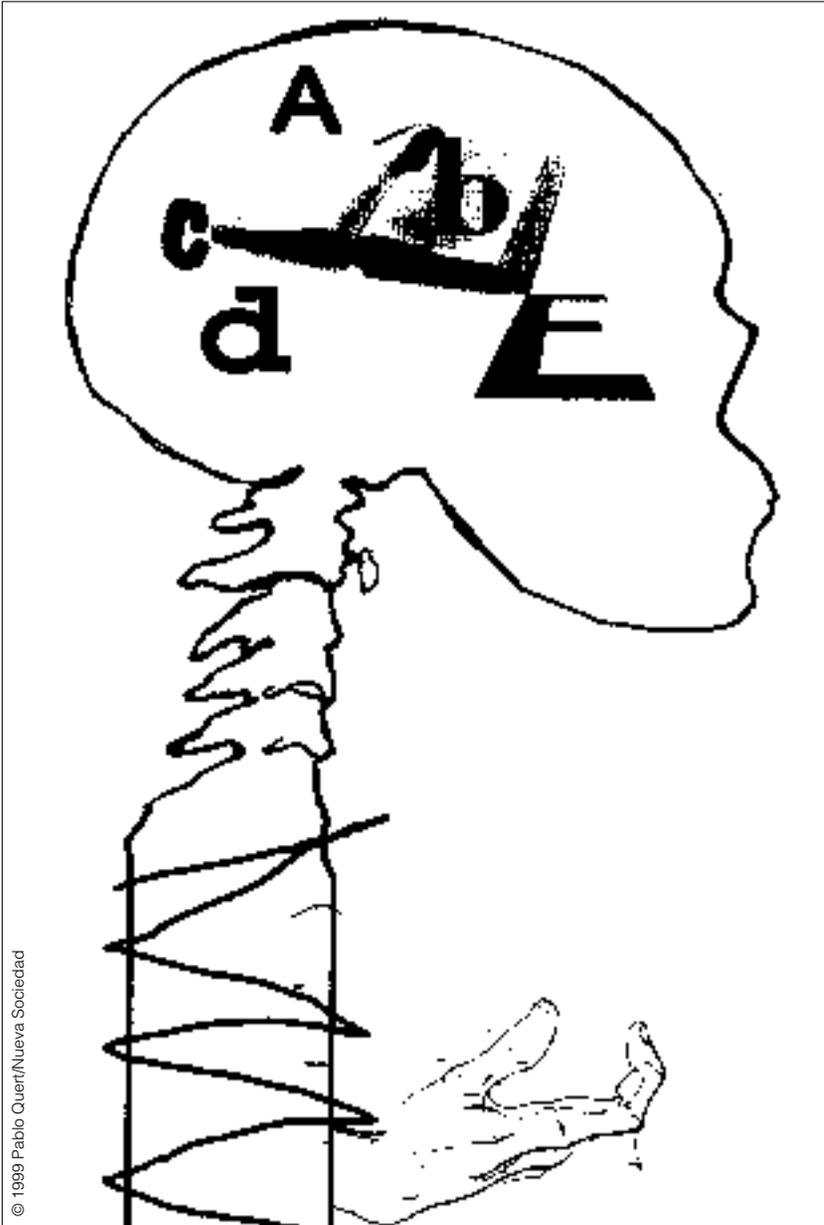
La teoría del capital humano le otorga «valor económico a la educación». La mayor inversión social e individual en educación significaría mayor productividad, y consecuentemente, mayor crecimiento económico. Este último entendido como «desarrollo» en términos globales y ascenso social en términos individuales. La teorización necesaria que dio soporte a estas ideas apareció claramente en el discurso que Schultz dio ante la *American Economic Association*, en oportunidad de hacerse cargo de la presidencia:

La esencia del mensaje era que la educación, para los ojos del economista, había dejado de constituir un bien de consumo cuya distribución se legitimaba por ciertas finalidades éticas o políticas. La educación comenzaba a ser mirada como una forma específica de capital, tan específica que su acumulación se materializa en seres humanos y cuya productividad se expresa en la actividad laboral de quien la ha recibido (Carciofi, p. 6).

Por un lado como forma particular de capital, la educación contribuía al crecimiento económico; por otro, los distintos niveles educacionales de los individuos condicionaban su productividad y por tanto sus ingresos. Pero estos efectos atribuidos a la educación no se extrajeron de los sistemas educativos. El supuesto era asumir que la educación era como una «caja negra»: el análisis económico no se interesaba por lo que ocurría dentro de ella, solo estudiaba los efectos de los sistemas educativos.

Teórica y empíricamente, una de las mayores dificultades radica en el planteo de si la educación supone gasto de consumo o gasto de inversión, porque todo gasto en educación tiene ambos componentes. Una parte del gasto re-

presenta una inversión por la educación y produce beneficios pecuniarios en el futuro. La otra parte es consumo, ya que se asiste a la institución educativa también por motivos distintos al aumento de ingresos futuros. Entonces, existen dificultades que surgen en la práctica, al tratar de diferenciar estos gastos en la formación del capital humano. Según Schultz (1970, p. 54):



Nadie ha desarrollado todavía un procedimiento empírico totalmente satisfactorio para identificar y medir los peculiares recursos que forman parte de cada uno de esos componentes. Ante esta dificultad, cualquier asignación que se lleve a cabo, basada en los supuestos que parezcan relevantes, puede, con toda honradez, ser designada como «arbitraria».

En cuanto a la educación como gasto de inversión, el mercado de capitales, al financiar la inversión humana, está sujeto a mayores imperfecciones que al financiar el capital físico. Además la inversión en educación implica una permanente incidencia del factor tiempo. Es una inversión a largo plazo y por tanto llena de incertidumbres. También hay otros factores que hacen difícil determinar los efectos de la inversión educativa. Porque para lograr establecer una relación causa-efecto, que demuestre que las diferencias de renta son el resultado de la educación adicional, habría que suponer que los individuos mejor preparados no se diferencian de los menos preparados en ninguna característica distinta a la educación (por ejemplo, condiciones socioeconómicas de su familia, relaciones personales y sociales, lugar de residencia, salud familiar, etc.), ya que estas otras características podrían explicar, en parte o totalmente, las diferencias de renta.

Por su parte, respecto a la educación como gasto de consumo, se presentan dos posibles interpretaciones: 1) la educación es útil para el consumo futuro a largo plazo, lo que la convierte en un gasto de inversión y a la vez en un gasto de consumo verdadero; 2) a través de la educación se considera que se adquieren las habilidades y conocimientos útiles para el desarrollo de una actividad económica, lo que la torna un gasto de inversión para la obtención de ingresos futuros.

Resulta evidente que la «inversión en el hombre» es esencialmente distinta de la inversión en capital no humano. Si se decide llamar «inversión en capital humano» a todo lo que tiende a aumentar la productividad del hombre, gran parte de los gastos de consumo pasarían a ser de inversión (alimentación, vestimenta, viajes, etc.). Porque estos gastos de consumo agregados a la educación aportan al aumento de la productividad de las personas, y la educación está de alguna manera determinada por ellos. Entonces, ¿hasta qué punto es posible separar y diferenciar entre los gastos realizados en el hombre?, ¿cuáles son de consumo y cuáles son de inversión? Si se pudiese lograr este cometido aún quedaría la imposibilidad de asignar un rendimiento específico a una inversión específica en el hombre.

La teoría del capital humano y la educación en América Latina

Si se intenta focalizar el estudio de la teoría del capital humano sobre un único aspecto, resalta el de la educación. Desde el punto de vista económico la educación no solo ha sido considerada como elemento fundamental constitutivo del proceso de socialización, sino que también se la concibe como ligada a la capacidad de trabajo de toda persona. Adam Smith expresó con claridad la relación educación-trabajo en 1776 en *La riqueza de las naciones*, al hacer referencia a que toda capacitación en destrezas y calificaciones supone

un costo educativo que tiene valor de capital en el mercado laboral⁵. Asimismo, en 1848 John Stuart Mill en su exposición sobre economía neoclásica en *The Principles of Political Economic*, retoma el pensamiento de aquél haciendo hincapié en que para la clase trabajadora la formación rentable es la manual. Aquí se percibe explícitamente una concepción de la educación como entrenamiento y adiestramiento para el trabajo, así como una tácita aceptación de la desigualdad social.

En la teoría del capital humano la educación es el principal capital, en tanto es concebida como productora de capacidad de trabajo. El proceso educativo que se genera en el sistema educativo genera capacidad de producción. Y la educación pasa, también, a constituirse en uno de los factores fundamentales para explicar económicamente las diferencias de capacidad de trabajo y, en consecuencia, las diferencias de renta y productividad. Una inversión marginal en educación propicia una productividad marginal.

A partir de lo expuesto, en cuanto a la relación entre la teoría del capital humano y la educación, pueden considerarse para su análisis en cuanto a América Latina en la década del 90, dos aspectos:

La formación del capital humano y la globalización. Una vez que América Latina pasó por un intento de modernización político-económica, tuvo la necesidad de adaptarse al proceso de globalización. «La globalización genera circuitos mundiales de circulación de bienes, servicios y recursos humanos que rompen con las fronteras nacionales, generando nuevas exigencias para todos aquellos (países, empresas y personas) que pretenden participar del intercambio mundial» (Tiramonti, p. 40). La educación latinoamericana de alguna forma está sobredeterminada por la globalización ya que sus objetivos coinciden claramente: a) mejorar la calidad de la mano de obra, porque el concepto de calidad tiene que ver con las competencias definidas por el mercado laboral; b) universalizar la escolarización, que se manifestó en la expansión de la matrícula escolar en América Latina en los años 80, y actualmente se plasma en el intento por la inserción masiva en el sistema educativo; y c) lograr equidad social, a partir de un conjunto de acciones que se justifican para alcanzar la inserción exigida. Al asociarse los problemas de inequidad al deterioro en la calidad de los aprendizajes, si aquélla no se atiende, tal como lo explica Opertti (p. 144), el sistema podría estar generando dentro de la población un sector que se asimila a la «categoría de analfabeto funcional». Estos objetivos no solo están interrelacionados sino que según Tiramonti (p. 41) presentan un movimiento secuencial doble:

En primer lugar, se constituye a la calidad como objetivo prioritario, lo que permite secundizar las políticas destinadas a satisfacer las demandas de incorporación; en un segundo momen-

5. Es necesario aclarar que para este autor el concepto de educación, en el contexto de su trabajo, está identificado con la enseñanza vocacional, entrenamiento y formación profesional, no guardando el sentido genérico que le damos hoy.

to se la redefine a la luz de las exigencias de la competitividad y se privilegian aquellas acciones de impacto más inmediato en la conformación del circuito de elite ...

Este movimiento tiene mucho que ver con la formación de capital humano. Porque una de las fuentes de formación del capital humano es la escolarización. El factor tiempo es fundamental, así como otros factores: rendimiento, tipo de educación, desempeño y aprovechamiento de lo aprendido. Si estos factores son los determinantes de los futuros retornos, ¿qué determina el acceso a los distintos tipos de escolarización? Según esta teoría un conjunto de factores socioeconómicos o también llamados *background* familiar (factores ambientales, nutrición, salud, etc.) y factores escolares (escuela, docentes, currículo, etc.) son los determinantes. Entonces, lo determinante se transforma en determinado. Porque mientras la educación se mantiene, según la teoría del capital humano, como factor de movilidad social y de aumento de renta individual o factor de desarrollo económico, a su vez queda claro que el «factor económico» traducido por un conjunto de indicadores socioeconómicos, es el mayor responsable para acceder y permanecer en un sistema educativo que viabilice tales rentas futuras. De acuerdo a lo antedicho Frigotto habla de la «circularidad» de la teoría del capital humano que desde mi punto de vista es aplicable a la realidad educativa latinoamericana actual.

El papel del Estado en la educación. Los defensores de la perspectiva del capital humano asumían la noción de «inversión» ligada a la existencia de un *Welfare State* que incrementa el gasto público social y que destina cada vez más recursos a lo educativo. De acuerdo con Finkel (p. 273) la expansión del gasto educativo y de la matriz escolar (que realmente ocurrió), fue una necesidad del capital orientada a «retrasar la incorporación de los jóvenes a la población activa (creando) una efectiva válvula de seguridad para mantener y balancear la racionalidad del mercado». Lo que importa es que tal confianza en la expansión del mercado hallaba su correlato en un Estado que de hecho invertía en forma creciente en lo educativo. Esto no significa que los teóricos del capital humano defendiesen este «perverso estatismo», pero sí aceptaban que el protagonismo estatal era importante por la propia expansión del mercado y la creciente demanda de obra cualificada⁶. En este sentido, en América Latina se produce un proceso de reconversión de los Estados-nación. Tal como explica Tiramonti (p. 40), se ha producido una pérdida de legitimidad y relevancia social de los Estados. Esto deriva en una disminución de la autonomía estatal resultado de ceder su capacidad decisoria a los agentes regionales e internacionales. La función estatal hoy se limita a garantizar ciertas condiciones que posibiliten la inserción internacional de acuerdo a los procesos de regionalización y globalización. La educación en América Latina no está ajena a esta nueva realidad. La inserción condiciona a todo

6. Un claro ejemplo de esta preocupación está representado por Schultz, que intentó medir para EEUU, entre 1900 y 1956, el *stock* total de capital educativo. Para ello sumó el ingreso posible no devengado por aquellas personas inscritas en instituciones educativas y los gastos para educación de todo tipo. De esta forma calculó una cifra para la inversión total anual en educación.

nivel el sistema educativo latinoamericano. Es así que el Estado está abocado al desarrollo del capital humano con el fin de generar individuos capacitados técnicamente para posibilitar su inserción en el sistema tanto regional como internacional. La educación es un derecho que debe ser garantizado por un Estado que continúa siendo benefactor en tanto provee y garantiza este servicio. Pero cabe señalar que tal esfuerzo estatal por producir insumos calificados y viables tiene como fin último hacer frente al principio de competitividad. Es evidente que la teoría del capital humano está vigente; ha ampliado su horizonte hacia el terreno de lo regional y de lo internacional a través del proceso de globalización. El resultado visible en América Latina es la implementación de las reformas educativas. Carnoy/De Moura (p. 9) presentan una clara tipología de la reforma educativa, que es muy útil para abordar la situación de la educación en América Latina y el Caribe: reformas por razones de financiamiento; reformas por razones de competitividad; y reformas por razones de equidad. Estos tres tipos de reforma presentan problemas a resolver en vez de soluciones, y generalmente en la realidad se manifiestan de forma híbrida. Más allá de una clara intencionalidad de racionalidad e instrumentalidad en las decisiones que conducen su implementación se han producido desajustes inesperados⁷. Sin embargo la mayor ausencia en los procesos de reforma educativa es la de los actores directamente involucrados: los docentes y los estudiantes. Se centralizan las decisiones a nivel técnico-administrativo, lo que conlleva a que a pesar de la racionalidad (desde el punto de vista de la teoría del capital humano), se pierda el accionar colectivo de los principales actores⁸.

Si se comprende cómo y hasta qué punto la teoría del capital humano ha tenido la realidad educativa latinoamericana, se pueden, primero, analizar desde esa óptica las reformas educativas que están vigentes, y segundo, recuperar la necesidad del sentido de la participación del colectivo social. Porque la participación social no está prevista por dicha teoría, ya que concibe el accionar humano solo en términos racionales e individuales. De esa forma cabe destacar el valor de la investigación sociológica tanto teórica como empírica de la educación latinoamericana, lo que permitiría comprender qué ocurrió en relación con la teoría del capital humano. Vale decir que desde la década del 60 sus dos máximos exponentes obtuvieron el Nobel de Economía (Schultz en 1979 y Becker en 1992) y cómo la misma ha marcado nuestra realidad. En la década del 70 surgió la tendencia crítico-reproductivista, aduciendo que la subordinación de la educación al desarrollo económico la hacía funcional al sistema capitalista poniéndola al servicio de la clase dominante. En los años 80 se criticó aquella «crítica», y se explicó la improcedencia de la tesis que unía directa y mecánicamente la educación con el proceso de desa-

7. Tal como Carnoy/De Moura (p. 9) explican, por ejemplo, en el caso de las «reformas por razones de financiamiento», se logra reducir el costo de la educación en forma inmediata, pero se reduce asimismo la calidad y aumenta la desigualdad de la educación.

8. Un ejemplo de esto es la reforma educativa mexicana que consideró formalmente al sindicato de maestros, pero en la práctica no atendió las necesidades reales que ellos plantearon.

rollo capitalista (y el proceso productivo). El argumento era que el capital no requiere de la escolarización para calificar a la fuerza de trabajo pues éste es autosuficiente y dispone de medios propios. Hoy, a fines de los 90, aún falta comprender que esta teoría solo cobra sustento teórico-práctico si asume la necesidad de la contextualización social trabajando empíricamente con categorías sociales que reflejen la realidad social (Rama, p. 13), ya que toda «imagen societal» implica necesariamente un proyecto económico que puede incluir metas de crecimiento indefinido o limitado, pero sin olvidar que el crecimiento económico es en sí mismo un aspecto del proyecto social.

Bibliografía

- Becker, G.: *El capital humano*, Alianza, Madrid, 1983.
- Blaug, M.: «El estatus empírico de la teoría del capital humano: una panorámica ligeramente desilusionada» en L. Toharia (comp.): *El mercado de trabajo. Teorías y aplicaciones*, Alianza, México, 1983.
- Carciofi, R.: «Acerca del debate sobre educación y empleo en América Latina», Unesco-Cepal-PNUD, Proyecto Educación y Desarrollo en América Latina y el Caribe, DEALC/10, Buenos Aires, 1980.
- Carnoy, M. y C. de Moura: «¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?» en *Propuesta Educativa* N° 17, Flacso, 1997, pp. 6-30.
- Denison, E.F.: «The sources of economic growth in the United States and the alternatives before us», Supplementary Paper N° 13, Committee for Economic Development, Nueva York, 1962.
- Finkel, S.: «El capital humano: concepto ideológico» en G. Labarca (ed.): *La educación burguesa*, Nueva Imagen, México, 1977.
- Frigotto, G.: *La productividad de la escuela improductiva*, Miño y Dávila, Madrid, 1998.
- Mincer, J.: «Investment in Human Capital and Personal Income Distribution» en *Journal of Political Economy*, 8/1958.
- Opertti, R.: «La reforma educativa: reivindicación del Estado benefactor» en *Cuadernos del Claeh* N° 78/79, 1997, Montevideo, pp. 139-159.
- Pescador, J.A.: «Teoría del capital humano: exposición y crítica» en Torres y González Rivera (comps.): *Sociología de la educación*, Miño y Dávila, Madrid, 1994.
- Piore, M.J.: «La importancia de la teoría del capital humano para la economía del trabajo; un punto de vista disidente» en L. Toharia (comp.): *El mercado de trabajo. Teorías y aplicaciones*, Alianza, México, 1983.
- Rama, G.W.: «Educación, imágenes y estilos de desarrollo», Unesco-Cepal-PNUD, Proyecto Educación y Desarrollo en América Latina y el Caribe, DEALC/6, Buenos Aires, 1978.
- Schultz, T.W.: «Investment in Man: An Economist's View» en *Soc. Service Rev.* N° 33, 1959, pp. 109-117.
- Schultz, T.W.: «Capital Formation by Education» en *Jour. Pol. Econ.* N° 68, 1960, pp. 571-583.
- Schultz, T.W.: «Human Capital: A Growing Asset» en *Sat. Rev.* 1/1961, pp. 37-39.
- Schultz, T.W.: *The Economic Value of Education*, Columbia University Press, Nueva York, 1963.
- Schultz, T.W.: «Inversión en capital humano» en M. Blaug (comp.): *Economics of Education*, Penguin, Londres, 1970.
- Tiramonti, G.: «Los imperativos de las políticas educativas de los '90» en *Propuesta Educativa* N° 17, Flacso, 1997, pp. 39-46.
- Toharia, L.: «Introducción» en L. Toharia (comp.): *El mercado de trabajo. Teorías y aplicaciones*, Alianza, México, 1983.

Investigación y toma de decisiones en educación superior

CARMEN GARCÍA GUADILLA

Este trabajo centra su interés en la institucionalización que ha alcanzado la educación superior como campo de estudio en América Latina, y en cómo ha estado entorpecida por la desarticulación que existe entre los distintos espacios donde se producen conocimientos y entre estos y los espacios de toma de decisiones. Para ello se utiliza el enfoque conceptual de las tres esferas –investigación, directores y gestores académicos, y política oficial– que ha sido propuesto para el análisis de las relaciones investigación-toma de decisiones en los países avanzados. Se concluye que, para el caso de América Latina ese enfoque es incompleto, ya que no incluye la presencia de organismos regionales e internacionales, los cuales han tenido un peso específico en el desarrollo de la investigación en la región.

La educación superior como objeto de investigación representa un campo de estudio que se ha ido desarrollando paulatinamente desde hace tres décadas. Si bien emerge como acompañante de la gran expansión de este nivel educativo, no en todos los países ha tenido el mismo grado de desarrollo. Pero incluso en los países en los cuales las bases institucionales se han constituido más firmemente, existe preocupación por su carácter disperso y por la poca articulación entre los distintos espacios de producción y uso del conocimiento.

El grado de institucionalización y las relaciones entre investigación y toma de decisiones han sido temas de debate en reuniones internacionales recién-

CARMEN GARCÍA GUADILLA: investigadora y profesora titular del Cendes (Universidad Central de Venezuela); directora de *Cuadernos del Cendes*; autora de diversas publicaciones de educación superior en América Latina.

Nota: El presente trabajo se benefició altamente con los valiosos comentarios a una primera versión en inglés, realizados por Wietsen De Vries, Angel Díaz Barriga, Manuel Gil Antón, Roberto Rodríguez, José Dias Sobrinho, Marília Morosini, Helio Trindade, Pedro Krotzsch, Gustavo Rodríguez, Elaine El-Khawas, Stefanie Schwarz, Jamil Salmi y Luis Yarzabal.

Palabras clave: educación superior, política institucional, América Latina.

tes¹. Algunos de los resultados de estos eventos pusieron en evidencia que fundamentalmente Estados Unidos y los países de Europa son los que cuentan con mayores niveles de institucionalización de la educación superior como campo de estudio. Si bien EEUU es el país de mayores avances en el desarrollo de programas de posgrado en sus universidades, por su parte muchos países europeos han desarrollado centros de estudios sobre la educación superior, dentro y fuera del espacio académico. En la actualidad la educación superior como campo de estudio cuenta con asociaciones internacionales, revistas especializadas, centros de información e investigación, programas de posgrado y bases de datos². Asimismo esta área de estudio ha desarrollado su propio espacio de discusión a través de conferencias, simposios, etc. Todos estos avances han permitido el desarrollo de un espacio básico de discusión teórica que contribuye a enriquecer el nivel de interpretación y conceptualización indispensable para el avance de la educación superior como objeto de investigación.

Por otro lado, en cada una de las otras regiones, aparte de EEUU y Europa, la educación superior como campo de estudio cuenta también con asociaciones, revistas, centros, posgrados, que dan cuenta de su nivel de institucionalización en cada una de ellas. En el caso de América Latina, las bases institucionales de la investigación sobre educación superior están menos desarrolladas. Sin embargo, el desfase en el que se encuentran los distintos países es muy desigual, y refleja la heterogeneidad que caracteriza también otros aspectos de los sistemas de educación superior. El objetivo del presente estudio es complementar otros existentes sobre el tema de la investigación en educación superior en América Latina³, introduciendo el análisis de la relación investigación-toma de decisiones, y también el papel que en nuestros países tienen los organismos internacionales en los procesos de institucionalización de la educación superior como campo de estudio. Para desarrollar los puntos mencionados se tomó en cuenta el enfoque conceptual planteado por la norteamericana El-Khawwas (1997, 1998). Esta autora propone tres esferas para analizar las

1. Mesa redonda «Educación superior, políticas y prácticas», Tokio, 1997; y simposio «Bases institucionales de la investigación en educación superior: experiencias y perspectivas», Kassel, 1998.

2. Asociaciones internacionales: AIU (Asociación Internacional de Universidades); Chers (Consortio de Investigación sobre Educación Superior); Aupelp (Asociación Internacional de Universidades Francoparlantes); OUI (Organización Universitaria Interamericana); SRHE (Sociedad para la Investigación en Educación Superior). Revistas especializadas: *Higher Education Policy*, *Higher Education Management*, *Higher Education in Europe*, *International Higher Education*, *European Journal of Education*, *The Chronicle of Higher Education*, *Higher Education*, *Studies in Higher Education*, *Journal of Higher Education*, *Minerva*. Centros de información e investigación: Centro para la Información en Educación Superior (formado por la Asociación Internacional de Universidades y la Unesco); Cepes (Centros de Educación Superior de la Unesco, con sede en Europa); Centro Internacional de Educación Superior del Boston College. Programas de posgrado: en EEUU funcionan centenares de programas de posgrado, siendo los más conocidos los doctorados en educación superior de las universidades de Michigan y de Pennsylvania. Bases de datos: la más importante es la WAD (World Academic Database), que combina las bases de información de la AIU y de TRACE (Red Internacional de Información de Educación Superior), Hedbid (base de datos bibliográfica con información de todo el mundo), Orfelius (base de datos de los países europeos).

3. C. García Guadilla 1992, 1996, 1997; Navarro; Silvio.

relaciones investigación-toma de decisiones en la educación superior, que están integradas por: a) los investigadores, principalmente ubicados en posiciones académicas en las universidades; b) los directivos y gestores, responsables de la toma de decisiones en las instituciones académicas; y c) los funcionarios gubernamentales, con responsabilidades de coordinación y gestión en la política oficial de la educación superior a escala nacional.

La mayor o menor distancia entre las diferentes esferas depende de las características particulares de cada país. Así, la experiencia del caso norteamericano es distinta a la del caso europeo de acuerdo con los analistas. En efecto, en EEUU, ha habido un desarrollo importante de la investigación en educación superior, a la vez que la esfera de toma de decisiones se ha caracterizado por tener cambios permanentes en su gestión y dirección, sin embargo, «*el modelo dominante es el de una considerable distancia y desconexión entre las distintas esferas*» (El-Khawas 1997, p. 3). Por el contrario, en Europa la situación parece ser diferente, pues en la mayoría de los casos «*existen lazos estrechos entre investigación y toma de decisiones*» (Teichler, p. 434) La investigación en educación superior en América Latina, como este trabajo muestra, tiene sus propios rasgos específicos. Por un lado, tiende a parecerse más al caso norteamericano que al europeo en cuanto a la separación de los espacios investigación-toma de decisión⁴. Ahora bien, lo que diferencia a América Latina de Europa y EEUU, es que, además de las tres esferas señaladas por El-Khawas para el caso de los países avanzados, en el área existen también organismos regionales e internacionales que aunque facilitan el desarrollo de las bases institucionales de la investigación en educación superior, no necesariamente contribuyen a una vinculación más efectiva entre las esferas de investigación y de toma de decisiones.

Ambito nacional: espacios de investigación y de toma de decisiones

En el espacio de la investigación se considera la esfera de los posgrados y centros y/o unidades de estudios sobre la educación superior. A su vez, en el espacio de la toma de decisiones se considera, por un lado, la esfera de la práctica institucional, y en segundo lugar, la de la política oficial.

Esfera de la investigación. La investigación sobre educación superior (IES) en América Latina surge acompañando la gran expansión que se produce en este nivel educativo a partir de la década de los 60. Dos de los espacios donde se concreta esta presencia son los *programas de posgrado* y los *centros de estudios sobre la educación superior*.

Una de las áreas más privilegiadas en la implantación de los posgrados en América Latina fue la educación, desde donde se desarrollaron estudios en el campo de la educación superior. Países como Venezuela, Brasil y México

4. Aun cuando en algunos países existen académicos que, ejerciendo también el rol de consultores, establecen redes informales de articulación entre las distintas esferas.

comenzaron a crear programas de posgrado en educación desde los años 70, mientras otros como Bolivia y Argentina lo hicieron durante los 90. Solamente algunos posgrados tienen orientación interdisciplinaria, como los de Dirección y Gestión Universitaria, que no están adscritos a ninguna facultad en particular. Sin embargo, poca investigación se realiza en este tipo de posgrado dirigido a directores y administradores universitarios. Están en proceso de creación dos doctorados en educación superior: uno en la Universidad de Morelos (México), y otro en la de Campinas (Brasil), desde donde se espera que contribuyan con investigación de frontera en las respectivas áreas.

Durante estas tres últimas décadas también se crean en algunas universidades de la región centros de estudios en educación superior. México es uno de los países que cuenta con varios centros y unidades de investigación. El más antiguo es el Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que fue creado en 1976. Tiene una biblioteca con fondo especializado en temas educativos y universitarios y un Índice de Revistas sobre Educación Superior (Iresie); cuenta en la actualidad con 66 investigadores, y edita la revista *Perfiles Educativos*⁵. La Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, también en Ciudad de México, cuenta con un Área de Sociología sobre las Universidades, creada en 1987. Entre las actividades que este grupo realizó en los años 90, debe contarse el estudio de la profesión académica, donde participaron 12 universidades, con el apoyo adicional de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México. Los resultados del trabajo fueron tomados en cuenta en el Programa Gubernamental de Mejoramiento de los Profesores. Algunos integrantes de este grupo también participaron en el proyecto internacional sobre la profesión académica auspiciado por la Fundación Carnegie. Otro grupo de investigadores está ubicado en el Departamento de Investigación Educativa (DIE), del Centro de Estudios Avanzados (Cinvestav), Instituto Politécnico Nacional, algunos de los cuales intervinieron en un estudio comparativo sobre las reformas de educación superior en cinco países de la región, financiado por la Fundación Ford, que será referido más adelante. La Universidad Autónoma de Aguascalientes tiene también un Departamento de Educación con un grupo de investigadores bastante calificado dedicado a la educación superior.

En Brasil se encuentran asimismo varios centros y/o unidades de investigación sobre la educación superior. Nupes y Unimep, en la Universidad de San Pablo; GEU, en la Universidad Federal de Río Grande do Sul; Proedes, en la Universidad Federal de Río de Janeiro; Iuperj, en el Instituto Universitario de Río de Janeiro; Nesub, en la Universidad de Brasilia. En 1996 se creó la Raies (Red de Evaluación Institucional de la Educación Superior), responsa-

5. Muchos de los materiales del CESU son accesibles a través de la página <<http://www.unam.mx/cesu>>. Existen planes para que este centro no sea solo de estudios sobre la universidad, sino de estudios de educación y universidad, debido a que no toda la investigación que se realiza actualmente es sobre universidades, ya que cobija a investigadores que pertenecían al Centro de Investigaciones sobre Educación (CISE), que fue absorbido recientemente.

ble de la revista *Evaluación*, que cumple un papel de suma importancia como plataforma de difusión y discusión de tópicos relacionados con la transformación de la universidad, especialmente en lo relativo a evaluación. En 1998, la Raies creó el Centro Interdisciplinario para el Desarrollo de la Educación Superior (Cipedes). Este organismo pretende ser un centro virtual dirigido a establecer una red de investigadores del Brasil y del exterior, a través de diversas modalidades de participación. Otra iniciativa importante en el campo de la educación superior en Brasil ha sido la creación del Banco de Datos Universitas, sobre la producción científica en el campo de la educación superior en Brasil. Este Banco de Datos recoge, desde 1968, más de 5.000 documentos resumidos y categorizados. El proyecto representa un esfuerzo de distintas universidades brasileñas, congregadas en el Grupo Política de Educación Superior de la Asociación Nacional de Investigación y Programas de Posgrado en Educación (Anped). Cuba es otro de los países que tiene un Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior (Cepes) desde hace más de dos décadas, que está ubicado en la Universidad de La Habana, y publica la *Revista Cubana de Educación Superior*.

En Argentina, si bien la inestabilidad institucional durante la dictadura había interrumpido el desarrollo de la educación superior como campo de estudio, las diferentes dinámicas que se producen desde los 90 apuntan a un resurgimiento de esta área. Así se observa que durante la década se crearon nueve posgrados en educación superior en diferentes zonas del país, los que han abierto un espacio de formación, pero también de discusión y producción en aspectos relacionados con este campo de estudio. Por otro lado, surgen diferentes publicaciones, de las cuales cabe señalar la revista *Pensamiento Universitario*. En 1995 se realizó el primer evento nacional sobre Investigación de Educación Superior, el cual logró congregarse a una centena de investigadores de todo el país, produciéndose el primer Directorio de Investigadores de la Educación Superior. Otros países que cuentan con directorios de investigadores de Educación Superior son Brasil y México.

En varios países de la región se han establecido asociaciones de investigadores en educación superior. Estas juegan un importante papel para promover la investigación a través de congresos nacionales que tienen lugar cada uno o dos años. Ejemplos de estas asociaciones son: la Anped, en Brasil, y el Consejo de Investigación Educativa (Comie) en México.

En México se ha creado recientemente la Red Electrónica de Investigadores sobre la Universidad (Riseu), que transmite información pero también genera discusión a través de internet sobre problemas relacionados con esta área. Aunque comenzó siendo una red nacional, su alcance se ha extendido a otros países iberoamericanos.

Otros países de la región, pese a que no tienen centros específicos en el campo de la educación superior, cuentan con investigadores que trabajan en él desde unidades de investigación de ciencias sociales y/o educación. Es el caso

de la Universidad de Costa Rica, de Buenos Aires, Central de Venezuela, Nacional de Colombia, y de Cochabamba, entre otras.

De esta manera, para el periodo 1980-1995 se registran en la región más de 3.500 documentos dedicados a la educación superior, siendo Brasil, México, Venezuela, Chile, Colombia, Argentina, Costa Rica y Cuba⁶, países que cuentan con el mayor número de registros⁷.

Esfera de la práctica institucional. Los directivos y gestores académicos, en muchos casos, desconocen el trabajo que realizan los investigadores, incluidos los de la propia institución. En numerosas oportunidades esto se ha justificado por la poca pertinencia que tienen para ellos los trabajos de los investigadores. Sin embargo, también hay que añadir que los directores y gestores académicos muchas veces se contentan solo con el conocimiento derivado de su propia práctica. Tienden a autoabastecerse con estudios que responden a sus propósitos y necesidades de corto plazo, con una gran inclinación a agruparse alrededor de sus propias asociaciones, como son los consejos de rectores y las asociaciones universitarias, nacionales e internacionales.

Durante la década de los 90, solo algunas asociaciones nacionales de educación superior creadas en décadas anteriores lograron actualizarse y modernizarse⁸. La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de México (Anuies), creada en 1950, es una de las pocas instituciones que continúa teniendo una actividad importante en las políticas de educación superior, en ocasiones con la participación de los propios investigadores académicos. La Anuies no solo lleva a cabo investigación relacionada con la toma de decisiones, sino que también procesa estadísticas actualizadas y edita materiales relacionados con su área de pertinencia.

En casi todos los países existe este tipo de asociaciones. En algunos casos incluyen solamente universidades públicas, pero en otras, públicas y privadas, como la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun), y el Consejo Superior de Chile. Otras como la Federación de Instituciones Mexicanas Privadas de Educación Superior (Fimpes) incluye solamente instituciones privadas. En los casos en los que se hace investigación, esta responde a sus propios requerimientos. Varias asociaciones nacionales tienen publicaciones periódicas. La más antigua es la *Educación Superior* de Anuies, que ha mantenido su periodicidad, lo cual no es muy frecuente en este tipo de organismos. También se cuen-

6. C. García Guadilla 1992.

7. Estos documentos incluyen no solamente investigaciones, sino también informes y otros tipos de publicaciones.

8. Algunas de las asociaciones nacionales de educación superior son difíciles de clasificar en términos de su pertenencia a la esfera de los directivos y gestores académicos o a la esfera de los coordinadores gubernamentales de la política oficial. Ello porque si bien sus miembros pertenecen a la esfera académica y las asociaciones funcionan con total autonomía, son al mismo tiempo financiadas por el Gobierno, y por lo tanto con representación gubernamental.

ta con la colombiana *Cuadernos Ascun*; *Calidad en la Educación Superior*, del Consejo de Educación Superior de Chile; *Análisis*, del Consejo Nacional de Universidades de Venezuela; *Revista CRUB*, del Consejo de Universidades Brasileñas.

Esfera de la política oficial. Esta esfera está constituida por los organismos gubernamentales de planificación, investigación y estadísticas. En los años 60 y 70, coincidentes con la gran expansión de las instituciones de educación superior, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos estableció organismos nacionales de coordinación de la educación superior, y junto con ellos se crearon oficinas técnicas gubernamentales encargadas de apoyar a las coordinaciones con trabajos de planificación, investigación e información estadística de las políticas de educación superior a escala nacional. Con el transcurso de los años muchas de estas oficinas se burocrataron, no pudiendo responder en los momentos actuales a las exigencias de las nuevas demandas en términos de actualización de información y coordinaciones dinámicas y flexibles.

Existe también el caso de países donde la acción del gobierno ha tenido que hacerse en espacios diferentes a los tradicionales, debido a que en un momento determinado estos espacios cuentan con recursos que permiten la contratación de especialistas que se dedican por un tiempo al área de la educación superior. Este fue el caso de Bolivia durante la década de los 90, donde la acción gubernamental para impulsar los cambios en la educación superior, se hizo desde la Unidad de Apoyo a la Educación Superior (Udaes), perteneciente al Ministerio de Desarrollo Humano, y en otro momento, desde la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (Udapso), del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Sin embargo estas experiencias si bien son importantes mientras se implantan, por lo general no son durables. Algunos países han creado nuevas coordinaciones como los consejos nacionales de evaluación y acreditación, que en algunos casos asumen tareas que tenían las coordinaciones anteriores, como garantizar sistemas de información actualizados e informatizados. Entre ellos se pueden mencionar, en Argentina, el Consejo de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau); en México, el Consejo Nacional para la Evaluación (Conaeva) y el Centro Nacional de Evaluación (Ceneval); el Consejo de Acreditación Nacional en Colombia; en Chile, el Consejo Superior de Educación; en Brasil, el Comité Nacional de Evaluación. Algunos de estos organismos si bien tienen apoyo financiero del ministerio, están integrados por sectores universitarios.

También existen programas específicos del gobierno para el mejoramiento de la educación superior que suponen elaboración de estudios sobre este nivel. Entre ellos cabe mencionar, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) en México, y el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (Fomec) en Argentina. Algunos de estos organismos gubernamentales también son responsables de publicaciones, como el *Boletín La Universidad* de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), del Ministerio de Educación de la Argentina.

Otros espacios en el ámbito nacional. *Grupos de trabajo «ad hoc»:* en variadas ocasiones se forman comisiones nacionales de trabajo que son nominadas como grupos «ad hoc» para trabajar como «task force» con objetivos específicos, por un periodo preciso de tiempo. En estos casos se llevan a cabo estudios orientados al propósito de su misión, la mayoría de las veces con la participación de los mejores intelectuales del país. *Centros privados de investigación:* si bien no existen centros privados nacionales dedicados específicamente a realizar estudios sobre educación superior, hay algunos centros de estudios de ciencias sociales que realizan trabajos sobre el tema. Entre las instituciones de este tipo pueden señalarse el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), en Argentina; Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), en Perú; Centro de Investigación en Estudios Sociales (Ciesu), en Uruguay; Fundación Carlos Chagas, en Brasil.



Organismos regionales, subregionales e internacionales

Estos organismos tienen bastante peso en la región, como se observará a continuación. Debido a ello más que pertenecer a una de las tres esferas descritas por El-Khawwas, podría decirse que constituyen otra autónoma.

Iesalc/Unesco. El Instituto Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe de la Unesco, es un organismo que comenzó siendo centro (Cresalc) en 1979, y convertido en instituto en 1997. Fue durante el primer periodo que el centro estuvo más involucrado en la investigación, ya que del total de publicaciones realizadas por ese organismo durante el periodo 1980-1994, alrededor del 90% pertenecen al periodo 1980-1989⁹. Desde mediados de los 80 se publica la revista *Educación Superior y Sociedad*¹⁰, dirigida a investigadores, pero también a directivos y gestores tanto académicos como gubernamentales.

Durante la década de los 90, el Cresalc se orientó más a ser un espacio de búsqueda de consensos para los cambios, que a actividades de investigación. Entre las actividades realizadas en este sentido se llevaron a cabo dos reuniones regionales –una a comienzos y otra a finales de los 90. De estos encuentros se derivó una serie de volúmenes que representan los trabajos presentados por los ponentes invitados. En ese periodo, la investigación en sí, fue realizada por algunas de las Cátedras Unesco, como el estudio comparado de los sistemas de educación superior de la región¹¹.

Banco Mundial. Durante los años 90, el BM otorgó financiamiento en áreas de ciencia y tecnología y, especialmente, para proyectos de reformas de la educación superior en Brasil, México, Venezuela, Chile y Argentina, siendo el de Argentina el de mayores dimensiones. Otros países que están en tratativas para la obtención de un financiamiento destinado a la transformación del sistema de educación superior son Bolivia, Colombia y Uruguay. Estos proyectos de transformación desencadenan una serie de estudios que, aunque de corte pragmático, contribuyen de forma importante al conocimiento del sistema de educación superior. Algunos son realizados por expertos de la sede o por consultores locales e internacionales¹².

Banco Interamericano de Desarrollo. En los años 60, el BID era considerado el Banco de la Universidad¹³. Aun cuando este organismo siguió respaldando

9. C. García Guadilla: «Informe de evaluación y propuestas para el Cresalc», papel de trabajo, Cresalc, Caracas, 1994.

10. En el primer periodo tuvo el nombre de *Educación Superior para América Latina*.

11. *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina, 1996*.

12. Entre los consultores internacionales figuran investigadores de la talla de Simón Schwartzmann, José Joaquín Brunner, Ernesto Schiefelbein.

13. «El Banco ha colaborado con más de 100 universidades, muchas de ellas grandes universidades latinoamericanas; ha asignado a través de los tiempos, más de 700 millones de

proyectos en ciencia y tecnología (CyT) durante las décadas siguientes, se había alejado del apoyo a reformas académicas. La nueva salida a escena del BID dirigida a los procesos de transformación de la educación superior latinoamericana, se produce en 1997 con un documento donde define su línea de acción para la década siguiente (*Educación Superior en América Latina y el Caribe*).

Otros organismos internacionales que desarrollan programas de cooperación con la investigación y/o la formación. Entre las instituciones que han tenido un peso importante en cuanto al financiamiento de investigaciones comparadas en la región, deben mencionarse el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC), de Canadá, y la Fundación Ford de EEUU. El IDRC financió el trabajo comparativo más importante de los 80, sobre los posgrados en América Latina, coordinado por el Cresalc; por su parte, la Fundación Ford lo hizo en los 90 con un proyecto que comparaba financiamiento, legislaciones y reformas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. La Fundación Carnegie auspició un estudio internacional sobre la profesión académica en la década de los 90, con la participación de México, Chile y Brasil, por parte de América Latina.

Otros organismos regionales y subregionales. Estos organismos, en términos generales, tienen como objetivo primordial apoyar las actividades de los directivos y gestores académicos en las instituciones de educación superior. Entre ellos cabe mencionar los siguientes.

Udual (Unión de Universidades de América Latina): fundada hace más de 50 años (en 1949), esta institución, con 165 instituciones miembros de todos los países de la región, es una de las organizaciones más antiguas. Edita varias publicaciones periódicas: *Boletín Udual*, *Gaceta Udual* y *Universidad*. *OUI (Organización Universitaria Interamericana):* creada en 1980, se dedica fundamentalmente a la cooperación entre las instituciones universitarias, siendo uno de los programas más importantes el de Gestión y Liderazgo Universitario (IGLU). Publica *Gestión Universitaria*. *Cinda (Centro Interamericano de Desarrollo):* actualmente, el centro funciona como una red académica internacional que impulsa actividades de cooperación académica aprovechando modalidades de cooperación horizontal. En los 20 años de trabajo, ha publicado más de 50 libros, especialmente en las áreas de gestión y evaluación universitarias. *Flacso* (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y *Clacso* (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) han cumplido un rol esencial en la investigación propiamente dicha (Flacso), o en facilitar espacios de discusión (Clacso) sobre educación superior. Sin embargo estas actividades han tenido periodos de interrupción importantes. En el caso de Flacso el periodo más fructífero estuvo asociado con la presencia de José Joaquín Brunner en la sede de Chile. Otras instituciones subregionales

dólares de manera directa y otros 1.000 millones vía contribuciones en el área de ciencia y tecnología» (E. Iglesias); en Malo/Morley, p. 1.

que promueven programas y actividades de intercambio o de formación son: Csuca (Consejo Superior Universitario Centroamericano); Unamaz (Asociación de Universidades Amazónicas); AUGM (Asociación de Universidades e Institutos del Grupo de Montevideo, Mercosur); Unica (Asociación de Universidades e Institutos de Investigación del Caribe); Programa Multinacional de Educación Superior de la OEA; Pacto Andrés Bello (Ssecab).

Perspectivas disciplinarias y espacios de producción

Las investigaciones sobre educación superior en América Latina se han realizado desde diferentes disciplinas, y éstas han estado asociadas de manera particular a cada una de las diferentes esferas o espacios de investigación versus toma de decisiones. A continuación se hará una breve referencia a cada una de las perspectivas disciplinarias empleadas en los trabajos desde las diferentes esferas, utilizando la clasificación presentada por la *Encyclopaedia of Higher Education* (Clark/Neave, sección V).

En América Latina, la perspectiva de educación superior comparada ha estado asociada al trabajo de los organismos internacionales, especialmente Unesco, Fundación Ford, IDRC, BM, Fundación Carnegie. La perspectiva económica se vincula fundamentalmente con los trabajos realizados o financiados por el BM. La vertiente de análisis político estuvo en principio dirigida —en la década de los 90— al problema de la «evaluación» como política pública, y ha sido financiada por organismos internacionales y nacionales. La perspectiva de la teoría organizacional se ha asociado a los directivos y gestores académicos, así como a algunos investigadores con influencia teórica, en este último caso, de los trabajos de Burton Clark. La investigación desde los estudios de la ciencia ha sido desarrollada fundamentalmente por la esfera académica, que también ha sido responsable de gran parte de la investigación dedicada a estudiar las relaciones de la universidad con el sector productivo. La perspectiva histórica se ha desarrollado por la esfera de la investigación, así como el enfoque sociológico. Los estudios sobre la mujer y la educación superior han sido asociados fundamentalmente a la Unesco y al Servicio Universitario Mundial. En la perspectiva literaria solo se conoce la novela *Tarzán y el filósofo desnudo*, del colombiano Rodrigo Parra.

En términos generales, se podría decir que si bien se ha realizado investigación en la mayoría de las disciplinas, los estudios que mayor visibilidad han tenido son aquellos relacionados con la economía y las políticas públicas, subvencionados por los organismos internacionales, como lo muestra Navarro.

Preguntas y respuestas pendientes

Como se puede observar, en América Latina ha habido una dinámica no del todo despreciable en lo que respecta a estudios sobre educación superior. Sin embargo, muchos de esos esfuerzos no han incidido en un fortalecimiento institucional como campo de estudio. Esto puede deberse a la confluencia de

distintos motivos, siendo quizás el más importante la multiplicidad de espacios desde donde se producen estudios, y una falta de comunicación entre ellos. Aparecen como necesarias, entonces, las acciones que garanticen bases institucionales sostenibles y mayor articulación investigación-toma de decisiones. La pregunta pendiente –debido a que las respuestas dependerán de las situaciones específicas de cada país– es si estas acciones deben estar orientadas a la creación de centros de estudios –aunque sea de pequeñas dimensiones– que garanticen convergencia y articulación de las investigaciones producidas en las diferentes esferas, o más bien se debe fortalecer la creación de redes formales e informales que aseguren versatilidad y cooperación entre las distintas esferas.

Aun cuando las categorías de las esferas propuestas por El-Khawas son útiles para entender las relaciones investigación-toma de decisiones, existen otros espacios, como los organismos internacionales, que son difíciles de ubicar en alguna de las tres áreas consideradas. El papel que juegan esas organizaciones no solamente se aplica a países como los nuestros, sino también a los países industrializados que pertenecen, por ejemplo, a la OCDE, ya que estos organismos tienen su propio espacio de investigación, diferente al de las esferas desarrolladas por la autora en referencia.

Una mirada a la educación superior como campo de estudio a escala internacional nos permite apreciar que ha sido un área dominada por la cultura académica anglosajona. Un breve análisis de las referencias usadas en los capítulos dedicados a la citada quinta sección de Clark/Neave, nos indica que del total de 1.020 referencias que tiene esta sección dirigida específicamente a la educación superior desde las distintas áreas del conocimiento, son todas en inglés, excepto 13 en alemán, 3 en francés, 3 en ruso y 1 en italiano. En cuanto al origen de los autores, ninguno pertenece a América Latina, y probablemente lo mismo debe ocurrir con otras regiones diferentes a EEUU y algunos países de Europa. Esto plantea la cuestión de si el desarrollo conceptual de este campo de estudio no estará respondiendo a la realidad restringida de ciertos países occidentales, y dejando de lado realidades muy diferentes de otras partes del mundo, con diferentes culturas académicas. Aunque quizás la cultura académica sea una de las culturas más internacionalizada, no está claro que las culturas académicas nacionales puedan reducirse a una sola cultura, la anglosajona, especialmente cuando lo sociopolítico está fuertemente implicado en las prácticas académicas de los países. Sin embargo, también esta es una respuesta pendiente, pues las actuales tendencias de internacionalización son tan grandes que bien podría ser que en estos momentos la presencia de una cultura académica internacional sea cada vez más fuerte. Otra pregunta pendiente que de alguna manera se articula con la anterior, se relaciona con cómo las nuevas tecnologías de la información y la comunicación influyen en la educación superior como campo de estudio en una perspectiva más ampliamente global, pero a la vez debiendo responder a necesidades locales y culturas específicas. La última interrogante tiene que ver con la pertinencia de la educación superior como campo de estudio en la

actual sociedad con alto valor educativo en la que estamos cada vez más inmersos. En este nuevo contexto, la educación superior permanente (en sentido intensivo y extensivo, a toda la sociedad y todas las edades), se esparcirá más allá del sistema formal, confundándose con otros espacios de aprendizaje de la sociedad. ¿Cómo entonces deberá ser entendida la educación superior en tanto campo de estudio en este nuevo contexto?

Referencias

- Altbach, Philip y Jan Sadlak: *Higher Education Research at the Turn of the New Century. Structures, Issues, and Trends*, Unesco-Garland, Paris-Nueva York-Londres, 1997.
- Banco Mundial: *Higher Education: Lessons of Experience*, Washington, 1994.
- BID: *Higher Education in Latin America and the Caribbean*, Strategy Paper, Washington, 1997.
- Clark, Burton y Guy Neave: *The Encyclopaedia of Higher Education*, Pergamon Press, Londres, 1992.
- Cresalc/Unesco: *Nuevos contextos y perspectivas*, Caracas, 1992.
- Cresalc/Unesco: *Plan de acción para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Caracas, 1998.
- Díaz Barriga, Angel: *Informe de Actividades 1997-1998*, CESU-UNAM, México, 1998.
- El-Khawas, Elaine: «Research, Policy and Practice: Understanding the Linkage Mechanisms» trabajo presentado en el panel *The Relationship among Research, Policy and Practice in Higher Education*, Tokio, 3-5/9/1997.
- El-Khawas, Elaine: «Higher Education Research, Policy and Practice: Patterns of Communication and Miscommunication», trabajo presentado en el symposium internacional *The Institutional Basis of Higher Education Research-Experiences and Perspectives*, Kassel, 1-2/9/1998.
- García Guadilla, Carmen: «Mirada al futuro a partir de una visión retrospectiva» en Cresalc/Unesco: *Nuevos contextos...*
- García Guadilla, Carmen: *Conocimiento, educación superior y sociedad*, Nueva Sociedad-Cendes, Caracas, 1996.
- García Guadilla, Carmen: «Research on Higher Education in Latin America and the Caribbean» en Altbach/Sadlak.
- García Guadilla, Carmen: «Latin America: The Research on Higher Education in a Transformation Context» en Ulrich Teichler (comp.): *Higher Education Research and Its Relationships to Policy and Practice*, Pergamon Press, Londres (en prensa).
- Iesalc/Unesco: *Propuesta de plan estratégico para el desarrollo del Iesalc*, Caracas, 1998.
- Krotsch, Pedro, María Catalina Nosiglia y Olga Pisani (coords.): *La universidad como objeto de investigación*, Universidad de Buenos Aires, 1996.
- Malo, Salvador y Samuel Morley: *La educación superior en América Latina. Testimonios de un seminario de rectores*, BID-Udual, Washington-México, 1996.
- Morosini, Marília C.: «Desafíos da construção/consolidação de uma rede acadêmica de la educación superior», papel de trabajo, Puerto Alegre, 1998.
- Morosini, Marília C. et al.: *A produção científica sobre educação superior em Brasil, 1968*, GT Política de Educação Superior-Anped, Puerto Alegre, 1999.
- Navarro, Juan Carlos: «Una agenda de investigación en educación superior para América Latina: explorando las consecuencias de diversas perspectivas disciplinarias» en *Sociológica* N° 36, 1998.
- Salmi, Jamil (Banco Mundial): entrevista telefónica, Caracas-Washington, 7/1/1999.
- Silvio, José: «La investigación sobre educación superior en América Latina y el Caribe: un estudio introductorio» en *Educación Superior y Sociedad* vol. 6 N° 1, Cresalc-Unesco, Caracas, 1995.
- Teichler, Ulrich: «Comparative Higher Education: Potentials and Limits» en *Higher Education* vol. 32 N° 4, 1996.
- Yarzabal, Luis (Iesalc/Unesco): entrevista en Caracas, 28/12/1998.

La ironía de la educación en América Latina

ALDO MASCAREÑO

La educación, sujeta desde la Independencia a los intentos modernizadores ilustrados, no logró observar la diversidad cultural de América Latina. En el siglo XIX a través de la distinción *barbarie/civilización* y en el siglo XX bajo la fórmula del *Estado docente*, la educación cedió ante la fuerza unificadora de fines económicos o políticos. La actual complejidad de las sociedades latinoamericanas rechaza aquella unidad y exige para la educación un nuevo rol: la preparación para la coordinación de diferencias. El objetivo de la igualdad social, impulsado desde la educación y vigente por dos siglos, deja su lugar a una integración pragmática donde cada instancia pasa a ser entendida desde su particularidad.

Al menos desde el siglo XIX el pensamiento latinoamericano ha depositado en la educación sus esperanzas de igualdad y justicia social. Como el camino más confiable de movilidad y desconcentración del poder político, la educación inicialmente pareció construir un puente seguro entre la oscuridad de una tradición juzgada antihistórica y las fulgurantes luces de una modernidad en ciernes. Los liberales decimonónicos insertos en la esfera del Estado la ungieron como fuente de virtud, límite entre la barbarie y la civilización, inagotable manantial de certezas sustraídas a la ciencia positiva, la veneraron, la convirtieron en tarea nacional y en instrumento de ilustración y creciente bienestar. Luego, y sin haber logrado secularizar la sociedad, el *Estado docente* la invocó como antídoto contra la abismante pobreza originada en los propios esfuerzos de destradicionalización y en los intentos modernizadores y desarrollistas.

Sin embargo, cerca de dos siglos de educación no bastaron para eliminar la pobreza. Entretanto el progreso, preso de su linealidad, perdió capacidad inter-

ALDO MASCAREÑO: sociólogo chileno, cursante del doctorado en Sociología por la Universidad de Bielefeld, Alemania.

Nota: Agradezco a Marcelo Arnold (Universidad de Chile) y Lucas Sierra (Universidad de Cambridge) sus valiosos comentarios al texto. Las traducciones al español de los textos citados son mías.

Palabras clave: educación, universidad, América Latina.

pretativa de las diferencias sociales y las instituciones republicanas siguen en medida considerable sujetas a asambleas militares, corrupción e inoperancia en la orientación de la sociedad. Entre aquel tiempo y el actual, entre la construcción de los Estados nacionales y la globalización del mercado, tuvo lugar una transformación estructural y semántica que situó a la educación, en tanto instrumento y puerta de acceso a la igualdad, ante sus propios límites, los límites de una alta complejidad social imposible de proyectar como totalidad en el presente de los programas y estrategias educativas. Educar no puede tener ya por finalidad aprehender la inteligibilidad del mundo, su unidad moral o su esencia histórica, pues toda unidad y toda esencia violentan una actualidad contingente en sus fundamentos y variada en sus expresiones. América Latina sabe de esta variedad. Es tradición en la selva amazónica y racionalidad en la urbe; magia de curanderos y causalidad de científicos. Es identidad religiosa y monetarización mercantil; es democracia y autoritarismo, pobreza y riqueza. América Latina es diferencia. La ironía de la educación consiste en renunciar a su anhelo de uniformidad social que la guió desde la organización de las repúblicas, para encontrar su legitimidad en la diferencia que quiso absorber. Paradojalmente, debe negarse a sí misma para ser lo que siempre pretendió ser, una fuente de interrogantes válidas ante la facticidad de un mundo cambiante. Solo por esa vía logrará acceder a una nueva posición en el seno de cada una de las distintas esferas de vida, evitando a la vez ser cautivada por la diversidad e inmediatez de los saberes prácticos. De no emprender esta transformación, la educación se sitúa a las puertas de una severa crisis; al hacerlo, entra por completo en ella, pues debe cuestionar profundamente su modo de observación del mundo y, ante todo, su observación de sí misma.

Unidad de la educación y diferencia en el siglo XIX

Deslumbrados por la expansión de la Revolución Francesa, el desafío de organizar los Estados nacionales y la oportuna colaboración que prestaba para ello el espíritu evolucionista de la época y la naciente filosofía positiva de Comte, el pensamiento latinoamericano del siglo XIX intentó reducir las diferencias internas de las nacientes sociedades latinoamericanas por medio de la unidad de los fines educativos. Se trataba de una tarea que concernía no solo al ámbito educativo, pues en el contexto post-independentista orden social, Estado y educación representaban esferas indisolubles. La unidad de la educación era a la vez unidad de una imagen de sociedad plasmada en un Estado centralizado y portador de virtud republicana ante una periferia revestida de tradición, fuese ella popular, campesina, étnica o ligada a las ataduras de un antiguo orden colonial. Bajo el lema positivista «orden y progreso», los Estados nacionales parecían haber encontrado la fórmula que les permitiría distinguir entre unidad y diferencia en las sociedades latinoamericanas. Su observación pretendía hacer de la diferencia solo aquello que debía ser absorbido por la unidad: el campo por la ciudad, la tradición por el progreso, el caos por el orden, la barbarie por la civilización. Organizar a las naciones consistía en otorgarle coherencia a la existencia social, una cohe-

rencia de inspiración jerárquica, sustentada en principios causales y concéntrica en su concepción del poder político. Ciertamente mucho de ello había sido heredado de los siglos coloniales, sin embargo, el entusiasmo positivista de la época le otorgó legitimidad *científica* a la supresión de las diferencias –antes apoyada en el absolutismo monárquico– y transformó a la educación en el principal instrumento para llevarla a cabo. La instrucción pasó a ser una fuente de perfectibilidad, la imagen optimista de un progreso social de impronta darwiniano-spenceriana y la principal responsabilidad de todo buen gobierno. Durante el periodo colonial la esfera educativa había descansado principalmente en la Iglesia, y aun cuando el universalismo de la Compañía de Jesús garantizaba una cierta apertura a la diferencia, la educación en aquel periodo –señala Gonzalbo– «podía contemplarse como vehículo unificador de la población o como medio para acceder al humanismo cristiano» (p. 227). La expulsión de la Orden y la centralización borbónica cimentaron el camino para que, una vez lograda la independencia, la educación fuese un problema de atención estatal. En tanto límite entre caos y orden, entre el mero actuar y la acción virtuosa, la educación se instituyó en directriz del proceder republicano. Andrés Bello expresó con claridad este interés a mediados del siglo XIX: «Yo ciertamente soy de los que miran la instrucción general, la educación del pueblo, como uno de los objetivos más importantes y privilegiados a que puede dirigir su atención el Gobierno; como una necesidad primaria y urgente; como la base de todo sólido progreso; como el cimiento indispensable de las instituciones republicanas» (1981b, p. 10). El entusiasmo gubernamental no tardó sin embargo en convertirse una forma renovada de unificación ajena a la incorporación de la diferencia. El modelo no era ahora la España castellana, sino una Europa revolucionaria, científicista y orientada al progreso. La educación se constituyó entonces en la fuerza responsable de configurar una sociedad civil impregnada de moral republicana y a la vez abierta a la aceptación de «un consenso jerárquico impuesto desde arriba» (Botana, p. 488).

A este fin sirvió también la distinción barbarie/civilización en tanto principio ordenador de los fines educativos. En su afamado *Facundo* (1845), Sarmiento destacó el valor de la educación formal para purificar y acercar al gaucho hacia el modelo civilizatorio europeo. Tal visión había sido anunciada pocos años antes, cuando, al decir de Sarmiento, todo aquello que tuviera lugar fuera del espacio urbano no podía ser sino barbarie (pp. 229-232). Los patrones educativos propios de este estado de *barbarie* reproducían un orden tradicional que el consenso jerárquico unitario no podía aceptar: mujeres en labores domésticas, hombres en trabajos agrícolas y niños en tareas del campo. Aunque más moderadamente, el propio Bello había apoyado años antes la necesidad de procesar estas diferencias por medio de la unidad de una educación estatal: «Es urgente hacer participar de estos bienes [de la educación] a los habitantes de las provincias y de nuestros campos, y en esto trabaja incesantemente el Gobierno» (Bello 1981a, pp. 36-37). Interés similar demostraba Alberdi, quien si bien dejaba buena parte de la tarea civilizadora a la expansión de las relaciones comerciales, no dudaba de la necesidad de una intervención educativa para transformar costumbres tradicionales

profundamente arraigadas (Salvatore, p. 97). El fin educativo en Alberdi consistía nuevamente en una homogeneización de las diferencias socioculturales presentes en lo indígena, en los contextos campesinos y en las formas híbridas que entonces se consolidaban, como la religiosidad popular. Por su parte, el chileno Francisco Bilbao veía en la educación un sendero seguro para alcanzar la secularización definitiva de las sociedades latinoamericanas, impregnadas de un antiliberalismo heredado de siglos coloniales y del catolicismo hispánico (Zea). Paradojalmente, el ataque liberal de Bilbao era a la vez una defensa del unitarismo educativo del Estado y de su rol desdiferenciador y *desencantador*: «Los gobiernos deben pues generalizar lo que la ciencia presenta claro, sin símbolo; basta de mentiras. Esta es la lógica del tiempo y de la revolución. Fomentar las creencias y las formas pasadas es retrogradar» (p. 90). También característica del Perú hacia los 60, es la síntesis educación-modernización, cuya concreción, al decir del general Castilla en su segunda presidencia (1860-1862), recaería «sobre las escuelas prácticas de las artes y de las industrias que podrían sacar al país del estado de impotencia e inercia y podrían transmitir el espíritu del avance de los tiempos modernos» (en Anderle, p. 427). Similar es el caso de Brasil, donde la educación hacia fines de siglo debía apuntar a reemplazar la cultura imperial tradicional formada en torno de las grandes plantaciones por una cultura industrial (De Oliveira). En tanto en México, el sistema público de educación durante el gobierno de Juárez (1867-1876), implementado por el ministro Barreda buscaba, según sus palabras, «borrar rápidamente toda diferencia racial y de otro origen en medio de los mexicanos» (Anderle, p. 429).

Probablemente las palabras de Barreda reseñen mejor la forma que adopta la observación de la sociedad desde la esfera educativa durante el siglo XIX: educar consiste en absorber la diferencia fáctica presente en las sociedades latinoamericanas por medio de una unidad idealmente construida y representada por el progreso técnico, la formación de una sociedad civil republicana, la emulación del comportamiento urbano europeo, la civilización de toda barbarie. El liberalismo de esta empresa formativa es, no obstante, un supuesto dudoso, válido únicamente en oposición al conservantismo monárquico o religioso, pero absolutamente nulo en cuanto a la incorporación de la diferencia en sus esquemas de entendimiento o acción. La educación en el siglo XIX buscó ser la vía de liberación de espíritus presos de la herencia colonial, sin embargo solo reemplazó la unidad de la tradición por la unidad de una forzosa modernización. Según Morandé esto evidenciaría una alienación de las elites latinoamericanas en relación con el *ethos* histórico continental; si no lo hace, al menos demuestra su incapacidad para procesar la diferencia.

Unidad de la educación y diferencia de la sociedad en el siglo xx

Con el cambio de siglo el positivismo no dejó de hacer sentir su influencia sobre la agenda educativa de las sociedades en formación. Por el contrario, las estructuras decimonónicas se consolidaron, constituyendo sistemas educativos orientados —en palabras de Newland— «a la regeneración de la socie-

dad y la erradicación de la diversidad cultural» (1994, p. 454). El nuevo siglo enfrentó, además, el despliegue de fuentes alternativas de diferenciación. A la rechazada multiplicidad cultural se agregaba la heterogeneidad surgida del proceso de diferenciación funcional. Ante todo, el desarrollo del capitalismo había contribuido a ello. Los actores se multiplicaban día tras día. La propia educación generaba profesores y alumnos en un sentido moderno, las relaciones económicas transformaban al campesinado en proletariado y al criollo en empresario, y la política daba origen a una burocracia administrativa creciente, a actores de representación colectiva y a las futuras masas del populismo. Como efecto de esta transformación, el tradicionalismo del campo se trasladó a la ciudad en forma de pobreza, y a poco andar, sin disponer de un Estado social como soporte, devino miseria. Con todo ello, la demanda educativa aumentaba y la importancia estratégica del tema para la mantención del orden social era cada vez más clara; más aun cuando la Revolución Rusa había demostrado que en condiciones de opresión, la pobreza podía subvertir tal orden. El Estado, en la línea del positivismo latinoamericano clásico, asumió su tarea conservadora y se convirtió en Estado docente, centralizando la función educativa. El pluralismo no contaba entre sus fines pedagógicos, ante todo a raíz de la herencia positivista, pero también a causa del centralismo estatal que absorbía gran parte de los recursos económicos (ibíd., pp. 455-456). Más aún, el sistema educativo entró hacia los años 30 en un fuerte proceso de jerarquización estructural que lo diferenció definitivamente como sistema especializado al interior de la organización estatal. La figura del ministro y los consejos educativos como entes reguladores de operaciones de las escuelas públicas, se hicieron comunes en los gobiernos latinoamericanos. Sin embargo, la educación siguió sujeta al control político. Fue periferia de una estructura concéntrica cuyo eje era el Estado. No logró acceder a un nivel de reflexividad que le permitiera observar la diferencia cultural, social y política existente, y actuar en consecuencia.

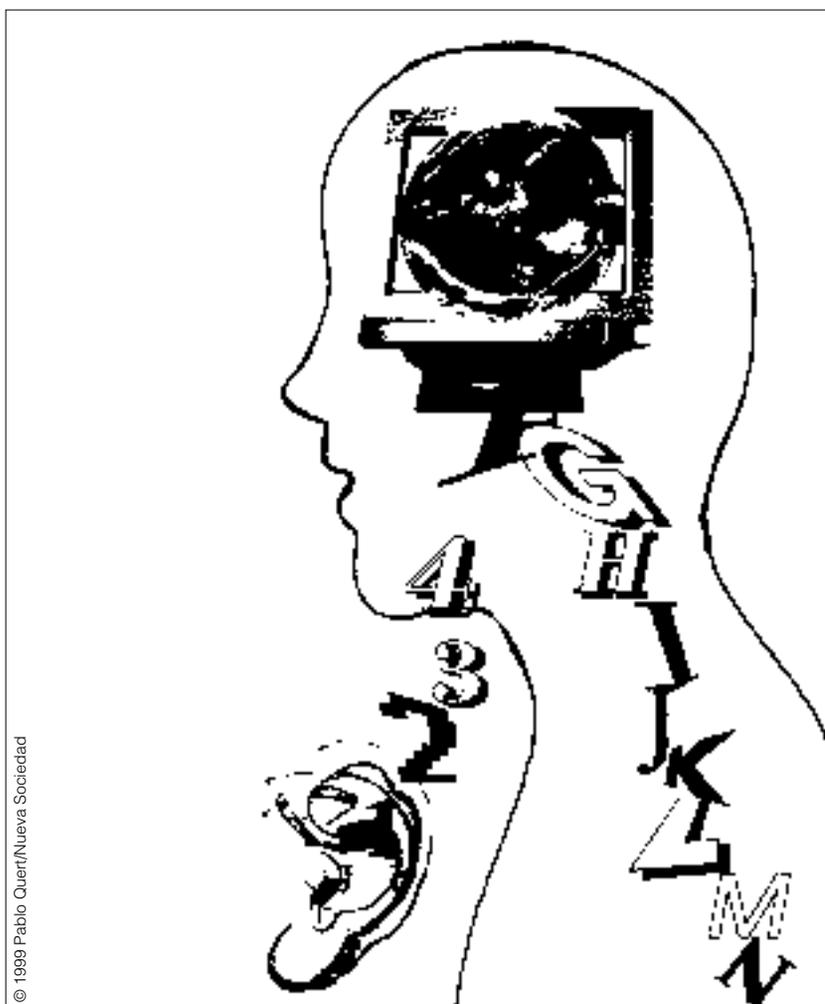
Ante esta unidad de la educación, surgen excepciones que dirigen la atención hacia la diferencia de la sociedad. El diagnóstico de José Ingenieros en el cambio de siglo es una de las primeras reflexiones que puso en relación la emergente diferenciación funcional con el papel de la educación. Para Ingenieros, el énfasis educativo debía trasladarse a la universidad y su relación con el entorno social (p. 346). La integración nacional seguía siendo una función educativa central, pero ahora tenía que ser juzgada sociológicamente por su adaptación a la diferencia. De cualquier modo, lo indígena no se integraba al modelo. Para ello hubo que esperar hasta Mariátegui. En opinión del intelectual peruano, una política de educación pública debía reconocer la particularidad de las formas culturales indias y resituarse su rol en el desarrollo histórico latinoamericano, sin por ello renegar de la tradición hispanista o de las vertientes europeas llegadas con la inmigración (Weinberg). Igualmente atento a concebir la cuestión educativa desde el punto de vista de la diferencia fue Paulo Freire. La observación educativa de Freire (1970) es la del *oprimido*, no la del Estado, no la de la jerarquía. Su objetivo es traspasar a la comunidad el proceso educativo, pues la habitual transmisión de cono-

cimientos no puede reemplazar la praxis de su generación en el seno del grupo social del cual surge (Riemann). Ello es lo que finalmente lleva a la superación de la opresión y a la comprensión de la educación como práctica reflexiva. Los sistemas educativos, en tanto, presos de las estructuras concéntricas de la política, escuchaban solo de lejos estos rumores de diferencia. Los esfuerzos de descentralización iniciados en los años 60 apuntaban más bien a un problema administrativo antes que al contenido semántico de planes y programas (Hanson 1972; Fischer), y aun cuando la incorporación de lenguas indígenas al proceso de aprendizaje comenzó a gozar de mayor reconocimiento, las experiencias exitosas en esta línea, aún en los 90, son limitadas (Mar-Molinero; Newland 1995). La educación latinoamericana del siglo xx no cumplió su promesa libertaria, y ha sido más bien una fuerza conservadora ante la explosión de diferencias. Ha buscado su absorción antes que su coordinación. En el contexto social actual, sin embargo, estrategias como ésta solo pueden ser miradas con sospecha, pues vestir la absorción de diferencias con un velo democrático no está alejado en su esencia de la intolerancia de las armas. Para situarse en la complejidad social latinoamericana a comienzos de un nuevo siglo, la educación necesita pasar de la unidad a la diferencia, es decir, requiere asumir la ironía de su presente negando su identidad unitaria para reconstruir su legitimidad.

Pedagogía de la diferencia y educación reflexiva

El problema central de la modernidad latinoamericana contemporánea es la coordinación de la alta complejidad social producida especialmente luego de las transformaciones estructurales del ámbito económico, de los procesos de redemocratización política y de la preponderancia alcanzada por los conflictos culturales. Una dinámica centrífuga ha presionado sobre las estructuras concéntricas de la política y ha puesto en duda su capacidad de orientación de la sociedad. Bajo su alero, la educación, que siempre entendió la integración social como una reducción de diferencias, como homogeneización de la variedad, no puede ya dar respuesta a las actuales condiciones de existencia presentes en Latinoamérica. Desde la economía de mercado se desarrolla una clase media ligada a la actividad empresarial, actores de preponderancia trasnacional, grupos tecnocráticos con poder de decisión, diversos tipos de consumidores y una pobreza crónica excluida de las operaciones de mercado. En la política, el surgimiento de orientaciones intrapartidarias diferenciadas y de diversos grupos de interés antes no conocidos (ambientalistas, feministas, populares, indígenas y de derechos humanos) son también un reflejo de esta nueva complejidad. Paralelamente el carácter incompleto de las transiciones democráticas lleva en muchos casos a delinear propuestas de inspiración liberal sobre un trasfondo autoritario, o al despliegue de liderazgos neopopulistas como el de Chávez en Venezuela, el de Lavín en Chile o, en sus inicios, el de Menem en Argentina. Y desde el ámbito cultural, el desarrollo de medios de comunicación de masas, las pretensiones de autonomía de movimientos indígenas, el aumento de grupos religiosos no-católicos (sobre todo evangélicos) y la creciente disputa de la esfera pública entre

actores constituidos y emergentes, revelan el nuevo estado de la diferencia en América Latina. Ante esto, ¿puede la educación seguir observando la sociedad desde la unidad? Ciertamente no. Es necesaria una reorientación de la observación educativa desde la unidad hacia la diferencia, de modo tal que ella logre entender su relación con la complejidad como un proceso de coordinación y no de nivelación. La propia inclusión lograda por la educación mediante la certificación, es observada ahora desde la diferencia, pues en condiciones complejas como las descritas, la integración social no ha de concebirse como reducción de diversidad y fomento de semejanzas, sino como coordinación pragmática de las observaciones intransparentes y mutuamente excluyentes de distintos actores sociales. Para la educación esto supone básicamente tres procesos: a) renunciar a su anhelo de igualdad defendido desde tiempos coloniales y preparar con miras a la coordinación de diferencias; b)



ampliar el alcance de la praxis educativa hacia el procesamiento de la diferencia; y c) introducir reflexividad en las operaciones pedagógicas.

Propósito: de la nivelación a la coordinación. Cualquier intento de nivelación de diferencias sociales debe asumir una posición de observación precisa desde la cual se juzga el tipo y alcance de la nivelación. Hemos visto que en la historia latinoamericana la educación adoptó ideales de la modernidad clásica para llevar a cabo sus prácticas niveladoras: progreso técnico, igualdad, homogeneidad cultural y el desarrollo de la sociedad civil fueron sus principales motores. La orientación de la educación hacia la coordinación supone, en cambio, la adopción de una *observación de segundo orden* que permita reconocer las diferencias y facilitar su acoplamiento. El concepto de observación de segundo orden remite a una observación de observadores, es decir, al examen de las diversas opciones que adoptan distintos actores sociales en un contexto definido (Luhmann, p. 766 y ss.). Para promover una coordinación efectiva, esto es de importancia vital, pues la observación de segundo orden permite a la educación sensibilizar el modo de observación de forma tal que el individuo entienda su propia visión como una posición alternativa y contingente entre otras, con las cuales, producto de su contingencia, no hay posibilidad de relación jerárquica y solo queda la opción de una coordinación pragmática de las diferencias. Al autoritarismo político latinoamericano ciertamente le ha faltado esta sensibilización del modo de observación, aun cuando sería impropio afirmar que solo el autoritarismo utilizó al sistema educativo (entre otros medios) para la anulación de la heterogeneidad. En tanto la educación ha estado siempre sujeta al examen político, las perspectivas de nivelación se han impuesto regularmente sobre las de coordinación.

Esto exige la autonomía de la educación en relación con el Estado. Para ello no es suficiente una descentralización administrativa del sistema, intentada en variados países (Newland 1995). El problema es programático, pues se busca sensibilizar el modo de observación de las diferencias, y operativo, dado que la educación no puede (nuevamente) sucumbir a la observación política para distinguir entre amigos y enemigos de la libertad, entre defensores y adversarios del progreso. En tal sentido, para coordinar no basta con educar. Se requiere de estructuras estatales aptas para la expresión de diferencias, de una esfera pública que logre diferenciar entre poder económico y opinión, y de actores capaces de elevar su mensaje hasta un umbral de visibilidad que lo haga perceptible. Sin embargo, en tanto la educación siga sujeta a premisas de nivelación, no podrá capacitar a la sociedad para coordinar la confrontación de diferencias derivada de la creciente complejidad de las sociedades latinoamericanas y de sus fuertes desequilibrios estructurales, como la pobreza o los problemas democráticos. Esto, en el mediano plazo, dará origen a crisis de complejidad cada vez más fuertes, es decir, a confrontaciones inmanejables de actores concretos. Durante dos siglos la educación latinoamericana no preparó a la sociedad para el reconocimiento de lo indígena, ignoró su diferencia. La gravedad del caso de Chiapas en México o la creciente complejidad del problema mapuche en Chile demuestran cómo este

rechazo puede transformar la falta de coordinación en crisis. Indudablemente a toda democracia le es común un cierto nivel de conflictos, pero también toda democracia debe contar con actores preparados para observarlos, comprenderlos y resolverlos. La educación se hará cargo de este problema cuando su propósito cambie desde la nivelación a la coordinación de diferencias, cuando introduzca el futuro en su evaluación del presente y advierta que sin preparación para los conflictos de la complejidad, las alternativas se reducen a una evolución arbitraria o a un regreso al autoritarismo.

Alcance: de la unidad a la diferencia. Para coordinar diferencias se debe conocer su composición, por ello el alcance de los programas educativos debe ampliarse hacia el procesamiento de la creciente complejidad en América Latina. Hemos ya identificado tres esferas donde la complejidad ha logrado altos niveles de desarrollo: la económica, con el despliegue de las operaciones de mercado, la política, con los procesos de redemocratización, y la cultural, con las pretensiones de autonomía de diversas instancias parciales. En la esfera económica, la problemática del consumo y la *dualización* de la sociedad (Torres) plantean crecientes desafíos. Dadas las condiciones globalizadas del mercado, el consumo se ha transformado en un espacio culturalmente conflictivo que no debe ser descuidado por la observación educativa. Apoyándose en las propuestas de García Canclini en torno de la relación entre ciudadanía y consumo, Osorio remite a esta nueva área de interés educativo: «Una estrategia de educación [supone] reconocer la diversidad de formas de consumir existentes en la sociedad, las modalidades de relación de las personas con el mercado, las fuerzas integrativas del consumo y las exclusiones provocadas por el libre (¿feroz?) mercado» (p. 26). Más allá de si es libre o feroz, importante es que el mercado en la región ha generado un tipo de exclusión de consecuencias más dramáticas que la política o religiosa, y que lleva a un distanciamiento creciente entre riqueza y pobreza. Torres teme que las condiciones actuales de la educación en Latinoamérica reproduzcan esta dualidad: «Con estos procesos de diferenciación crecientes, el sistema educativo se convertirá más bien en otra forma de exclusión antes que de inclusión, reflejando la dualidad de la sociedad» (p. 29).

Bajo condiciones de alta complejidad pretender la igualdad a través de la educación (u otra instancia) es un objetivo altamente improbable. Para enfrentar esta dualización parece más adecuado guiar los planes educativos por conceptos como el de *discriminación positiva*, «la estrategia inversa –al decir de García-Huidobro– a aquello que hasta ahora ha sido hecho en el sistema educativo. Supone aplicar un tratamiento desigual para obtener resultados crecientemente similares» (p. 213). Particularmente en Chile se han desarrollado iniciativas bajo este concepto, de las cuales el Programa de Mejoramiento de la Calidad en las Escuelas Pobres es la más conocida. El Programa contempla un tratamiento diferenciado para las escuelas con menos recursos, tanto en el área rural como urbana. Del mismo modo, la educación bilingüe apunta en esta dirección. Experiencias de este tipo han tenido lugar principalmente en Paraguay, Perú y Bolivia (Newland 1995), aun cuando en ocasiones se han

convertido en el primer paso de procesos de asimilación a las formas culturales dominantes (Mar-Molinero).

En la esfera política es probablemente donde más relevancia tiene el paso de la educación desde la unidad a la diferencia. Más allá de la concentración administrativa del sistema y de los intentos descentralizadores durante las transiciones democráticas, el problema consiste en determinar si la educación dispone de herramientas para observar la diferencia. Según Hanson, los casos de Argentina, Colombia y Venezuela responden positivamente a esta inquietud: «Se introdujeron nuevos materiales de enseñanza que enfatizaban valores de democracia, educación cívica, tolerancia, de pensamiento crítico y del valor inherente del conocimiento» (p. 447). Ciertamente este es un paso relevante, sin embargo, la tolerancia es más bien un concepto neutralizante, y con el descrédito de la noción de ideología, el propio pensamiento crítico pierde vigencia: si nada (o todo) es ideológico no hay posición para ejercer la crítica, o hay tantas posiciones como críticas, lo que produce de nuevo un efecto neutralizante. En este sentido, parece más apropiado insistir en la observación de segundo orden para el sistema educativo, pues ella no solo *tolera* o evalúa (metacríticamente) las diferencias, sino que también permite procesarlas, es decir, busca sus formas de acoplamiento y coordinación a partir del examen de sus particularidades. Probablemente la educación multilingüística pueda ser un modelo para ello. No se trataría entonces de lenguajes en sí, sino de *juegos de lenguaje* en el sentido wittgensteiniano, los que atañen a los distintos movimientos sociales o a las diversas realineaciones políticas de la nueva complejidad latinoamericana. En el ámbito cultural, uno de los temas educativos más relevantes de esta nueva complejidad radica en el despliegue de los medios de comunicación. Dada la alta disponibilidad de aparatos de radio y televisión en buena parte de Latinoamérica, una orientación de la educación hacia estos campos parece, al menos, aconsejable. Por ahora ciertamente es difícil esperar en América Latina un acoplamiento de medios y educación al estilo BBC en Inglaterra o ZDF en Alemania. Por otro lado, una utilización pedagógica masiva de tecnologías informáticas es todavía un objetivo lejano. Más aún, el dilema que debe enfrentar la educación es la fuerza desdiferenciadora de la *cultura de masas* transmitida por los medios. La cultura de masas, en su expresión latinoamericana actual, cumple una función de nivelación o neutralización de diferencias, transformándose en tal sentido en una instancia de *contra-modernidad*, es decir, en una fuente de certezas y de deslegitimación de las interrogantes (Beck). Puesto que en un contexto social complejo la educación está fundamentalmente sujeta a interrogantes y se construye por medio de ellas, el procesamiento de la cultura de masas al interior del sistema educativo como una alternativa cultural entre otras también posibles, se transforma en tarea prioritaria.

Pedagogía: de la certeza a la reflexividad. Cuando se tiene certeza no es necesaria la reflexividad. En el pasado, la educación pareció encontrar esa certeza en el concepto de progreso y en las pretensiones de homogeneidad cultu-

ral, sin embargo, la diferencia fue más fuerte que las tendencias concéntricas, y hoy la certeza de la pedagogía latinoamericana puede solo transformarse en reflexividad en torno de la diferencia. Reflexiva es una intervención social, en este caso pedagógica, cuyo rasgo fundamental radica en «la capacidad de reconocerse a sí misma como tal y de reconocer que los intervenidos definen, a partir de sus propias distinciones, el mundo social en el que operan y dentro del cual está incluida la misma intervención que los quiere transformar» (Mascareño, p. 2). En América Latina los intentos metodológicos de la Nueva Escuela fueron pioneros en la introducción de reflexividad en el contexto pedagógico: el niño dejaba de ser un sujeto pasivo y se incorporaba a un proceso de relaciones horizontales (Newland 1995, p. 108). Ciertamente las innovaciones de Freire cuentan también como modelos de pedagogía reflexiva, donde enseñanza y aprendizaje se confunden para dar origen a un espacio generativo de conocimiento emergente. Pero más allá de estos proyectos, la jerarquía ha primado en la pedagogía latinoamericana. Fue precisamente esta falta de reflexividad la que llevó a Illich a trazar su pesimista diagnóstico de las perspectivas de escolarización en la región: «América Latina contemporánea necesita un sistema escolar no más de lo que necesita vías de ferrocarril» (p. 63). Sin reflexividad, la función pedagógica se ritualiza y se desenvuelve con independencia de la particularidad de sus actores, pierde temporalidad e historicidad. En Latinoamérica, buena parte de los fundamentos de esta falta de reflexividad educativa deben ser buscados en el lado externo de la educación, a saber, en la alta centralidad del Estado a lo largo de la historia. Para ejercer reflexividad se requiere ante todo autonomía, una autonomía de la que el sistema educativo no ha disfrutado en su relación con la política. El imperativo estatal de la homogeneidad cultural y la definición de la identidad nacional, hicieron de la educación una técnica rígida antes que una estrategia flexible. Probablemente la nueva posición descentralizada de la política, permita a la educación elevar sus niveles de reflexividad, siempre y cuando los esfuerzos del mercado por ocupar el lugar que la política dejó vacante no supongan que la pedagogía adopte ahora la racionalidad económica como parámetro para reducir diferencias. Con todo, la complejidad juega a favor de la educación, pues al situar a la diferencia como condición de cualquier acción, todo intento de conducción centralizada, sea de la política o de la economía, se ve obstaculizado. Solo reconociendo este contexto desigual, la educación encontrará el sentido de su unidad, asumiendo y a la vez resolviendo su ironía, es decir, renunciando a la certeza de su mensaje para encontrar una nueva legitimidad.

Bibliografía

- Anderle, Adam: «El positivismo y la modernización de la identidad nacional en América Latina» en *Anuario de Estudios Americanos* vol. XLV, 1988, pp. 419-484.
- Beck, Ulrich: *Die Erfindung des Politischen*, Suhrkamp, Frankfurt, 1993.
- Bello, Andrés: «Discurso del Presidente de la República a las Cámaras legislativas en la apertura del Congreso Nacional de 1833» en *Obras Completas* vol. XIX, La Casa de Bello, Caracas, 1981a, pp. 33-45.

- Bello, Andrés: «Discurso pronunciado en la instalación de la Universidad de Chile el día 17 de septiembre de 1843» en *Obras Completas* vol. XXI, La Casa de Bello, Caracas, 1981b, pp. 3-21.
- Bilbao, Francisco: «Sociabilidad chilena» en Sergio Grez: *La 'cuestión social' en Chile. Ideas y debates. Precursores (1804-1902)* [1844], Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Santiago, 1995, pp. 66-92.
- Botana, Natalio: «Las transformaciones del credo constitucional» en Antonio Annino, Luis Castro y François-Xavier Guerra: *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja, Zaragoza, 1994, pp. 473-494.
- De Oliveira, Lauro: *Estórias da Educação no Brasil: de Pombal a Passarinho*, Editora Brasileira, Río de Janeiro, 1972.
- Fischer, Kathleen: *Political Ideology and Educational Reform in Chile, 1964-1976*, University of California, Los Angeles, 1979.
- Freire, Paulo: *Pedagogy of the Oppressed*, Herder and Herder, Nueva York, 1970.
- García-Huidobro, Juan: «Positive Discrimination in Education: Its Justification and a Chilean Example» en *International Review of Education* vol. 40 N° 3-5, 1994, pp. 209-221.
- Gonzalbo, Pilar: *Historia de la educación en la época colonial*, Colegio de México, México, 1990.
- Guerra, François-Xavier: «La desintegración de la monarquía hispánica: revolución de independencia» en Annino, Castro y Guerra: *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja, Zaragoza, 1994, pp. 195-227.
- Hanson, Mark: «Educational Reform in Colombia and Venezuela: An Organizational Analysis» en Thomas La Belle (ed.): *Education and Development: Latin America and the Caribbean*, University of California, Los Angeles, 1972, pp. 247-270.
- Hanson, Mark: «Educational Reform and the Transition from Authoritarian to Democratic Governments: The Cases of Argentina, Colombia, Venezuela, and Spain» en *International Journal of Educational Development* vol. 17 N° 4, 1997, pp. 439-448.
- Illich, Ivan: «The Futility of Schooling in Latin America» en La Belle, ob. cit., 1972, pp. 61-70.
- Ingenieros, José: *Antiimperialismo y nación* [1895], Siglo XXI, México, 1979.
- Luhmann, Niklas: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt, 1997.
- Mar-Moliner, Clare: «Language Policy in Multi-Ethnic Latin America and the Role of Education and Literacy Programmes in the Construction of National Identity» en *International Journal of Educational Development* vol. 15 N° 3, 1995, pp. 209-219.
- Mascareño, Aldo: «Intervención reflexiva: una nueva estrategia para la coordinación en el campo de las políticas sociales de infancia y juventud», Serie Documentos de Trabajo N° 258, CEP, Santiago, 1996.
- Morandé, Pedro: *Cultura y modernización en América Latina*, Encuentro, Madrid, 1987.
- Newland, Carlos: «The Estado Docente and its Expansion: Spanish American Elementary Education, 1900-1950» en *Journal of Latin American Studies* N° 26, 1994, pp. 449-467.
- Newland, Carlos: «Spanish American Elementary Education 1950-1992: Bureaucracy, Growth and Decentralization» en *International Journal of Educational Development* vol. 15 N° 2, 1995, pp. 103-114.
- Osorio, Jorge: «Globalización, ciudadanía y consumo: dilemas educativos» en *Convergence* vol. XXIX N° 4, 1996, pp. 22-29.
- Riemann, Margot: *Paulo Freire. Bilanz einer Konzeption*, Verlag für Interkulturelle Kommunikation, Frankfurt, 1990.
- Salvatore, Ricardo: «Tres discursos de mercado en América Latina, 1750-1990» en *Revista de Historia de América* N° 117, 1994, pp. 83-116.
- Sarmiento, Domingo Faustino: «The Dual Society: Argentina» [1842] en Sheldon Liss y Peggy Liss: *Man, State and Society in Latin American History*, Pall Mall Press, Londres, 1972, pp. 228-233.
- Torres, Carlos: «La educación pública, las organizaciones de maestros y el Estado en América Latina» en *Revista Paraguaya de Sociología* N° 32, 1995, pp. 7-37.
- Weinberg, Gregorio: «Mariátegui y la educación» en *Cuadernos Americanos* vol. 3 N° 51, 1995, pp. 37-47.
- Zea, Leopoldo: «The Struggle for Intellectual Emancipation» en Sheldon Liss y Peggy Liss: *Man, State and Society in Latin American History*, Pall Mall Press, Londres, 1972, pp. 264-275.

Políticas y significados conflictivos

CATHERINE WALSH

Hay un nuevo discurso de la interculturalidad en América Latina, resultado principalmente de las movilizaciones y demandas indígenas de los años 90 y las recientes reformas constitucionales y educativas que reconocen el carácter nacional pluriétnico y pluricultural. La pregunta crítica que examina este ensayo es hasta qué punto este nuevo discurso ya oficializado en varios países de la región, representa un cambio real que toma en cuenta la jerarquía y la hegemonía histórica, o más bien significa una nueva estrategia de dominación cultural que tolere, controle y desmovilice la diferencia. Por medio de una discusión sobre los antecedentes educativos, los planteos políticos indígenas y el lenguaje y propósito de las recientes reformas, intenta contribuir a la búsqueda por comprender e implementar la interculturalidad y construir naciones plurales.

El discurso no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación sino aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere adueñarse uno

M. Foucault, El orden del discurso

Hay un nuevo discurso público y oficial en América Latina fundamentado en la diversidad cultural y la necesidad de promover una convivencia entre blanco-mestizos, indígenas y negros, reflejado en recientes reformas educativas y constitucionales y resultado, en gran parte, de movilizaciones y de la participación política indígena. En una región donde la integración y la homogeneidad cultural han funcionado históricamente como elementos esenciales en la formación del Estado-nación y en el progreso hacia la modernidad y donde la diferencia cultural ha sido vista como impedimento para el desarrollo, este nuevo discurso sobre lo pluriétnico y pluricultural –y le llamo discurso porque todavía no hay una práctica que le acompañe– es trascendente.

CATHERINE WALSH: doctora en Educación; docente en estudios culturales latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Quito.

Palabras clave: educación bilingüe, interculturalidad, pueblos indígenas, Ecuador, América Latina.

La *interculturalidad* juega un rol central en este discurso, apuntando la necesidad de construir una interacción y convivencia entre la diferencia, redefiniéndose y ampliándose de las convenciones que han controlado sus primeras apariciones dentro de la educación bilingüe indígena. Y es precisamente en este proceso de redefinición y ampliación de las políticas del Estado, por un lado, y el campo volátil de las políticas identitarias y reivindicativas por el otro, que emerge el conflicto central y actual –el de repensar, como dice Gilroy en referencia a otros contextos geográficos, la diferencia cultural a través de nociones de jerarquía y hegemonía¹; o, como dice Jameson, de utilizar la diversidad de establecer un nuevo modelo de dominación cultural posmoderna².

Caben las preguntas escépticas: ¿existe un interés genuino de los Estados latinoamericanos en considerar el significado histórico, social, económico y político de la diferencia cultural y en construir la interculturalidad –no solo entre individuos sino entre sus propias estructuras e instituciones sociales, políticas y jurídicas?; ¿cómo debe leerse que la interculturalidad, por un lado, siga siendo demanda reivindicativa de los pueblos que confrontan discriminación, racismo y desigualdad, y por el otro viene entrando en el léxico oficial como algo que el Estado se compromete a fomentar en el ámbito nacional, incluyendo las reformas educativas?

En el uso cada vez más amplio de la interculturalidad y particularmente en su uso ya «oficial», encontramos un conflicto de significados, políticas y metas que tiene sus raíces en asuntos de poder, en el debate sobre la diferencia cultural y en planteos y proyectos políticos y sociales muy distintos. El propósito del artículo es iniciar una reflexión crítica sobre los significados y políticas conflictivas de la interculturalidad dentro del nuevo espacio y discurso latinoamericano de «lo pluri». Por medio de una discusión sobre sus antecedentes en la educación intercultural bilingüe, los planteos de los proyectos políticos indígenas de los años 90 y las recientes reformas constitucionales y educativas, pretende contribuir a la comprensión e implementación de la interculturalidad y a la construcción de naciones verdaderamente plurales.

Antecedentes históricos: la educación intercultural bilingüe

Aunque no hay evidencia sobre cuándo exactamente la interculturalidad entró en el léxico latinoamericano, sabemos que empezó a tener utilidad dentro del campo educativo, específicamente de la educación indígena bilingüe al principio de los años 80. En la Reunión Regional de Especialistas sobre Educación Bilingüe (México, 1982) se recalca la necesidad de establecer políticas

1. P. Gilroy: «Los estudios culturales británicos y las trampas de la identidad» en Curran, Morley y Walkerdine (comps.): *Estudios culturales y comunicación. Análisis, producción y consumo cultural de las políticas de identidad y el posmodernismo*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 81.

2. F. Jameson: *Teoría de la posmodernidad*, Tortta, Madrid, 1996, p. 28.

nacionales de plurilingüismo y multietnicidad, implicando entre otras cosas, «la oficialización nacional o regional de las lenguas étnicas» y una política educativa global de cada país que contemple

No solo el apoyo a los programas formulado por y para las etnias, sino ... un esfuerzo orgánico de reinterpretación de carácter y de conformación pluricultural y multiétnica del país a fin de que la población pueda tener una visión correcta y no discriminatoria del conjunto social, de su historia y de sus proyecciones futuras.³

De allí salió la recomendación de cambiar el referente hasta ese entonces usado en la *educación bilingüe «bicultural»*, por la *educación «intercultural» bilingüe* dado que una colectividad humana nunca llega a ser bicultural debido al carácter global e integrador de la cultura, y por el carácter histórico y dinámico de la cultura siempre capaz de incluir nuevas formas y contenidos en la medida que nuevas condiciones de vida y necesidades así lo requieran⁴. La adopción del término intercultural, utilizado primero en los países andinos, fue asumida no como deber de toda la sociedad sino como reflejo de la condición cultural del mundo indígena, «preparando al educando para actuar en un contexto pluricultural marcado por la discriminación de las etnias indígenas»⁵. De allí que la interculturalidad empezó a asumir dentro de la educación indígena bilingüe un significado reivindicativo.

La incorporación de lo intercultural también tiene otros referentes. En el Ecuador, el Estado lo utilizó en la reforma constitucional de 1983, donde se dispone que «en los sistemas de educación que se desarrollan en las zonas de predominante población indígena, se utilice como lengua principal de educación el quichua o la lengua de la cultura respectiva y el castellano como lengua de *relación intercultural*». Con esta incorporación establece una de las primeras políticas educativas sobre «lo intercultural», una política con sentido singular y unidireccional: de indígenas hacia la sociedad blanca-mestiza, y no viceversa, y tampoco entre los distintos pueblos y nacionalidades originarias. Más que simple reflejo de una política nacional-integracionista, esta noción singular y unidireccional refleja una política educativa internacional en la cual la educación bilingüe es asumida como transicional, de integrar a los niños indígenas a la sociedad nacional y a la lengua oficial y dominante. En cambio, las organizaciones indígenas generalmente la entienden como proceso y práctica que intenta romper con la historia hegemónica de una cultura dominante y otra subordinada, para reforzar las identidades tradicionalmente excluidas y buscar espacios de autonomía. Y es por esta diferencia que la educación bilingüe ha sido considerada por los poderes dominantes como terreno conflictivo.

3. Instituto Indigenista Interamericano: «América Indígena, Informe Final», Reunión de Especialistas sobre Educación Bicultural Bilingüe, III, vol. XLII, México, 1982, p. 335.

4. Citado en F. Chodi: «Avances, problemas y perspectivas de la pedagogía bilingüe intercultural» en *La educación indígena en América Latina. México-Guatemala-Ecuador-Perú-Bolivia*, Tomo II, PEBI-Abya Yala, Quito, 1990, p. 473.

5. *Ibid.*, p. 477.

Como práctica que confronta la problemática de políticas educativas integracionistas, homogeneizantes y colonializantes y a las relaciones desiguales de poder, la educación bilingüe concebida y propuesta por indígenas tiene un carácter claramente identitario y reivindicativo. Y aunque en distintos momentos y países los indígenas han hablado del desarrollo de procesos de relación de doble vía basados en el respeto, y de legitimidad mutua con otros sectores sociales, el elemento de lo propio frente a la sociedad dominante sigue siendo lo más constante y central, inclusive en el uso y entendimiento de la interculturalidad en la medida en que permite un control sobre las relaciones culturales ausente en la interculturalidad forzada y obligada durante siglos de opresión. No obstante, un problema poco considerado es el trastorno de lo propio debido al flujo actual entre lo urbano y lo rural y el desplazamiento desde las comunidades a las ciudades donde hay una escasa generalización de la educación bilingüe.

El conflicto alrededor de la educación bilingüe y la interculturalidad es sobre el propósito y control de la educación y sobre la relación impulsada con «la sociedad nacional», es decir, sobre la direccionalidad e intención de la interculturalidad, conflicto histórico reflejado en el intento de muchas comunidades de formar sus propias escuelas donde podían desarrollar y fortalecer la lengua y cultura maternas, y la organización de la comunidad además de proveer enseñanza del castellano para permitir acceso a la cultura dominante. A pesar de sus limitaciones presupuestarias, muchos de estos programas comunitarios tuvieron muy buenos resultados aunque los Estados nunca lo reconocieron.

La gestión comunitaria no es el único antecedente de la educación bilingüe. También había una fuerte influencia de ONGs, iglesias, especialmente el Instituto Lingüístico de Verano, y otros organismos nacionales e internacionales, muchos de ellos con intereses aliados, pública o privadamente, a los del Estado, y con fines culturales muy distintos a los de los indígenas.

En varios países de la región el uso del término interculturalidad fue inicialmente promovido más por organismos extranjeros y educadores blanco-mestizos que por las propias organizaciones y comunidades indígenas. En el Ecuador, por ejemplo, surgió el «Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe» (EIB), convenio firmado en 1986 entre la GTZ, de Alemania, y el Gobierno ecuatoriano, enfocado a la elaboración de una propuesta curricular, con material didáctico de educación primaria, que brindara capacitación y apoyo a las organizaciones indígenas para la promoción educativa y cultural que difundió la idea de la educación *intercultural* bilingüe dentro de las organizaciones y comunidades indígenas y dentro del Estado. El propósito era extender el enfoque educativo desde lo propio hacia la sociedad nacional, proporcionando posibilidades igualitarias a los alumnos indígenas en el campo pedagógico por medio de la integración de elementos de las dos culturas⁶.

6. M. Abram: *Lengua, cultura e identidad. El Proyecto EBI 1985-1990*, PEBI-Abya Yala, Quito, 1992, p. 139.

La GTZ asumió un papel importante al generalizar el referente de la EIB en el Ecuador, inclusive dentro de las demandas y los proyectos políticos indígenas. Este referente se oficializó con la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe en 1988, y luego con la Reforma de la Ley de Educación en 1992. La influencia de GTZ, además de otros organismos internacionales, también ha sido notable en otros países de la región como Perú y Bolivia. En Bolivia, donde la oficialización de la EIB fue más lenta, los antecedentes incluyen convenios del Ministerio de Educación con la AID (Agencia Internacional para el Desarrollo) de Estados Unidos (1976-1981), el Banco Mundial (1978-1980) y Unicef (1988-1992); aquél último con su proyecto también denominado PEBI, cubrió 30 núcleos escolares con 140 escuelas y 400 maestros en áreas quechuas, aymaras y guaraníes, capacitando docentes inclusive en el nivel de posgrado en un programa creado en Puno (Perú) con el apoyo de GTZ⁷. De esta manera podemos decir que la interculturalidad tiene su trascendencia trasnacional. El financiamiento y coordinación de GTZ de una maestría andina en Bolivia sobre interculturalidad, su asesoría en relación con la interculturalidad en las reformas educativas de Bolivia y Guatemala, y su trabajo continuo en Ecuador y Perú son ejemplos adicionales y actuales.

Con la adopción jurídica y administrativa de la EIB por algunos gobiernos latinoamericanos a finales de los 80 y a principios de los 90 –resultado en gran parte de demandas y de luchas indígenas– el rol y la responsabilidad estatales formalmente cambiaron, y con ello el término «intercultural» asumió un espacio institucionalizado. El caso del Ecuador es muy distinto porque con la oficialización de la EIB se estableció una cogestión en la que las organizaciones indígenas nombran los funcionarios y mantienen autonomía en el manejo de la EIB respecto del Ministerio de Educación y Cultura. Sin embargo, permanece la tensión sobre el manejo, control y propósito de programas evidenciada en la falta de voluntad política y presupuestaria de los gobiernos de turno, como también la falta de apoyo para ampliar y fortalecer la capacitación administrativa y la formación docente. A pesar de su base jurídica y el reciente reconocimiento constitucional de la pluriculturalidad, la EIB en el Ecuador, al igual que en otros países, queda marginada frente a la continua hegemonía cultural y educativa, situación que se ha complicado aún más en el contexto neoliberal donde la responsabilidad estatal se reduce a favor de la privatización y la descentralización.

Desde sus comienzos, la interculturalidad ha significado una lucha en la que han estado en permanente disputa asuntos como identificación cultural, derecho y diferencia, autonomía y nación. No es extraño que uno de los espacios centrales de esta lucha sea la educación, porque más que una esfera pedagógica, es una institución política, social y cultural, el espacio de construcción y reproducción de valores, actitudes e identidades y del poder histó-

7. X. Albó: «Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia», junio 1998, inédito.

rico-hegemónico del Estado. Pero la educación no existe aislada de otras instituciones de la sociedad o de las amplias esferas económicas y políticas. Los indígenas lo han demostrado al integrar sus demandas educativas a sus luchas territoriales, sociales, económicas y políticas. Los levantamientos de 1990 y 1992 en Ecuador, la marcha por territorio y dignidad de 1990 en Bolivia, las demandas presentadas por los mayas y otras naciones guatemaltecas en los Acuerdos de Paz, la rebelión zapatista y sus exigencias en los Acuerdos de San Andrés, así como las recientes movilizaciones de los mapuches en Chile sirven como ejemplos. Desde el Estado hay ejemplos también: la estrecha relación establecida en el Perú entre educación bilingüe y Reforma Agraria en 1972⁸ y los recientes proyectos estatales-neoliberales de descentralizar y privatizar la educación, entre otros⁹.

De hecho, la presencia establecida por los indígenas en los 90 frente a los gobiernos latinoamericanos ha politizado la diferencia étnico-cultural, situándola no como problema indígena sino como problemática nacional. Como veremos a continuación, ello también ha ampliado y politizado el significado y el espacio discursivo de la interculturalidad.

La interculturalidad y el movimiento indígena ecuatoriano

En el más reciente *Proyecto Político de la Conaie* (Confederación Nacional de Identidades Indígenas del Ecuador), de 1997, la interculturalidad se presenta como uno de los nueve principios políticos e ideológicos. Como se detalla,

El principio de la interculturalidad respeta la diversidad de Pueblos y Nacionalidades Indígenas y demás sectores sociales ecuatorianos, pero a su vez demanda la unidad de éstas, en el campo económico, social, cultural y político, en aras de transformar las actuales estructuras y construir el Nuevo Estado Plurinacional, en un marco de igualdad de derechos, respeto mutuo, paz y armonía entre las Nacionalidades.¹⁰

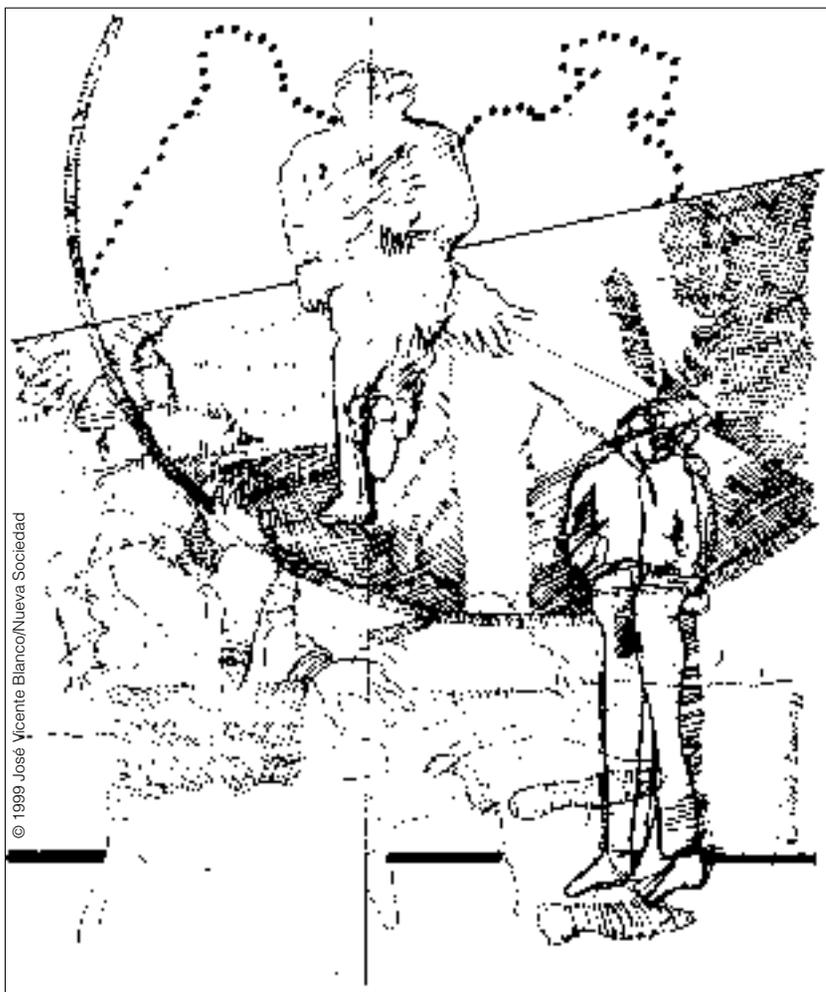
Por medio de su participación en la vida política a través de la formación del Movimiento Pachakutik y las elecciones legislativas de 1996¹¹, y posteriormente en el desarrollo de instrumentos concretos para la reforma constitucional y la construcción de un Estado Plurinacional, las organizaciones indígenas venían concretando la importancia de reconformar el ámbito público incluyendo el establecimiento de alianzas y relaciones entre todos los grupos sociales y la construcción de estructuras y aparatos que asumieran la plura-

8. L. Citarella: «Perú» en *La educación indígena en América Latina. México-Guatemala-Ecuador-Perú-Bolivia*, Tomo II, PEBI-Abya Yala, Quito, 1990, p. 47.

9. Ver A. Puiggrós: «Educación neoliberal y quiebre educativo» en *Nueva Sociedad* N° 146, 11-12/1996, pp. 90-101.

10. Conaie: *Proyecto Político*, Quito, 1997, p. 12.

11. Con solamente 10 semanas de campaña y con el Movimiento registrado en solo 12 de las 21 provincias, Pachakutik ganó 75 puestos a nivel nacional, provincial y local en 1996, de los cuales solo 11 no eran indígenas; v. C. Walsh: «La interculturalidad en el Ecuador: visión, principio y estrategia indígena para un nuevo país» en *Revista Identidades* (Iadap-Convenio Andrés Bello) N° 20, 1999, pp. 133-142.



© 1999 José Vicente Blanco/Nueva Sociedad

lidad del país. Como señala Verdesoto, eso implica una política que se sustente en «el acceso a la igualdad y en ratificación de la diferencia»¹².

La formación de un nuevo Estado pluricultural y plurinacional requiere de una estrecha comunicación entre los diversos sectores, así como también de una amplia colaboración para reformar e «interculturalizar» las diversas estructuras e instancias que conforman el mismo Estado. En sus contribuciones a la mesa de concertación sobre las propuestas del movimiento indígena a la reforma constitucional, Galo Ramón discute este cambio en el discurso indígena desde el refortalecimiento de la cultura propia hacia la interculturalidad:

12. L. Verdesoto: «Prólogo» en *Aportes al tema de los Derechos Indígenas*, mesa de concertación sobre las propuestas del movimiento indígena, Conaie, Quito, 1998, pp. 3-5.

En el nuevo discurso indígena hay un énfasis en la interculturalidad en diversos aspectos: jurídica, educativa, lengua y salud. Se plantea en todos los casos «armonizar o tender un puente comunicacional con la cultura mestiza», es decir, a diferencia del pensamiento fundacional que solo planteaba acceder a otras culturas para reforzar la propia, aquí se mantiene la tesis anterior, pero se amplía a la idea de construir una relación de comunicación con las otras sociedades, como esfuerzo de una y otra parte, o la necesidad de la vigencia simultánea de una pluralidad de visiones de un Estado Unitario.¹³

Concretamente, este nuevo énfasis implica, entre otras cosas, armonizar y coordinar el derecho indígena y el derecho nacional (como también el individual y el colectivo), extender la educación intercultural bilingüe a todos los ecuatorianos y promover el castellano y el quichua o sus respectivas lenguas dentro de las áreas culturales, como lenguas de relación intercultural¹⁴. A diferencia de ideas anteriores que centraban la interculturalidad principalmente entre los propios indígenas, los presupuestos para la reforma constitucional estaban dirigidos al conjunto de la sociedad, aportando «a la construcción de una propuesta civilizadora alternativa, a un nuevo tipo de Estado y una profundización de la democracia»¹⁵. Los planteos de la Conaie a la Asamblea Nacional Constituyente posicionaron la interculturalidad como principio importante en los procesos de construir el Estado plurinacional en todos sus aspectos.

[Para] que la nueva Constitución sea realmente el reflejo fiel de la realidad del país: responda realmente a los principios de una real democracia, por lo tanto es imprescindible sentar las bases de una sociedad pluricultural, en consecuencia el principio de la interculturalidad debe constituirse en la columna vertebral de las reformas estructurales y superestructuras, es decir, en su forma como en su contenido, de no hacerlo, toda reforma seguirá excluyendo y desconociendo la diversidad, la existencia de los doce pueblos indios que coexistimos en este país.¹⁶

En este sentido la interculturalidad fue concebida y planteada como eje transversal para todos los actos e instancias de la gestión pública, como proceso estratégico que buscaba una real integración entre los ecuatorianos basado en un derecho de igualdad social, cultural, política y económica. Los derechos colectivos reconocidos en la reforma constitucional, como también en el Convenio 169 de la OIT, aprobado finalmente en abril de 1998, son instancias concretas.

A pesar de las acusaciones de divisionistas y separatistas, en el Ecuador son los indígenas quienes lograron a mediados de los 90 alianzas políticas y sociales con otros sectores, imprimiendo renovada fuerza a los movimientos sociales. La inserción de su protesta en el espacio de lo cultural y en la vida cotidiana, sumada a su nueva participación política es prueba de lo que Martín-Barbero denomina una apertura a una socialidad nueva, más ancha y

13. G. Ramón: «Avances en la propuesta del país plurinacional» en *ibíd.*, pp. 48-64.

14. Aunque la reforma constitucional da oficialidad a las lenguas indígenas en sus respectivos territorios, el castellano sigue siendo la única lengua de «relación intercultural».

15. G. Ramón: *ob. cit.*, p. 60.

16. Conaie: *ob. cit.*, p. 12.

menos dividida¹⁷. Sin embargo, la paradoja surge, como veremos a continuación, en su incorporación a las políticas del Estado.

La interculturalidad en las reformas gubernamentales

La inserción oficial de la interculturalidad se ha extendido últimamente en reformas constitucionales y acuerdos legales en Bolivia, Ecuador y Guatemala, donde promover la interculturalidad en el ámbito de la sociedad es ahora obligación de los gobiernos. En el Ecuador, por ejemplo, según la reforma constitucional de 1998, el Estado fomentará la interculturalidad, inspirará sus políticas e integrará sus instituciones de acuerdo con los principios de equidad e igualdad de culturas. También introduce 15 derechos colectivos, reconoce las autoridades, el derecho consuetudinario y la autonomía dentro de circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por ley, formula una política nacional e intercultural de salud y garantiza el sistema de educación intercultural bilingüe y el impulso de la interculturalidad en el sistema nacional de educación. Aunque las implicaciones de esto no son del todo comprendidas y reconocidas por el Congreso y el Gobierno, hay razones para creer que éste usa la nueva cobertura constitucional para establecer políticas de manipulación con instituciones y dirigentes indígenas, causando división dentro del movimiento¹⁸.

En el Ecuador, al igual que en otros países, esta incorporación de la interculturalidad dentro de las políticas de Estado es paradójica. Por un lado parece ser un paso importante para construir instituciones plurales y otro tipo de sociedad, pero por el otro, lleva el peligro de ser una estrategia de doble juego –reconocer las diferencias étnico-culturales y a la vez debilitar la diferencia y las luchas sociopolíticas y culturales para socavar la movilización y la resistencia. Parte del problema es que pese a la incorporación de la diversidad, los nuevos proyectos aún están «atrapados en viejos conceptos» y no existe una real voluntad política no solo para reconocer la multiculturalidad sino para arbitrar las medidas pertinentes en términos de que ésta tenga posibilidades reales de desarrollo¹⁹.

También hay otros elementos en juego. En el nuevo discurso de «lo pluri» que los avances jurídicos han propugnado, las luchas históricas y los conflictos sobre dominación y poder están muchas veces olvidados, negados y ocultados, sustituidos por un nuevo imaginario utópico, nacional e «intercultural» –en algunos países ya televisado– donde se supone una igualdad, respeto y

17. J. Martín-Barbero: «Identidad, comunicación y modernidad en América Latina» en H. Herlinghaus y M. Walter (eds.): *Posmodernidad en la periferia*, Langer Verlag, Berlín, 1994, p. 103.

18. Entrevista con Luis Macas, director del Instituto Científico de Culturas Indígenas, ex-presidente de la Conaie y ex-diputado nacional, 22/6/1999; v. tb. «Los desafíos del movimiento indígena ecuatoriano» en *Boletín ICCI* año 1 N° 3, 6/1999.

19. A. Muyulema C.: «Plurinacionalidad, interculturalidad: una apuesta por lo múltiple» en *Revista Educación Intercultural Bilingüe* año 1 N° 2, Universidad Politécnica Salesiana, Quito, 1997, pp. 23-32.

convivencia en la diversidad sin conflictos. En el mundo académico también existen señas similares en las discusiones acerca de la hibridez e identidades multiculturales o «cholocadas»²⁰. El asunto no es esencializar a los indígenas o asumir una pureza identitaria que no existe, aunque tampoco negar la fuerza identitaria y reivindicativa de los últimos años ni el espacio de lucha creado sobre la interculturalidad. Por eso, deberemos mantener un ojo crítico frente a los nuevos imaginarios de la interculturalidad y entender cómo ella también puede funcionar como una nueva estrategia de manejo y manipulación, nacionalizando, integrando y dando menos importancia a las diferencias étnico-culturales, y manteniendo las instancias y estructuras de poder –aquello que algunos autores llaman un «neoindigenismo» o un «indigenismo etnófago»²¹.

La reforma educativa boliviana de 1994 ofrece un interesante ejemplo de esta paradoja. Uno de los hechos más novedosos de la reforma es transformar el sistema educativo nacional en intercultural, bilingüe y participativo, posibilitando el acceso a todos los bolivianos a la educación y asumiendo la heterogeneidad sociocultural del país en un ambiente de respeto colectivo con el fin de «fortalecer la identidad nacional, exaltando los valores históricos y culturales de la Nación Boliviana en su enorme y diversa riqueza multicultural y multirregional»²². Aunque Ecuador y Perú también incluyen la interculturalidad como ejes transversales dentro de sus recientes reformas educativas, la inclusión no está dirigida a cambiar el sistema nacional de educación o las relaciones asimétricas entre grupos o a ampliar la participación popular. Más bien es una inclusión superficial y discursiva, sin plan, intento evidente o necesidad percibida por la sociedad blanco-mestiza o los docentes de aplicación. Hasta el momento, Bolivia es el único país de la región donde se intenta difundir la interculturalidad al ámbito nacional y de construir un sistema de educación que puede ser distinto; por ello la reforma es muchas veces considerada como modelo regional. A primera vista, tanto lenguaje como cobertura de la reforma son impresionantes. Encontramos un ejemplo en el Reglamento sobre Organización Curricular,

Que habida cuenta de la heterogeneidad ecológica, socioeconómica, sociolingüística, sociocultural y regional del país y la necesidad de otorgar mayores responsabilidades y autonomía de gestión a las diversas regiones etnoculturales y reparticiones político-geográficas del país, el Código de la Educación concibe la interculturalidad como un recurso y como una ventaja comparativa para promover un nuevo y armónico desarrollo personal y social de todos los educandos del país, así como para construir un sistema educativo nacional que a la vez asegure su unidad y respete, reconozca y valore la diversidad.²³

20. V., p. ej., N. García Canclini: *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Sudamericana, Buenos Aires, 1992; G. Mariaca: «Ni indios ni mestizos... más bien cholos» en *El Comercio*, 14/6/98, Quito, p. C-9.

21. A. Rodríguez y M.J. Martínez: «Neoindigenismo, interculturalidad y desarrollo local» ponencia presentada en el Primer Congreso de Antropología Aplicada, 25-29 de enero 1999, Quito; H. Díaz Polanco: *Pueblos indios, autonomía y territorialidad*, Ciesas, México, 1993.

22. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes: *Compendio de legislación sobre la Reforma Educativa y leyes conexas*, La Paz, (art. 2, N° 4, p. 11).

23. Ministerio de Educación: ob. cit., p. 43.

Sin embargo surgen de inmediato varias paradojas. Por ejemplo, ¿hasta qué punto existe la posibilidad de una nueva armonía personal y social cuando el racismo y la asimetría en la sociedad persisten? Reconocer y valorizar la diversidad requiere enfrentarse al hecho de que la interculturalidad es sumamente conflictiva. Otro punto crítico es la tendencia de la reforma a antropologizar, folclorizar y regionalizar al Otro lingüístico y cultural, presentarlo como tradiciones históricas, cuerpos culturales identificables, rígidos y fijos, distintos de la cultura nacional, en lugar de concebirlo dentro de procesos dinámicos en constante construcción²⁴. Ello permite una tolerancia liberal del Otro folclórico a la misma vez que denuncia el Otro real. Uno de los objetivos de la educación primaria muestra esta tendencia: «... aprovechar crítica y creativamente los recursos, conocimientos, saberes y valores de nuestros pueblos originarios y de la cultura universal, con vistas a un desarrollo humano y económico equitativo y sostenible»²⁵.

Adueñarse de «los pueblos originarios» y yuxtaponerlos a «la cultura universal», no solo refleja un sentido de folclorización al interior de la interculturalidad sino una hegemonía del tipo que advierte Jameson –reconocer la diversidad cultural dentro de la lógica cultural dominante. Otro problema es el énfasis dentro de la reforma, del «bilingüismo como la dimensión más palpable de la anhelada interculturalidad», lo cual sirve para reproducir «la imagen de un país *parcelado* más que viviendo en permanente inter-impregnación, y suele concebir fuerzas tales como la globalización a manera de antítesis en lugar de verlas como componentes constitutivos de la lucha por *lo propio*»²⁶. La reforma no propone construir identidades nacionales o una nación pluralizada, no propone cambios en el sentido sociocultural de la nación. Similarmente, de identificar «el castellano como lengua de encuentro y diálogo intercultural e interétnico»²⁷ como también sucedió en 1983 en la Carta Política ecuatoriana, señala que el desarrollo y uso de quechua o aymara sigue siendo marginal frente al poder lingüístico y hegemónico histórico del castellano. Aunque estos ejemplos no eliminan la posibilidad de que la reforma boliviana pueda impulsar el cambio educativo, social y cultural permitiendo relaciones de aceptación mutua, dejan dudas sobre si es factible promover un cambio político y estructural real, que confronte el racismo, la pirámide socioeconómica y la desigualdad, y que reformule críticamente la diferencia cultural a través de nociones de jerarquía y hegemonía.

Otro ejemplo que ilumina la complejidad y la persistencia de estos conflictos y paradojas es el caso de Guatemala. Los Acuerdos de Paz y específicamente el Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, hablan de la protección y fortalecimiento de la diversidad lingüística tanto como del fomento de una modalidad de interculturalidad para todo el país con políti-

24. T. Salman: «Culturas en su laberinto» en *Cuarto Intermedio* N° 5, 5/1999, Cochabamba, p. 65.

25. Ministerio de Educación: ob. cit., p. 52.

26. T. Salman: ob. cit.

27. Ministerio de Educación: ob. cit., p. 52.

cas de largo alcance que serán logradas a través de la educación formal e informal²⁸. Pero la actual experiencia en el contexto indígena-ladino en Guatemala, sugiere que hay diferentes expectativas acerca de lo que pueda lograrse a través de la denominada «interculturalidad». Desde el punto de vista de muchas personas indígenas que laboran en el área educativa, su gente ya conoce muy bien en qué consiste la interculturalidad, pues son ellos quienes la practican desde hace varios siglos y la han internalizado en su vida cotidiana. La interculturalidad no es concebida como una forma de mejorar el nivel de aprecio de la diversidad, sino que es un concepto que abarca las estrategias que les han permitido sobrevivir generación tras generación ante una situación de relegamiento político, económico y social²⁹. Y, aunque la interculturalidad está planteada elegantemente en los Acuerdos de Paz y las varias propuestas de reforma educativa,

Ven con preocupación que la interculturalidad ... puede llegar a operacionalizarse en las estrategias educativas como medidas paliativas para diluir lo que realmente quisieran ellos como programas de educación bilingüe que son más agresivos en el lado de rescate y mantenimiento de las culturas e idiomas autóctonas. Y en cuanto a contenido educativo, existe un temor de que las modalidades de la interculturalidad se reviertan únicamente a niveles superficiales con formas de representación gráfica de niñas y niños de distintas etnias jugando o estudiando mano a mano, una especie de «inguatización» de la visión intercultural.³⁰

Como lo clarifican estos autores, pese a que incluir la interculturalidad dentro de los acuerdos y las políticas de Estado es importante y trascendente, existe el peligro de que ello mismo amenace los espacios de fortalecimiento y mantenimiento lingüístico y cultural conquistados por organizaciones y pueblos. Esta preocupación también es compartida por otros indígenas, como muestra la siguiente declaración de los mapuches:

Hoy el Estado nos invita a ser parte de un nuevo concepto: Interculturalidad. Nos explica que es una invitación al reconocimiento de la diversidad cultural y a tener una relación de respeto mutuo. Creemos que es una forma modernizada de continuar asimilando culturalmente a los Pueblos Originarios dentro de la llamada cultura nacional.³¹

Cuando la tarea de promover la interculturalidad pasa a manos de los Estados se corre cierto peligro, porque los propósitos e intenciones estatales no necesariamente se corresponden con los inicialmente concebidos por las organizaciones y pueblos en sus demandas. No es que la interculturalidad sea propia de los indígenas, más bien hay que reconocer el significado histórico y sociopolítico como reivindicación (de pueblos indígenas o también negros) frente a sociedades sumamente racistas. Ello no obstante de que sin impulso

28. M. Richards y J. Richards: «Diversidad lingüística, interculturalidad y democracia», ponencia presentada en la conferencia sobre Desarrollo y Democratización, Universidad del Valle de Guatemala, 26-28 de marzo de 1998.

29. *Ibíd.*

30. *Ibíd.*

31. «Norgylamtuleayin (Educación Autónoma Mapuche) 1997», documento de la Coordinación de Organizaciones Mapuche, Confederación Mapuche Neuquina-Newén Mapu, cit. en R. Díaz y G. Alonso: «Integración e interculturalidad en épocas de globalización», Primer Congreso Virtual de Antropología y Arqueología, septiembre de 1998.

jurídico y nacional no hay posibilidad de que la interculturalidad tenga aplicación en la sociedad no indígena.

También existen otros peligros y problemas en este nuevo discurso oficial y público. La difusión de «lo pluri» en un contexto neoliberal dirigido a una lógica económica y de mercado globalizado, por ejemplo, trae muchas dudas sobre los reales propósitos, intenciones y políticas estatales, haciéndonos pensar sobre la coexistencia del multiculturalismo con la lógica cultural del capitalismo multinacional³² y la utilización de la diversidad, como dice Jameson, para establecer un nuevo modelo de dominación posmoderna³³. En el contexto actual, ¿qué esperanzas hay de construir sistemas educativos que no solamente reconozcan y valoren la diversidad sino que confronten la asimetría y repiensen la diferencia cultural a través de la jerarquía y la hegemonía? Otra consideración crítica se relaciona con los propios indígenas. Aunque los movimientos y las organizaciones han mantenido un discurso sobre la interculturalidad y han luchado para darle un espacio público, que ahora permite armar políticas de Estado y practicar y articular concertaciones, no han logrado ir más allá del discurso, en gran parte por su falta de experiencia de gestión estatal. Otro asunto es la división y desmovilización causadas por la nueva participación política.

También es motivo de preocupación la reciente emergencia de tendencias etnocentristas e indianistas en el Ecuador, que regresan a «lo propio» como la única propuesta válida, rechazando alianzas con otros sectores, como los afroecuatorianos, y principios anteriores de la interculturalidad que apuntaban hacia la sociedad nacional, reconstruyendo identidades históricas y permitiendo una nueva folclorización de la diferencia. La ampliación de la participación política necesita de la comprensión de la interculturalidad, en especial en las concertaciones alrededor de los procesos de reestructuración de poderes locales.

En una región donde la diversidad es considerada un problema histórico todavía no superado, donde las movilizaciones y la reciente fuerza organizativa y política de los pueblos indígenas han desafiado los poderes dominantes, abriendo los ojos del resto de la sociedad, donde los blancos y mestizos se cuestionan quiénes son y donde la globalización amenaza con un nuevo colonialismo homogeneizante, la interculturalidad es una tarea que no podemos ignorar. La cuestión crítica se relaciona con el significado y la práctica que deberemos dar a la tarea, es decir, sobre un discurso liberal que solo traduce las diferencias, luchas y sistemas de dominación versus un discurso más radical por medio del cual se lucha, no solo para reconocer la diversidad sino para construir de manera colectiva naciones verdaderamente plurales y equitativas.

32. Ver S. Zizek: «Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional» en *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*, Paidós, Barcelona, 1998.

33. *Ibíd.*

Educación y movilidad social en la sociedad rural boliviana

Alberto Zalles Cueto

Alberto Zalles Cueto: sociólogo boliviano; candidato a doctor en sociología por la Universidad Laval, Québec.

Resumen:

El estudio de la movilidad social en la sociedad rural boliviana, considerando los procesos de estratificación social y las formas como se atribuyen los estatus sociales, permite cuestionar el rol de la escuela en el desarrollo del individuo y de la sociedad. Una revisión histórica deja ver que la escuela rural forma parte de un sistema de movilidad donde el comercio y el transporte juegan un papel de primer orden. El análisis de la distribución de las desigualdades y la forma del ascenso social, cuya eficacia está basada en la diversificación de actividades profesionales, conduce a una percepción diferente de la formación de clases y de la estratificación social: descubre la permeabilidad de las clases sociales y por tanto la fluidez de los actores.

La movilidad social¹ es una problemática sociológica ampliamente estudiada en el marco del desarrollo de la sociedad urbana e industrial, y a la vez está asociada a los análisis de la estratificación social y de los procesos de formación de las clases sociales. Sin embargo, en lo que se trata del mundo rural y de la sociedad campesina, la problemática es apenas abordada, ya sea por la idea de que la sociedad campesina se disolverá en una sociedad moderna, como sucedió virtualmente dentro de ciertos países europeos, o porque existe una representación homogeneizante del campesinado que oculta las diferenciaciones sociales existentes en el medio rural.

En América Latina, la movilidad social ha estado marginalmente presente en la agenda de la sociología. Pero la cuestión de la estratificación social, es decir el estudio de las desigualdades sociales, ha sido extensamente tratada por la vía de la explicación de los roles, del accionar y de la participación de las clases sociales en los procesos políticos y del desarrollo. Es en ese terreno que se debatió la cuestión de la formación de las clases y su estructuración. Los temas dominantes de la sociología latinoamericana, por muchos años, fueron el

desarrollo económico y los problemas políticos derivados, la discusión sobre la formación del Estado nacional y su carácter de clase, los movimientos sociales y sus proyecciones políticas. Esta sociología, que dominó las décadas de los años 60 y 70, estuvo bastante comprometida con la dilucidación de la cuestión de la dependencia de los países latinoamericanos respecto de la metrópoli capitalista. Asimismo, esta sociología planteaba los temas rurales y agrarios enfatizando sus aspectos económicos y políticos. De tal modo, el conocimiento de la estructura económica estaba fuertemente orientado a la definición de las estrategias de desarrollo agrario y, de otra parte, el análisis político pretendía guiar la acción del campesinado y del Estado en la realización de aquellas metas. La revolución mexicana, la revolución cubana, la revolución boliviana y el proceso sandinista, como los momentos resaltantes de las transformaciones de la sociedad rural latinoamericana, fueron una especie de pretexto sociológico para tematizar acerca de las clases sociales y sus roles, para reflexionar sobre la forma que debía tomar la incorporación del campesinado dentro de una economía de mercado o de la planificación estatal y para definir y criticar las reformas agrarias, analizando la participación campesina al interior del proceso de cambio social.

La sociología en Bolivia

Contrariamente a lo que pudiera creerse, existen varios y consistentes estudios sobre la estratificación social referidos a la sociedad rural boliviana, que implican a su vez temas de la movilidad social (los cuatro más importantes pertenecen a Havet; Lagos; Léons 1966; y McEwen). Sin embargo, cabe señalar que estos trabajos son publicados en el exterior, y no forman parte de lo que podríamos llamar la sociología boliviana. Al interior del país, la cuestión campesina, como temática de las ciencias sociales, tuvo un desenvolvimiento que puede ser periodizado en tres corrientes: la positivista, cuyo modelo de estratificación divide la sociedad rural, y la sociedad boliviana en general, en tres «razas»: la blanca, la mestiza y la indígena, legitimó las representaciones sociales provenientes del sentido común y de la ideología dominante a finales del siglo pasado y que se extendieron a través del primer cuarto del siglo xx (cf. Arguedas). Un segundo momento es la irrupción de la corriente marxista, que intenta hacer calzar las categorías sociales reales existentes en Bolivia en el esquema clásico que provee Marx, a la vez que debate el carácter del modo de producción; en este mismo espíritu surgirá el nacionalismo revolucionario que adaptará las concepciones marxistas a sus propósitos políticos. Este pensamiento muestra a la clase campesina como parte integrante de un bloque social de intereses comunes que se encuentran en conflicto con el bloque oligárquico e imperialista; dicha comunidad política «nacional» encubre de manera ideológica las desigualdades sociales y el reparto del poder que va a administrar la elite emergente². Finalmente, a fines de los años 70 surge una corriente neoindigenista, con pretensiones «posmodernas», que resta importancia a las clases sociales y a los análisis derivados de ellas como forma explicativa de las desigualdades sociales. El neoindigenismo concibe una

estratificación social fundada en las divisiones étnicas; sus mentores buscan, a su modo, reconocimiento público y poder político³.

De este modo, en la sociología boliviana la movilidad social carece de una presencia relevante y no es una problemática que interesa discutirse. Es más, puede decirse que en la literatura social boliviana existe una visión negativa del ascenso social. Veamos por ejemplo qué es lo que se piensa con respecto al indígena y al campesino: los positivistas como Alcides Arguedas conciben que un indígena que asciende socialmente adquiere el *ethos* negativo del «blanco» y se degenera convirtiéndose en un «cholo». Para los marxistas el indígena debe transformarse en proletario, porque toda otra transformación o ascenso social son identificados peyorativamente, como un «desclasamiento»; en el mismo estilo, los nacionalistas homogenizan los grupos sociales subalternos y si bien valoran en lo simbólico al campesino y al proletario, en los hechos, les impiden su real promoción y participación en los beneficios de la revolución nacional. Los neoindigenistas han reinventado a su manera la contradicción entre lo indio y lo *khara*⁴, para ellos el indígena debe permanecer como tal, firme en sus raíces, eso es lo que conviene al orden ancestral y al orden «telúrico»; paradójicamente, esta corriente quiere legitimar una aristocracia de caciques⁵. En síntesis, la sociología boliviana reproduce los prejuicios clasificatorios del orden social y la idea de la existencia de una impermeabilidad natural entre los grupos sociales y clases que no conviene alterarla.

Estratificación social y sociedad rural boliviana

Para comprender la dinámica de la movilidad social en la sociedad rural boliviana es necesario referirse a los grupos sociales que actúan en su interior. Después de la reforma agraria de 1953 los sectores socioeconómicos que se destacan en la sociedad rural, por su volumen y significación, son el campesinado, los comerciantes y los transportistas, cada categoría con sus diferenciaciones internas y sus intervenciones. Para establecer un mapa actual de clases, un esquema gráfico de las clases sociales en la zona rural, sería conveniente introducir una periodización del proceso de formación de clases –que, a la vez, supone la desestructuración o transformación de otras clases. Son tres los periodos a considerar: la estratificación social prerrevolucionaria, antes de 1953; la estratificación social posrevolucionaria, entre 1953 y 1964, con su dinámica de competencia entre los grupos emergentes y la adaptación de éstos a las nuevas situaciones económicas y políticas; y finalmente la estratificación social actual, desde 1964, que refleja la consolidación diferencial de las regiones rurales. Aquí solamente trataremos el periodo actual.

La estratificación actual en el espacio rural boliviano

La revolución nacionalista de 1952 y la reforma agraria, seguidas de procesos como la expansión de la frontera agrícola hacia las tierras bajas tropicales, han

cambiado la carta de las clases sociales en el ámbito rural. Los estudios rurales han provisto una imagen completa de las variadas formas de estratificación según las regiones del país, eso se puede deducir de los trabajos de Havet, Lagos, Léons y McEwen. Esta sociología rural tiene en común tres elementos que consideramos importantes para el análisis: 1) la presencia de tres grandes categorías sociales interactuantes en los procesos de distribución de las desigualdades: el campesinado, los comerciantes y los transportistas⁶; 2) la emergencia de una clase rural económicamente dominante que permite hablar de una nueva elite de campesinos «ricos», que fundan su dominio de la tierra apoyados en actividades como el transporte y el comercio; y 3) la persistencia de una masa campesina pobre y la existencia de campesinos sin tierra. A estos elementos podemos añadir el surgimiento de un grupo que gestiona una rudimentaria industria agrícola; es el caso de las peladoras de arroz y las torrefactoras de café en la región de Caranavi-Alto Beni⁷.

El desarrollo rural, en los dos últimos periodos definidos (1953-1995), se caracteriza por una gran transformación demográfica, una creciente diferenciación de los grupos sociales y, consiguientemente, por un proceso de movilidad social dinámico. Respecto de la movilidad social ascendente, se verifica en el éxito de los individuos que realizan actividades de comercio o transporte y en aquellos innovadores que se animan a invertir en empresas agrícolas de mediana tecnología y transformación, como en la región de Caranavi-Alto Beni. Por otro lado, el espectro de la economía de la coca-cocaína dinamizó el proceso de diferenciación social, en especial en el Chapare, y posibilitó la emergencia de una elite campesina. Asimismo todas las regiones rurales conviven con economías no-agrícolas, que contribuyen a la diversificación de las actividades relacionadas con la subsistencia: explotación de oro, contrabando en zonas fronterizas, explotación forestal, producción de sal e incluso turismo, para nombrar algunas. Todo ese complejo conjunto de elementos conforma una nueva realidad rural, y si bien la mayoría de la población permanece en la pobreza, también una minoría se enriquece, ahorra y acumula. Los pobladores rurales en general y la minoría de exitosos en particular gestionan por sí mismos su promoción social y contribuyen a su modo al desenvolvimiento del país, es decir al desarrollo real. Dicho de otra manera, las clases dominantes en la sociedad rural provienen del seno mismo del campesinado; la movilidad social, el enriquecimiento, el cambio y el estatus social se acompañan de una «movilidad étnica»⁸ que en última instancia es el resultado final de procesos económicos y sociológicos que luego se constituyen en representaciones ideológicas y culturales.

Para establecer de manera sistemática un mapa de las categorías sociales consideramos los siguientes criterios: a) la profesión, clasificando a los individuos según las actividades cotidianas en que basan su existencia; b) las relaciones respecto a los tipos de propiedad existentes en el sistema rural y los tipos y volúmenes de capital en juego; c) los criterios y percepciones subjetivas de jerarquías legitimadas, así como los estilos de vida que adoptan los

individuos y sus ideologías de estatus. Bajo tales consideraciones, la actual estratificación se constituye como sigue: en primer lugar hay una gran base de trabajadores campesinos, que pueden diferenciarse según el volumen de propiedad; si bien en el área andina el régimen de propiedad parece mantenerse estable, no existen condiciones para la acumulación de tierras, en los valles interandinos y en la zona de colonización ha surgido un grupo de campesinos que extendió sus propiedades agrícolas con base en estrategias legales o encubiertas de acceso a la tierra. En segundo término podemos ubicar a los campesinos sin tierra que, p. ej., en la región agrícola tropical del norte de La Paz, constituyen una población móvil que trabaja temporalmente en la cosecha del arroz, del café, del cacao y que lo hacen también en las minas de oro o en la extracción de recursos forestales. La ideología de la Revolución de 1952 hizo creer que el problema de los campesinos sin tierra estaba resuelto. Y la sociografía boliviana olvidó la existencia de los *arrimados*, los *utawawas*, los *yernos*, los antiguos *yanaconas* que en el Caranavi-Alto Beni se los conoce hoy como *cosechadores*. Un tercer grupo social son los comerciantes, con su propia diferenciación interna; María L. Lagos (p. 103) analiza por primera vez los matices sociales de actividad y estatus entre los comerciantes rurales describiendo, en su investigación, las siguientes categorías: las *chaleras*, las *ranqheras*, las *rescatistas* y las *qhateras*⁹, clasificaciones provenientes de la sociología del sentido común que describen la especialización de la actividad comercial en el medio rural cochabambino. En cuarto lugar se encuentran los transportistas que, dependiendo de su área geográfica de labor, pueden también ligarse a otros tipos de economía, es decir el transporte de productos no agrícolas: sal, insumos para la construcción, contrabando diverso en las zonas fronterizas, etc. En quinto lugar podemos hablar de una burocracia rural formada por antiguos dirigentes políticos y sindicales, reconvertidos en autoridades municipales, al influjo de la transición democrática, o por hijos de campesinos que han logrado acceder a una educación media y superior y que encontraron plaza en los sistemas administrativos locales; en esta categoría social, por su estilo de vida y mentalidad, asimilamos a los maestros rurales. Finalmente, en sexto lugar, conformando un grupo social diferente, están los diversos artesanos y trabajadores independientes, cuyo número aumentó a fuerza y medida del crecimiento de los nuevos pueblos rurales.

La sociedad rural está entonces diferenciada en seis grandes grupos sociales, que se corresponden con cinco grupos de actividad: trabajo de la tierra, comercio, transporte, burocracia (servicios) y artesanado; sin embargo, estos grupos no explican las desigualdades. Para identificar las diferencias e inequidades es importante hablar de grupos de estatus. Estos se definen por la atribución del prestigio legitimado en la sociedad local y por el volumen de capital y poder de que disponen los individuos. Tan solo así, de una manera empírica, se comprenden las jerarquías sociales en la sociedad rural boliviana. Hablar de grupos de estatus permite explicar la comunidad de intereses expresada por individuos con actividades distintas, y el significado de la simultaneidad profesional como garantía de subsistencia o también para

acrecentar el capital. Simultaneidad profesional quiere decir que una persona tiene dos o más actividades económicas, correspondiendo a una o varias categorías socioprofesionales. El enfoque permite también explicar la vulnerabilidad económica de quienes poseen una sola actividad (el trabajo de la tierra, un pequeño comercio, un taller artesanal o un salario de maestro o de empleado, o, en el caso del transporte, ser chofer asalariado o contar con un precario camión como medio de trabajo).

Respecto a la formación de una clase dominante, el proyecto estatal de reforma agraria estuvo lejos de intervenir a favor de la creación de una clase campesina (empresarial) fuerte económicamente; pero pese a la ausencia de voluntad institucional, el grupo dominante se constituyó con elementos externos e internos y según criterios de oportunidad ante nuevos mercados y condiciones económicas.

El sistema de movilidad social

Este sistema en la sociedad agraria está conformado por tres canales ordinarios: la escuela, el comercio y el transporte. Existen otras vías excepcionales, como la militancia sindical, la mediación política, la actividad burocrática, el liderazgo religioso (católico o evangélico) y el enrolamiento militar. Las tres opciones principales responden al peso ideológico que tienen en las representaciones colectivas. Por otro lado, las personas cambian de estatus de manera individual, sin embargo el impulso del cambio depende de la estrategia familiar que rodee a cada persona. La movilidad en el medio rural se verifica en quienes logran dominar las principales actividades económicas y, en este sentido, los comerciantes y los transportistas parecen tener ventaja sobre los campesinos. Un individuo realmente móvil es quien tiene al menos dos actividades. Comerciante y transportista es la combinación que ofrece el mayor prestigio y la que provee poder económico, siendo la fórmula de realización personal más ambicionada. Cabe señalar que los procesos de movilidad social se asientan en relaciones informales: de ninguna manera la movilidad social es un programa institucional o un proyecto de los aparatos estatales. La movilidad se asienta en redes sociales que involucran al individuo y a su familia, demandándoles participación en el fortalecimiento o creación de las mismas.

La escuela y su rol dentro de la movilidad social

El proceso histórico de la educación rural en Bolivia se muestra atractivo para el análisis sociológico, no solamente porque en él se revela la acción cultural de la población indígena que quiere apropiarse de una ciudadanía prometida durante la emergencia de la República, y es el trasfondo de las luchas políticas y sociales que desembocarán en la reforma agraria y en la universalización del voto dentro del sistema electoral, sino también porque provee una serie de elementos relacionados con los temas centrales de la sociología: la dinámica de las relaciones sociales y la acción y formación de clases. También puede ayudar

a caracterizar el modelo de movilidad social en la sociedad campesina. Un análisis que sintetice estos elementos permite la comprensión de los problemas actuales de la educación en Bolivia y las dinámicas sociales resultantes de su desarrollo. Hecha esta consideración, breve y general, podemos entender que la escuela es uno de los factores de la movilidad social, que, dicho sea de paso, ha sido lugar de análisis privilegiado en la sociología de las sociedades modernas e industriales. Por lo tanto, es fundamental precisar que la escuela se constituye como un elemento más dentro de un sistema de movilidad social que ha sido conformado por los procesos políticos y sociales y por las condiciones de formación de la nueva economía y del mercado después de 1952.

El sistema educativo rural: de la red social al aparato institucional

El periodo constitutivo, no institucional e informal, de la educación rural en Bolivia comprende desde principios del presente siglo hasta 1955, cuando se realiza la reforma educativa, planificada por el Estado revolucionario luego de la reforma agraria. Esta etapa demuestra una gran riqueza de relaciones informales, que permiten desarrollar un sistema educativo arraigado en el ritmo social que vive la sociedad indígena y, de cierta manera, adecuado a las estructuras organizativas de la comunidad, cuya forma organizacional tradicional es el Ayllu, en la zona andina. En este periodo la escuela es ante todo un instrumento político y no tanto un vehículo de integración o de movilidad. En otros términos, las escuelas indígenas surgen como un movimiento social que no tiene por fin exclusivo la promoción social de los individuos, es decir su entrenamiento para que disputen las plazas y los estatus legitimados por el sistema social global; la educación indígenal busca la transformación estatal, es netamente un proyecto político, así lo demuestran historiadores y sociólogos que revisan el tema (cf. Mamani y Ticona). No creemos necesario hacer un resumen histórico de la educación indígena prerrevolucionaria, ya que en Bolivia existe una literatura extensa sobre el tema. Lo que nos interesa es puntualizar tres elementos que permitirán extender los conceptos del análisis de la movilidad social en la realidad rural. El primero es la constitución de la estructura de la educación indígenal, que reproduce una dinámica de relaciones entre educadores, comunidad y movimiento indígena. En segundo lugar está el sostenimiento comunal del sistema puesto en marcha, es decir la garantía de su viabilidad logística. Y por último, la transformación de la red social en aparato institucional con el surgimiento de una ideología de movilidad social, haciendo del maestro el principal agente pedagógico y organizador de la estrategia educativa estatal.

La educación indígenal surge como una necesidad de conquistar ciudadanía a través de la alfabetización y el apropiamiento de la lengua oficial del Estado, pero también como una forma de legitimación del movimiento indígena, de las autoridades tradicionales y sobre todo del derecho a la tierra. La expansión de la hacienda despojó a los indígenas de su propiedad comunal y tomó fuerza a fines del siglo pasado con el fortalecimiento oligárquico que difunde una ideología

liberal. Los proyectos de escuela indígena son verdaderamente visionarios, en una época en la que el Estado boliviano no prestaba servicios educativos a la gran masa de población indígena. La educación indígena emerge a partir de líderes locales que informalmente se constituyen en maestros, o recluta sus profesores entre los indígenas que de una u otra manera habían accedido a la educación; por otra parte, ciertos intelectuales, sensibles al proceso social que vivía el país y a la demanda educativa indígena, contribuyeron a su modo con este trabajo. Uno de los proyectos con mayor renombre es el dirigido por Avelino Siñani y Elizardo Pérez, conocido como Warisata, *la escuela ayllu*. El proyecto será desmantelado a los pocos años de su puesta en marcha, a pesar del vigor y la legitimidad que adquirió entre los indígenas, en especial entre los aymaras. La causa fue el celo del Estado oligárquico, que lo veía peligroso contra sus intereses. Warisata produjo una estructura reticular, desde dos puntos de vista. De un lado en el carácter reproductivo del modelo que, a partir del personal vinculado al proyecto original, desplegó nuevos núcleos educativos en diferentes regiones donde se establecían acuerdos con poblaciones indígenas locales. El proyecto se reproduce no por consideraciones formales sino, sobre todo, por contactos, conexiones e incluso vínculos familiares, amistad y afinidad política, y también por la forma organizacional con carácter de red que comprendía una escuela central: un núcleo, al cual estaban vinculadas las escuelas seccionales de las comunidades¹⁰. Esta estructura fue institucionalizada una vez que la educación rural fue organizada por el Estado.

A nivel logístico, las escuelas indígenas y Warisata en particular fueron sostenidas por las propias comunidades. Tanto en lo que se refiere a la construcción y mantenimiento de la infraestructura escolar como en el sostenimiento de los maestros. Un dato de esto es la persistencia de los trabajos comunales, apoyados por los padres de familia y miembros de la comunidad, que se realizan todavía según las necesidades escolares. Otro dato es la obligación atribuida a la junta escolar, y especialmente a su presidente, quien tiene que coadyuvar al maestro en la administración escolar, el mantenimiento de la infraestructura, la limpieza de los locales. La Junta, en algunos casos, debe ayudar a la organización de la alimentación de los niños y sobre todo velar por la buena estadía del maestro: alojamiento y provisión de su alimentación. La marcha de la Junta depende del grado de cohesión de la comunidad, del estado de las relaciones que se entablan con el maestro y, después de la reforma agraria, con las autoridades educativas estatales. Las escuelas buscan obtener beneficios del Estado en virtud a mediaciones y negociaciones informales, antes que en el establecimiento institucional de responsabilidades. A pesar de la persistencia de un sustrato informal que mueve a la educación rural, no cabe duda que ella se ha transformado en un aparato con una creciente institucionalización, con diversas consecuencias para la problemática que nos interesa: la escuela rural está fuertemente impregnada por una ideología de movilidad social, es decir difunde la creencia de que, como institución, puede influir en una mejoría e incluso actuar a favor del bienestar social. La escuela rural impone a quienes siguen la carrera hasta su término, a los profesores

rurales, un estilo de vida diferente del campesino, lo cual es una negación total de los ideales de los proyectos de educación indígenal de las primeras décadas de este siglo. Por otro lado, la fuerte institucionalización no ha impedido la emergencia de redes clientelares que expresan la existencia de dos circuitos de acción bien definidos: la cooperación estatal de las autoridades educativas, bajo la forma de la distribución de las plazas de dirección entre los afines del partido político gobernante y en función de la red de maestros y comunidades campesinas con las que se liga la autoridad educativa local. El otro circuito lo constituye la actividad sindical del magisterio, que contrabalancea la red estatal, aun si el sindicato está alineado eventualmente con el oficialismo. En tal sentido, hacerse profesor rural no solo significa encarar una carrera profesional, es sobre todo, convertirse en mediador o, en el caso de los más talentosos, en elemento clave del aparato clientelar del sistema estatal de educación. Este clientelismo, de otra parte, contradice la igualdad de oportunidades, fundamento de un sistema meritocrático, bandera de un sistema educativo promotor de la ideología del ascenso social, de la movilidad social.

Los otros canales de la movilidad social: el comercio y el transporte

Otros dos fenómenos que juegan un papel importante en la movilidad social en el área rural son la actividad comercial vinculada a los mercados generados por la economía campesina y el transporte que se ha desarrollado paralelamente para hacer viable el flujo de las mercancías. Estas dos realidades son interesantes para analizar los flujos sociales y de la distribución del estatus. En la región rural de Caranavi-Alto Beni, el comercio se dinamiza con la ampliación del mercado interno, que permite el desarrollo de los cultivos de arroz, frutas tropicales y coca. En cuanto a la producción de café y de cacao, se encuentra estimulada por el mercado externo. Los comerciantes tienen diferentes funciones: acopio de la producción campesina, provisión de insumos agrícolas y de bienes de consumo a la población rural. La acción de acopio se conoce como el *rescate* y se establece como un verdadero oficio: las *rescatadoras*, verdaderas organizadoras del mercado, pues mueven mercancías entre las ciudades y el campo. Lagos presenta las diferencias en esta categoría de actividad. Los comerciantes y las rescatadoras se ligan estrechamente con los transportistas o ellos mismos son dueños de los camiones que cubren los circuitos económicos agrarios. Los estudios de la sociedad rural se han centrado sobre el actor campesino, pero han tratado poco la formación de los grupos sociales conocidos como comerciantes y transportistas, indispensables para explicar la dinámica rural. Los comerciantes surgen como una clase de la reconversión de los antiguos hacendados y de la presencia de campesinos propietarios de medianas explotaciones agrícolas (McEwen, p. 152). Otro dato notable es el rol que adquiere la mujer dentro del comercio, convirtiéndose en una verdadera protagonista. Ello se debe fundamentalmente a los cambios y nuevas oportunidades creadas por la Revolución. El papel activo de la mujer en el comercio en el sur de Los Andes es significativo, según remarca por ejemplo Bourricaud al mostrar los cambios en la región de Puno, Perú, en los años 60 (p.

177). La mujer rural ha encontrado en la actividad comercial, después de la reforma agraria, el medio por el cual se construye su estatus y realiza su movilidad social.

En cuanto a los transportistas, los estudios de estratificación social deben hacer una distinción entre ellos y los comerciantes, pues, a pesar de su mutua ligazón, como categoría ocupacional los transportistas presentan su propia dinámica de formación y diferenciación. Nuevamente Lagos nos revela las bases de la formación de los transportistas cuando estudia la dinámica de clases en la región de Tiraque-Vandiola, en el valle y los yungas cochabambinos. El transporte automotor en Bolivia se desarrolló luego de la Guerra del Chaco, 1932-1936, y está asociado con la expansión de la frontera agrícola. Hasta entonces, e incluso hasta los años 50, el transporte predominante fue el ferrocarril, que estaba unido al patrón de acumulación principal, o sea la explotación minera. La construcción de ferrocarriles, dicho sea de paso, fue un verdadero proyecto nacional en la segunda mitad del siglo pasado. Algunos pioneros que ven posibilidades de éxito económico en el traslado de productos agrícolas y forestales provenientes del trópico inician el transporte automotor. En el mismo sentido la importancia de la coca, como mercancía, estimula el nacimiento de la nueva forma de transporte; es así que los transportistas de camión darán continuidad a los *muleteros* o *llameros* que existieron desde la Colonia (Lagos, p. 25). Otra observación, en la que no insistiremos, es que el transporte ha producido actividades y oficios subsidiarios: ayudantes, mecánicos, etc.

Es pertinente mostrar, para comprender el valor de convertirse en transportista, que en la región del norte de Potosí, en zonas de Ocurí y Ravelo, los campesinos productores de papa utilizaron los créditos destinados a la producción agrícola –ofrecidos por el ahora inexistente Banco Agrícola de Bolivia– para comprar camiones o autobuses y dedicarlos al servicio interprovincial de pasajeros y carga. Alrededor de estas dos alternativas, el comercio y el transporte, se ha producido una ideología con análoga importancia a la que la escuela infunde entre los individuos de la sociedad urbana e industrial. Si un campesino o poblador rural demuestra ambición de bienestar y superación, orientará su esfuerzo a convertirse en transportista o comerciante, comenzando su carrera como simple chofer o con un pequeño negocio. Los ensayos son masivos y el éxito siempre mezquino. Además, por el carácter informal y dinámico de estas actividades, el acceso a una situación de privilegio, para intentar el ascenso, depende de la ligazón del individuo con una red social, con un reconocido grupo de estatus local, pues hacerse transportista o comerciante no solamente requiere de la posesión de un capital económico, sino supone saber administrar un capital social. Determinar la estructura y funcionamiento de estas redes son temas de debate paralelos a la movilidad y a la estratificación social en la Bolivia rural, pero sobre todo podrán contribuir a explicar los problemas sociales.

Conclusiones

El estudio de la movilidad social en la sociedad rural, considerando de manera empírica los procesos de estratificación social, la categorización de las clases sociales y las formas como se atribuyen los estatus sociales, permite cuestionar en profundidad el rol de la escuela dentro de los procesos de la promoción social, del desarrollo y, si se quiere, de la integración social. En otras palabras, el comercio y el transporte han jugado un papel de primer orden en la promoción social, además posibilitando una autogestión de la misma. La escuela es un canal secundario de movilidad social en las regiones rurales bolivianas, pues el individuo que posee verdaderas ambiciones de ascenso social orientará su carrera ante todo al aprendizaje del oficio de chofer, a la adquisición de un automotor de transporte o a la realización de negocios comerciales, en lugar de seguir el camino de la escolarización que le lleva hacia un destino profesional incierto. La puesta en evidencia de la existencia del estatus socioprofesional y de la diversificación de actividades, como elementos determinantes de la estratificación en el medio rural, conduce a una percepción diferente de las clases sociales y de la misma estructuración social, ya que descubre la permeabilidad de las clases sociales y por tanto la fluidez de los actores en un fenómeno que se conoce como movilidad social. Su análisis muestra el trasfondo estructural de las realidades sociales sostenidas en relaciones no institucionales; las organizaciones, los aparatos, las instituciones rígidas y formales, están influidas por esas relaciones. Una consideración de las relaciones no institucionales permite ver más claramente la dinámica de conflictos y el juego de intereses que movilizan a los actores sociales. Los grupos dominantes de la sociedad global no toman a la escuela como un medio de reclutamiento de sus miembros y los grupos dominantes de la sociedad rural reproducen a su manera este divorcio; por tanto, la movilidad social es un proyecto privado que contribuye a alimentar el clientelismo y el patrimonialismo. La escuela no actúa eficazmente en el proceso de producción de los estatus sociales, por tanto tampoco en la adquisición de bienestar social y económico.

Referencias

- Arguedas, Alcides: *Pueblo enfermo*, Isla, La Paz, 1979.
- Benencia, Roberto: «De peones a patronos quinteros. Movilidad social de familias bolivianas en la periferia bonaerense» en *Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos* año 12 N° 35, 1997, pp. 63-101.
- Bertaux, Daniel: *Destins personnels et structure de classe, Pour une critique de l'anthropologie politique*, Presses Universitaires de France, París, 1977.
- Bertaux D. y P. Thompson: *Pathways to Social Class, A Qualitative Approach to Social Mobility*, Clarendon Press, 1997.
- Bourdieu, Pierre: *La distinction; critique sociale du jugement*, De Minuit, París, 1979.
- Bourricaud, François: *Changements à Puno; étude de sociologie andine*, Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine, París, 1962.
- Boudon, Raymond: *L'inegalite des chances*, Pluriel, París, 1985.
- Buchholt, Helmut: «The Impact of the Christian Mission on Processes of Social Differentiation» en Helmut Buchholt y Ulrich Mai (eds.): *Continuity, Change and Aspirations; Social and*

- Cultural Life in Minahasa, Indonesia*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapur, 1994, pp. 12-26.
- Crompton, Rosemary: *Class and Stratification, An Introduction to the Current Debates*, Polity Press, Cambridge, 1993.
- Erikson, R. y John H. Goldthorpe: *The Constant Flux, A Study in Class Mobility in Industrial Societies*, Clarendon Press, 1992, pp. 28-47.
- Ganzeboom, Harry B.G.: «Comparative Intergenerational Stratification Research: Three Generations and Beyond» en *Annual Reviews Sociology* N° 17, 1991, pp. 277-302.
- Gill, Lesley: *Precarious Dependancies; Gender, Class, and Domestic Service in Bolivia*, Columbia University Press, Nueva York, 1994.
- Goldthorpe, John H. y Gordon Marshall: «The Promising Future of Class Analyses: A Reponse to Recent Critique» en *Sociology* vol. 26 N° 3, 1992, pp. 381-400.
- Granovetter, Mark: «The Strenth of Weak Ties» en *American Journal of Sociology* N° 78, 5/1973, pp. 1360-1380.
- Grusky, David V. y Stephen E. Van Rompaey: «The Vertical Scaling of Occupations: Some Cautionary Comments and Reflections» en *American Journal of Sociology* vol. 97 N° 6, 1992, pp. 1712-1728.
- Healy, Kevin: *Caciques y patronos*, El Buitre, Cochabamba, 1983.
- Havet, José: *The Diffusion of Power; Rural Elites in a Bolivian Province*, University of Ottawa Press, Ottawa, 1995.
- Inch Calvimonte, Bernardo: *Nueva sociología de las clases sociales en Bolivia*, Cinco, La Paz, 1987.
- Irurozqui, Marta: *Elites en litigio: la venta de tierras de comunidad en Bolivia, 1880-1899*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1993.
- Irurozqui, Marta: *La armonía de las desigualdades: elites y conflictos de poder en Bolivia, 1880-1920*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid-Cuzco, 1994.
- Kelley, Jonathan, V. Robinson Robert y Hebert S. Klein: «A Theory of Social Mobility with Data on Status Attainment in a Peasant Society» en *Research in Social Stratification* vol. 1, JAI Press Inc., 1981.
- Lagos, María Laura: *Autonomy and Power. The Dynamics of Class and Culture in Rural Bolivia*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1994.
- Langlois, Simon: *Les réseaux personnels et la diffusion des informations sur les emplois, Recherches Sociographiques* vol. XVIII N° 2, Faculté de Sciences Sociales Université Laval, Québec, 1977, pp. 213-245.
- Léons, M.B.: *Changing Patterns of Social Stratification in an Emergent Bolivian Community*, University of California, PhD, tesis, Los Angeles, 1966.
- Léons, M.B.: «Stratification and Pluralism in the Bolivian Yungas» en W. Goldschmidt y H. Hoijer (eds.): *The Social Anthropology of Latin America*, University of California, Los Angeles, 1970, pp. 256-282.
- Lora, Guillermo: *Las clases sociales y su mecánica en Bolivia*, La Colmena, La Paz, 1989.
- Mamani, Carlos B.: *Taraq 1866-1935: Masacre, guerra y «Renovación» en la biografía de Eduardo L. Nina Qhispi*, Aruwiyiri, La Paz, 1991.
- Marof, Tristan: *La justicia del Inca*, Librería Falkfils (edición latinoamericana), Bruselas, 1926.
- Marof, Tristan: *La tragedia del Altiplano*, Claridad, Buenos Aires, 1934.
- McEwen, William J.: *Changing Rural Society; A Study of Communities in Bolivia*, Oxford University Press, Nueva York, 1975.
- Mendras, Henri: *Les sociétés paysannes*, Folio-Gallimard, París, 1995.
- Merllié, Dominique: *Les enquêtes de mobilité sociales*, Presses Universitaires de France, París, 1994.
- Rasnake, Roger Neil: *Domination and Cultural Resistance. Authority and Power Among and Andean People*, Duke University Press, Londres, 1988.
- Reynaga, Ramiro: *Ideología y raza en América Latina*, Centro de Coordinación y Promoción Campesina Mink'a, La Paz, 1972.
- Reynaga, Ramiro: *Tawantinsuyu: cinco siglos de guerra queswaymara contra España*, Centro de Coordinación y Promoción Campesina Mink'a, La Paz, 1978.

- Rivera, Silvia: *Oprimidos pero no vencidos: luchas del campesinado aymara y qhichwa 1900-1980*, Hisbol, La Paz, 1984.
- Rivière, Gilles: «Les zones de colonisation en Bolivie» en *Problemes d'Amérique Latine* N° 62, 4° trimestre, París, 1981, pp. 55-75.
- Savage, Mike: «Class Analysis and Social Research» en Tim Butler y Mike Savage (eds.): *Social Change and the Middle Classes*, UCL, Londres, 1995, pp. 15-25.
- Scott, John: *Social Networks Analysis: A Handbook*, Sage, Londres, 1991.
- Sorokin, Pitirim A.: *Social and Cultural Mobility*, Free Press Paperback, Londres, 1959.
- Stavenhagen, Rodolfo: *Social Classes in Agrarian Societies*, Anchor Books, Nueva York, 1975.
- Thomas, William I. y Florian Znaniecki: *The Polish Peasant in Europe and America*, University of Illinois Press, Urbana, 1984.
- Ticona, Esteban: *El escribano de los caciques apoderados: Leandro Condori Chura*, Hisbol, La Paz, 1992.
- Watchel, Nathan: *La vision des vaincus. Les Indiens du Pérou devant la Conquête espagnole*, Gallimard, París, 1971.
- Watchel, Nathan: *Dieux et vampires. Retour à Chipaya*, Seuil, París, 1992.
- Wright, E.O.: *Class Counts, Comparative Studies in Class Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Zabaleta Mercado, René: *Las masas en noviembre*, Juventud, La Paz, 1983.
- Zabaleta Mercado, René: *Lo nacional-popular en Bolivia, Siglo XXI*, México, 1986.
- Zabaleta Mercado, René: *Clases sociales y conocimiento*, Los Amigos del Libro, La Paz, 1988.
- Zalles Cueto, Alberto A.: *Balseros, horticultores itinerantes y barranquilleros: Lecos, Quechuas y Aymaras en tierras de transición*, Ceja Del Alto, La Paz, 1993.

Notas

1. La movilidad social es una problemática psicológica introducida por Pitirim Sorokin a partir de su libro *Social and Cultural Mobility* (1927), donde la define como: «The phenomenon of the shifting of individuals within social space». Naturalmente, esa definición ha variado en la medida que avanzan las metodologías y técnicas de análisis sociológico desplegadas por diferentes estudios teóricos y empíricos que se realizaron sobre el tema. Así, p. ej., una consideración más sofisticada surge de la interpretación que Crompton hace de Golgthorpe, refiriéndose a la movilidad social como un «flujo social» susceptible de ser cuantificablemente representado, es decir medido. El flujo social muestra los cambios o ausencia de cambios reflejados en la estructura de las oportunidades objetivas de movilidad social que tienen los individuos, dentro de un tiempo determinado. Si se examina la experiencia de las trayectorias de los individuos pertenecientes a un mismo origen social, el flujo social se presenta como una generalización que muestra la similitud de condiciones de vida que tienen los miembros de una clase; v. Crompton, p. 64. De tal forma, la movilidad social remite a la problemática de la estratificación social, es decir la determinación de las desigualdades sociales.
2. El análisis marxista de clases es introducido en Bolivia a través de la obra de Marof (1926). Respecto del nacionalismo revolucionario uno de sus principales teóricos es Carlos Montenegro, quien sintetiza su análisis de la sociedad en el libro *Nacionalismo y coloniaje*.
3. Los trabajos que enmarcan el neoindigenismo sociológico son los de Reynaga (1972 y 1978), y el de Rivera.
4. Bajo este término el poblador andino designa al «blanco»; cf. Rasnake.
5. Es interesante ver cómo se reivindican los orígenes indígenas para luego introducir distinciones y la nostalgia por antiguas jerarquías sociales, como lo revela este pasaje: «... quizás entre los bisabuelos de Jenaro y mis propios antepasados caciques mestizos y arrieros de Pakaxi – hubiera podido haber alguna secreta alianza en sus trajines comerciales entre el altiplano y la costa», cf. Silvia Rivera: «La raíz: colonizadores y colonizados» en Xavier Albo y Raúl Barrios (comps.): *Violencias encubiertas en Bolivia*, Cipca-Aruwiyiri, La Paz, 1993, p. 56.

6. Separamos de nuestro análisis a la burguesía agroindustrial y agroganadera del oriente boliviano, pues estos grupos tienen relaciones más difusas y distantes con el resto de las clases de la Bolivia rural; además su proceso de formación es diferente. Sin embargo ello no impide suponer que los «nuevos ricos» del agro oriental sean ex-campesinos, ex-comerciantes o ex-transportistas que en virtud del volumen de capital adquirido lograron reconvertirse. Probablemente el entorno económico creado por la producción de la coca-cocaína tenga algo que ver en esa reconversión.
7. Hacemos constante alusión a la región de Caranavi-Alto Beni porque es el área principal donde realizamos nuestras investigaciones de campo.
8. Entrecorramos el término para enfatizar la arbitrariedad con la cual la sociología del sentido común distribuye a los individuos en blancos, mestizos o indígenas; en caballeros y jaques; en decentes y *cunumis*; en originarios y descendientes de españoles.
9. Es pertinente notar también que los nombres que definen las categorías, en su españolización, toman el género femenino, lo cual expresa la fuerte presencia femenina en el sector del comercio y la percepción de que es tarea de mujeres. Utilizaremos en adelante eventualmente la forma femenina, sin que ello signifique la inexistencia de comerciantes o rescatadores varones.
10. El núcleo era una escuela matriz que orientaba a las seccionales, pero que además recibía a los alumnos de éstas para proveerles un nivel más elevado de enseñanza. Según sostienen los historiadores de la educación, la idea de núcleo y seccionales estaba adaptada a la organización tradicional indígena del *ayllu*, el cual comprende dos parcialidades mayores que engloban comunidades menores.

Diversidad cultural ampliada y educación para la diversidad

CARLOS V. ZAMBRANO

La incorporación de la diversidad como eje de reflexión y acción en sistemas de educación incluyentes en América Latina, atravesada por la cuestión del reconocimiento y respeto de las identidades culturales, nacionales, étnicas, raciales, religiosas y genéricas, sugiere un nuevo contexto para los debates educativos. Con la búsqueda de la diversidad se redefinen la calidad, eficacia, equidad y responsabilidad social de la educación planteadas por las reformas, así como plantea una renovación y resignificación de las tensiones entre uniformidad y diferencia y lo construido y lo objetivado, que afectan la comprensión de la relación cultura-educación-política. Requiere de una actitud mental crítica y abierta cuyo eje de funcionamiento epistémico sea la deconstrucción-reconstrucción, para captar los efectos actuales de la diversidad cultural en la educación.

En América Latina, la reflexión y la acción sobre y desde la diversidad cultural renuevan los planteos sobre su centralidad como eje articulador de la sociedad y el Estado. Las reformas estatales y educativas no han abordado el tema ni medido el impacto que el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural tiene sobre los sistemas educativos, que siguen pensándose desde una lógica homogeneizante. Aquí interesan tanto los efectos globales que dicho reconocimiento produce sobre la diversidad misma, como las consecuencias de ésta en la educación; en particular sobre los contenidos que reafirmen y transmitan la diversidad. Nuestra hipótesis es que el cambio de percepción sobre la diversidad cultural aumenta las presiones para diversificar las prácticas educativas y orienta al sistema educativo hacia la construcción social de una educación para la diversidad, que por sus características incluyentes coadyuva a la integración de colectividades plurales, a una mayor igualdad educativa, y a una reducción de los riesgos identitarios.

CARLOS V. ZAMBRANO: antropólogo y politólogo colombiano; director del programa de investigación sobre Gobernabilidad Cultural de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá; coordinador de la Red Iberoamericana de Investigaciones Interdisciplinarias en Relaciones Interétnicas.

Palabras clave: educación, diversidad cultural, Colombia, América Latina.

Repensando la diversidad

El reconocimiento de la diversidad cultural en América Latina modifica la percepción sobre su propia realidad social y cultural. La transformación de dicha percepción es fuente, parte y resultado de un cambio progresivo y conflictivo, que se desenvuelve de una manera compleja y multidimensional, con implicaciones no solo sobre los sujetos que incorpora sino sobre la redefinición de la sociedad en su conjunto. En la presente década algunos frutos del reconocimiento de la diversidad cultural saltan a la vista en forma de adecuaciones institucionales, reformas jurídicas, definición de políticas, elaboración de presupuestos y surgimiento de nuevas organizaciones y actores sociales.

Esta diversidad plantea una serie de cuestiones importantes y potencialmente decisivas –sostiene Kymlicka– en temas como derechos lingüísticos, autonomía regional, currículos educativos y símbolos nacionales. ... Encontrar respuestas moralmente defendibles y políticamente viables a dichas cuestiones constituye el principal desafío de nuestras sociedades.¹

La naciente concepción no sustituye a la moribunda; su apropiación es dinámica y está mediada por una transición caracterizada por tensiones que la afianzan a medida que se resuelven. Como la solución de un problema engendra otros, el afianzamiento de la nueva se relativiza introduciendo la noción de riesgo, que releva la de crisis y, suscita a la vez, la preocupación sobre el sentido de la confianza en una sociedad en cambio.

El mundo de la diversidad –anota Giddens– nos plantea nuevos riesgos y nuevos retos, no es apocalíptico, pues no se encamina inevitablemente a la catástrofe ... implica riesgos que otras generaciones anteriores no han enfrentado y porque se están enfrentando además con los instrumentos de las generaciones anteriores, sin la evaluación crítica.²

La educación no es ajena a esta situación, porque en gran medida a ella le corresponde la socialización de la percepción que una sociedad tiene de sí misma. Cómo se ha enseñado a ver la diversidad cultural; cómo se la está viendo y cómo transmitirla de aquí en adelante son algunos desafíos que su reconocimiento traslada a la educación. La diversidad no puede seguir siendo pensada como un componente agregado de la sociedad, sino como un escenario que se constituye en el centro de todas sus observaciones y decisiones. Se impone repensar el camino recorrido, a partir de: 1) explorar los viejos problemas aún no resueltos y los nuevos (diseño de currículos multiculturales, diversidad para la totalidad de la nación, traducción de textos a idiomas vernáculos y de éstos al español, capacitación sobre la diversidad, qué historia enseñar, qué sociedad aprehender y qué cosas saber); 2) indagar por qué una vez conquistado su reconocimiento se nos refundió la posibilidad de otorgarle centralidad a la diversidad cultural en la reconfiguración del campo educativo y en la creación del orden social plural que de ella se deriva; y 3) identificar si se han establecido o no las relaciones adecuadas entre diversidad cultural y

1. Will Kymlicka: *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996, p. 13.

2. Anthony Giddens: *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*, Península, Barcelona, 1997, p. 45.

educación, y, si se ha confundido o no la realidad objetiva de la diversidad con la construcción social de la educación para la diversidad.

La diversidad ampliada

La diversidad ha estado presente desde Heródoto como problema de la historia, pasando por Vitoria como sujeto emancipatorio y rebelde, hasta Vico como motor del desarrollo de las naciones. Tales paradigmas muestran la antigüedad del asunto y su vigencia contemporánea. Tienen epígonos modernos en mentes latinoamericanas que han restituido para sus sociedades el valor de lo diverso, lo han consagrado en sus constituciones y lo están ampliando. En poco menos de 10 años, América Latina ha reconocido su objetividad, ha escogido –según el país– formas de interpretarla e intervenirla, ha decidido modos de educarla y gobernarla y ha encontrado procedimientos de participación para edificar su presente y su futuro. No obstante, lejos de ser una conquista definitiva, las disputas por su real inclusión y por una caracterización más compleja de cara a las realidades actuales no se agotan. La objetividad de la diversidad cultural se enfrenta aún a ciertas tradiciones que la ven como rezago y no como característica de la sociedad, a ciertas mentalidades que presumen el desarrollo cultural bajo la óptica de su homogeneización y no de la pluralización, a lenguajes que generan universos simbólicos unitarios singulares y no múltiples, y a discursos que la neutralizan aparentando ser progresistas. Confrontada así, su existencia se revela más imaginada que descubierta; sus realidades no se hallan sino que se producen socialmente y se representan culturalmente mediante una gresca de poderes, muchas veces revestidos de confrontación académica y experta. El prototipo latinoamericano de diversidad está centrado en el mundo indígena; si bien éste persiste transformado, no es la totalidad de la diversidad creciente de nuestra época. Sin embargo, es de esa concepción que se hereda la idea de una educación para la diversidad y el espíritu de lucha para su materialización paulatina. La percepción-conciencia plural de las sociedades, comunidades, poblaciones, países y regiones subalternas, es el reflejo de una ruptura de la dominación cultural y política y de una redefinición de las pugnas por las hegemonías en los planos locales, regionales y globales. Los mundos simbólicos y culturales se deconstruyen-construyen en forma permanente, en medio de ambientes de incertidumbres identitarias y de conflictos entre lo tradicional y lo moderno, peculiaridad más de la naturaleza del cambio, que de un desorden que reclama el regreso al pasado. Si todos los pueblos conservaran intactos dichos mundos, desembocaríamos en un estancamiento cultural. El impulso para los cambios en las percepciones de las sociedades, proviene de la lucha por el poder en el que las construcciones de las diferencias culturales, y las imágenes de las sociedades, sirven de dispositivos que coadyuvan a tenerlo y lo convierten en energía cultural. La emergencia y producción de una percepción ampliada de la diversidad no solo es signo de su vitalidad y progreso, sino de su poder³.

3. Carlos Vladimir Zambrano: «Diversidad y democracia. Riesgo y reto para una Colombia del siglo XXI» en *Revista Javeriana* N° 653, tomo 132, Bogotá, 1999, pp. 165-172.

Transformaciones y transición cultural

Desde 1990, se observan en Latinoamérica dos tipos de transformaciones en relación con la percepción de una diversidad cultural, ampliada y complejizada, que podemos apellidar en extensión y en profundidad. Las transformaciones en extensión tienen que ver con: a) La visibilidad y la comparecencia de la variabilidad del mundo indígena. Hace apenas unos años los libros de historia, al tratar el pasado indígena, rescataban su gloria arqueológica (México, Guatemala, Colombia, Venezuela, Perú), que invisibilizaba su presente conflictivo y marginal. La resurrección se plasma tanto en los libros de historia como en los de los presupuestos. Resultado de ello es que volvieron a tener nombre propio: wayú, u'wa, a'wa, nahua, miskito, bribi, chipaya, mapuche, matabo, etc., carácter de pueblo singular tras de su etnónimo y, derecho a ser educados –por ellos mismos con maestros nativos– según sus usos y costumbres y en sus propias lenguas. La multiplicación de las etnias no es un milagro; es el desocultamiento de la diversidad, que generó además el renacer de otros pueblos que la etnohistoria había declarado difuntos: los chontales, yanaconas, chorotegas, pijaos, y pastos resucitaron de entre los anaqueles de los archivos y mostraron unas ciudades invadidas de indígenas desde Buenos Aires hasta Ciudad de México⁴.

b) La aparición en el escenario de la diversidad de otros actores no indígenas; los gitanos, los inmigrantes (judíos, árabes, chinos, japoneses, vascos), los negros, los grupos de género, las comunidades religiosas y los nacionales en otros países (comunidades colombianas en el exterior). Tales presencias alteran el predominio de lo indígena en las discusiones sobre la diversidad y amplían los escenarios de esta última, que se ha visto enriquecida con los movimientos regionales, la insurgencia de las provincias, como señaló Fals Borda. El reconocimiento de la diversidad cultural ha difundido la importancia del otro, y simultáneamente ha permitido tomar conciencia de que nosotros somos a la vez otro, replanteando el problema de la diversidad tradicionalmente visto en una sola dirección⁵. Al incorporar las transformaciones en extensión, la diversidad manifiesta una interacción intensa y compleja en todos los órdenes. Son las transformaciones en profundidad que están relacionadas con: a) Los corolarios que se desarrollan al poner en evidencia el carácter parcial del concepto de diversidad que existe en la región; la diversidad estaba siendo concebida para unos y no para un todos pluralizado. Al ampliarse el horizonte de la diversidad es posible concebir un país como totalidad diversa e incluyente, no como una totalidad homogénea y genérica. Sin embargo, aunque las condiciones culturales actuales –ordenamientos, representaciones y construcciones, así como los poderes, disciplinas y saberes– brindan todos los recursos para pensar según la primera forma, existen mentalidades que aún se sostienen en la segunda y que todavía reproducimos. La

4. *Ibíd.*, pp. 170-172.

5. Henri Giordan: *Las sociedades multiculturales y multiétnicas*, Documentos de Debate N° 1, Most-Unesco, París, 1995, pp. 12-15.

situación refleja la emergencia de una condición transicional y trasnacional de nuestras percepciones sobre la diversidad que es ambigua, a veces contradictoria, muy conflictiva y provocadora; en fin, riesgosa. b) Rescatada de su invisibilidad la diversidad se instala en el presente; este cambio es central en la profundización de las transformaciones. En el nivel interno, afros, migrantes, indígenas, raizales, etc., muestran una diferenciación clasista que está muy lejos de ser modelo de comunidad, la propiedad privada entre ellos revela casos de promoción de solidaridades que han desaparecido de algunos sistemas tradicionales, los campesinos quieren volverse indígenas y los indígenas profesionales urbanos, las organizaciones sociales étnicas se vuelven electorales, etc. Rica, compleja y estimulante realidad que además tiene que relacionarse –por su carácter estructural– con otra que nace del mismo reconocimiento de la diversidad; se vuelven parte del Estado y se desmovilizan los discursos que antes les daban cohesión y resistencia; aparecen conflictos de representación entre líderes indígenas modernistas y autoridades tradicionales; se gestan tensiones y rupturas en áreas de convivencia interétnica; y emergen problemas entre culturas y confesiones religiosas, etc. Además, la diversidad cultural transcurre en medio de los conflictos estructurales de cada país –violencia política, militarismo, desplazamientos de población y narcotráfico– sin cuya consideración ninguna interpretación respecto de ellos puede ser objetiva. En el nivel externo, también la institucionalidad de la nación varía; se amplía la burocracia para ella, se abren programas en todas las entidades, y se introducen nuevas preocupaciones teóricas⁶ y nuevas necesidades de aplicación pública. c) La apropiación de una particular idea de lo público y de lo privado, de lo institucional ajeno y propio, lo legítimo e ilegítimo, da paso para que la diversidad asuma la política. El reconocimiento de la diversidad se expresa como un dispositivo ambiguo porque al aceptar sus estrategias como estrategias de Estado consolidan un Estado-nación que las requiere para legitimarse. Sin embargo, éste no coloca a la diversidad como centro de sus reformas. Además, mientras aquí los estudios se enfocan a constatar la legitimidad alcanzada por el reconocimiento mediante intensas investigaciones de la cultura tradicional, en otros países se instalan en la lógica de la lucha por la hegemonía y dominación continental⁷. d) Finalmente, tres procesos inciden en la profundidad de las transformaciones de la diversidad cultural: la globalización, que no la destruye pero que altera todos los mecanismos de integración y articulación social, a través de políticas y derechos internacionales y de la estandarización de sus procedimientos. La modernización de los Estados introduce un campo novedoso de pugnas entre la diversidad y sus relaciones de fuerza, desplazando las reivindicaciones sociales por demandas de ajustes burocráticos. Y la democratización, que bajo la legitimidad del reconocimiento a la diversidad cultural escamotea la posibilidad de una verdadera redistribución del poder y el relevo de las elites dominantes⁸.

6. Daniel Mato (coord.): *Teoría y política de la construcción de identidades y diferencias en América Latina y el Caribe*, Unesco-Nueva Sociedad, Caracas, 1994.

7. Néstor García Canclini: *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México, 1995.

8. Francesc Pedró y José Rolo: *Los sistemas educativos iberoamericanos en el contexto de la*

En suma, las transformaciones en extensión y profundidad de la diversidad son el follaje de un árbol cuyas raíces se hunden en una transición profunda que es preciso estudiar, con paciencia y detalle. Es necesario superar el discurso del «logro democrático», para avanzar en el análisis de cómo el reconocimiento de la diversidad está afectando la organización, comportamientos, relaciones intra e interétnicas, formas de liderazgo, discursos, cotidianidad, etc., de sus sujetos, para trazar los correctivos necesarios y allanar el camino de la comprensión sobre cómo es la transición y qué significa para la diversidad cultural —en cada país— y para la región en su conjunto. Y, de paso, ojalá se resuelva la paradoja de unos derechos que defendiendo las culturas, las transforman conflictivamente mientras las defienden.

Educación para la diversidad

¿Existe en América Latina una educación para la diversidad cultural? La respuesta es afirmativa, pero el único ejemplo es la etnoeducación referida a los pueblos indígenas de cada país. De ellos se deducen dos cosas: que son la diversidad cultural y que la educación para la diversidad es la educación dirigida a ellos. Se elude así la comprensión de la pluralidad de un país, concebido como totalidad diversa. Un país no se define diverso solo por la presencia indígena. Esta dislocación del concepto de diversidad es paradójica —pues aunque son muchos y variados los pueblos indígenas, en el fondo es singular, distintiva y típica de ellos— y, es uno de los principales problemas en discusión. La diversidad se ha complejizado y ampliado, se ha transformado con la presencia de nuevos actores y nuevos anhelos, requiriendo un sentido más integral. Esta percepción no compromete la existencia de los pueblos indígenas ni los logros de la etnoeducación latinoamericana, pues sin duda, en el plano del reconocimiento de los derechos a ejercitar la diversidad cultural, es la vanguardia indígena la que ha tenido mayor presencia histórica y, en materia de derechos indígenas, la etnoeducación ha sido el instrumento mejor desarrollado y más legitimado⁹.

¿Qué sentido distinto al ya indicado, tiene educar a una parte de la diversidad para sí misma y desde sí misma, si no se educa a quienes se relacionan con ella?; ¿sería importante que el resto de la sociedad se «etnoeducara»?; ¿ello no pondría de cara a la mayoría de la población con ese tipo particular de diversidad, coadyuvando a que se piense a sí misma, viéndose reflejada en el espejo de los otros?; ¿los ciudadanos de un país sin distinción de razas, credos, orígenes, etnias, regiones, género, están siendo educados para convivir entre ellos y con los demás?; ¿cómo pensar entonces una educación que además de respetar la especificidad otorgue un grado de comprensión de la diversidad? La construcción de una educación para la diversidad se puede dar en el marco de una sociedad en cuyo corazón y cerebro fluyan los otros y

globalización. Interrogantes y oportunidades, VIII Conferencia Iberoamericana de Educación, OEI, Sintra, 1998.

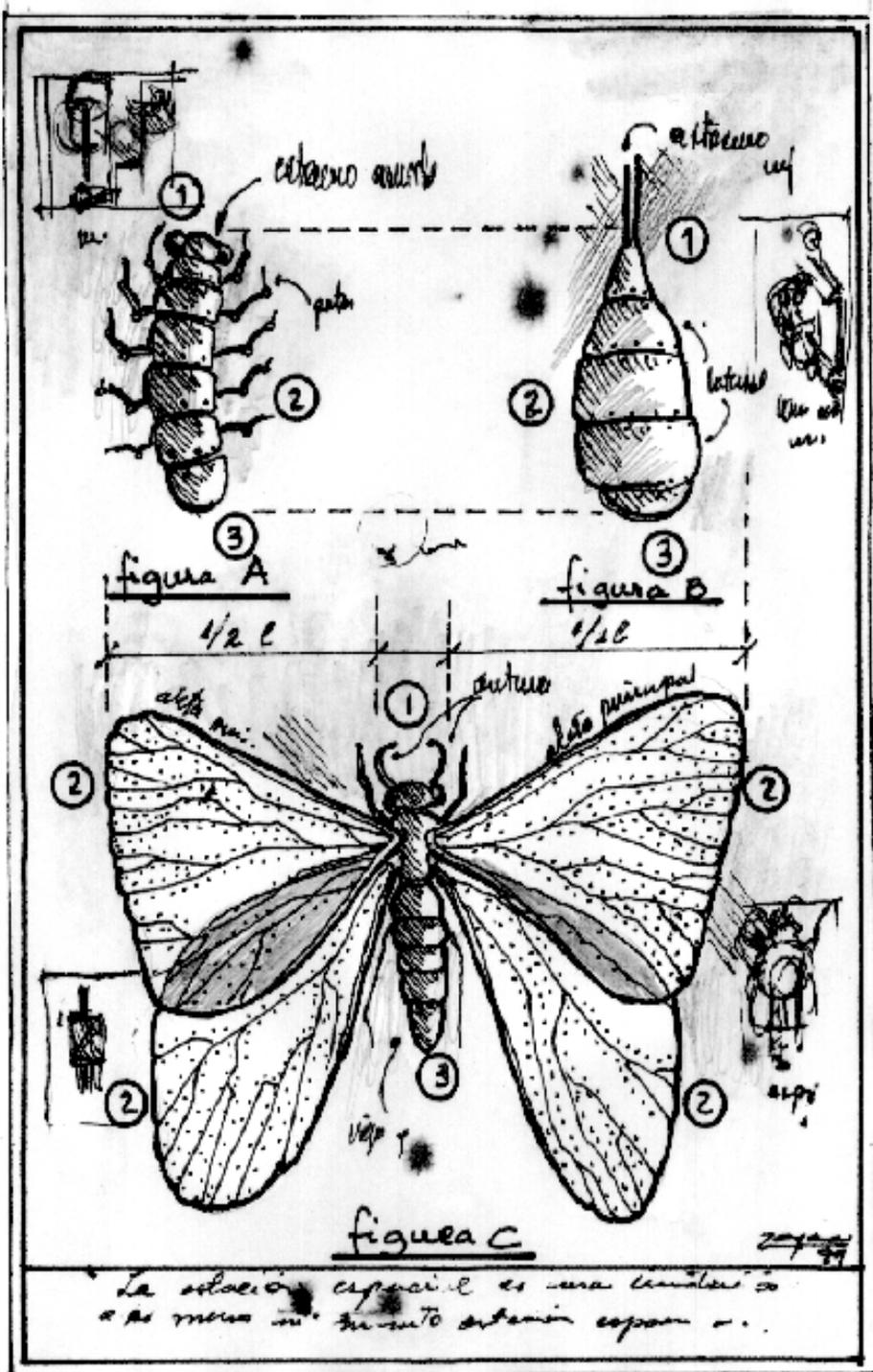
9. Georg Grünberg (coord.): *Articulación de la diversidad. Tercera reunión de Barbados*, Biblioteca Abya-Yala, Quito, 1995.

el nosotros. Al pensar la relación educación-diversidad cultural, se pretende introducir en el debate sobre las políticas educativas la concepción de una educación para la diversidad en tanto heterogeneidad educativa para la diversidad cultural. Es decir, como el conjunto de educaciones particulares impartidas de manera diferencial a unas comunidades, que aunque compartan rasgos similares, se conciben como distintas. Tal es el caso, por ejemplo, de la educación impartida en un colegio hebreo, o en una región o confesión determinadas. La etnoeducación es ejemplo de un gran subsistema que, para el caso colombiano, representa a 81 pueblos indígenas, siendo el más pertinente para afirmar que existe una heterogeneidad educativa en el continente y que se debe sostener. La educación para la diversidad cultural procura concentrar los esfuerzos en buscar, imaginar, crear y experimentar un tipo de educación cuya función es la de articular, enlazar y unir lo distinto, y concertarlo y acoplarlo para generar lenguajes claramente diferenciados, pero vinculados. Aspira con ello no solo a incorporar los logros alcanzados y los no resueltos hasta el momento¹⁰, sino los deseos del país pluralizado. Una educación en donde como colectivo, como sujeto diverso no-indígena, me sienta interpretado, interpelado y convocado. Ahora bien, el autoconcentramiento de la etnoeducación en los pueblos indígenas sigue siendo necesario para fortalecer sus identidades étnicas y culturales, tan vulnerables ante los embates modernizadores y globalizantes; pero no es menos cierta la necesidad de una educación pensada a fin de reestructurar lo colectivo y fomentar la producción de referentes para la pluralidad, incluyendo las identidades nacionales, regionales y locales del mismo modo inseguras en la actualidad, por el traslado de la soberanía de los Estados a los bancos y la delegación de la organización social y cultural a los fondos monetarios, que de paso, potencien el desequilibrio de su hegemonía y mengüen su daño.

Campo educativo de la diversidad

Sin embargo, el etnoanismo de algunos expertos no-indígenas defensores a ultranza de la etnoeducación unidireccionada, ha cerrado filas contra toda posibilidad de pensar la educación para la diversidad ampliada, porque ven amenazado el fuero indígena. A su voluntarismo oponemos la historia: a lo largo del siglo xx se superó la visión aniquiladora de los otros, transformándola en indiferencia educativa tutelada por la Iglesia, que durante la secularización de los Estados nacionales se convirtió de la religión católica a la del integracionismo liberal bajo la forma de educación indígena. Esta última, confrontada por la resistencia a homogeneizarse, transigió hacia una educación bilingüe-bicultural (usada en Estados Unidos desde mediados de siglo para hispanos, italianos y griegos), que bajo los auspicios de los derechos humanos de la tercera generación forjó el concepto de etnoeducación para la preservación y reproducción de las identidades y las culturas. La pregunta es si será posible mantener tal dinamismo a lo largo del siglo xxi, de tal suer-

10. Juan Carlos Tedesco: *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Alauda Anaya, Madrid, 1995.



La silencia espacial es una limitación
 a la misma en el mundo exterior copan - .

Zaiac 87

te que se consolide la educación para los grupos étnicos y los pueblos indígenas, y se desarrolle la propia para las poblaciones afroamericanas, las comunidades religiosas, los grupos de género y otras colectividades que emerjan configurando una plurieducación, que finalmente, al dotar de diversidad a la diversidad como totalidad de un país, dé paso a una educación relacional para la diversidad de todos y para todos.

Si lo anterior expresa la forma como se ha ido imaginando, produciendo y realizando el campo educativo de la diversidad, se puede concebir ésta como la emergencia de un modelo educativo referido a la diversidad, en medio de lo que se puede llamar la construcción social de la educación para la diversidad en América Latina. Tal perspectiva es constructivista; vale decir, considera que el «mundo real» es una creación social en permanente transformación, en oposición a la objetivista que lo considera natural, inmutable y externo al ser humano. Presupone su historia anterior y su presente, así como de las tenencias que le siguen como realidades que coadyuvan a su concreción. El modo de emergencia además de reflejar la forma de concentración y diferenciación de la diversidad en el campo educativo, muestra cómo se crea un poder para la diversidad, y de qué manera se amplía su percepción de cara al sistema educativo, con lo cual permite involucrar objetiva y analíticamente otros actores y situaciones. Lo que este hecho genera es un ambiente propicio para pensar de manera distinta y actuar en consecuencia. Dice Bourdieu que «un grupo movilizado por y para la defensa de sus intereses (educativos), solo puede llegar a existir a costa y al cabo de una labor colectiva de construcción inseparablemente teórica y práctica»¹¹. Asimismo, con este punto de vista se puede focalizar la dinámica de la construcción social de la educación para la diversidad, según la cual la diversidad cultural afecta al sistema educativo y viceversa, recíproca y dialécticamente. La diversidad es afectada por el sistema institucional, pero a su vez ella lo afecta con una diversificación de los intereses pedagógicos, didácticos, curriculares, etc., para integrar un sistema educativo pluralista. Para avanzar en su comprensión teórica, es necesario repensar su concepción y algunos conceptos, que nos permitan seguir el camino de este ensayo.

El campo educativo de la diversidad cultural se concibe como un campo de fuerzas e intereses, que se confrontan, alían, imponen y resisten, para controlar y transmitir una particular forma de ver e instruir a los sujetos adentrados en él. Bourdieu ha señalado cómo el campo produce e impone en el público una forma particular de ver la realidad, lo que lo convierte en un instrumento formidable para mantener el orden simbólico, y por lo tanto el *status quo*, pero también para transformarlo. Es un campo de luchas por el control del proceso educativo que varía según el país, la época y el sistema educativo. Las pedagogías, los currículos, la evaluación, la contratación, los presupuestos, etc., al fin y al cabo son el corolario en que se manifiesta el poder dominante resultante del campo educativo¹².

11. Pierre Bourdieu: *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Anagrama, Barcelona, 1997, p. 75.

12. *Ibíd.*, pp. 70-75.

Participación educativa es la capacidad real de contribuir a la construcción del campo educativo y participar en él, entendida como la movilización que reivindica lo plural de una población con el fin de idear, crear, escoger, producir y transformar los contenidos socializadores de la educación, y dar forma a las instituciones que tengan la función de llevarlos a cabo. Valoriza tanto los procesos de resignificación para ser sujeto de sus alcances, como las luchas por conseguirlos. Niega el déficit de socialización, y enfatiza en la diversificación de los focos socializadores. Es estructurante de lo educativo, con capacidad para la participación en todo el proceso y por lo tanto, con criterio para definir todos los aspectos de la institucionalidad y su operatividad. Este escrito se considera como parte de tal movilización.

El proceso educativo expresa dos sentidos. Uno, que la participación educa en forma de socialización política, y que puede ser incorporada como un componente más de la educación. Y dos, la educación para la diversidad en sí misma. Los sistemas educativos no evolucionan en el vacío; se desarrollan dentro de contextos particulares e historias singulares que evolucionan bajo las tensiones de sus propias dinámicas. No son las instituciones escolares las que crean el contenido para la socialización ni el único lugar para recibirlo; por el contrario es el tipo de socialización el que define el diseño de las instituciones en el proceso educativo¹³. Introduce el presente, en la medida en que se reconoce que lo que hago contribuye a construir el campo educativo que se quiere y a afianzar la identidad en esa búsqueda, sin que medien futuros engañosos.

Acerca del problema de los contenidos

¿Cuáles pueden ser y cómo introducir de manera eficaz temas de la diversidad en el currículo escolar, que reduzcan el riesgo generado por los cambios organizacionales de la educación? Los contenidos son un desafío en sí mismos, pues se precisa cambiar los modelos con los que se han pensado. Intentarlo significa incorporar en sus diseños la múltiple relación entre saberes locales de la diversidad, saberes emergentes, fragmentados y marginales de la cibercultura, saberes profesionales descalificados en la jerarquía científica y saberes dominantes. Un acoplamiento bastante complejo que, más que funcional, es epistemológico. Una nutrición basada en el concepto de qué son las vitaminas, minerales y proteínas, puede acoplarse con el que concibe el alimento como la agilidad de la zarigüeya, el color de la mora, la tranquilidad de la gallina y la fuerza del maíz. Además, independientemente uno del otro, permite organizar la producción, control y manejo de sus nutrientes con procedimientos calculados por computador. Esto puede ser comprendido en toda su significación epistémica por un antropólogo, un shamán de la tribu o un experto de Harvard. Así, el nuevo lance pedagógico está en desarrollar hábitos intelectuales que ante el cúmulo de información y de conocimientos generados por la sociedad contemporánea, desarrollen formas de pensamiento humanas, creativas y resolutivas. La pedagogía para la diversidad no debe ser solo transmisora de una serie de conoci-

13. J.C. Tedesco: ob. cit., pp. 85-89.

mientos abstractos, acumulados por la humanidad a través del tiempo; debe destinarse a generar destrezas para que todos podamos disponer de ellos de manera concreta y por lo tanto estratégica para resolver problemas puntuales. «Pensamiento es disposición estratégica de conocimientos», señaló Lévi-Strauss, y Foucault instruyó que la insurgencia de lo sometido requiere de la transmisión del saber histórico como resultado de la lucha entre epistemes¹⁴.

Existe la necesidad de transversalizar los contenidos, porque si bien hay unos que son útiles para las identidades locales, no han logrado develar su razón de ser en las mentes de quienes no viven tal cultura. Sin embargo, es posible dar a conocer como se produce el racismo o el fundamentalismo y cómo los reproducimos bajo sutiles formas de dominación y hegemonía presentes en el etnocentrismo contemporáneo. Aparece un núcleo focal (proceso local) y uno transversal (proceso universal) en el que cada quien pueda observarse a sí mismo –reconocerse etnocentrista o xenófobo– y descubrir las maneras sociales y culturales de producción de la diferencia y de la identidad. Tal vez esto permita replantear el etnocentrismo, generando mayores posibilidades de convivencia y tolerancia, no ante un sujeto subjetivado, sino ante unas relaciones sociales objetivadas en la misma diversidad que es preciso relevar.

El sentido de la diversidad educativa

¿Qué sentido tiene estimular las propuestas que defienden la educación para la diversidad cultural cuando las reformas neoliberales han generado un quiebre profundo¹⁵ en las estructuras educativas latinoamericanas? Más que dar una respuesta, lo que aquí se impone es redondear el problema y sus alcances. Mirarlo con el sentido común, que exige el realismo de un «No quiero más esperanzas, déme una realidad», del desencantado grafiti de alguna pared latinoamericana. Si Weber le otorgó estatus sociológico al desencantamiento, el saber popular le da poder cultural: «Al pan pan y al vino vino», claridad, concreción y contundencia, para señalar no el fin de la esperanza sino el inicio de su desaparición como mentira y engaño. Convoca a enfrentar la reinterpretación de los anhelos¹⁶, a «coger el toro por los cuernos», en tanto recurso ante el deterioro de todas las condiciones de vida educativas y sociales en la región. Cuando se piensa en el Estado, afirma Bourdieu que sospechar demasiado siempre es poco. Puiggrós lo confirma claramente¹⁷. Es preciso sospechar del Estado neoliberal y su política educativa pues prepara a la gente para un mercado laboral destinado a un grupo favorecido –al que la mayoría no tendrá acceso– mientras vacía el resto de la oferta de trabajo, descentraliza no para mejorar la calidad educativa sino para trasladar a la sociedad una responsabilidad que la sociedad ya le había delegado con sus aportes fiscales, evalúa

14. Claude Lévi-Strauss: *El pensamiento salvaje*, FCE, México, 1975; Michael Foucault: *Microfísica del poder*, La Piqueta, Madrid, 1980.

15. Adriana Puiggrós: «Educación neoliberal y quiebre educativo» en *Nueva Sociedad* N° 146, Caracas, 1996, pp. 90-101.

16. Norbert Lechner: «Democracia y modernidad. Ese desencanto llamado posmoderno» en *Revista Foro* N° 10, Bogotá, 1989, pp. 35-45.

17. A. Puiggrós: ob. cit., pp. 90 y ss.

la educación no para la corrección de los problemas y el redireccionamiento de las alternativas sino para su eliminación, y evade la educación gratuita para todos mientras fragua el desmantelamiento de tradiciones que han costado mucho esfuerzo y numerosas luchas, ahogando toda forma de reproducción institucional de la educación.

En ese sentido, la educación para la diversidad como propuesta alternativa, debe coadyuvar a recuperar la trama social que ha destruido el neoliberalismo, ligar la educación a las cuestiones de las identidades locales, regionales y el desarrollo latinoamericano, intervenir sobre la experiencia a partir de las secuelas dejadas por él, responder a lo organizacional impuesto desde la lógica económica con lo organizacional desde la lógica de la diversidad, recomponer los atributos financieros desde el lugar de la igualación que solo puede brindar la educación gratuita para todos, y desmitificar el lenguaje totalizante del neoliberalismo haciendo evidentes los referentes excluyentes en los que se funda; en suma a desvertebrar la herencia, la teoría y la práctica que produjeron el quiebre en que estamos sumidos y con ello evitar el aniquilamiento educativo a que América Latina está siendo sometida por la ilusión neoliberal. La educación como mercancía puede ser reducida en la medida en que convirtamos de nuevo la educación gratuita en un anhelo social. Reintroducirla, puede encaminar la educación a su función integradora de la sociedad, teniendo como meta que es la sociedad y no el mercado la interesada en que nuestros hijos al nacer tengan una esperanza educativa digna –para Colombia en 1999 es de siete años– y evitar que lo alcanzado no se vea reducido como se está viendo en los índices de alfabetización y deserción escolar y universitaria¹⁸. Adicionalmente, al ser la educación gratuita un derecho de los seres humanos y una obligación del Estado ofrecerla, es nuestro deber ciudadano exigirla. Por ser un mecanismo redistributivo social, económico, político y educativo de singular importancia, las perspectivas de bienestar social, equidad, cohesión social, calidad de inversión, excelencia académica, etc., se aclaran con la presencia de ésta célula básica.

Pensar la modernización de los sistemas educativos, en referencia al efecto de la presencia de la diversidad cultural, es un desafío a la posibilidad de construir colectivamente una educación incluyente para la diversidad ampliada, que evite los fueros excluyentes y las educaciones «apartheid». Se deduce que esta tarea puede que renueve los sentimientos hacia una educación propia, que reconvierta la producción de conocimientos en una cuestión pública y nacional, que establezca las complementaciones entre saberes locales y universitarios, y que cambie por afanes educativos y atributos sociales las actuales premuras comerciales de la educación; con ello se recuperaría con dignidad una gran parte de lo perdido en el campo educativo, y se neutralizaría –como dice Tedesco– la competitividad que relegó la cooperación entre latinoamericanos. Estimularla favorecería la pluralidad educativa como acto emancipatorio en América Latina.

18. Antanas Mockus: «Es duro para los maestros... pero les sirve a los niños» en *Un periódico*, 12/9/1999, Bogotá, p. 3.

Lenguas y minorías

LUIS ZÚÑIGA ALVAREZ

El estudio de las minorías puede enfocarse desde múltiples aspectos, por ende, es necesario establecer qué entendemos por minorías e identificar los factores que ello implica. Hasta el momento continúa el debate legal sobre los derechos de las minorías, no existiendo una estrategia efectiva que atienda con equidad y eficiencia a estos grupos. Al comienzo del nuevo milenio, el escenario lingüístico latinoamericano se muestra firme frente a las reformas educativas neoliberales que tratan de aplastar la identidad de cada una de las culturas minoritarias de nuestro continente.

Pese al tiempo transcurrido y luego de múltiples discusiones en el seno de organismos internacionales como la ONU y la Unesco, aún no existe consenso para establecer una conceptualización definitiva y exacta del término «minorías». Sin embargo, podemos tomar como referencia algunos factores descriptivos como idioma, tradición, costumbres, religión, creencias, organización política, etc., aunque estos no describan plenamente, en cada caso, las condiciones particulares. La falta de inclusión de las minorías en los pactos internacionales giraba alrededor de que no existía una definición adecuada del término. En 1971 se le encarga entonces a un relator especial realizar el estudio. Publicado finalmente en 1979 tras una amplia evaluación, y después de someterlo a consideración de los gobiernos de la subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías de las Naciones Unidas, en el trabajo (Stavenhagen) se sugiere que una minoría es

un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en situación no dominante, cuyos miembros, súbditos del Estado, poseen desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico, unas características que difieren de las del resto de la población, y manifiestan incluso de modo implícito, un sentimiento de solidaridad a objeto de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma.

Sin embargo, esta definición no convenció a la mencionada subcomisión. En sesión de agosto de 1985, la subcomisión consideró una vez más un intento

LUIS ZÚÑIGA ALVAREZ: educador peruano, especialista en educación secundaria de la unidad de Servicios Educativos de Paruro.

Palabras clave: educación intercultural bilingüe, minorías, América Latina.

de definición, presentado por Jules Deschenes, representante canadiense, que propuso la siguiente definición de «minorías»: «Es un grupo de ciudadanos de un Estado dotados de características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de la mayoría de la población, solidarios entre ellos, animados implícitamente de una voluntad colectiva de sobrevivencia con el objetivo de llegar a la legalidad en hecho y derecho con la mayoría» (Stavenhagen).

No es propósito de este trabajo analizar detenidamente las diversas conceptualizaciones sobre el tema. Al contrario, se toman en tanto referencia para el presente estudio.

Los derechos humanos: ¿derechos de las minorías?

Cuando nos referimos a los derechos humanos en su generalidad, éstos no necesariamente precisan los derechos de las minorías, por la misma razón que aquellos fueron establecidos desde una perspectiva política de Estados, no de naciones o pueblos. Prueba de ello es la contradicción tan evidente en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, que se refiere a los «Pueblos de las Naciones Unidas» siendo la ONU un conjunto de Estados.

Sabemos que muy pocos son los Estados constituidos por una verdadera nación; la mayoría son multinacionales o poliétnicos, y muy pocos reconocen formalmente su naturaleza múltiple. En todo caso la mayoría mantiene una apariencia de Estados monoétnicos o uninacionales, o simplemente finge reconocer el pluralismo dentro de sus territorios. A manera de cuestionamiento, Stavenhagen se pregunta: «¿Hasta qué punto una asamblea política de 160 Estados como los de la ONU hace justicia a los intereses y aspiraciones de ‘nosotros’, los 5.000 pueblos de las Naciones Unidas; particularmente en lo relativo a ‘promover y alentar el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión’, tal como lo establece atinadamente la Carta de las Naciones Unidas?» (ibíd.).

En efecto, transcurridos largos años de discusiones en el seno de los diversos organismos de la ONU se ha logrado muy poco. En 1966, se estableció el Art. 27 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General, que señalaba lo siguiente:

En los Estados en que existían minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas naciones el derecho que les corresponde en común con los demás miembros de su grupo, a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión; y a emplear su propio idioma.

Con este dispositivo, según algunos estudiosos, se protege a las personas pertenecientes a las minorías, aunque no a los grupos minoritarios. Años más tarde, en 1992, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Miembros de Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, en la cual propone específicamente:

Los Estados deberán adoptar cuando sea apropiado, medidas en la esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio. Las personas pertenecientes a minorías deberán tener oportunidades adecuadas de adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto.

Esta Declaración fue el primer instrumento universal de fijación de normas que se refiere específicamente a los derechos de las minorías. La declaración más reciente emitida por la Unesco en torno de la educación del futuro, en la que se incluyen los resultados y las recomendaciones de la comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI, reitera la existencia de una tensión subyacente que domina las relaciones de las minorías con los Estados-nación y por ende con la filosofía educacional que estas adoptan:

La enseñanza del pluralismo no solo es una protección contra la violencia, sino además un principio activo de enriquecimiento cultural y cívico de las sociedades contemporáneas ... conviene afirmar a la vez el derecho a la diferencia y a la apertura a lo universal ... siempre se debe tener en cuenta el riesgo de aislamiento de las minorías... (ibíd.)

La realidad lingüística latinoamericana

La lengua es un aspecto esencial a considerarse para realizar un estudio sobre la diversidad, pues se constituye en el medio de expresión interno y mutuo de una comunidad de hablantes que comparten un mismo idioma.

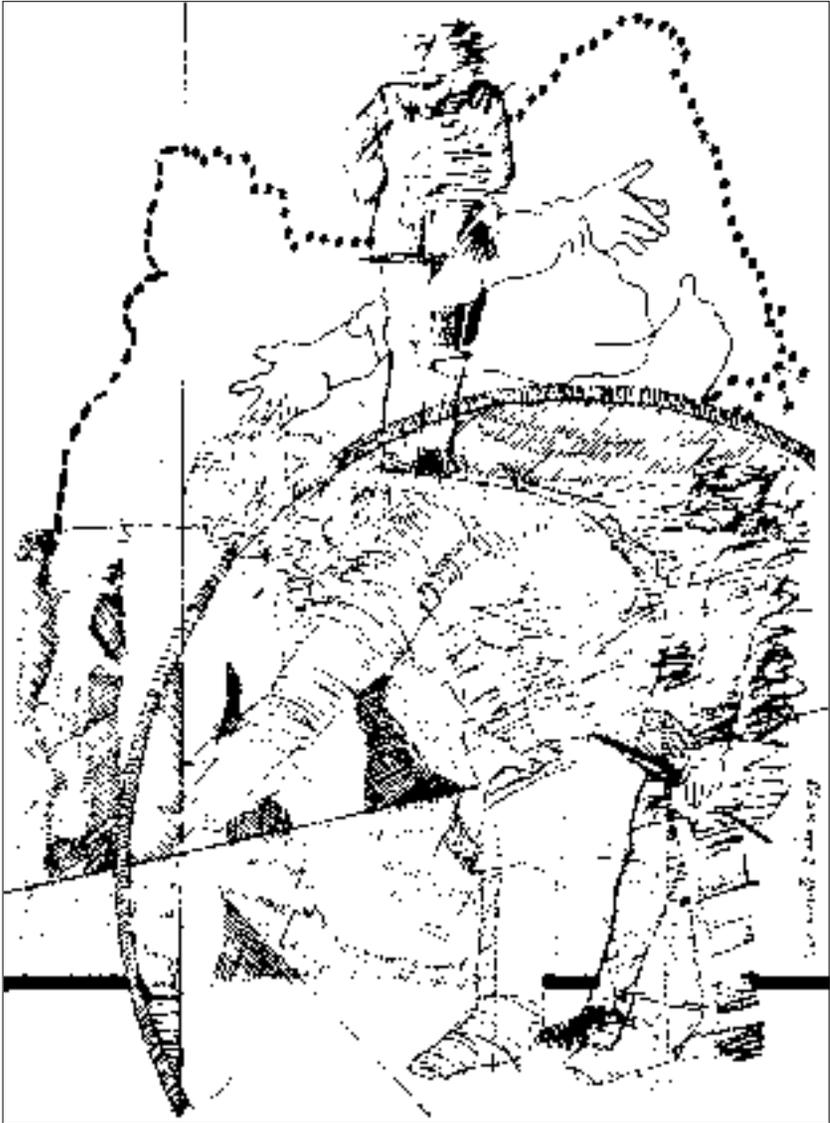
El idioma establece una frontera a la vez real e imaginaria entre la identidad del grupo y la de los otros: real, porque obstaculiza la comprensión entre las culturas que no comparten la misma lengua, e imaginaria, porque no está fija en el tiempo ni en el espacio, pues los idiomas cambian cuando entran en contacto con otros más «poderosos», o cuando los grupos abandonan su territorio geográfico tradicional (King de Jardon).

En la actualidad hay muy pocos países monolingües. En la mayoría se habla más de un idioma. Sin embargo solo uno o dos revisten carácter oficial, lo que desde un punto de vista político les otorga un carácter mayoritario, en contraposición a las restantes lenguas que carecen de la autoridad legal del idioma mayoritario u oficial. En América Latina las lenguas nativas son sin excepción «lenguas minoritarias» o «lenguas oprimidas», como lo señala Xavier Albó, y aun cuando la opresión se ejerce sobre los usuarios, se refleja también en la falta de respeto hacia la propia lengua.

Educación y minorías en América Latina

Posiblemente sea el ámbito de la educación donde más se han negado y reprimido de manera sistemática los derechos y las aspiraciones de las culturas minoritarias. Los ejemplos de castigos físicos y aun psicológicos en la escuela hacia los niños hablantes de una lengua nativa, abundan, al extremo de ser considerados como objetos de burla y ridículo. Desestimar estos problemas no sería justo, más si nos encontramos muy próximos a un nuevo siglo y estos problemas distan mucho de estar resueltos. La llegada de los españoles a tierras americanas marcó el inicio de un largo enfrentamiento entre las culturas autóctonas y la cultura occidental; a partir de ese momento se buscó

infundir en la población sometida el sentimiento de la inferioridad de su propia cultura. El rol que desempeñó la escritura y más tarde la escuela misma se convirtieron en el símbolo más expresivo de esa subordinación cultural, asociándose la escritura con la lengua del vencedor, en contraposición a las lenguas autóctonas de nuestro continente consideradas ex-profeso como «dialectos», «sub lenguas» propias de poblaciones incultas. «Aún no se ha logrado reemplazar del todo el término 'dialecto' cuando se hace referencia a un idioma indígena, lo cual implica una profunda inadecuación terminológica ...» (Mosonyi).



Dentro de esa tradición heredada de la Colonia, los sistemas educativos latinoamericanos han ignorado la compleja realidad de sus propios países pretendiendo imponer de manera uniforme la cultura denominada occidental conforme a la concepción de los sectores sociales dominantes. Dicho de otro modo, las poblaciones indígenas deberían desaparecer como tal y junto con ellas sus particularidades culturales y lingüísticas. Desde aquella época hasta hoy se derivan situaciones tan absurdas y sublevantes como el hecho de que los niños hablantes de una lengua nativa, cuando llegan a una escuela descubren que sus lenguas no son tomadas en cuenta, que deben aprender una cultura que no es la suya en una lengua que tampoco es propia, lo cual constituye una agresión cultural permanente.

Pero existen otros medios más sutiles e igualmente efectivos como la presión económica, social y cultural que actúan como factores disuasivos tendientes a lograr el abandono del idioma propio, particularmente en las comunidades donde existe de hecho un importante sector bilingüe (Mosonyi).

Esta política de imposición cultural y lingüística uniformizante y homogeneizante tiene las siguientes características: a) sistema educativo único que impone el castellano como lengua oficial y única, y una cultura exclusiva y excluyente (la occidental), basado en los supuestos que solo la educación uniforme, una lengua única y la imposición de la cultura dominante pueden permitir el logro de la unidad nacional; b) currículo de estudios uniforme para todo el país, que ignora la realidad multicultural de cada uno de los territorios; c) formación estandarizada del magisterio, como para que todos los maestros trabajen en áreas urbanas e hispanohablantes. Las escuelas, a pesar de su larga trayectoria en las zonas rurales, no han logrado plantearse una estrategia que atienda de manera eficiente y respetuosa a los grupos minoritarios existentes en nuestra región. Es por esto que todavía persiste un alto grado de deserción y analfabetismo. Pero lo que es más grave aún, la escuela rural no logra todavía cumplir con uno de los fines primordiales de todo proceso educativo cual es la formación integral del educando. Frente a este panorama nada halagador se ha venido implementando la educación intercultural bilingüe (EIB) como una alternativa real para atender las necesidades y demandas de los grupos minoritarios.

En efecto, existen valiosas experiencias de EIB cuyos resultados positivos vienen demostrando que en un contexto rural, campesino y de habla autóctona, el sistema educativo tiene que partir necesariamente de las características socioculturales de sus usuarios, tanto en lo que respecta a su lengua como a sus conocimientos, costumbres y valores. El surgimiento de la EIB en América Latina surge desde dos vertientes: unas como iniciativas gubernamentales para promover la escolarización de adultos, con proyectos diseñados por «especialistas», pensados e implementados desde arriba; y otras integradas a proyectos políticos desde las mismas organizaciones étnicas como una propuesta de «abajo hacia arriba». Lógicamente que en el diseño de estas propuestas gubernamentales intervinieron diversos sectores políticos, sociales, religiosos y algunas organizaciones populares.

Los discursos gubernamentales caracterizados por su retórica y llenos de buenas intenciones quedaron solo allí, porque finalmente se impusieron pedagogías estandarizadas y modelos lingüísticos unificadores, homogeneizantes en contextos social y culturalmente heterogéneos. Acabaron transformándose en espacios de confrontación de acciones y perspectivas diferentes, y lo peor es que estas iniciativas devinieron en gigantescos aparatos burocráticos.

La historia de la educación nos viene demostrando que la implementación de políticas de EIB en cada país resulta hasta hoy conforme a la coyuntura política y social respectiva. Así, en México la escolarización india se dio entre los vaivenes del clientelismo de la «política indigenista» centralizada, aunque en los últimos tiempos han surgido organizaciones indígenas que reclaman el pluralismo y un «indigenismo participativo» (Torres 1994). Esto viene a ser un rasgo común en los demás países de nuestro continente, lo que pone en evidencia la intencionalidad político-ideológica de los modelos de Estado imperantes en nuestra región. Sin embargo, como hemos señalado líneas arriba existen experiencias educativas muy interesantes a partir de organizaciones étnicas, las mismas que toman como referente la vida cotidiana de los diversos grupos minoritarios.

En efecto la mayoría de las propuestas surgen desde «adentro hacia afuera», a partir de que las organizaciones y grupos étnicos diseñan e implementan sus estrategias educativas de acuerdo con sus particulares contextos sociopolíticos, privilegiando escenarios locales, actores colectivos y metodologías participativas, que en la mayoría de los casos chocan con los modelos pedagógicos y lingüísticos convencionales (Torres 1994).

Todo este proceso de experiencias educativas no escapa de los intereses políticos, aun de sus propios protagonistas, que dan lugar a una suerte de problemas, pero también de desafíos diversos a nivel nacional y continental. Habiendo transcurrido muchas décadas y en medio de obstáculos legales, los resultados han sido relativamente positivos.

En todos los países del continente con mayor o menor intensidad, tanto por el lado de las campañas gubernamentales cuanto por el de las experiencias bilingües, se han obtenido logros importantes en el reconocimiento de la pluralidad cultural y en la elaboración de propuestas educativas alternativas (Torres 1994).

Podríamos entrar en detalles de las experiencias de educación intercultural bilingüe que se han implementado en cada uno de los países latinoamericanos, analizar sus resultados y proponer una suerte de estrategia común para los próximos años. Pero creo que es un imperativo actual el estudio del contexto político en el que se encuentran nuestros países, pues como se sabe la reforma estructural de los Estados latinoamericanos y el empuje del neoliberalismo presenta un panorama incierto para los sectores minoritarios. Para nadie es extraño que las reformas educativas que se vienen implementando en el área son modelos propuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional entre otros organismos –y por los resultados que ya se vienen dando parece ser que el remedio está resultando peor que la enfermedad.

Se ahondan más las diferencias socioeconómicas y educativas en nuestra región; este modelo reformista utiliza categorías universalistas que se aplican a todos los sistemas educativos que no admiten adaptación alguna a las características nacionales o regionales. Es decir, sin tener en cuenta las demandas y las características particulares de la sociedad latinoamericana.

Además producen exclusión, mayor desigualdad y dispersión. En suma, la reforma neoliberal orienta a la inversión económica y pedagógica con inequidad, y profundiza la desigualdad de los latinoamericanos; el ajuste que realiza consiste en producir el desfinanciamiento del sistema de instrucción pública y el establecimiento de teorías, acciones, reglas, proposiciones, conceptos, dispositivos, costumbres que generan una distribución de los saberes más injusta, elitista, concentrada socialmente, centralizada regionalmente y más dependiente.

En cuanto al aspecto educativo legal, se caracteriza por ser muy abstracto, no atiende el problema de la minoridad, de los chicos de la calle, de los migrantes y de los indígenas. Por todo lo descrito, parece ser que en los próximos años los problemas económicos, sociales y educativos de los sectores minoritarios se acrecentarán más, lo que invita a seguir estableciendo permanentemente espacios de discusión y debate que afirmen la diversidad para lograr la unidad de los pueblos latinoamericanos en nuestro continente.

Bibliografía

- Jung, Ingrid: *Conflicto cultural y educación. El proyecto de educación bilingüe*, P. EBI (MEC-GTZ)-Abya-Yala, Puno-Quito, 1992.
- King de Jardon, Linda: «Diversidad en la educación de adultos: Algunos conceptos clave sobre problemas que afectan a minorías y a grupos indígenas» en *Educación de adultos y desarrollo* N° 49, 1997.
- León Portilla, Miguel: «La América Latina. Múltiples culturas, pluralidad de lenguas» en *Casa de las Américas*, 10-12/1991, La Habana.
- Massimo, Amadio y Luis Enrique López: *Educación bilingüe intercultural en América Latina*, 2ª edición, Cipca-Unicef, 1993.
- Mosonyi, Esteban Emilio: «Plurilingüismo indígena y políticas lingüísticas» en *Nueva Sociedad* N° 153, 1-2/1998, Caracas.
- Pantigozo Montes, Jaime: «Las imágenes de la comunicación» en *Grano de Arena* N° 6, 12/1996.
- Pottier, Bernard: *América Latina en sus lenguas indígenas*, Monte Avila, Caracas, 1983.
- Puiggrós, Adriana: «Educación y sociedad en América Latina de fin de siglo: del liberalismo al neoliberalismo pedagógico» en *E.I.A.L.* vol. 10 N° 1, 1999.
- Stavenhagen, Rodolfo: «Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos, la cuestión de las minorías», Centro de Investigación y Promoción Amazónica (CIPA), Lima, 1979.
- Torres, Víctor Hugo: *La escuela india: ¿Integración o afirmación étnica?*, Comunidec, Quito, 1992.
- Torres, Víctor Hugo: *Interculturalidad y educación bilingüe; encuentros y desafíos*, Comunidec, Quito, 1994.
- Von Gleich, Uta: *Educación primaria bilingüe intercultural en América Latina*, Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH., Eschborn, 1989.
- Yáñez Cossio, Consuelo: «Estado del arte de la educación indígena en el área indígena de América Latina», CIID, 12/1987.