

ISBN 978-980-7050-42-5



9 789807 050425

Los estudios comparados en educación están presentes en la génesis del sistema educativo venezolano. Basta leer los diarios de Francisco de Miranda, el precursor de nuestra independencia patria o los escritos de Simón Rodríguez el maestro del Libertador Bolívar, para entender y valorar el titánico esfuerzo emprendido por ellos para estudiar, comprender y relacionar la perspectiva emancipadora con los libertarios y justicieros avances de la educación a escala internacional. Pensar la educación desde nuestros referentes sin dejar de estudiar lo que ocurre en el mundo, entendiendo la complementariedad de estas dinámicas constituye un rasgo distintivo de la pedagogía nustramericana. Esfuerzo que continuarían, entre otros Andrés Bello y Luis Beltrán Prieto Figueroa.

El libro *EDUCACIÓN COMPARADA: dialéctica de lo local y lo global*, de Carlos Alberto Torres, Robert Arnove y Stephen Franz aborda temas fundamentales para el estudio de las reformas y contrarreformas de los sistemas educativos en el mundo; tecnocracia, tendencia reformadora internacional, movimientos sociales, cultura, identidad, igualdad, perspectiva de género, descentralización, alfabetización, globalización, neoliberalismo, son temas que nos ayudan a comprender esa relación entre las especificidades y la totalidad.

Éste es un texto de cabecera para la formación de investigadores, estudiosos e interesados en la actualidad de la investigación y los estudios comparados. Por ello, la Sociedad Venezolana de Educación Comparada lo seleccionó para iniciar su colección: referentes educativos.



Gobierno Bolivariano
de Venezuela

Ministerio del Poder Popular
para la Educación Universitaria



EDUCACIÓN COMPARADA
LA DIALÉCTICA DE LO GLOBAL Y LO LOCAL

Robert F. Arnove
Carlos Alberto Torres
Stephen Franz

[PRIMERA EDICIÓN EN CASTELLANO]

EDUCACIÓN COMPARADA

LA DIALÉCTICA DE LO GLOBAL Y LO LOCAL

Robert F. Arnove
Carlos Alberto Torres
Stephen Franz

[PRIMERA EDICIÓN EN CASTELLANO]

EDUCACIÓN COMPARADA

LA DIALÉCTICA DE LO GLOBAL Y LO LOCAL

*Robert F. Arnove,
Carlos Alberto Torres, y
Stephen Franz*

República Bolivariana de Venezuela
Ministerio del Poder Popular para la
Educación Universitaria

Presidente
Nicolás Maduro



Ministro del Poder Popular para la
Educación Universitaria

Jehyson Guzmán

Centro Internacional Miranda

Presidente

Luis Bonilla Molina

Viceministra de Educación Universitaria

Viceministra para Planificación y
Desarrollo Académico
Ana Alejandrina Reyes

Directorio

Víctor Álvarez Rodríguez
Trina Manrique
Gonzalo Gómez Freire
Rubén Reinoso Ratjes
Miguel Ángel Pérez Pirela
Vladimir Acosta
Pedro Luis González
Rafael Gustavo González

Viceministro para la Articulación con las
Instituciones de Educación Universitaria

Andrés Eloy Ruíz

Diagramación y diseño:

Mary Rada

Viceministro de Políticas Estudiantiles

ISBN: 978-980-7050-42-5

Depósito legal: lf3552014370581

Impreso en Caracas en el año 2014
República Bolivariana de Venezuela

* Ésta es una publicación conjunta entre la Sociedad Venezolana de Educación Comparada, el Centro Internacional Miranda y el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria.

EDUCACIÓN COMPARADA

LA DIALÉCTICA DE LO GLOBAL Y LO LOCAL

Presentación

Los estudios comparados en educación están presentes en la génesis del sistema educativo venezolano. Basta leer los diarios de Francisco de Miranda, el precursor de nuestra independencia patria o los escritos de Simón Rodríguez el maestro del Libertador Bolívar, para entender y valorar el titánico esfuerzo emprendido por ellos para estudiar, comprender y relacionar la perspectiva emancipadora con los libertarios y justicieros avances de la educación a escala internacional. Pensar la educación desde nuestros referentes sin dejar de estudiar lo que ocurre en el mundo, entendiendo la complementariedad de estas dinámicas constituye un rasgo distintivo de la pedagogía nustramericana. Esfuerzo que continuarían, entre otros Andrés Bello y Luis Beltrán Prieto Figueroa.

En la década de los sesenta del siglo XX, el Dr. Alejandro Togores quien venía de estudiar -bajo la tutela de Brian Holmes- los procesos y las reformas educativas mediante el método de investigación propio de los estudios comparados, le da un reimpulso y fortalecimiento muy importante a los educación comparada en Venezuela, una vez que se reincorpora al Pedagógico de Caracas luego de su estancia en Londres. Trabajo que sería continuado por el Dr. Gustavo González en la década de los ochenta y noventa del siglo veinte, fundamentalmente desde los Institutos Pedagógicos de Aragua y Táchira, avanzando desde Rubio, en la conformación de la pionera Sociedad Venezolana de Educación Comparada (SVEC). La SVEC nace bajo el acompañamiento del IESALC-UNESCO y muy especialmente de Francisco López Segrera y Carlos Tünnerman, así como por los aportes y perspectivas incorporadas a nuestro trabajo a partir de mis estudios en el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE –UNESCO), en ese entonces bajo la dirección de Juan Carlos Tedesco. Estos procesos,

posibilitarían su relanzamiento en el año 2014 ahora como SVEC–Organización Educativa Nacional, con sede en Caracas, asociada al primer postgrado en estudios comparados del ALBA, promocionado por el Centro Internacional Miranda (CIM) y acreditado por la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV). Durante este periodo se establecen relaciones con sociedades nacionales de educación comparada y con referentes mundiales de los estudios comparados como Robert Arnove, Thomas Popkewitz, Jürgen Schriewer, Nolberto Fernández Lamarra, Mark Bray, Tom Griffiths, entre otros; pero también con teóricos de la pedagogía como Jurjo Torres Santomé, Peter McLaren, Moacir Gadotti, Pablo Gentile, Henry Giroux, Bill Ayers, para solo citar algunos sin desmerecer a los que por espacio en este texto se omiten.

El emblema de la Sociedad Venezolana de Educación Comparada contiene seis estrellas, de las cuales tres simbolizan el aporte de nuestros independentistas –Miranda, Rodríguez y Bolívar– a la disciplina de estudio que hoy nos ocupa: la educación comparada. Las tres estrellas adicionales que acompañan el anagrama corresponden a las dinámicas lideradas por Togores, González y la SVEC originaria. El colorido y diseño del mismo procura representar la perseverancia, audacia profesional, alegría humana, preocupación pedagógica por la calidad educativa y compromiso con la educación como derecho humano que ha caracterizado al grupo de fundadores y animadores de ésta asociación académica.

En el marco de las dinámicas de relanzamiento de la Sociedad Venezolana de Educación Comparada (SVEC) como Organización Educativa Nacional, es cuando solicitamos su incorporación como integrante pleno del movimiento mundial de Sociedades Nacionales de Educación Comparada, cuyas siglas en inglés son WCCES. Precisamente en el XV Congreso Mundial de la WCCES realizado en Buenos Aires, solicitamos al recién electo Presidente del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada Dr. Carlos Alberto Torres que autorizara la traducción y publicación de la primera edición en español, del libro *EDUCACIÓN COMPARADA: dialéctica de lo local y lo global*, texto que junto a Arnove y Stephen Franz habían escrito. Este libro, en sólo dieciocho capítulos aborda temas fundamentales para el estudio de las reformas y contrarreformas de los sistemas educativos en el mundo; tecnocracia, tendencia reformadora internacional,

movimientos sociales, cultura, identidad, igualdad, perspectiva de género, descentralización, alfabetización, descentralización, globalización, neoliberalismo, son temas que nos ayudan a comprender esa dialéctica entre lo local y lo global.

Éste es un texto de cabecera para la formación de investigadores, estudiosos e interesados en la actualidad de la investigación y los estudios comparados. La SVEC ha coordinado su traducción y edición apoyándose en un prestigioso equipo de profesionales liderados por Islen Martín, Esperanza Aquerreta, Masaya Correa y Mary Rada. Orgullosamente hoy lo colocamos en las manos, mentes y corazones de los comparativistas venezolanos y de todo el continente, seguros que será una valiosa herramienta de trabajo, análisis y educación permanente.

LUIS BONILLA-MOLINA

Presidente

Sociedad Venezolana de Educación Comparada (SVEC)

Agosto de 2014.

Contenido

Introducción	12
Replanteando la Educación Comparada: la Dialéctica de lo Global y lo Local por <i>Robert F. Arnove</i>	
Capítulo Uno	55
La Tecnocracia, la Incertidumbre y la Ética: Educación Comparada en la Era de la Postmodernidad y la Globalización por <i>Anthony Welch</i>	
Capítulo Dos	102
Institucionalizar la Influencia Internacional por <i>Joel Samoff</i>	
Capítulo Tres	157
El Estado, los Movimientos Sociales, y la Reforma Educativa por <i>Raymond A. Morrow</i> y <i>Carlos Alberto Torres</i>	
Capítulo Cuatro	197
Cultura y Educación por <i>Vandra Lea Masemann</i>	
Capítulo Cinco	228
La Cuestión de la Identidad desde la Perspectiva de la Educación Comparada por <i>Christine Fox</i>	
Capítulo Seis	253
Igualdad en la Educación: Seis Décadas de Jurisprudencia Comparada Vistas desde un Nuevo Milenio por <i>Joseph P. Farrell</i>	

Capítulo Siete	298
Educación de las Mujeres en el Siglo XXI por <i>Nelly P. Stromquist</i>	
Capítulo Ocho	344
Control de la Educación: Problemas y Tensiones en Centralización y Descentralización por <i>Mark Bray</i>	
Capítulo Nueve	381
Una Teoría de Alfabetizaciones para Considerar el Papel de la Educación de Adultos y la Educación Comunitaria en el Cambio Postcolonial por <i>Anne Hickling-Hudson</i>	
Capítulo Diez	420
La Economía Política de la Reforma Educativa en Australia, Gran Bretaña y los Estados Unidos por <i>Jack Keating, Rosemary Preston, Penny Jane Burke, Richard Van Heertum, y Robert F. Arnove</i>	
Capítulo Once	502
La Educación Superior en la Era de la Globalización: ¿Hacia un Modelo Heterónimo? por <i>Daniel Schugurensky</i>	
Capítulo Doce	540
Educación en América Latina: desde la Dependencia y el Neoliberalismo hacia Caminos Alternativos para el Desarrollo por <i>Robert F. Arnove, Stephen Franz, y Carlos Alberto Torres</i>	
Capítulo Trece	580
Educación en la Región de Asia y el Pacífico: Algunos Desafíos Perdurables por <i>John N. Hawkins</i>	
Capítulo Catorce	628
La Educación Universitaria en el Medio Oriente por <i>Shabana Mir</i>	

<i>Capítulo Quince</i>	644
Educación en la Europa Oriental y Central. Reformular el Post-socialismo en el Contexto de la Globalización por <i>Iveta Silova y Ben Eklof</i>	
<i>Capítulo Dieciséis</i>	683
Educación para Todos en África: No Estar en el Atraso, sino Seguir Adelante por <i>Joel Samoff and Bidemi Carrol</i>	
<i>Capítulo Diecisiete</i>	756
La Construcción Política de la Educación en el Escenario Europeo por <i>António Teodoro</i>	
<i>Capítulo Dieciocho</i>	777
Educación Comparada: la Dialéctica de la Globalización y sus Descontentos por <i>Carlos Alberto Torres</i>	
<i>Acerca de los colaboradores</i>	818

Agradecimientos

Los editores desean agradecer al personal de Rowman & Littlefield, sobre todo a Jun Li, Chris Basso y Carlie Wall, por su apoyo constante y profesionalismo especializado en el cuidado y supervisión de cada una de las fases del proceso de producción de la cuarta edición inglesa de *Educación Comparada*. También nos gustaría a la Dra. Liliana Olmos por el importante papel que jugó desde el principio al contactar y obtener el apoyo de varios de los autores de los diferentes artículos. Mucho agradecemos a nuestros autores contribuyentes que aceptaron amablemente nuestras recomendaciones sobre cómo sus capítulos podían ser actualizados y revisados. Por último, y más importante, seríamos desconsiderados si no reconociéramos que nuestras familias han sido una fuente continua de inspiración para nosotros, apoyándonos en nuestra investigación y activismo social.

Robert F. Arнове, Carlos Alberto Torres y Stephen Franz

Introducción

Replanteando la Educación Comparada: la Dialéctica de lo Global y lo Local

Robert F. Arnove

Este libro refleja las fuerzas que configuran la educación comparada al comienzo del siglo XXI. Estas fuerzas, en el campo de la educación comparada, son tanto internas como externas. Dentro de la disciplina, las teorías y métodos para el estudio de las relaciones escuela-sociedad, van sufriendo cambios de acuerdo con los avances en el conocimiento, los cambios de paradigmas y el aumento de la capacidad para procesar y analizar grandes conjuntos de datos de maneras más sofisticadas. Los marcos conceptuales y metodológicos, a su vez, están siendo constantemente reformados por los acontecimientos en el escenario mundial y los cambios correspondientes a las políticas económicas, sociales y educativas. Una tesis central de este libro es que el funcionamiento de la economía global y la creciente interconectividad de las sociedades plantean problemas comunes para los sistemas educativos de todo el mundo. Estos problemas están relacionados con el gobierno, el financiamiento y la disposición de la educación de masas; se refieren a cuestiones de igualdad de oportunidades y a resultados educativos en grupos sociales situados de manera diferente, en especial, aquellos que históricamente han sido más discriminados: mujeres, minorías étnicas, inmigrantes, poblaciones rurales y personas de la clase trabajadora. Aunque

hay problemas regionales y nacionales comunes –y lo que parece ser agendas educativas cada vez más similares– las respuestas locales también varían. Como el título de este libro indica, una dialéctica entre lo global y lo local está en juego. Comprender este proceso interactivo, sus tensiones y contradicciones, es fundamental para la refundición o la “reformulación” del campo de la educación comparada e internacional. Creo que la adopción de un enfoque en el marco de la globalización contribuye a una mayor comprensión de la dinámica de las relaciones entre escuela y sociedad, así como la comprensión del potencial y de las limitaciones de los sistemas educativos contribuyen al avance individual y social.

Globalización

La globalización puede definirse como “la intensificación de las relaciones sociales que en todo el mundo unen localidades distantes, de tal manera que los acontecimientos locales están configurados por los sucesos que ocurren a muchos kilómetros de distancia y viceversa”.¹ Diversos adjetivos se pueden utilizar para describir las diferentes dimensiones de este proceso. Ciertamente, la globalización económica y cultural son los primeros descriptores utilizados para los procesos mediante los cuales las sociedades están cada vez más vinculadas en tiempo real y virtual.² La globalización económica, el resultado de las grandes transformaciones de los procesos de producción y distribución de bienes y servicios, están íntimamente relacionadas con los cambios en la división internacional del trabajo.

Una de las características centrales de este capitalismo altamente globalizado es que los factores de producción no se encuentran en estrecha proximidad geográfica. Al mismo tiempo, sin embargo, las economías nacionales se están integrando cada vez más a las economías regionales. El “Toyotismo justo a tiempo” ha reemplazado a la era “Fordista” de la producción en masa dentro de las fronteras nacionales.³ Este mismo término sugiere, no sólo la interconexión del sistema capitalista global, sino también su vulnerabilidad a los trastornos causados, por ejemplo, por los desastres naturales del año 2011 en Japón.

La fragmentación y la reintegración de las economías se ven facilitadas por las mejoras revolucionarias y simultáneas en las telecomunicaciones y la computación, todo gracias a un salto cuántico en la producción de conocimiento científico y tecnológico. La facilidad con la que las personas pueden comunicarse a través de satélites y de Internet, y por la cual los productos pueden ser ensamblados y distribuidos, tiene sus contrapartes culturales y sociales.⁴ Implican, no sólo bienes emblemáticos de consumo y lugares a donde ir de compras, películas y programas de televisión y música para descargar, sino también vínculos entre los pueblos y los movimientos por la vía de medios sociales interactivos. A pesar de que estos vínculos pueden reforzar las diversas formas de dominación, también pueden unir fuerzas progresistas transnacionales a fin de desafiar las diversas formas de hegemonía y promover reformas democráticas.

En el ámbito de la educación, como varios de los diversos autores en este libro señalan, la globalización también se refiere a agendas económicas y educativas estrechamente entrelazadas, promovidas por las mayores agencias internacionales de donación y asistencia técnica, a saber, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y agencias nacionales de ayuda en el extranjero, tales como la Agencia de los Estados Unidos para la Ayuda Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA, por sus siglas en inglés) y la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, también por sus siglas en inglés). Recetas similares están siendo ofrecidas por estas poderosas agencias para aumentar la igualdad, eficiencia y calidad de los sistemas educativos.⁵ Las reformas están siendo aplicadas por las autoridades de educación quienes, a menudo, no tienen más remedio que hacerlo a cambio del acceso a los fondos necesarios.

Las prescripciones comunes y las fuerzas transnacionales, sin embargo, no son uniformemente implementadas o recibidas sin cuestionamiento alguno. Como el título de este libro sugiere, una dialéctica está en juego a través de la cual estos procesos globales interactúan con contextos y actores nacionales y locales, para ser modificados y, en algunos casos, transformados. Hay un proceso de dar y recibir, un intercambio mediante el cual las tendencias internacionales se ajustan de cara a los objetivos locales. Al igual

que los estudiosos del mundo en desarrollo han cuestionado los paradigmas dominantes de la investigación y los marcos conceptuales del Norte industrializado para proponer teorías más relevantes relacionadas con la dependencia y con la educación para la conciencia crítica y la liberación,⁶ de igual manera las personas locales se apropiaron y transformaron el lenguaje de los antiguos colonizadores. Anne Hickling-Hudson, por ejemplo, ilustra cómo los jamaquinos de habla criolla reciben y componen el idioma Inglés en algo hermoso y poéticamente diferente.⁷

Los bloques emergentes contra-hegemónicos como ALBA (Alianza Bolivariana de los Pueblos de América), por otra parte, se oponen a las fuerzas globales. La alianza regional, con sus elementos económicos, educativos, culturales y de seguridad, promueve otros valores de cooperación y solidaridad mutua, la satisfacción de las necesidades de los más vulnerables mientras se respeta al medio ambiente.⁸

Al mismo tiempo, unidades extra-territoriales como la Unión Europea, llaman la atención sobre la erosión de las fronteras nacionales en razón de aumentar el flujo de personas, capitales y mercancías. Los diversos tratados y acuerdos, subproductos de la unión, implican convenios para integrar los sistemas educativos, la equivalencia en las ofertas de cursos y carreras. En sí, estos tratados pueden abrir oportunidades de educación, previamente cerradas por las fronteras estatales, pero también pueden implicar la imposición de estándares que no contemplan las diferencias nacionales, que no se amoldan a las necesidades de los estudiantes no tradicionales, por ejemplo, los que están trabajando y no pueden cursar un plan de estudios rígido.

El impacto de la globalización en los sistemas de educación tiene implicaciones importantes y múltiples que se estudian en este volumen. Se incluyen preguntas como: ¿Quién tiene acceso a la educación, a qué niveles y con qué resultados? ¿Qué tipos de puestos de trabajo estarán disponibles para quiénes? ¿La descentralización y privatización de la educación, promovidas por los organismos internacionales de donación así como por las élites nacionales, llevarán a una mayor igualdad, eficiencia y calidad? ¿Qué se enseña y en qué idioma? Estas diversas fuerzas transnacionales levantan dudas significativas sobre la viabilidad de la nación-estado y el papel de los sistemas de educación pública en la creación de ciudadanos.

A medida que la toma de decisiones políticas y la identidad de grupo se transforman en los lugares de producción económica, nuestra comprensión de la naturaleza de una educación pública que contribuya a la formación ciudadana y al desarrollo económico se debe convertir en un desafío. Los cambios en la llamada escena mundial exigen nuevas formas de mirar las relaciones educación-sociedad. La educación comparada, que tradicionalmente tiene por objeto de investigación los niveles de las fuerzas macro y micro que le dan forma a los sistemas educativos del mundo, es un campo ideal para el estudio de las interacciones dinámicas entre las tendencias y las respuestas globales. Este volumen representa un intento de “replantear” o cambiar los focos de atención de la disciplina hacia esta interacción entre lo global y lo local, así como también hacia lo regional. Su objetivo es suministrar proposiciones generalizables y conocimientos útiles a las fuerzas que modelan los orígenes, funcionamientos y resultados de los sistemas educativos.

Evolución del Campo

Aunque los orígenes del campo de la educación comparada e internacional se remontan a los trabajos pioneros de Marc-Antoine Jullien y César August Basset en la primera mitad del siglo XIX, su institucionalización como campo de estudio y de investigación en las universidades es, en gran medida, un fenómeno de la época posterior a la Segunda Guerra Mundial.¹⁰ Estrechamente ligado a los grandes cambios en las realidades geopolíticas y a los cambios de puntos de vista sobre el papel de la educación en la promoción de la iluminación personal y el progreso social, el estudio comparado de los sistemas educativos inicialmente trató de explicar, en palabras de Keith Watson, el “comienzo de un nuevo orden mundial en Europa” como consecuencia de las guerras napoleónicas.¹¹ Desde entonces, el estudio comparado de la educación se ha preocupado por tratar de explicar el papel de la educación como aporte a la construcción del estado-nación, así como a las formas totalitarias o democráticas de gobierno. La expansión principal en el campo se produjo en la década de 1960, cuando, según Philip Altbach y Eng-Thye Tan “la educación superior en los países industrializados se

expandía rápidamente, y... las grandes potencias estaban preocupadas no sólo con las rivalidades de la Guerra Fría, sino en entender a las nuevas naciones emergentes de lo que luego se dio a llamar el Tercer Mundo”.¹² El surgimiento y la amplia aceptación de nociones tales como la contribución de la educación a la formación del capital humano y el crecimiento económico de las naciones, alimentó aún más el interés en la educación comparada. Más recientemente, la creencia de que existe una relación causal entre la “excelencia” de un sistema escolar, según la medición de los exámenes estandarizados nacionales, y el éxito económico de un país en la competencia mundial, ha reavivado el interés por la relación entre los sistemas de educación y la productividad nacional. Por último, el fin de la Guerra Fría, la desintegración de la antigua Unión Soviética, la aparición de nuevas repúblicas independientes –a menudo micro-estados–, y el estallido de los conflictos étnicos en diversas regiones del mundo, condujeron, una vez más, a una renovada atención a la relación entre la educación, la estabilidad y el desarrollo político.

Las Dimensiones de la Educación Comparada

Históricamente, el campo de la educación comparada e internacional ha comprendido tres dimensiones o instancias de participación, lo que yo llamo el conocimiento científico, el pragmático y el Internacional/global. Estas dimensiones están estrechamente relacionadas y, como argumentaré, están convergiendo en un grado aún mayor.¹³

La Dimensión Científica¹⁴

Uno de los objetivos principales de la educación comparada ha sido contribuir a la construcción de teorías: a la formulación de proposiciones generalizables sobre el funcionamiento de los sistemas escolares y sus interacciones con las economías circundantes, la política, la cultura, y los órdenes sociales. Como señala Joseph Farrell, todas las ciencias son comparadas. El objetivo de la ciencia no es sólo establecer que las relaciones entre las variables existen, sino también determinar el rango en el que existen.¹⁵

Como además Mark Bray y Murray Thomas señalan, la comparación permite a los investigadores observar el mundo entero como un laboratorio natural para ver las múltiples formas en que los factores sociales, las políticas educativas y las prácticas pueden variar e interactuar de maneras impredecibles e inimaginables.¹⁶

Es la variedad de experiencias que salen a la luz a través de la comparación lo que nos permite cuestionar los supuestos que se dan por sentado acerca de las relaciones escuela-sociedad, y cuestionar también la generalizabilidad de los principales estudios de ciencias sociales llevados a cabo en América del Norte y Europa. En mi discurso de apertura de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (CIES, por sus siglas en inglés) 2001, ilustré las contribuciones de nuestro campo a la construcción de teorías, haciendo referencia a la letra de la canción de George Gershwin “No necesariamente es así”. Eso es correcto. No es necesariamente cierto que los antecedentes familiares sean más importantes que la adecuación y calidad de los recursos de la escuela; o que las inversiones en la educación superior, en comparación con los de la educación primaria, no tengan una alta tasa de rendimiento o utilidad social; o que los maestros y las escuelas sean supuestamente responsables de la falta de logros y de economías estancadas; o que los sistemas escolares sean los principales determinantes de la igualdad de oportunidades de vida y de la equidad económica; o que las escuelas necesariamente reproduzcan las desigualdades sociales.¹⁷

El valor de una perspectiva comparada se ilustra en una pregunta que los investigadores de educación plantean con frecuencia: ¿qué es más importante para determinar los logros académicos: las características académicas o el nivel socioeconómico de los estudiantes? Las investigaciones realizadas en los Estados Unidos por James S. Coleman *et al.* y Christopher Jencks *et al.*, así como por Bridget Plowden *et al.* en Inglaterra en la década de 1960 y principios de 1970, llegaron a la conclusión de que las fuerzas, es decir, las características de los alumnos y sus familias –en gran medida más allá del control de las escuelas– son los determinantes más significativos de lo que los estudiantes aprenden.¹⁸

Sin embargo, estudios realizados en lugares tan distantes como Uganda y Chile, llegan a conclusiones diferentes.¹⁹ Las escuelas son más importantes

en los países menos industrializados. Los datos sistemáticos nacionales en el tiempo indican que, a medida que las sociedades se industrializan y la formación de la clase social se solidifica, el estatus socioeconómico es cada vez más importante para determinar el acceso a: los más altos niveles del sistema educativo, las más prestigiosas instituciones de aprendizaje y los mejores empleos.²⁰ Debido a las grandes disparidades en los recursos escolares de los países de bajos ingresos, en los que las escuelas rurales así como muchas de las urbanas pueden carecer de las instalaciones y de los equipos más básicos, el suministro de libros de texto y la presencia de un profesor competente que pueda trabajar con materiales de aprendizaje bien diseñados pueden hacer la diferencia.²¹ (Para mayor información, ver el capítulo 6 de este libro.)

El valor de los datos transversales y longitudinales entre los países es también evidente en el cálculo de las tasas de rentabilidad social de las inversiones en educación. Destacados economistas, especialistas en tasas de rentabilidad como George Psacharopoulos, han argumentado que la mejor inversión en educación para un país se encuentra en el nivel de la escuela primaria, seguido de la secundaria y, por último, de la educación superior.²² Dichas conclusiones de los economistas prominentes que trabajan para el Banco Mundial, llevó a esta agencia prestamista, así como a otros organismos de ayuda bilaterales como USAID, a proponer que las instituciones de educación superior cobraran matrículas que representan la parte más sustancial de los costos. Las políticas favorecidas por estas agencias también han dado lugar a un mayor énfasis en la privatización de la educación. Sin embargo, la tasa de retorno social suele ser mayor en la educación primaria, porque los costos son mínimos en relación con los niveles de educación secundaria y superior. El punto importante es que la disminución de la tasa social de rendimiento de la educación primaria se produce ya que el acceso se vuelve casi universal. Los datos comparativos sugieren que en algunos países la educación secundaria tiene ahora la mayor tasa de retorno. Una revisión de la literatura por Martin Carnoy señala que las tasas de rentabilidad social en muchos de los llamados NICs (nuevos países industrializados) aumentaron con mayores niveles de escolaridad. Stephen Heyneman,²³ cuando era un miembro del personal del Banco Mundial, encontró que “las tasas de rendimiento de la educación superior o educación vocacional... [eran] superiores

a la educación primaria, en Pakistán, Brasil, Botswana, China, Turquía y Grecia”.²⁴

James Wolfensohn, el entonces presidente del Banco Mundial, admitió –él mismo– en marzo de 2000 que el banco había calculado realmente mal la tasa social de retorno de la educación superior y que, por lo tanto, hay razones válidas para financiar adecuadamente este nivel de educación.²⁵ Por otra parte, los líderes de la educación superior en los países en desarrollo han argumentado que lo que estas sociedades necesitan no son universidades pobremente financiadas, sino instituciones bien dotadas, de primer nivel, capaces de llevar a cabo el tipo de investigación científica que los ayude a superar su dependencia de las metrópolis del Norte, cuyas tecnologías son a menudo inadecuadas para ellos.²⁶

John W. Meyer y David Baker ofrecen otro ejemplo de la necesidad de realizar estudios comparados longitudinales que tengan relevancia política. Los estudios transversales, como señalan, pueden proporcionar importantes lecciones y enriquecer nuestra comprensión de cómo las diferentes modalidades organizativas mejoran los resultados escolares, sobre todo los que no tienen que ver con cifras de matrícula, logros en puntajes y compensaciones que participan en los esfuerzos de reforma para aumentar los niveles nacionales de rendimiento. Una de estas compensaciones que los autores analizan en relación con los Estados Unidos, se ubica entre disminuir los estándares y “los costos a corto plazo del rendimiento de algunos estudiantes en particular”, con beneficios a largo plazo del “mejoramiento de las actitudes respecto a la educación por parte de los egresados, incluso décadas después de salir de la secundaria”.²⁷

Los datos comparativos también proporcionan la base para la crítica de la validez de la afirmación común de que las escuelas son las principales culpables del retraso del desempeño económico, ya sea en Estados Unidos o en el extranjero. Si bien la asociación entre los logros alcanzados en la educación y el flujo de ingresos durante el curso de la vida es sólida, sobre todo en países industrializados, mucho más problemática es la relación entre los niveles nacionales de educación *per se* y las medidas generales de crecimiento y productividad de una economía. Y mientras que la brecha entre ricos y pobres es cada vez mayor, dentro y entre los países, los datos comparativos

(de Alemania, los Países Bajos, Suiza y el Reino Unido) también señalan que las políticas salariales y los esfuerzos hechos para proporcionar capacitación de alto nivel a los que no reciben una educación superior, pueden dar lugar a sistemas más equitativos de distribución de los ingresos.²⁸

Los datos comparativos indican además que las tasas de desigualdad de ingresos y la pobreza en un país influyen significativamente en el rendimiento académico y en el logro de los niños por clase social. Los resultados del PISA 2009 (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes) muestran, por ejemplo, que los estudiantes de trece países superaron a sus pares de quince años de edad en los Estados Unidos. Tomando nota de que, en general, los estudiantes de mayor estatus e ingresos en los Estados Unidos resultaron consistentemente mejores en las pruebas PISA que los estudiantes de bajos ingresos, Helen Ladd y Edward Fiske, preguntan: “¿Alguien puede creer realmente que el mediocre rendimiento general de los estudiantes estadounidenses en las pruebas internacionales no guarda relación con el hecho de que una quinta parte de los niños estadounidenses viven en la pobreza?”²⁹ (Para mayor información, ver el capítulo 10 de este libro.)

El valor de la recopilación de datos comparativos, guiados por la teoría para llegar a proposiciones razonables sobre el funcionamiento y los resultados de los sistemas educativos en relación con su contexto social e histórico, es particularmente pertinente a la consideración de la segunda dimensión de la disciplina.

La Dimensión Pragmática

Otra de las razones que motivan el estudio de los sistemas de educación de otras sociedades, es descubrir lo que se puede aprender para mejorar la política y la práctica en casa. Altbach se ha referido a los procesos involucrados en el estudio y en la transferencia de las prácticas educativas entre los países como préstamo y endeudamiento.³⁰ Los países pueden estar involucrados en ambos procesos alternativa o simultáneamente, como lo demuestran los casos de Japón y los Estados Unidos. Uno de los primeros ejemplos de préstamos educativos se produjo en el año 607, cuando el tribunal japonés envió una misión a China para estudiar el sistema educativo del imperio.

Según Tesuya Kobayashi, uno de los resultados de esta visita fue la creación del primer sistema educativo nacional de Japón.³¹ A la vuelta del siglo XX, las autoridades educativas japonesas miraban a Occidente como guía en un intento de modernizar su sistema escolar. Por su parte, países como China y Tailandia encontraron el modelo japonés adecuado en sus intentos de desarrollarse económicamente sin abandonar sus tradiciones culturales.

De manera similar, Estados Unidos ha sido objeto de diversas fases de préstamo y endeudamiento. En el siglo XIX, el país era un prestatario. Los académicos de los Estados Unidos estudiaron los sistemas de educación superior de algunos países europeos (por ejemplo, el de Prusia), como base para el establecimiento de escuelas de posgrado orientadas a la investigación (la Universidad Johns Hopkins es la primera institución de ese tipo). Muchos de los graduados universitarios de Estados Unidos completaron sus estudios de postgrado en Europa. Hoy en día, el flujo de estudiantes y académicos se ha invertido, siendo Estados Unidos un destino principal para estudios académicos avanzados en las principales universidades de investigación. Cientos de educadores estadounidenses ahora están involucrados en el proceso de préstamos, trasplantando a veces (ya sea adecuado o no) las políticas y prácticas educativas a otros países.

Por el contrario, desde la década de 1970, Estados Unidos ha estado fascinado con las altas posiciones de varios países asiáticos (primero Japón y, más recientemente, Singapur, Taiwán y Corea del Sur, entre otros) en varias evaluaciones internacionales de rendimiento escolar. Esta fascinación con los sistemas educativos asiáticos, que tienen un año académico mucho más largo, ha llevado a un aumento en el número de días de escolaridad en los Estados Unidos y, en ocasiones, a días escolares más largos. Estas modificaciones del calendario escolar se han basado en el problemático supuesto de que con sólo extender el tiempo invertido en el aprendizaje, se obtienen mejores puntuaciones en los instrumentos estandarizados de rendimiento, independientemente de la forma en que ese tiempo se utilice o la calidad de la enseñanza. Mientras que en los Estados Unidos se trata de inculcar elementos de los currícula y sistemas escolares de Asia, que son más rigurosos y estandarizados, los educadores asiáticos reformistas están estudiando los elementos más progresistas y centrados en el niño del sistema

de EE.UU.³² En otras palabras, los anteriormente diferentes sistemas educativos, se observaban con envidia y tomaban prestados elementos los unos de los otros.

El problema es que las autoridades que diseñan las políticas educativas no pueden arrancar elementos de un colectivo y esperar simplemente que florezcan en el suelo de otra sociedad.³³ Pero, como señala Cogan, ciertos principios pueden deducirse a partir del estudio de los sistemas escolares en otras naciones, que sean de aplicación para otra colectividad. Estos principios, sin embargo, son muy generales; por ejemplo, mientras mayor es la importancia concedida al maestro, más corto es el período de tiempo o menos los obstáculos para obtener un título de enseñanza; y mientras más oportunidades para el desarrollo profesional del maestro durante el tiempo de ejercicio, mayor es la probabilidad de que los individuos altamente competentes se motiven a seleccionar una carrera docente y permanezcan en ella.³⁴

Finlandia, por ejemplo, es considerado actualmente por muchos como el sistema educativo más exitoso, debido a sus excelentes resultados en las evaluaciones internacionales de rendimiento académico y debido a su naturaleza altamente equitativa: hay muy poca diferencia entre la calidad de las escuelas y los logros sus alumnos. Finlandia, sin embargo, difiere significativamente de otros países con escuelas de alto rendimiento: el calendario académico tiene un menor número de días y horas de estudio, y se han eliminado en gran medida los exámenes de alto riesgo. Claramente, los factores importantes que distinguen a Finlandia son que es un país pequeño y bastante homogéneo, con un fuerte *ethos* igualitario y democrático y una red de seguridad social integral. Una sucesión de gobiernos socialdemócratas ha invertido mucho en la educación de la primera infancia y la salud pública para todos. Este contexto es importante, pero también es importante su visión de lo que hace a un sistema educativo excelente. Finlandia da un gran valor a la profesionalización de la enseñanza. Esto significa que todos los maestros deben tener un título de maestría y que se respeta su autonomía como profesionales. Las escuelas y los maestros aportan significativamente a las decisiones de política nacional. En el centro de la visión de la educación finlandesa está la creencia de que todos los niños, desde el primer día, están dispuestos a aprender. El objetivo del sistema escolar es encontrar la manera

de satisfacer las necesidades de cada estudiante. Estos son principios que pueden ser extraídos y analizados en otros entornos.³⁵

Por otra parte, el principio más importante que se deriva del estudio de la historia del prestar y el tomar prestado en educación, es que no hay ningún sistema que sea perfecto, que todos los sistemas tienen fortalezas y debilidades. Además, los sistemas educativos, como he señalado antes, reflejan sus sociedades –sus muchas tensiones y contradicciones. Tal vez se puede aprender más de las lecciones del fracaso –lo que no se debe hacer– que de las historias de éxito. Sin embargo, yo no creo que sea necesario experimentar el fracaso para alcanzar el éxito. Si lo que se busca es comprender lo que funciona y lo que no funciona en un país, entonces tal estudio debe guiarse por el conocimiento de ese país, por la familiaridad con su historia y con sus cualidades únicas, así como por el reconocimiento de lo que éste tiene en común con otras sociedades.³⁶

El papel de la acumulación sistemática de conocimientos, o de los principios rectores y las teorías (es decir, la dimensión científica) de la educación comparada, es fundamental para el impulso pragmático y paliativo de la disciplina: para mejorar la política y la práctica educativa. Sin embargo, con frecuencia ha habido una separación o tensión entre estos dos componentes. Las críticas de los trabajos pioneros en el campo generalmente trazan dos enfoques diferentes para el campo –uno más científico, el otro más histórico. En la primera parte del siglo XIX, el académico francés Marc-Antoine Jullien demandaba el desarrollo de “directrices detalladas de investigación y listas de comprobación para estudios de educación en el extranjero”.³⁷ Como Michael Crossley y Graham Vulliamy acotan, la iniciativa de Jullien se ve como la “fuente de inspiración para el desarrollo de las bases de datos internacionales sobre educación del siglo XX” y como el inicio de un intento de establecer una base científica para la identificación de “la mejor política y práctica para todos los contextos”. Señalan, además, que un camino alternativo fue marcado por Sir Michael Sadler, quien llamó “la atención sobre los peligros y dilemas de la transferencia internacional y la importancia de los factores contextuales en el análisis y desarrollo de la educación”.³⁸ En su estudio de la Alemania del siglo XIX, Sadler señaló:

En la política educativa de un país están centrados sus aspiraciones espirituales, sus ideales filosóficos, sus ambiciones económicas, su propósito militar, sus conflictos sociales. Para un alemán o un inglés, hablar de los objetivos educativos de su propio país es hablar de su ideal, de su esperanza y temores, de su debilidad y de su fuerza. Incluso intentar esto, no es una tarea fácil, pero, hablar del sistema educativo de otro país desde el punto de vista de un observador extranjero es arriesgar más y correr el riesgo de confusión.³⁹

Siguiendo los pasos de Sadler, Isaac Kandel, una figura destacada en el campo de la educación comparada en la primera mitad del siglo XX, observó: “Con el fin de comprender, apreciar y valorar el significado real del sistema educativo de una nación, es esencial conocer algo de la historia y las tradiciones, de las fuerzas y actitudes que rigen a las organizaciones sociales, de las condiciones políticas y económicas que determinan su desarrollo”.⁴⁰

En secciones posteriores de este capítulo, se analizan más a fondo la evolución y las permutaciones de estos diferentes enfoques en el estudio comparado de los sistemas educativos. En este punto, indico cómo estos dos caminos se refieren a la tercera dimensión de la materia: la educación para la comprensión internacional y la paz.⁴¹

Educación Internacional: La Dimensión Global

Una tercera e importante dimensión de la disciplina (pero previamente subestimada), es la de contribuir a la comprensión internacional y la paz. En los últimos años, esta dimensión se ha convertido en una de las características más importantes de la educación comparada ya que los procesos de globalización requieren cada vez más que la gente reconozca cómo fuerzas de zonas del mundo que antes se consideraban lejanas y remotas, afectan su vida cotidiana.⁴² El estudio de las corrientes e interacciones internacionales está estrechamente vinculado a las nociones de la educación global y, en muchos aspectos, a los sistemas de análisis mundiales. En 1980, hice un llamamiento para un mayor énfasis en la dimensión internacional de nuestro campo. Como he señalado, los estudios sobre la ecología de las instituciones y procesos educativos, a menudo no toman en cuenta el contexto

internacional de las transacciones. La mayoría de los macroestudios de educación aceptaron el estado-nación como la unidad básica de análisis. Pero yo sostengo que para la comprensión de la dinámica del desarrollo económico y el subdesarrollo en todo un conjunto de países, un examen de las fuerzas internacionales que inciden en los sistemas educativos no sería menos esencial que un examen del orden económico internacional.⁴³

Para los que tratan de introducir la perspectiva internacional, no sólo en la investigación académica sino también en la enseñanza en todos los niveles de la educación (por ejemplo, impregnar los programas con contenido y actividades que permitan a las generaciones venideras, así como a los adultos, comprender el mundo cada vez más interconectado en el que viven), un conjunto de lentes globales es absolutamente esencial. La educación global, así como la definen Chadwick Alger y James Harf, se diferencia de la educación internacional. Ellos contrastan la educación internacional, la cual perciben como una enorme área de estudios o recuentos descriptivos de países y regiones del mundo, con la educación global que distinguen como una enfatización de valores, transacciones, actores, mecanismos, procedimientos y temas.⁴⁴

En pocas palabras, la educación en valores enseña que las personas del planeta tienen diferentes maneras de ver el mundo, formas que son igualmente válidas y que reflejan sus circunstancias de vida, eso que ellos llaman “conciencia de la perspectiva” (basada en la obra de Robert Hanvey). También recomienda la búsqueda y construcción de los intereses que la gente tiene en común.⁴⁵ (Un ejemplo de esto es el uso del arte de Barbara Piscitelli para destacar las preocupaciones comunes de los niños de todo el mundo – sus temores y esperanzas– y también sus diferentes contextos sociales –por eso, un vietnamita de ocho años de edad puede dibujar a niños trabajando en una plantación de té como algo muy natural).⁴⁶ Al apuntar la importancia de los actores y las transacciones, Alger y Harf llaman la atención sobre la multiplicidad de actores (a todos los niveles, desde el internacional al local, tanto gubernamentales como no gubernamentales) que trabajan en diversas interacciones a través de las fronteras nacionales, en áreas como las telecomunicaciones, meteorología, ayuda de emergencia, salud y educación. El estudio sobre los mecanismos y procedimientos proporciona información

detallada en lo que, por ejemplo, un organismo internacional como el Fondo Monetario Internacional, un actor transnacional importante, hace cuando entra en un país que experimenta deuda y crisis monetaria, e intenta estabilizar la situación económica. Los problemas son los que enfrenta toda la humanidad –destrucción del medio ambiente, propagación de enfermedades, proliferación de armas de destrucción masiva, así como el creciente empobrecimiento de la población y la creciente disparidad de riqueza entre las regiones y dentro de las naciones.⁴⁷

En la tercera edición de la Educación Comparada, he usado el caso de la crisis económica de 1997 en las cuatro naciones asiáticas de Indonesia, Corea, Malasia y Tailandia para ilustrar muy concretamente el valor de un punto de vista global (como lo indican Alger y Harf). La actual crisis económica mundial, que estalló por primera vez en 2008 en los Estados Unidos y Europa, demuestra de manera dramática cómo el estallido de varias burbujas (por ejemplo, la vivienda) y el endeudamiento, no sólo de las economías del centro sino al parecer también las de la periferia, afectan negativamente a todo el sistema mundial. Las medidas de austeridad que han sido impuestas por los gobiernos, han reducido seriamente el financiamiento de la educación y otros sectores sociales, a la vez que una mayor supervisión se impone a los sistemas educativos a todos los niveles. Por otra parte, las crisis económicas, el desempleo creciente y el empobrecimiento de las personas que antes se consideraban de clase media, han afectado negativamente las oportunidades de muchos a continuar con su educación.

Los colaboradores de este volumen sostienen que los profesores, a todos los niveles de la educación formal así como de la no formal, deben educar a sus estudiantes acerca de las causas, la dinámica y los resultados de estas fuerzas y actores transnacionales, y que la educación comparada e internacional puede desempeñar un papel fundamental en la formación del profesorado. Aunque algunos discursos inaugurales de la CIES en el pasado, como los de Cole Brembeck (1975) y Stephen Heyneman (1993), advirtieron sobre los peligros en nuestro campo de distanciarse de la formación del profesorado, o convertirnos en un campo marginado irrelevante para las necesidades de conocimiento de los políticos, creemos que la educación comparada será aún más relevante dentro de las facultades de educación y círculos de

toma de decisiones.⁴⁸ Gary Theisen (CIES en su discurso inaugural de 1997) sugirió que la dimensión de la construcción del conocimiento del campo podría contribuir a la solución de los acuciantes problemas de la educación, mediante el estudio de cómo las diversas instituciones (no gubernamentales, así como los organismos gubernamentales de asistencia técnica) podían coordinar mejor sus esfuerzos, incorporando a la vez a las organizaciones de base.⁴⁹

Estos problemas se relacionan con la necesidad de: ampliar el acceso a la educación a todos los grupos de una sociedad, promover un aprendizaje eficaz y, al mismo tiempo, lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento de los sistemas escolares. Los sistemas de todo el mundo se enfrentan a estos problemas. Al mismo tiempo, las recetas propuestas por los poderosos actores transnacionales como el Banco Mundial, pueden no siempre ser la medicina correcta. La aplicación de los mecanismos de mercado –como la privatización, el cobro de tarifas a usuarios para servicios que antes eran gratuitos y la descentralización de las burocracias de estados altamente centralizados– para resolver los problemas de la igualdad de oportunidades educativas, pueden llevar a consecuencias injustas y ser contraproducente.⁵⁰

Acerca de este Libro

Este capítulo (así como este libro) es una llamada a congregarse esfuerzos hacia la consecución de la unión de estas tres vertientes de la educación comparada e internacional, a fin de que todos trabajemos juntos para coadyuvar a mejorar la teoría, las políticas y la práctica, así como las condiciones para una mayor equidad en la escolarización y la sociedad y así contribuir a la paz y la justicia global. Los capítulos iniciales en esta dirección tocan temas pertinentes a (1) qué marcos teóricos y metodológicos prometen ofrecer formas más eficaces para el estudio de los sistemas de educación a nivel transnacional y transcultural (capítulo 1 de Anthony Welch), (2) la importancia de examinar los supuestos, funcionamientos, y resultados de los principales organismos internacionales de asistencia financiera y técnica (capítulo 2 de Joel Samoff), (3) la necesidad de reconceptualizar el papel del estado-nación como la unidad básica de la identidad colectiva y la oferta

educativa, así como la importancia del estudio de los movimientos sociales en relación con la educación para el cambio social (capítulo 3 por Raymond A. Morrow y Carlos Alberto Torres), y (4) la relevancia del estudio de la cultura y la formación de la identidad personal, así como de la continua investigación en el campo de la educación comparada para la construcción de la teoría y la mejora de la política y la práctica educativa (capítulo 4 y capítulo 5, por Vandra Lea Masemann y Christine Fox, respectivamente).

Los diferentes capítulos de la sección central del libro examinan los retos actuales de los sistemas educativos de todo el mundo y ofrecen nuevas formas de estudiar las limitaciones y el potencial emancipatorio de las diferentes iniciativas de reforma. Esta sección incluye capítulos sobre la evolución del concepto de igualdad de oportunidades y resultados educativos (capítulo 6 por Joseph P. Farrell), la importancia de estudiar el género y movimientos sociales (capítulo 7 de Nelly R. Stromquist), diferentes formas de conceptualizar la centralización y la descentralización de los sistemas de educación (capítulo 8 de Mark Bray), el papel de la educación no formal y los programas de alfabetización en la promoción de cambios sociales (capítulo 9 de Anne Hickling-Hudson), cómo agendas neoliberales y neoconservadoras están transformando la educación superior a nivel internacional (capítulo 11 de Daniel Schugurensky) y a todos los niveles de la educación en contextos específicos, sobre todo en Australia, Inglaterra y los Estados Unidos (capítulo 10 por Jack Keating, Penny Jane Burke, Rosemary Preston, Rich Van Heertum y Robert F. Arnove).

Luego sigue una sección que examina cómo las corrientes económicas mundiales y la convergencia en las propuestas de reforma educativa se manejan en regiones específicas del mundo, es decir, América Latina (capítulo 12 de Robert Arnove *et al.*), Asia (capítulo 13 de Juan N. Hawkins), Medio Oriente –enfocándose en la educación superior– (capítulo 14 por Shabana Mir), las antiguas repúblicas de la Unión Soviética y Europa Oriental y Central (capítulo 15 de Iveta Silova y Ben Eklof), África (capítulo 16 de Joel Samoff y Bidemi Carrol) y la Unión Europea (capítulo 17 de António Teodoro). El espacio limitado impide a los editores ofrecer capítulos separados para América del Norte, Europa y el Pacífico Sur, a pesar de que

varios capítulos en el texto se refieren o dan una atención especial a países específicos dentro de estas regiones.

En el capítulo 18, Carlos Alberto Torres revisa los principales acontecimientos que han ocurrido internacionalmente desde la publicación de la primera edición de este texto. Reflexiona sobre la manera en que el campo de la educación comparada puede contribuir al desarrollo del conocimiento y de la política y la práctica educativa más informada y progresista.

Tendencias Actuales y Nuevas Direcciones

Una revisión de los cambios educativos en las regiones mencionadas anteriormente, indica que el campo de la educación comparada es particularmente pertinente para la comprensión de los problemas comunes y las diferencias regionales, nacionales y locales que enfrentan los diseñadores y practicantes de políticas educativas. Estar familiarizado con los desarrollos en el campo sugiere, además, que las instituciones de educación superior están ofreciendo cursos y estableciendo programas en reconocimiento de la importancia de nuestro campo. Aunque algunos programas comparados pudieran haber sido recortados o integrados en grandes unidades de estudios políticos en las escuelas de educación de diversos países, la evidencia de la continuidad de su vitalidad y crecimiento se encuentra en una serie de estados, especialmente en Asia, África y América Latina.⁵¹ En el año 2012, había cuarenta miembros constituyentes del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada, algunos al servicio de varios países.⁵²

Un tema central en la formación de los nuevos estados independientes de Europa Central, Europa del Este y Asia, es la lengua del gobierno y la instrucción. Este tema está atrayendo un interés general en la educación comparada por parte de los responsables políticos y académicos. El creciente interés en el inglés como lengua internacional de comunicación, representa un tema complementario y fascinante de estudio para el campo de la educación comparada e internacional.

El dominio del inglés como el idioma de la publicación y la comunicación académica, es a la vez un hecho y un punto de disputa. Aunque muchos expertos reconocen que el inglés muy probablemente seguirá siendo el

idioma principal de la investigación científica, la difusión y el intercambio en el futuro previsible, también ha sido notable el crecimiento reciente del uso del idioma chino. Entre 2000 y 2011, el número de usuarios de Internet que se comunican en chino creció un 1.479 por ciento, representando el 24 por ciento de todos los usuarios de Internet, en comparación con el 27 por ciento de los usuarios de Internet que se comunican en inglés.⁵³ También ha habido un marcado aumento en el uso de la lengua árabe, ruso y castellano.⁵⁴ Un reto para el campo será encontrar formas de proporcionar salidas adecuadas para artículos en idiomas distintos al inglés en las principales revistas especializadas o, por lo menos, resúmenes de estos artículos.

El creciente cuerpo de literatura de diferentes regiones del mundo, ya sea en inglés o no, seguirá ampliando el marco teórico y conceptual existente de la educación internacional comparada y, con el tiempo, transformará los mismos límites del campo. Así como las becas de América Latina han contribuido a la teoría de la dependencia, y las nociones de Freire sobre la educación han ayudado a fomentar la conciencia crítica y la liberación, la literatura de Asia y África ayudará a contrarrestar la hegemonía de la erudición europea y norteamericana.⁵⁵

¿Qué significa enseñar y aprender en sociedades impregnadas de nociones confucianas, taoístas, y Zen? ¿Cómo, por ejemplo, pueden los profesores de arte norteamericanos y europeos, aprender de las formas de instrucción tradicionales japonesas y chinas? Y, a la inversa, ¿qué pueden los educadores asiáticos aprender de los nuevos enfoques curriculares para la educación artística en Occidente?⁵⁶ En el ámbito de las tendencias actuales de la educación superior en todo el mundo, Ruth Hayhoe y Julia Pan, por ejemplo, han pedido “un diálogo entre civilizaciones” que permitiría a los responsables de las políticas educativas, basándose en los puntos fuertes de las distintas tradiciones culturales, satisfacer el desafío de proporcionar una educación humanista que concuerde con la realidad mundial y los ciudadanos con mentalidad más internacional.⁵⁷

Por otra parte, ¿qué pueden las universidades norteamericanas que tratan de lograr una mayor diversidad en la educación, verbigracia, la inclusión de los estudiantes de las minorías, aprender del amplio ejemplo de las instituciones de educación superior en África del Sur, históricamente blancas,

que intentan incorporar estudiantes de color, especialmente negros sudafricanos que constituyen la mayoría de la población? ¿Son las experiencias de las universidades norteamericanas que tratan de acabar con la segregación dentro sus ámbitos, pertinentes para las instituciones de educación superior surafricanas?⁵⁸

Lo que se está defendiendo aquí no es sólo la necesidad de infundir en la literatura los diferentes puntos de vista sobre la base de las diferentes tradiciones culturales, sino también, en última instancia, el flujo multidireccional de la erudición e ideas para mejorar tanto la política y la práctica educativa, como nuestra capacidad para generalizar las interacciones entre educación y sociedad. David Willis y Jeremy Rapple, en su volumen coeditado *Reimaginar la Educación de Japón*, sostienen que los educadores del campo comparativo deben evaluar críticamente las diferentes fuerzas transnacionales que dan forma a sus propias tradiciones de investigación, con el fin de obtener conceptos más amplios y apropiados, así como herramientas metodológicas para la comprensión del funcionamiento de los sistemas educativos.⁵⁹

En su capítulo, Anthony Welch pregunta si la educación comparada es más ciencia o más historia. Del mismo modo, los ejes teóricos y pragmáticos de la educación, en diversas ocasiones, han ido por caminos separados o han entrado en conflicto entre sí.⁶⁰ La respuesta a la pregunta de Welch es que la educación comparada e internacional, en su mejor momento, debe ser ciencia e historia contribuyendo a la construcción de la teoría, la política y la práctica educativa más informada e iluminada. Aún cuando el eclecticismo se puede ver como “una enfermedad que puede curarse tomando posición”,⁶¹ los contribuyentes de este volumen creemos en el valor de la diversidad de epistemologías, paradigmas, métodos y enfoques al estudiar los sistemas educativos a través de las fronteras nacionales y a diversos niveles –de lo global a lo local.

Mark Bray y Murray Thomas, proveen un marco útil para intentar conectar diferentes niveles de geografía y localidades, grupos demográficos no localizados y aspectos sobre educación y sociedad. Ellos resaltan que la educación comparada se ha enfocado, típicamente, en los países como unidades de localidad de análisis, pero estas unidades pueden ir desde el mundo, regiones y continentes, hasta escuelas, aulas e individuos. Los

grupos demográficos no localizados pueden variar desde grupos étnicos, etarios, religiosos y de género, hasta poblaciones enteras. Los aspectos sobre educación son aquellos generalmente estudiados: currículum, métodos de enseñanza, finanzas en la educación, estructuras gerenciales y otros. Su capítulo recomienda a los comparativistas hacer su mayor contribución para mejorar las teorías y las políticas educativas, intentando introducir tantos niveles de análisis como sean posibles, a fin de retratar la compleja interrelación entre las diferentes fuerzas sociales, y explicar cómo las unidades de análisis locales e individuales se asientan en contextos de múltiples capas.⁶²

Creemos que la vitalidad de nuestro campo depende del fortalecimiento del diálogo entre nosotros y de dar la bienvenida a los diferentes enfoques en la recolección y análisis de la data en torno a las relaciones educación y sociedad. Estos enfoques son: cualitativos y cuantitativos, orientados al caso y a las variables. La construcción de teorías depende de los intentos de producir generalizaciones a partir de los estudios de casos, al tiempo que se construyen y se contextualizan los estudios transversales nacionales a gran escala.

Los estudios de casos probablemente continúen siendo el enfoque más común utilizado para el estudio de las relaciones educación y sociedad.⁶³ Dado lo limitado de los recursos de la mayoría de los investigadores dedicados a la academia, la tendencia de la mayoría de los individuos es el estudio de las áreas que le son familiares. Más que una conveniencia, apunta Charles Ragin, el método comparativo es en esencia una estrategia orientada al caso de la investigación comparada.⁶⁴ En el estudio de caso “los resultados se analizan en términos de intersección de condiciones, y, usualmente, se asume que cualquiera de las diversas combinaciones podrían producir un cierto resultado”.⁶⁵

En contraste, los estudios cuantitativos nacionales cruzados, a veces tienen una cualidad irreal para los investigadores –los países se convierten en organismos con angustia sistémica, por ejemplo– y la data examinada apenas tiene unas pocas conexiones significativas en los procesos empíricos reales. Cuestiones más concretas –relevantes para las bases sociales y para los orígenes de fenómenos específicos en países y regiones en situaciones similares– no reciben la atención que merecen.⁶⁶

La orientación de Ragin se dirige hacia los estudios comparados de macronivel y análisis causal. Otros, como York Bradshaw y Michael Wallace, estiman que el valor de los estudios de caso reside en su contribución a la refinación y modificación de la teoría existente y, finalmente, a la creación de nuevas teorías cuando los marcos explicativos existentes no son aplicables. Estos investigadores opinan que mucha de la teoría existente en las ciencias sociales, formulada en unos pocos y selectos países del norte, es inapropiada para la mayor parte del mundo.⁶⁷ Su preocupación no es tanto el llegar a proposiciones generalizables en torno a las relaciones causales, sino a la comprensión, entendida ésta de forma muy parecida a la de Weber, de los patrones de relaciones en los diferentes tipos de configuraciones históricas y sociales.⁶⁸

Algunos ejemplos recientes de estudios prometedores en las líneas sugeridas por Bradshaw y Wallace, son aquellos de Sheila Slaughter y Laurence Leslie, Rachel Christina, Heidi Ross y Bjorn Nordtviest. En estos estudios se ilustran los diferentes niveles de gobierno, las relaciones entre el estado y el sector privado, y la interacción entre lo global y lo local en los distintos niveles de la educación.

Uno de los estudio más sofisticados sobre lo que está ocurriendo en la educación superior de los países industrializados es el examen de la “universidad empresarial” en Australia, Canada, Estados Unidos y Reino Unido, llevado a cabo por Slaughter y Leslie. Además de centrarse en los patrones comunes así como en las variaciones dentro de los cuatro países con respecto a las enormes fuerzas que los cruzan, promoviendo la privatización de las universidades y guiándolas más cerca de las demandas del mercado, los investigadores examinan dos casos muy diferentes dentro de Australia, para determinar cómo afecta la cercanía del mercado a los fondos para la investigación, el desarrollo de los programas y las recompensas profesoras.⁶⁹

Christina, utilizando un análisis de sistemas mundiales, examina cómo las nociones internacionales de actualidad, concernientes a la educación de la niñez temprana, se implementan a nivel nacional y local en el Margen Oeste y en Gaza, y cómo las políticas resultan de las interacciones entre las organizaciones no gubernamentales y la Autoridad Nacional Palestina. Ella muestra cómo estas múltiples fuerzas afectan las decisiones de actores

individuales, institucionales y de grupos en contextos específicos. Estudios como el de Christina, demuestran las alianzas y la construcción de puentes que los educadores del campo comparado pueden entablar para mejorar el acceso a la educación, el desarrollo del currículum y el ascenso profesoral, entre otras cosas.⁷⁰

Ross, en sus estudios de casos sobre la educación de las niñas en las zonas rurales de China, emplea métodos etnográficos, relatos de vida y una perspectiva longitudinal para iluminar la acción humana en la superación de diversos obstáculos para la realización personal y la contribución a la sociedad. Como ella documenta, el sólo proceso de entrevistar estudiantes mujeres, mejoró su imagen de sí mismas y sirvió para empoderarlas.⁷¹ Otra línea de investigación prometedora la proporciona Bjorn Nordtveist por la aplicación de sus métodos “etnográficos comprimidos” (visitas cortas a varios sitios) a la teoría de la complejidad, para estudiar los programas diseñados a fin de que sirvan a los jóvenes que viven en condiciones de miseria extrema. La teoría de la complejidad lleva a los investigadores a comprender las múltiples fuentes y las interacciones de las iniciativas de reforma de la educación que pueden conducir a resultados inesperados y a menudo contradictorios. Al evitar categorizaciones simplistas y, a menudo equivocadas, basadas en dualidades o binarios (como: países desarrollados y no desarrollados, infancia y edad adulta, el mundo de la escuela y el trabajo), los investigadores encuentran, en su lugar, interacciones continuas que les permiten delimitar con mayor precisión las realidades que las familias encaran al tener que decidir si sus hijos deben o no estudiar, ayudar en casa o participar en algún tipo de trabajo remunerado. La comprensión bien fundamentada de la vida del pueblo, por ejemplo, en Namibia, Swazilandia y Benin, le permitieron a Nordtveist recomendar a los responsables de las políticas las maneras en que las escuelas podían contribuir a proteger a los niños de las formas más explotadoras de trabajo, mientras que, a la vez, estos mismos niños servían como recurso para el desarrollo comunitario.⁷²

Los estudios de casos, sin embargo, tienen sus limitaciones y dificultades. Ragin, Bradshaw, Wallace y otros, están muy conscientes de que hay un peligro al tratar de generalizar a partir de un caso otras instancias que no son apropiadas, y al ver el mundo sólo desde la óptica de lo que es más

familiar. Los principales organismos de financiación para la investigación internacional también tienden a favorecer, más rápidamente, a los estudios cuantitativos que respondan a las exigencias de toma de decisiones inmediata y presentan la fachada de ser más científicos.⁷³

Los estudios orientados a variables de gran escala, sean cuales sean sus limitaciones, también tienen un gran valor en la contribución a la construcción de la teoría, así como en la formulación de políticas más informadas e inteligentes. Vemos una gran utilidad en estudios como los realizados por parte de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA, por sus siglas en inglés), o por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés). Como Torsten Husén y otros han señalado, la gran variedad de ejemplos proporcionados por este tipo de estudios permite a los investigadores y responsables políticos: examinar los efectos de la introducción de materias diferentes (por ejemplo, las lenguas extranjeras) en ciertos puntos del plan de estudios; la especialización temprana en determinadas disciplinas (por ejemplo, las matemáticas y las ciencias); o tomar enfoques pedagógicos diferentes en la instrucción (por ejemplo, la educación científica orientada hacia la investigación, o una educación científica más didáctica).⁷⁴ La investigación a gran escala puede revelar, por ejemplo, qué condiciones favorecen las carreras educativas y las oportunidades de vida de las mujeres,⁷⁵ o los programas de educación básica para adultos y la alfabetización exitosa.⁷⁶ Aunque estos estudios son útiles para ilustrar los patrones generales, también creemos que las tendencias generales reveladas por ellos deben ser estudiadas con mayor detalle a través de casos individuales, instituciones educativas y programas dentro de sus contextos singulares.⁷⁷

Una prometedora línea de investigación se encuentra en la combinación de los ensayos aleatorios con estudios cualitativos, para aprovechar los puntos fuertes del método experimental a fin de estudiar diversas intervenciones educativas y sociales con enfoques más etnográficos que revelen por qué las cosas funcionan de la manera que lo hacen. Aunque es relativamente nuevo en el campo de la educación comparada e internacional, se ilustra este método mixto en los estudios de Dana Burde, quien estudia los diversos factores que influyen en el acceso a la enseñanza y a los resultados del aprendizaje,

especialmente para los niños de zonas rurales que viven en situaciones de conflicto interno y guerra.⁷⁸

Conclusión

En ediciones anteriores he citado el folleto promocional de la Reunión Regional Occidental de las CIES titulado “Danza sobre el Borde”, Junio 1998. Fue organizado para “celebrar la Educación Comparada e Internacional en la Cúspide del siglo XXI”. Cito el folleto en extenso porque creo que captura de manera persuasiva (y agradablemente) el estado de nuestro campo en los albores de este siglo:

La educación comparada e internacional está disfrutando de un renacimiento. La globalización ha infundido la siempre presente necesidad de aprender el uno del otro, con una urgencia y una importancia sin igual en la historia. Al mismo tiempo, el ataque posmoderno a las metanarrativas, y los discursos totalizantes, han sembrado en nuestra teoría y práctica la duda sobre mucha de la sabiduría ortodoxa. Incluso los significados “comparativa” e “internacional” están en cuestionamiento, acompañados de vigorosas competencias en torno a quién va a controlar la “educación”. Para algunos, la educación es un instrumento de justicia social y baluarte contra la hegemonía cultural. Para otros, es una mercancía que se compra y se vende en un “libre mercado”.⁷⁹

Sí, por supuesto. Hay un intenso debate dentro de nuestro campo. También queremos cuestionar un punto central señalado en el anuncio de la conferencia. Como en diferentes capítulos de este volumen se resaltan, aunque bajo ataque, las “metanarrativas y discursos totalizantes” siguen con vida y gozan de buena salud; los rumores de su fallecimiento (parafraseando al humorista estadounidense Mark Twain) son muy exagerados. Por otra parte, si han de ser

impugnadas la continuidad de su prevalencia, funcionamiento, e implicaciones, necesitan ser comprendidas.

Si hay una constante en el campo de la educación comparada, es su naturaleza cambiante. Desde su institucionalización en la academia, nuestro campo ha experimentado cambios notables en los paradigmas y enfoques; desde la teoría de la modernización y el funcionalismo estructural, combinado con los intentos de crear una ciencia de la educación, basada en la rigurosa recopilación de datos comparativos para la comprobación de hipótesis asentadas en teorías, hasta los sistemas del mundo neomarxista y las teorías de dependencia de las relaciones escuela-sociedad, los enfoques etnometodológicos y etnográficos, una variedad de ismos: postestructuralismo, postmodernismo, postcolonialismo, junto a perspectivas feministas.⁸⁰ Los nuevos desarrollos en la educación comparada incluyen la incorporación de las teorías del multiculturalismo, los movimientos sociales y el Estado, así como la teoría crítica de la raza y el modernismo crítico.⁸¹ El campo ha sufrido un cambio de enfoque macro sobre el papel de la educación en la contribución de resultados, tales como: la movilidad social y la estabilidad, el desarrollo político, el crecimiento económico, la continuidad cultural y el cambio a un micro-enfoque sobre el funcionamiento interno de las escuelas y lo que allí es aprendido y enseñado. Cada vez se presta más atención a la acción humana, a cómo los individuos y las colectividades interactúan con las instituciones sociales educativas y de otros tipos, para dar sentido al mundo y dejar su huella en él. Como señalé en mi conferencia inaugural de la CIES 2001, hay una necesidad de estudiar la realidad vivida, y con frecuencia controvertida, de las distintas escuelas y programas de educación: cómo las interacciones de los estudiantes, maestros, personal, padres y varias agencias no escolares, afectan la manera en que el mundo se interpreta, cómo los significados se negocian, las decisiones se toman y las carreras académicas y profesionales se construyen.⁸²

Estos cambios no tienen fechas claramente demarcadas. Las tendencias se han ido superponiendo. A veces, los defensores de los diferentes enfoques se han enfrentados entre sí, otras veces dialogan. Ahora más que nunca, hay una necesidad de aprender el uno del otro para ver las fortalezas y limitaciones de los diferentes enfoques teóricos y metodológicos en el estudio de la educación. Los

estudios de casos a pequeña escala y de investigación a gran escala, demuestran una creciente sofisticación en el intento de combinar diferentes niveles de análisis (desde el sistema mundial al contexto local); los datos cuantitativos y cualitativos para llegar a conclusiones más precisas sobre la naturaleza de lo que está siendo estudiado y lo que puede ser generalizado. Si una disciplina se basa en el aumento sistemático y acumulativo de conocimiento, con estudios fundamentales en investigaciones previas para perfeccionar y ampliar nuestra comprensión del mundo social, entonces, la educación comparada es, en efecto, cada vez más una disciplina que puede contribuir a mejorar la política y la práctica.

Sin embargo, el continuo crecimiento de un cuerpo de teoría y conocimiento sistemático y codificado, no significa homogeneidad; ni siquiera consenso sobre los límites del campo o la mejor manera de ir hacia el estudio de la educación de los países y culturas. En un texto anterior a este, Gail Kelly señala que:

La investigación en el campo ha sido y será en el futuro, diversa, centrándose en una serie de temas que a veces parecen vagamente vinculados, como el financiamiento a la educación, el analfabetismo entre las mujeres, las prácticas editoriales de libros de texto, las escuelas coloniales... y así sucesivamente. El campo no tiene un centro, sino que es más bien una amalgama de estudios multidisciplinarios, informados por una serie de marcos teóricos. Es probable que los debates sobre el campo se modifiquen a lo largo del tiempo, ya que las políticas y prácticas educativas, así como las necesidades, cambian, y que la confianza depositada en teorías particulares, sistemas sociales o reformas, demuestren que son válidas o carentes de validez. El hecho de que el campo no ha resuelto estos debates sobre la cultura, el método y la teoría, bien podría ser una fortaleza en lugar de un punto débil, confirmiéndole viabilidad y crecimiento continuo al campo.⁸³

En el mismo texto, Arnove, Altbach y Kelly escriben que aunque la educación comparada es un campo delimitado sin apretar, se mantiene unido por una “creencia fundamental de que la educación se puede mejorar y puede servir para lograr un cambio para bien de todas naciones”.⁸⁴ En este capítulo y en el libro, los diversos autores afirman la creencia de que nuestro sector

puede contribuir a los esfuerzos de un cambio positivo en la educación y la sociedad. Una forma en que la educación comparada puede ayudar a efectuar el cambio es aportando a una comprensión más realista y completa de las fuerzas transnacionales que influyen en todas las sociedades y los sistemas educativos, tanto en sus características potencialmente perjudiciales como en las beneficiosas. Además, los miembros de nuestro campo pueden participar más directamente en las iniciativas y esfuerzos de reformas educativas y formación del profesorado, infundiéndoles perspectivas internacionales y globales.⁸⁵ Creemos que la educación comparada puede –y debe– desempeñar un papel importante contribuyendo a la posibilidad de que las generaciones futuras utilicen sus talentos a favor de la paz internacional y la justicia social en un mundo cada vez más interconectado–.

Notas

El autor desea agradecer a Mark Bray, Stephen Franz, Yun-Suk Oh, Toby Strout, y Carlos Alberto Torres, por las contribuciones, editoriales y sustanciales, realizadas a este capítulo.

- 1 Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1991), 6–9. Ver también, Saskia Sassen, *A Sociology of Globalization* (New York y London: WW Norton, 2007); y su *Deciphering the Global: Its Scales, Spaces and Subjects* (London: Routledge, 2007); y Stephen Carney, “Negotiating Policy in an Age of Globalization: Exploring Educational ‘Policyscapes’” in Denmark, Nepal, and China” *Comparative Education Review* 51 (Febrero 2009): 63–88.
- 2 Para más información, ver Malcolm Waters, *Globalization* (New York: Routledge, 1995); Anthony D. King, ed., *Culture, Globalization and the World System: Contemporary Conditions for the Representation of Identity* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997); y Raimo Vayruyinen, *Global Transformation: Economics, Politics, and Culture* (Helsinki: Finnish National Fund for Research and Development, Sitra, 1997).
- 3 Sobre el “Fordismo” y el “Toyotismo” ver :Wilford W. Wilms, *Restoring Prosperity: How Workers and Managers Are Forging a New Culture of Cooperation* (New York: Times Busi-

- ness/Random House, 1996); también Ladislau Dowbar, Octavi Ianni, y Paulo-Edgar Resende, *Desafíos da Globalização* (Petropolis, Brazil: Editora Vozes, 1998).
- 4 Benjamin Barber, *Ji had vs. McWorld* (New York: Times Books, 1995).
- 5 La UNESCO (Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y el UNICEF (Fondo de Socorro a la Infancia de las Naciones Unidas) son importantes agencias internacionales de asistencia técnica que trabajan en el campo de la educación, pero no están siguiendo la agenda económica neoliberal del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), y sus metas educativas a menudo difieren en varios aspectos del BM y el FMI. Más recientemente, la OCDE (Organización de Cooperación Económica y de Desarrollo) y la OMC (Organización Mundial del Comercio) han sido las principales agencias que determinan las tendencias internacionales en el cambio educativo y las relaciones entre los países. Para obtener una visión integral del “multilateralismo” en la comunidad internacional de donantes, véase Karen Mundy, “Educational Multilateralism: Origins for Global Governance”, en K. Martens, A. Rucconi y K. Lenze (eds.), *New Areas of Education Governance – the Impact of International Organizations and Markets on Education Policymaking* (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007), pp 29-39. Para una mayor discusión, en particular de las políticas y los resultados del Banco Mundial, véase Christopher S. Collins y Alexander W. Wiseman (eds.), *Education Strategy in the Developing World: Understanding the World Bank’s Education Policy Revision* (Volumen 16), Perspectivas Internacionales en Educación y Sociedad Series (Bingley, Reino Unido: Emerald Publishing, 2012), y Steve J. Klee, Joel Samoff y Nelly P. Stromquist (eds.), *The World Bank and Education: Critiques and Alternatives* (Rotterdam: Sense, 2012).
- 6 Véase, por ejemplo, Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina* (México, DF: Siglo Veintiuno, 1969), Fernando Cardoso, “The Consumption of Dependency Theory in the United States”, *Latin American Research Review* 12, no. 3 (1977): 7-24; Theotonio Dos Santos, *Dependencia Económica y Cambio Revolucionario* (Caracas: Nueva Izquierda, 1970), Theotonio Dos Santos, “The Structure of Dependency”, *American Economic Review* 60, no. 2 (1970): 231-36; Walter Rodney, *How Europe Underdeveloped Africa* (Washington, DC: Howard University Press, 1981), y el trabajo seminal de Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed* (New York: Continuum, 1970).
- 7 Anne Hickling-Hudson, “When Marxist and Postmodern Theories Won’t Do: The Potential of Postcolonial Theory for Educational Analysis” (documento presentado a la reunión

- anual de la Asociación Australiana para la Investigación en Educación, Brisbane, 1-4 de diciembre de 1998).
- 8 Para más información sobre ALBA, ver Martin Hart-Landsberg, "Learning from ALBA and the Bank of the South: Challenges and Opportunities", *Monthly Review* 61 (Septiembre 2009).
 - 9 Ver Stanley Aronowitz y Jonathan Cutler eds., *Post-Work: The Wages of Cybernation* (New York: Routledge, 1998); Peter F. Drucker, *Post-Capitalist Society* (New York: Harper Business, 1993); y Robert Reich, *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism* (New York: Knopf, 1991); y su *Aftershock: the Next Economy and America's Future* (New York and Toronto: Alfred A. Knopf, 2010).
 - 10 Philip G. Altbach y Eng Thye Jason Tan, *Programs and Centers in Comparative and International Education: A Global Inventory*, rev. ed., Special Studies in Comparative Education, no. 34 (Buffalo: State University of New York at Buffalo, Graduate School of Education Publications, 1995), ix. Publicado en colaboración con la Sociedad de Educación Comparada e Internacional. Para una reciente y completa consideración de las distintas corrientes nacionales e internacionales que configuran la educación comparada como un campo disciplinario, véase Maria Manzon, *Comparative Education: The Construction of a Field* (Hong Kong, China: Comparative Education Research Centre, the University of Hong Kong: 2011).
 - 11 Keith Watson, "Memories, Models, and Mapping: The Impact of Geopolitical Changes on Comparative Studies in Education", *Compare* 28, no. 1 (1998): 6. Para los orígenes del campo, en el siglo diecinueve, ver Erwin H. Epstein, "Comparative and International Education: Overview and Historical Development", in *The International Encyclopedia of Education*, 2nd ed., ed. T. Husen y TN Postlethwaite (Oxford: Pergamon, 1997).
 - 12 Altbach y Tan, *Programs and Centers*, ix.
 - 13 Estas dimensiones también resuenan con los tres intereses del conocimiento discutidos por Jürgen Habermas in his *Knowledge and Human Interests*, ed. y trad. Jeremy J. Shapiro (Boston: Beacon, 1971). Los tres intereses del conocimiento son: el empírico-técnico, el histórico-hermenéutico, y el emancipatorio. Véase también Robert F. Arnove, "Comparative and International Education Society (CIES) Facing the Twenty-First Century: Cha-

- llenges and Contributions, Presidential Address”, *Comparative Education Review* 45, no. 4 (Noviembre 2001): 477–503.
- 14 El término *científico* en relación con el campo de la educación comparada se asocia más frecuentemente con la obra de Max Eckstein y Harold Noah, en particular, su *Toward a Science of Comparative Education* (New York: Macmillan, 1969).
- 15 Joseph P. Farrell, “The Necessity of Comparisons in the Study of Education: The Salience of Science and the Problem of Comparability (Presidential Address)”, *Comparative Education Review* 23, no. 1 (Febrero 1979): 3–16.
- 16 Mark Bray y R. Murray Thomas, “Levels of Comparison in Educational Studies: Different Insights from Different Literatures and the Value of Multilevel Analysis”, *Harvard Educational Review* 65, no. 3 (Otoño 1995): 486.
- 17 Robert F. Arnove, “CIES Discurso Inaugural”.
- 18 James S. Coleman *et al.*, *Equality of Educational Opportunity* (Washington, DC: US Office of Education, 1966); Christopher Jencks *et al.*, *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America* (New York: Basic Books, 1972); Bridget Plowden *et al.*, *Children and Their Primary Schools: A Report of the Central Advisory Council for Education, England* (London: Her Majesty’s Stationery Office, 1967).
- 19 Stephen P. Heyneman, “Influences on Academic Achievement: A Comparison of Results from Uganda and More Industrialized Societies,” *Sociology of Education* 49, no. 3 (Julio 1976): 200–11; y Joseph P. Farrell y Ernesto Schiefelbein, “Education and Status Attainment in Chile: A Comparative Challenge to the Wisconsin Model of Status Attainment”, *Comparative Education Review* 29, no. 4 (Noviembre 1985): 490–506. Para más información véase Claudia Buchman y Emily Hannum, “Education and Stratification in Developing Countries: A Review of Theories and Research”, *Annual Review of Sociology* 7 (2000): 77–102.
- 20 Heyneman, “Influences”; Lois Weis, “Education and the Reproduction of Inequality: The Case of Ghana,” *Comparative Education Review* 23, no. 1 (Febrero 1979): 41–51; y Abby R. Riddell, “Assessing Designs for School Effectiveness Research and School Improvement in Developing Countries”, *Comparative Education Review* 41, no. 2 (Mayo 1997):

- 178–204. Para obtener los últimos datos sobre las diferencias rurales / urbanas y SES en la educación secundaria y las tasas de finalización, así como la manera en que las políticas nacionales pueden anular antecedentes de clase social en favor de las poblaciones desfavorecidas, ver Stephanie Arnett, “Inequality in Mexico: Considering the Impact of Educational and Social Policy on Mexican Students”, ponencia presentada en la Reunión Anual de la Sociedad de Educación Internacional y Comparada, 2012, San Juan, Puerto Rico, Abril 24, 2012.
- 21 También es muy probable que el énfasis en los libros de texto reflejen una falta de confianza en los profesores como fuentes adecuadas de información, así como el poder de los conglomerados editoriales de libros de texto internacionales para determinar lo que constituye el conocimiento oficial. Ver Michael Apple, *Official Knowledge: Democratic Education in a Conservative Age* (New York: Routledge, 1993); y David C. Korten, *When Corporations Rule the World* (West Hartford, CT: Kumarian, 1995), esp. 165–66.
- 22 George Psacharopoulos *et al.*, “Comparative Education: From Theory to Practice; Or Are You A:\neo.* or B:*.ist?” *Comparative Education Review* 34, no. 3 (Agosto 1990): 369–80.
- 23 Martin Carnoy, “Rates of Return to Education”, en *International Encyclopedia of the Economics of Education*, 2nd ed., ed. M. Carnoy (Oxford: Pergamon, 1995), 364–69.
- 24 Stephen P. Heyneman, “Economics of Education: Disappointments and Potential”, *Perspectives* 23 (Diciembre 1995): 559–83.
- 25 James Wolfensohn, discurso conferido el 1º de Marzo del año 2000, en el Banco Mundial, en relación a la realización del informe sobre “Educación superior en países en desarrollo: peligros y promesas”, documento del esfuerzo de trabajo conjunto Banco Mundial/ UNESCO, sobre Educación Superior y Sociedad, Documento de Trabajo 14630 (Washington, DC: Banco Mundial, 2000). Para un cambio en la política del Banco Mundial, que indica un viraje hacia una mayor financiación de la educación superior, véase Banco Mundial, *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education* (Washington, DC: Author, 2002).
- 26 Xabier Gorostiaga, “New Times, New Role for Universities of the South”, *Envío* 12, no. 144 (Julio 1993): 24–40.

- 27 John W. Meyer y David P. Baker, "Forming American Educational Policy with International Data: *Lessons from the Sociology of Education*", *Sociology of Education* 69 (Edición Extraordinaria 1996): 120–30.
- 28 Stephen Nickell y Brian Bell, "Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in OECD Countries", *America Economic Review*, Papers and Proceedings 86, no. 2 (1996): 301–14.
- 29 Helen F. Ladd y Edward B. Fiske, "Class Matters. Why Won't We Admit It?" *New York Times*, 12 de Diciembre, 2011, A3.
- 30 Philip G. Altbach, "The University as Center and Periphery", en *Comparative Higher Education*, ed. P. G. Altbach (Norwood, NJ: Ablex, 1998), 19–36; Gita Steiner (ed.), *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending* (New York and London: Teachers College Press, 2004); y su Conferencia Inaugural en la CIES, "Borrowing and Lending", The Politics and Economics of Borrowing, *Comparative Education Review* 54 (August, 2010): 323–42, Véase también David Phillips, a quien no le gusta lo que él llama la «noción simplista de «préstamo»... ya que, literalmente, significa un "arreglo temporal". En cambio, sostiene que "sopesar la evidencia de otros países de manera tal que informe e influya en el desarrollo de la política del país, debe ser una parte muy natural de los esfuerzos para introducir el cambio". Ver su "On Comparing," en *Learning from Comparing: New Directions in Comparative Educational Research*, vol. 1, *Contexts Classrooms and Outcomes*, ed. Robin Alexander, Patricia Broadfoot, y David Phillips (Oxford: Symposium Books, 1999), 18.
- 31 Tesuya Kobayashi, "China, India, Japan and Korea", en *Comparative Education: Contemporary Issues and Trends*, ed. WD Halls (London: Jessica Kingsley; Paris: UNESCO, 1990), esp. 200; citado en Mark Bray, "Comparative Education Research in the Asian Region: Implications for the Field as a Whole", *Comparative Education Bulletin* 1 (Mayo 1998): 6.
- 32 Nancy Ukai Russell, "Lessons from Japanese Cram Schools", en *Education in Eastern Asia: Implications for America*, ed. William K. Cummings y Philip G. Altbach (Albany: State University of New York Press, 1997); y Walter Feinberg, *Japan and the Pursuit of a New American Identity: Work and Education in a Multicultural Age* (New York: Routledge, 1993), 153–70.

- 33 Harold J. Noah, "The Use and Abuse of Comparative Education", *Comparative Education Review* 28, no. 4 (Noviembre 1984): 558–60.
- 34 John J. Cogan, "Should the US Mimic Japanese Education? Let's Look before We Leap", *Phi Delta Kappan* 65, no. 7 (Marzo 1984): 466–68; Joseph J. Tobin *et al.*, "Class Size and Student/Teacher Ratio in the Japanese Preschool", *Comparative Education Review* 31, no. 4 (Noviembre 1987); William K. Cummings, "From Knowledge Seeking to Knowledge Creation: The Japanese University's Challenge", *Higher Education* 27, no. 4 (Junio 1994): 399–415; Susan Ohanian, "Notes on Japan from an American Schoolteacher", *Phi Delta Kappan* 68, no. 5 (Enero 1987): 360–67; y David Willis y Satoshi Yamamura, eds., una sección especial sobre "Japanese Education in Transition 2001: Radical Perspectives on Cultural and Political Transformation", *International Education Journal* 2, no. 5 (2001).
- 35 Pasu Sahlberg, *Finnish Lessons: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* (New York: Teachers College Press, 2011).
- 36 Watson, "Memories, Models and Mapping", 5–31.
- 37 Michael Crossley y Graham Vulliamy, "Qualitative Research in Developing Countries: Issues and Experience," en *Qualitative Educational Research in Developing Countries*, ed. M. Crossley y G. Vulliamy (New York: Garland, 1997), 7; y Stewart Fraser, *Jullien's Plan for Comparative Education, 1816–1817* (New York: Columbia University, Teachers College, 1964).
- 38 El plan de Jullien Fraser, 7–8; véase también Michael Crossley y Patricia Broadfoot, "Comparative and International Research in Education: Scope, Problems, and Potential", *British Educational Research Journal* 18, no. 2 (1992): 99–112.
- 39 ME Sadler, "The History of Education", en *Germany in the Nineteenth Century: Five Lectures by JH Rose*, ed. C.H. Herford, E.C.K. Gooner, y M.E. Sadler (Manchester: At the University Press, 1912), 125.

- 40 Isaac L. Kandel, *Studies in Comparative Education* (Boston: Houghton and Mifflin, 1933), xix; citado en Crossley y Vulliamy, *Qualitative Research, Qualitative Educational Research in Developing Countries*, ed. M. Crossley y G. Vulliamy (New York: Garland, 1997), 8.
- 41 Para un análisis de la relación de la educación comparada con la educación internacional, véase David N. Wilson, “Comparative and International Education: Fraternal or Siamese Twins? A Preliminary Genealogy of Our Twin Field (Presidential Address)”, *Comparative Education Review* 38, no. 4 (Noviembre 1994): 449–86; también Gary Theisen, “The New ABCs of Comparative and International Education (Presidential Address)”, *Comparative Education Review* 41, no. 4 (Noviembre 1997): 397–412.
- 42 Noah (“Use and Abuse”, 553–54) ha señalado cómo el sistema educativo de un país proporciona “criterios” para examinar qué valores son los más apreciados.
- 43 Robert F. Arnove, “Comparative Education and World-Systems Analysis”, *Comparative Education Review* 24, no. 1 (Febrero 1980): 48–62; véase también Carlos Alberto Torres, *Education, Democracy, and Multiculturalism: Dilemmas of Citizenship in a Global World* (Boulder, CO: Rowman & Littlefield, 1998); y la ponencia inaugural de la CIES, 1996 de Noel F. McGinn, “Education, Democratization, and Globalization: A Challenge for Comparative Education”, *Comparative Education Review* 40, no. 4 (Noviembre 1996): 341–57.
- 44 Chadwick F. Alger y James E. Harf, *Global Education: Why? For Whom? About What?* (Columbus: Ohio State University, 1986), Documento ERIC, EN 265107. Ver también Erwin Epstein, “Editorial”, *Comparative Education Review* 36, no. 3 (Noviembre 1992): 409–16.
- 45 Robert Hanvey, *An Attainable Global Perspective* (Denver: Denver University, Center for Teaching International Relations/New York Friends Group Center for War/Peace Studies, 1975).
- 46 Barbara Piscitelli, “Culture, Curriculum, and Young Children’s Art: Directions for Further Research”, *Journal of Cognitive Education* 6, no. 1 (1997): 27–39; Barbara Piscitelli, “Children’s Art Exhibitions and Exchanges: Assessing the Impact”, en *SEA News* 4 (1997): 1.

- 47 Alger y Harf, *Global Education*.
- 48 Cole S. Brembeck, “The Future of Comparative and International Education”, *Comparative Education Review* 19, no. 3 (Octubre 1975): 369–74; ver además Stephen P. Heyneman, “Quantity, Quality, and Source (Discurso Inaugural)”, *Comparative Education Review* 37, no. 4 (Noviembre 1993): 372–88.
- 49 Theisen, “New ABCs”.
- 50 Para más información, en particular sobre las políticas y resultados del Banco Mundial, ver Collins and Wiseman, *Education Strategy*; y Klees *et al.*, *World Bank*.
- 51 Para un análisis más profundo, véase Mark Bray, “Tradition, Change, and the Role of the World Council of Comparative Education Societies”, *International Review of Education* 49, no. 1 (2003). La página web del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada es www.hku.hk/cerc/wcces.html.
- 52 Por ejemplo, algunos de los últimos miembros en unirse a los CMAEC son la Sociedad de Educación Comparada del Golfo (GCES, por sus siglas en inglés), la Sociedad de Educación Comparada Océano Índico (IOCES, por sus siglas en inglés) y la Sociedad Africana para la Investigación de la Educación Comparada (AFRICE, siglas en inglés).
- 53 Véase “Top Ten Languages in the Internet. 2010—In Millions of Users. Internet World Stats”. Accesado en www.internetworldstats.com/stats7.htm. También, Bray, “Education in the Asian Region”; ver además, Mark Bray y Qin Gui, “Comparative Education in Greater China: Contexts, Characteristics, Contrasts and Contributions”, *Comparative Education* 37, no. 4 (2001): 451–73.
- 54 “Top Ten Languages”.
- 55 Elizabeth Sherman Swing, “From Eurocentrism to Post-colonialism: A Bibliographic Perspective” (ponencia presentada en la conferencia anual de la Sociedad de Educación Internacional y Comparada, Ciudad de Mexico, 1997); Vandra Masemann, “Recent Directions in Comparative Education” (ponencia presentada en la conferencia anual de

- la Sociedad de Educación Internacional y Comparada, Ciudad de Mexico, 1997); Bray, "Education in the Asian Region", 9; y Abdel-jalil Akkari y Soledad Pérez, "Educational Research in Latin America: Review and Perspectives", *Educational Policy Analysis Archives* 6 (Marzo 1998).
- 56 Lynn Webster Paine, "The Teacher as Virtuoso: A Chinese Model for Teaching", *Teacher College Record* 92, no. 1 (Otoño 1990): 49–81; Allan Mackinnon, "Learning to Teach at the Elbows: The Tao of Teaching", *Teaching and Teacher Education* 12, no. 6 (Noviembre 1996): 633–64; Robert Tremmel, "Zen and the Art of Reflective Practice in Teacher Education", *Harvard Educational Review* 63, no.4 (Invierno 1993): 434–58; Melanie Davenport, "Asian Conceptions of the Teacher Internship: Implications for American Art Education" (ponencia no publicada, Escuela de Educación, Universidad de Indiana, Mayo 1998); Ruth Hayhoe, "Redeming Modernity, Presidential Address", *Comparative Education Review* 44, no. 4 (Noviembre 2000): 423–39.
- 57 Ruth Hayhoe y Julia Pan (eds.), *Knowledge across Cultures: A Contribution to Dialogue among Civilizations* (Hong Kong: Comparative Education Research Centre, Hong Kong University, 2001).
- 58 Kimberly Lenease King, "From Exclusion to Inclusion: A Case Study of Black South Africans at the University of the Witwaterland" (Ph.D. diss., Indiana University, 1998); y Reitumetse Obakeng Mabokela y Kimberly Lenease King, eds., *Apartheid No More: Case Studies of Southern African Universities in the Process of Transformation* (Westport, CT: Bergin & Garvey, 2001).
- 59 David Willis y Jeremy Rappleye (eds.), *Reimagining Japanese Education: Borders, Transfers, Circulation and the Comparative* (Oxford: Symposium, 2012). Relevante también es el volumen editado por Terrece Mason y R. Helfenbein sobre la construcción internacional del currículum: *Ethics and International Curriculum Work: The Challenges of Culture and Context* (Charlotte, NC: Information Age Publishing, 2012); y el discurso inaugural de la CIES, 2011, por Maria Teresa Tatto, "Reimagining the Education of Teachers: The Role of Comparative and International Research", *Comparative Education Review* 55 (Noviembre 2011): 495–516, sobre los valores de las capacidades de colaboración y reflexión, y para construir una investigación de la educación internacional y comparada que contribuya a una política educativa mejor informada y más lúcida.

- 60 Véase Epstein, “Comparative and International Education”, en *The International Encyclopedia of Education*, 2nd ed., ed. Husen y Postlethwaite (Oxford: Pergamon, 1997); y Watson, “Memories, Models, and Mapping”.
- 61 Esto es una broma de Jerome Harste, Profesor Emérito de la Departamento de Enseñanza de Idiomas de la Escuela de Educación de la Universidad de Indiana, Bloomington. Harste, uno de los principales defensores de la educación del lenguaje total, tiene dificultad con las personas que dicen ser eclécticas en sus aproximaciones a la enseñanza de la lectura y la escritura.
- 62 Bray y Thomas, “Levels of Comparison”. Véase también, Frances Vavrus y Lesley Bartlett (eds.), *Critical Approaches to Comparative Education: Vertical Case Studies from Africa, Europe, the Middle East, and the Americas* (New York: Palgrave Macmillan, 2009).
- 63 Ver, por ejemplo, Rosemary Preston, “Integrating Paradigms in Educational Research: Issues of Quantity and Quality in Poor Countries”, en *Qualitative Educational Research in Developing Countries*, ed. M. Crossley y G. Vulliamy (New York: Garland, 1997); Charles C. Ragin, *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (Berkeley: University of California Press, 1987); Robert K. Yin, “The Case Study as a Serious Research Strategy”, *Knowledge: Creation, Diffusion, and Utilization* 3 (1981): 97–114; y Val Rust *et al.*, “Research Strategies in Comparative Education”, *Comparative Education Review* 43, no. 1 (Febrero 1999): 86–109; Judith Torney-Purta, John Schwille, y J.-A. Amado, eds., *Civic Education across Countries: Twenty-four National Case Studies from the IEA Civic Education Project* (Amsterdam: IEA, 1999), estos volúmenes complementarios de educación cívica, son un ejemplo, tanto de datos de grandes encuestas como de estudios de caso, que examinan un tema común; y Gita Steiner-Khamsi, Judith Torney-Purta, y John Schwille, *Recurring Paradoxes in Education for Citizenship: An International Comparison* (Amsterdam: Elsevier Science, JAI, 2002).
- 64 Ragin, *Comparative Method*, 16.
- 65 Ragin, *Comparative Method*, x.
- 66 Ragin, *Comparative Method*, ix.

- 67 York Bradshaw y Michael Wallace, “Informing Generality and Explaining Uniqueness: The Place of Case Studies in Comparative Research”, *International Journal of Comparative Sociology* 32 (Enero–Abril 1991): 154–71.
- 68 Max Weber, “The Fundamental Concepts of Sociology”, en *Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization*, ed. Talcott Parsons (New York: Free Press, 1964), 87–157.
- 69 Sheila Slaughter y Laurence Leslie, *Academic Capitalism*; ver también Sheila Slaughter y Gary Rhoades, *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education* (Baltimore: Johns Hopkins 123–52; y Heidi A. Ross, Payal P. Shah, y Lei Wang, “Situating Empowerment for Millennial Schoolgirls in Gujarat, India and Shaanxi, China” *Feminist Formations* Vol. 23, No. 3 (Otoño 2011) pp. 23–47. University Press, 2004).
- 70 Rachel Christina, “NGOs and the Negotiation of Local Control in Development Initiatives: A Case Study of Palestinian Early Childhood Programming” (Ph.D. diss., Indiana University, School of Education, 2001); y su *Tending the Olive, Water the Vine: Negotiating Palestinian Childhood Development in the Context of Globalization* (Westport, CT: Praeger, 2003).
- 71 Heidi A. Ross, “In the Moment—Discourses of Power, Narratives of Relationships: Framing Ethnography of Chinese Schooling, 1981–1997”, en Judith Liu, Heidi A. Rossy y Donald P Kelly (eds.), *The Ethnographic Eye: Interethnic Studies of Education in China* (New York: Falmer Press, 2000) pp.
- 72 Bjorn Nordtveit, “Development as a Complex Process of Change: Conception and Analysis of Projects and Programs and Policies”, *International Journal of Educational Development* 30 (1) (2009): 110–17.
- 73 Véase, por ejemplo, Michael Crossley y J. Alexander Bennett, “Planning for Case-Study Evaluation in Belize, Central America”, en *Qualitative Educational Research in Developing Countries*, ed. M. Crossley y G. Vulliamy (New York: Garland, 1997), 221–43.
- 74 Torsten Husén, “Policy Impact of IEA Research”, *Comparative Education Review* 31 (Febrero 1987): 29–46; en general, ver este número especial de CER en el segundo estudio

de la IEA. Otras publicaciones de interés incluyen John W. Meyer y David P. Baker, “Forming Educational Policy with International Data: Lessons from the Sociology of Education”, *Sociology of Education* 69 (1996): 123–30 (edición extraordinaria para 1996); y David H. Kamens y Connie E. McNeely, “Globalization and the Growth of International Educational Testing and National Assessment”, *Comparative Education Review* 54 (Febrero 2010): 5–26. Excelentes datos sobre diversas variables independientes y dependientes relacionadas con el rendimiento académico y otros resultados escolares se encuentran en el sitio web del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) vinculada al Centro Nacional para las Estadísticas Educativas (NCES, por sus siglas en inglés), www.nces.edu.gov/surveys/pisa.

- 75 Abigail J. Stewart y David G. Winter, “The Nature and Causes of Female Suppression”, *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 2 (Invierno 1977): 531–55.
- 76 Warwick B. Elley, ed., *The IEA Study of Reading Literacy: Achievement and Instruction in Thirty-two School Systems* (Oxford: Pergamon, 1997).
- 77 En la necesidad de contextualizar la data del IEA, ver Gary L. Theisen, Paul PW Achola, y Francis Musa Boakar, “The Underachievement of Cross-National Studies of Achievement”, *Comparative Education Review* 27, no. 1 (February 1983): 46–68; y para profundizar el análisis, consultar T. Neville Postlethwaite, *International Studies of Educational Achievement: Methodological Issues* (Hong Kong: Comparative Education Research Centre, Hong Kong University, 1999). Véase también la publicación de Noviembre 2006, de *Comparative Education Review* que contiene la ponencia inaugural de Martin Carnoy en la CIES, 2006, y comentarios de los demás, en la que se contrasta el valor de los estudios cuantitativos a gran escala a efectos de establecer proposiciones verificables dentro del campo de la educación comparada con los aportes de los estudios cualitativos a pequeña escala para la construcción de teorías.
- 78 Dana Burde, “Assessing Impact and Bridging Methodological Davies: Randomized Trials in Afghanistan and Rwanda”, *Comparative Education Review* 56 (Aosto 2012).
- 79 “Dance on the Edge”, (folleto presentado en la CIES, 1998, Conferencia de la Región Occidental, Departamento de Ciencias de la Educación de la Universidad de British Columbia, Vancouver BC, Canadá).

- 80 Consultar Gail P. Kelly, “Debates and Trends in Comparative Education”, en *Emergent Issues*, ed. Robert F. Arnove, Philip G. Altbach, y Gail P. Kelly (Albany: State University of New York Press, 1992), 13–22; y Philip G. Altbach, Robert F. Arnove, y Gail P. Kelly, “Trends in Comparative Education: A Critical Analysis”, en Altbach *et al.*, eds., *Comparative Education*, 505–33.
- 81 Para profundizar en la discusión sobre estas teorías críticas, ver Carlos Alberto Torres y Theodore R. Mitchel, eds., *Sociology of Education: Emerging Perspectives* (Albany: State University of New York Press, 1998).
- 82 Arnove, “Ponencia Inaugural de la CIES”, 478–79. 83. Kelly, “Debates and Trends”, 21–22.
- 84 Robert F. Arnove, Philip G. Altbach, y Gail P. Kelly, introducción a *Emergent Issues* (Albany: State University of New York Press, 1992), 1.
- 85 Consultar el Discurso Inaugural de la CIES, 1992, por Mark B. Ginsburg con Sangeeta Kamat, Rajeshwari Raghu y John Weaver, “Educators/Politics”, *Comparative Education Review* 36, no. 4 (Noviembre 1992): 417–45; y Arnove, Ponencia Inaugural, “For a text designed to provide global perspectives to pre- and in-service Canadian teachers”, véase Karen Mundy, Kathy Bickmore, Ruth Hayhoe, Meggan Madden, y Katherine Madjidi (eds.), *Comparative and International Education: Issues for Teachers* (New York and Toronto: Teachers College Press and Canadian Scholars Press, 2010, 2nd edition).

Capítulo Uno

La Tecnocracia, la Incertidumbre y la Ética:

Educación Comparada en la Era de la Postmodernidad y la Globalización

Anthony Welch

En este capítulo, la trayectoria teórica de la educación comparada durante el siglo veinte es vista como paralela a la de las ciencias sociales en general, describiendo un arco que, inicialmente, se basaba en la fe en los amplios conceptos tecnocráticos de las ciencias sociales sobre la modernidad, elaborados en su mayoría a partir del funcionalismo. Más recientemente, este arco teórico se comenzó a romper, revelando una creciente fragmentación del propósito y, tal vez, el fracaso de la visión –paralelamente, una vez más, a lo sucedido en las ciencias sociales, aunque algo más lento. El presente capítulo traza algunas líneas principales de esa trayectoria teórica, a partir de un esquema de elementos tecnocráticos dentro de un amplio funcionalismo positivista moderno, para luego hacer un seguimiento de la reciente tendencia a la fragmentación teórica y del concepto asociado de colapso de la certeza. Al seguir la pista de esta trayectoria teórica, trazo los vínculos entre la literatura de la educación comparada y las ciencias sociales y naturales. Se argumenta que el reciente fracaso de la visión y el aumento de la fragmentación, que son a su vez una respuesta a movimientos más amplios de las naciones industrializadas y tal vez del sistema mundial, no son inevitables. Las alternativas se proponen en las conclusiones, sobre la base de

creencia en que los métodos de investigación son monolíticos (la denominada unidad de método), la creencia en generalizaciones –similares a leyes– en las ciencias sociales, una relación técnica entre la teoría y la práctica (que deja fuera cualquier consideración sobre la ética en la teoría social), y la creencia en una ciencia de la investigación social libre de valores, en la que los “hechos” y el “conocimiento” eran la base para el progreso, separándose de rigurosamente de los “valores” que no eran asuntos del científico (social). Esta limitada auto-comprensión de la ciencia y del conocimiento que fundamentó a la modernidad, fue una herencia de al menos la Ilustración Francesa (hacia el final del siglo XVIII), posiblemente anterior. Si bien no era de ninguna manera la única teoría del conocimiento o de la ciencia, su importancia obstruyó el desarrollo de las alternativas, tanto en las ciencias naturales como en las sociales.⁸

La *Methodenstreit* (controversia metodológica) entre los comparatistas de la década de 1960, se produjo, pues, en gran medida *dentro* de los límites de la fe modernista descrita anteriormente, es decir, la fe en la capacidad de la ciencia y la tecnología para apoyar la reforma y el progreso social, incluyendo a la educación y a la posibilidad de una epistemología (teoría del conocimiento) totalmente delimitada por la filosofía de las ciencias naturales, a fin de evitar errores en cualquier área de conocimiento. Los debates se concentraron en gran medida en el cuestionamiento de cuál posición particular de la filosofía de las ciencias naturales era superior. Los intentos más explícitos de Holmes en basar las exigencias de una nueva ciencia de la educación comparada sobre bases hipotético-deductivas popperianas, estuvieron acompañados por los enfoques, más o menos explícitamente inductivos, de Bereday y Noah y Eckstein. Finalmente, todos fueron víctimas de los dogmas principales de la amplia tradición positivista esbozada anteriormente, dogmas que apuntalaron tanto a las ciencias sociales modernistas que se pensó que anunciaban la misma edad de oro de avances y descubrimientos que se habían logrado en las ciencias naturales de los siglos XVII y XVIII.⁹

Es en este sentido que, como Habermas ha argumentado, “el concepto de iluminación funciona como un puente entre la idea del progreso científico y la convicción de que las ciencias también sirven a la perfección moral de los seres humanos”,¹⁰ una visión que se deriva directamente de figuras como

Condorcet y otros de la Ilustración, quienes consideraban que los falsos puntos de vista morales y políticos son producto de falsas interpretaciones de la naturaleza. Se creía que la ciencia misma era una forma de iluminación que, una vez perfeccionada, podría ofrecer a las “ciencias morales” los mismos rápidos avances en el conocimiento que ya habían sido demostrados en las ciencias naturales. Al igual, pues, que muchos científicos sociales de esa era, los grandes metodólogos en educación comparada de la década de 1960, eran herederos de una creencia, derivada por lo menos desde la Ilustración si no del nacimiento de la ciencia moderna en el siglo XVII, según la cual una base en la razón científica era un fundamento seguro de renovación y mejora de la sociedad en un sentido epistemológico y, por extensión, social y moralmente.

Los principales teóricos de la educación comparada de la década de 1960, no hicieron ningún intento de desafiar a la razón científica o someter sus efectos sociales a escrutinio analítico, a pesar de que ya existían poderosas detracciones sobre las distorsiones sociales causadas por la adopción acrítica de la razón científica en las ciencias humanistas, en gran parte por los teóricos sociales alemanes como Herbert Marcuse,¹¹ Alfred Schutz,¹² Max Horkheimer y Theodor Adorno,¹³ y, en épocas anteriores, Edmund Husserl¹⁴ y Wilhelm Dilthey.¹⁵ También en la filosofía de la ciencia, por lo menos en la década de 1970, estudiosos como Thomas Kuhn¹⁶ y Paul Feyerabend¹⁷ esbozaron un perfil mucho más sociológico del cambio científico y el desarrollo, del cual ninguno de los métodos de las ciencias resultó inmune. En efecto, de acuerdo con la crítica fulminante de Feyerabend sobre las pretensiones de que hay una sola metodología científica universal, la única regla es que no hay reglas (finales): es decir, no hay “un método científico” o un solo procedimiento o conjunto de reglas que sustente cada etapa de la investigación y garantice que ésta es “científica” y, por tanto, digna de confianza.¹⁸

A pesar de estos ataques paralelos sobre la idoneidad de la razón científica en su propio ámbito, y más aún en el de las ciencias sociales, los “modernistas” en educación comparada de la década de 1960, vieron a la ciencia y la razón científica, en sus diversas formas, como una fuerza benéfica que, si se adoptaba plenamente y se aplicaba con rigor, anunciaría el nacimiento de

una ciencia más exacta y más segura de la educación comparada. Es en este sentido que las grandes figuras de la década de 1960 eran hijos del positivismo ilustrado y herederos de la ideología racionalista de la perfectibilidad —el creciente sometimiento del mundo a los dictados de una tecnología de la razón impulsaría, racional y moralmente, un mundo más perfecto. A pesar de las vigorosas disputas intestinas entre varios de los sumos sacerdotes de la fe científica como Brian Holmes, Harold Noé, Max Eckstein y George Bereday, la noción de la racionalización progresiva de la enseñanza a través del creciente perfeccionamiento metodológico de la ciencia de la educación comparada, era común a los principales teóricos de esta época.

Quizás uno de los ejemplos más conocidos del papel de la razón científica en la educación comparada fue el funcionalismo (a veces llamado funcionalismo estructural); se podría decir que fue la forma más importante y persuasiva del cientificismo en la era de la posguerra y durante gran parte del siglo XX. Sin duda, el funcionalismo (estructural) no sólo era la más destacada entre la gama de grandes teorías que reclamaban la bandera de la “ciencia social”, sino que fue un amplio sistema de creencias funcionalista que subyacía bajo la mayoría de las principales posiciones de la educación comparada de la década de 1960, como en efecto sucedía, de manera más general, entre las ciencias sociales.¹⁹

A partir de la labor de padres fundadores como Auguste Comte en el siglo XIX y Emile Durkheim en los primeros años del siglo XX, el funcionalismo sostuvo que “la sociología”, un término inventado por Comte, debía ser modelada de cerca por los métodos de las ciencias naturales. Una ciencia social funcionalista entonces, al igual que sus antepasadas las ciencias naturales, debía tener leyes y ser socialmente integradora (véase la cita de Francis Bacon, a continuación). Sin embargo, el funcionalismo fue influenciado también por otros movimientos de las ciencias naturales, en particular por la teoría científica de la evolución del siglo XIX, de la que incorporó la idea de que el cambio social debe ser, al igual que el cambio biológico, más bien lento y acumulativo, que rápido y/o a gran escala. En otras palabras, el modelo de cambio social dentro del funcionalismo fue más evolutivo que revolucionario. Por último, el funcionalismo se afirmó como una ciencia social, supuestamente libre de valores, en la que los investigadores debían

simplemente buscar y presentar los hechos, dejando de lado las cuestiones éticas o las dimensiones morales de los conocimientos desarrollados. (En la práctica, sin embargo, los valores tecnicistas de eficiencia y economía eran los dominantes dentro de las formas funcionalistas de las ciencias sociales, aunque a menudo de manera implícita). Aquí, una vez más, el funcionalismo revela su herencia positivista, procedente de las presunciones modernistas de la Ilustración y de los orígenes de la ciencia experimental moderna del siglo XVII.

En la educación comparada, se puede decir que la tradición funcionalista fue expresada más claramente en la importante literatura de los años 1950 y 1960, donde se dedicó al tema de la modernización, en particular al de la elaboración del papel que juega la educación en el cambio de las sociedades tradicionales. Una amplia y común agenda general positivista –basada en los valores tecnocráticos de eficiencia y economía esbozados anteriormente– y un fuerte concepto de sistema, se encontraban a menudo presente en esta literatura. Asimismo, se hacía evidente una noción cosificada de las necesidades sociales: el progreso evolutivo, la integración social más que un cambio social, y la confianza en unas supuestas leyes de la sociedad. El objetivo básico seguía siendo el de Comte,²⁰ Durkheim,²¹ Talcott Parsons²² y otros: la concepción de una ciencia de la sociedad según el modelo de las ciencias naturales.²³ Y, al igual que esos manantiales teóricos, el funcionalismo plasmaba el propósito del control. Así como las ciencias naturales habían puesto a la naturaleza bajo control, así también –se argumentó– sucedería con la ciencia de la sociedad en la forma del funcionalismo: controlar a la sociedad. En este sentido, el funcionalismo era un heredero directo de las suposiciones modernistas; representaba, en efecto, una forma moderna de positivismo sociológico.

La educación tenía una destacada importancia dentro de las teorías funcionalistas de la modernización y, en general, se le asignó dos papeles principales. En primer lugar, debía servir como un lugar privilegiado para la inculcación de los valores de estabilización e integración: los sistemas de educación se percibían como un indicador importante en este proceso de sedación, no sólo en las sociedades “modernas” sino también, de manera crucial, en la modernización de las sociedades en vías de “desarrollo”. En este

sentido, como también se argumentó anteriormente, el funcionalismo era heredero directo de la fe positivista en la que se entrelazaban dos objetivos: el avance del conocimiento y el aumento del control social. Ya en el siglo XVII, el gran científico y filósofo Francis Bacon había comparado a la ciencia y el aprendizaje con un arpa que serenaría a la multitud –que de otra forma sería tumultuosa y rebelde–, haciéndola políticamente más maleable: “Es sin controversia alguna que el aprendizaje sí transforma las mentes de los hombres haciéndolas suaves, generosas, maleables y flexibles al gobierno, mientras que la ignorancia las hace groseras, perversas e ingobernables”.²⁴

La segunda función educativa clave dentro funcionalismo era, por supuesto, el suministro de un número adecuado de personal calificado para prestar servicio a las necesidades de las distintas ramas de la fuerza de trabajo; ambas funciones operaban para garantizar la estabilidad permanente de la sociedad.

El triunfo de la modernidad se expresa con particular claridad en la articulación y defensa del proceso teleológico unilineal mediante el cual las sociedades se volvieron “modernas”. Se asumía siempre que el tercer mundo, o los países en vías de desarrollo, estaban en una etapa temprana del progreso hacia el mismo punto final inevitable: una sociedad tecnológica, industrial, de avanzada burocracia y pluralista que, cuando se examina, ostenta una extraña similitud con la de los Estados Unidos, el Reino Unido u otras sociedades occidentales. En efecto, las avanzadas y modernas sociedades capitalistas siempre fueron vistas como el punto de referencia fundamental para la economía y la política de las antiguas colonias del tercer mundo, sin importar lo mucho que esto desbaratará sus culturas y valores tradicionales. Las hipótesis evolutivas comunes a las ciencias sociales funcionalistas –una vez más adoptadas de la teoría biológica a través de figuras como Durkheim– implicaban una concepción específica del desarrollo histórico que dividió al mundo en dos campos: las sociedades “avanzadas” eran vistas como “núcleo”, mientras que las antiguas colonias de Asia, África o América Latina fueron, en efecto, vistas en gran medida como “periferia”. Había entonces, de manera claramente distinguible –aunque no siempre declarada– “una idea teleológica de la historia, que consideraba el conocimiento y las formas de vida en las colonias como las versiones distorsionadas o inmaduras de lo que se

puede encontrar en la sociedad “normal” u Occidental”.²⁵ La modernización era, en realidad, una occidentalización. Estos supuestos evolucionistas unilineales eran de particular importancia para la teoría de la modernización y encarnaban, como se ha visto anteriormente, un disgusto por el cambio social rápido y sistemático, o por sistemas de valores políticos que no estaban en consonancia con el avanzado capitalismo moderno. En este sentido, el funcionalismo moderno es heredero de la meta de Durkheim, la de establecer una ciencia social integradora: la “religión civil” de la sociedad moderna.²⁶ Sin embargo, reitero, la evolución en el centro de la teoría de la modernización fue siempre una calle de un sólo sentido, hacia el logro de las estructuras y los valores capitalistas occidentales, y hacia los profundos cambios que se presagiaban en las instituciones e ideologías tradicionales. Por otra parte, el proceso de evolución hacia un estado de modernidad se erigió sólidamente sobre los cimientos de la ciencia moderna, la cual, se supone, es capaz de avanzar de manera significativa al ritmo del progreso de la humanidad: “El hombre [*sic*] en este siglo de la ciencia puede avanzar a saltos en vez de a pasos”.²⁷ De nuevo, esta fe en el potencial de la ciencia y la tecnología para progresar hacia la perfectibilidad de la humanidad, es un eco más de la fe de la Ilustración en el poder de la razón como *techne*, es decir, la encarnación de la moderna sociedad tecnocrática, en la que la razón instrumental aplasta a las limitaciones éticas y a las costumbres.²⁸

McLelland,²⁹ Coombs,³⁰ Harbison, y Myers,³¹ entre otros, consideraron la modernización —ya fuera directa o indirectamente— como un ejemplo de la racionalización Weberiana de la sociedad, en la que las costumbres y las instituciones tradicionales tales como la familia, fueron reemplazadas por una orientación “fríamente racional”³² de acción modernista, más adaptable a las sociedades complejas y burocráticas del siglo XX. En términos más generales, la racionalización significa “una disminución de la orientación mística o sobrenatural hacia la vida, un incremento en el esfuerzo, el orden, la rigidez, la orientación al trabajo sin recompensa, y otros rasgos que Weber consideró (como) característicos de las orientaciones capitalistas modernas.”³³

En efecto, McClelland específicamente adaptó la reformulación que hizo Talcott Parsons de las ideas de Weber para desarrollar su índice de “necesidad de logro” de la modernización. El concepto, como su nombre

lo indica, consta de un índice compuesto de la modernización, sosteniendo que para lograr un aumento en el crecimiento económico y para ser verdaderamente modernos, los países en desarrollo necesitan reorientar ideologías e instituciones, mientras que los individuos necesitan enfocarse más hacia los logros. Los cambios propuestos en torno a la institucionalización de características estructurales como el aumento de la división del trabajo y las relaciones sociales más contractuales, se aliaron para reconducir los valores, por ejemplo, la sustitución de la ética material por la espiritual. Una vez más, vemos la evidencia de una racionalidad al estilo ‘el fin justifica los medios’ (comillas del traductor), en la que a la eficiencia económica se le otorga, al menos implícitamente, la condición de un valor primordial.³⁴ Poco o nada se tuvieron en cuenta los sistemas de valores alternativos, y mucho menos aquellos de la gente de las sociedades en vías de “modernización”. El punto final de este proceso de evolución fue siempre el de la sociedad capitalista avanzada.

La dominación de la cultura occidental

Sin embargo, el positivismo, que a menudo incluye una amplia perspectiva evolutiva, ha sido sólo uno de varios supuestos comunes que subyacen en gran parte del trabajo empírico y teórico modernista de la educación comparada. Aún cuando su influencia está ligada (y ayuda a explicar) a otros. El hecho de que la ciencia moderna fuese un artefacto asociado al ascenso de Occidente, contribuye a ilustrar otro supuesto dentro de las tradiciones de los estudios modernistas en la corriente principal de la educación comparada: la cultura occidental como la cima de civilización. Una suposición común de la antropología del siglo XIX y principios del siglo XX, se mantuvo dominando e influyendo en la educación comparada, al menos durante la primera mitad del siglo XX. Al igual que muchos de sus contemporáneos en ciencias políticas y otras disciplinas de las ciencias sociales, Coombs, McClelland, Harbison, Myers y otros en la educación comparada de los años 1950 y 1960, tendieron a ver “otras” sociedades desde una perspectiva general occidental o, en el caso de los teóricos de la modernización, a situar a las naciones no occidentales en algún punto a lo largo del camino que

culminaba en el logro de la “occidentalización”. En cierto sentido, el hecho de que el campo de la educación comparada excediera en gran medida las eruditas bases del conocimiento occidental, y de que la mayoría de sus figuras fundadoras fueran de Europa y Estados Unidos, hizo que esta trayectoria asumida de desarrollo social no fuera ninguna sorpresa y, de cierta manera, explicara la crítica de que la modernización fuese, de hecho, coextensa con la occidentalización. No obstante, el valor mínimo concedido al principio de la diferencia y a las ricas tradiciones de larga data relacionadas con los acervos culturales no occidentales, no constituía una buena base para un campo de estudio que pretendía analizar la diferencia cultural. El espectacular crecimiento de China e India, y el cambio del poder tan discutido de Occidente a Oriente en el siglo XXI, son un reto más a la hipótesis de la dominación occidental. Ruth Hayhoe, eminente estudiosa canadiense, en sus trabajos sobre educación comparada, ha hecho mucho para abrir los ojos de Occidente al rico mundo de la erudición china y oriental.³⁵

El estado-nación como unidad de análisis

Otro supuesto de la educación comparada tradicional era la del estado-nación como unidad de análisis fundamental. En cierta medida, esto reflejaba la génesis de la educación comparada como una ciencia social que, como otras, llegó a la madurez durante el apogeo del crecimiento y la rivalidad de los estados-naciones durante el siglo XIX y principios del XX, y cuyo desarrollo se hizo dependiente de los principales órganos internacionales como la UNESCO (Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), cuyos datos estadísticos se recogieron a lo largo de las fronteras nacionales. Aunque algunos comparativistas anteriores analizaron el constructo de la identidad política³⁶ o del rol educativo y las escuelas de las misiones,³⁷ incluso estos análisis más temáticos cayeron en gran medida dentro de las tradiciones heurísticas en las que la unidad de análisis dominante seguía siendo el estado-nación. Ni siquiera Holmes, en su muy conocido enfoque del problema,³⁸ se dio cuenta de su potencial teórico para socavar la convención del estado-nación como la unidad de

análisis de elección dentro de la educación comparada. De hecho, la última sección del trabajo más original y conocido de Holmes, de 1965, se dedica a los estudios de casos nacionales. Tampoco la declaración programática de Noé y Eckstein de que “un estudio comparado es esencialmente un intento, en la medida de lo posible, de reemplazar los nombres de los sistemas (países) por los nombres de los conceptos (variables)”³⁹ tuvo éxito en el control de la prominencia de la nación como un supuesto dentro de la literatura de la educación comparada. No todos los especialistas en educación comparada de la época eran especialistas entrenados del área (Bereday era ante todo un especialista soviético, y tampoco lo fueron ni Holmes ni Noé ni Eckstein), sin embargo, el estado-nación siguió figurando como unidad analítica en la mayoría de los estudios comparados. La creciente globalización de las economías y culturas ha ido acompañada de la reciente investigación comparativa, de la diáspora de redes de conocimiento, de la teoría de redes y del regionalismo, incluyendo el surgimiento de organismos regionales como ERASMUS, la educación insignia y los programas de formación de la Unión Europea, en menor grado el esquema de Movilidad Universitaria de Asia y el Pacífico (UMAP) y la Red Universitaria ASEAN (AUN), así como redes y consorcios transnacionales como la WUN (la Red de Universidades del Mundo), y revistas como *Globalization, Societies and Education*.⁴⁰ En conjunto, estos acontecimientos están reconfigurando nuestro pensamiento, incluso cuestionando el estado-nación como unidad de análisis en el campo (ver también más adelante).

Corrientes

Aunque los elementos anteriores caracterizan el sistema de enseñanza comparativa durante el período de intenso desarrollo de las metodologías comparativas de la década de 1960, hubo corrientes importantes que divergieron significativamente. Algunas de ellas han llegado a ser importantes. No toda la educación comparada de las décadas de la posguerra sostuvo que el desarrollo del campo dependía de los debates en la post-física de la relatividad, ni que la cultura occidental se debía asumir como punto final de todas las civilizaciones.

Dos hechos que cuestionan la importancia omnipresente del cientificismo en la metodología comparada, se fundamentan en tradiciones antropológicas más interpretativas: la etnometodología y la etnografía. La primera se ejemplifica en gran medida gracias al trabajo del estudioso canadiense-estadounidense Richard Heyman quien, a finales de los 70 y principios de los 80, articuló deliberadamente una tradición alternativa a la filosofía científicista imperante. Al igual que los etnometodólogos de los que se sirvió, Heyman criticó la influencia de las ciencias naturales en el desarrollo metodológico de las ciencias sociales. Siguiendo el mandato de sus mentores, ofreció a cambio una “no-ciencia de la educación comparada”.⁴¹

Para los etnometodólogos el contexto es fundamental y, por lo tanto, el conocimiento y el lenguaje con el que éste se describe es “indexado” o situacionalmente conciliado. En riguroso contraste con metodologías más científicas, no había una realidad independiente que cada individuo debiera aceptar de acuerdo a los dictados de un método trascendental, abstracto e independiente de los antecedentes o intereses individuales. En efecto, el mero supuesto de un método científico de observación independiente, capaz de producir percepciones objetivas de fenómenos sociales, era simplemente falso desde todo punto de vista. Por el contrario, toda observación es en sí una construcción, una de las muchas construcciones posibles, cada una de las cuales podía ser aún más deconstruida y sujeta a una interpretación adicional.⁴² En verdad, la interpretación de un fenómeno social es coextensiva a la que representa el fenómeno. La observación se igualó a la interpretación, lo que significaba que la interpretación era, en principio, infinita. Cada narración podía, en principio, ser sometida a otra interpretación, y así sucesivamente. De hecho, lo que Anthony Giddens caracteriza de manera precisa como el vórtice hermenéutico⁴³ en el centro de la etnometodología, fue abrazado por sus seguidores como un rasgo característico de la interpretación social.

La aplicación de tales preceptos a la renovación de la educación comparada de Heyman, le llevó a presionar por un enfoque orientado a los microprocesos de la vida escolar, vía estudio intensivo de las interacciones a través de audios y vídeos grabados. En sí misma, esta visión se convirtió en un correctivo digno de atención a las macro-tradiciones –basadas en

sistemas– de la educación comparada; pero seguir con el argumento de que otras formas de investigación educativa debían posponerse esperando que los etnometodólogos proveyeran “una visión razonable de los procesos esenciales de la educación”,⁴⁴ era a la vez irrazonable y quimérico. Igualmente, a pesar de afirmar que era fuertemente antipositivista y postular una epistemología que celebraba las formas concretas y diferentes sobre las que estaba construida la realidad social, al mismo tiempo declaraba producir sus propios hechos, que eran, de alguna manera, previos a otras interpretaciones. Este enfoque, al pretender –al menos implícitamente– proporcionar una especie de lecho de roca epistémico con el que otros investigadores podrían contar, también fue víctima del mismísimo positivismo que criticaba.⁴⁵ El otro problema que afectó a las propuestas etnometodológicas para la investigación comparada en educación, fue su amplitud de campo. Como se concentró en el microcosmos de la interacción en el aula con sus miles de pequeños detalles, a menudo perdió el foco del resto del mundo (incluyendo las formas, generalmente poderosas, en las que este macrocosmos influía en el mundo micro del aula). De hecho, una de las críticas más insistentes y poderosas a la etnometodología, fue su incapacidad para aceptar o analizar las relaciones de poder, en particular, las importantes maneras en las que las estructuras de poder en el mundo más allá de las aulas –incluyendo aquellas basadas en la clase social– impregnaban el microcosmos de los recintos educativos. En realidad, se podría argumentar que, en la obtención de una categoría, los etnometodólogos perdieron otra.

La conexión canadiense se fortaleció por la fértil elaboración de la etnografía crítica de Vandra Masemann,⁴⁶ quien evita muchos de los problemas mencionados anteriormente y proporciona un desafío importante para el cientificismo de buena parte de la investigación comparada contemporánea:

¿Es la tarea de los científicos sociales buscar, cada vez más diligentemente, definir métodos objetivos de investigación del mundo social (o de la educación), viendo las posibilidades de cambio simplemente como el resultado de “la lectura de la data” y tomar decisiones sobre la base de alguna razón fundamentalmente tecnológica o rentable?⁴⁷

Para Masemann, la etnografía crítica ofrece no sólo un énfasis renovado en la “observación del participante de la pequeña escala... con un intento de comprender la cultura y la vida simbólica de los actores involucrados”⁴⁸ sino también “insiste en un nivel de acción que persistentemente se pasa por alto o se niega”.⁴⁹ Eligiendo una forma de etnografía que localiza el micro en el contexto de una macroteoría de la organización social, Masemann argumentó que “debería ser posible... investigar la vida vivida en las escuelas sin limitar, necesariamente, el análisis de la situación a la percepción de los actores”.⁵⁰ Sólo de esa manera, argumentó, podrían ser reveladas y analizadas con éxito las prácticas mediante las cuales se les impone a los estudiantes una racionalidad hegemónica. Mediante la conexión de lo macro con lo micro, ella evitó los problemas de los etnometodólogos que, al obviar (exclusión metodológica) las estructuras más grandes y las ideologías, los hacía incapaces de analizar con mucho éxito –si no del todo– el poder.

Ejemplos de otras teorías no convencionales que desafiaron la visión centrada en Occidente de la mayoría de las investigaciones, procedían de muy diferentes supuestos políticos de la arena de la política internacional y la relación entre grupos de poder y grupos relativamente sin poder de la educación, incluyendo a las agencias de función filantrópica que fomentan la dependencia.⁵¹ Convirtiendo la hipótesis funcionalista unilineal en una monolítica modernidad occidental, varios de estos estudiosos articularon un modelo de centro-periferia, pagando a menudo alguna lealtad a las corrientes de tradición marxista que hacían hincapié en la capacidad de las ricas y poderosas naciones occidentales, así como a los préstamos y otros programas de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, para profundizar la dependencia de los países del tercer mundo.⁵² Basándose en el trabajo teórico de los estudiosos Andre Gunder Frank,⁵³ Immanuel Wallerstein⁵⁴ y otros, los investigadores comparativistas claves lanzaron una mirada crítica sobre la influencia del colonialismo y sobre las relaciones entre el primer y tercer mundo. Uno de los primeros y más importantes libros de Martin Carnoy, fue sucedido por Philip Altbach y por el importante trabajo de la difunta Gail Kelly sobre el colonialismo,⁵⁵ el cual no se limitó a examinar la influencia educativa de las incursiones

coloniales occidentales en África, América Latina y en la región Asia Pacífico, sino que también incluyó un importante y temprano estudio del colonialismo interno en la educación de las minorías indígenas, aplicando la obra de figuras como Harold Wolpe al análisis de la educación de los pueblos indígenas estadounidenses.

La aplicación del análisis de sistemas mundiales de Robert Arnove, deriva naturalmente de su trabajo sobre la penetración ideológica de las organizaciones filantrópicas, especialmente en el tercer mundo.⁵⁶ Lanzando un fuerte llamado a un enfoque internacional para la comprensión de los sistemas educativos en lugar de la tradicional confianza en el estado-nación como la unidad básica de análisis, Arnove exploró los beneficios de ubicar el análisis educativo en el contexto de la economía internacional, la política, y los acontecimientos sociales. Los efectos de las influencias coloniales y neocoloniales en áreas como África, América Latina y Oceanía, fueron casos evidentes de la necesidad de tales enfoques. Dichos efectos subrayaron también las actuales dificultades que confrontan estas regiones en la superación de una historia de dependencia, generalmente de muchos años, impulsada por la relación colonial, a menudo cambiada sólo en la forma hasta mucho después de la finalización formal de la era colonial. Como Arnove explicó, la penetración ideológica internacional de las naciones coloniales y postcoloniales se extendió también dentro de los países del Tercer Mundo: la teoría de la dependencia, básicamente articula una cadena descendente de explotación que va desde la hegemonía de los países metropolitanos sobre los países periféricos, hasta la hegemonía del centro del poder de un país del Tercer Mundo sobre sus propias áreas periféricas. Estrechamente relacionado con las nociones de centro y periferia están los conceptos de Wallerstein sobre la convergencia y la divergencia en el sistema global.⁵⁷

Los análisis del neocolonialismo y la dependencia de Altbach, también articularon los procesos que le dieron sustento y desarrollaron lo que él llamó “la servidumbre de la mente”⁵⁸ dentro y entre las naciones, un proceso no sólo impulsado por las disparidades de riqueza económica y poder, sino que también refleja el hecho de que las naciones del tercer mundo “se encuentran a sí mismas en la periferia de los sistemas educativos e intelectuales del mundo... Las universidades que lideran el mundo, las instituciones de

investigación, las editoriales, los diarios, y todos los elementos que constituyen una sociedad tecnológica moderna se concentran en los países industrializados de Europa y América del Norte”.⁵⁹

Fin de *siècle* (fin de siglo) fracturas

Si el desarrollo teórico anterior representa una divergencia de la corriente principal del cientificismo modernista en educación comparada, la situación había cambiado de nuevo a finales del siglo pasado. Para entonces, la efervescencia de las décadas de la posguerra estaba total y verdaderamente en decadencia. La crisis del petróleo de la década de 1970, así como los períodos de recesión económica intermitentes a partir de entonces, dieron lugar a la aparición del desempleo masivo, sobre todo entre los jóvenes, en muchas partes del mundo. La ampliación creciente de la brecha entre ricos y pobres (tanto dentro como entre los países) y la creciente desregulación de muchas economías, evidenciaron una disminución de la actividad gubernamental en general y la intervención en los asuntos sociales y económicos. En las ciencias sociales, la confianza en las certezas de las décadas anteriores estaba cayendo cada vez más en el caos. Económica, política y epistemológicamente, el fin de siècle *Zeitgeist* (el Espíritu de la Época) era considerablemente menos seguro y confiado de lo que había sido treinta años antes; los debates de las ciencias sociales, incluyendo a la educación comparada, reflejan el cambio de contexto.⁶⁰ El surgimiento del pensamiento postestructuralista, con su rechazo de gran parte de la plataforma modernista, representó un reto considerable, pero no el único.

La globalización y la decadencia del Estado

Por la década de 1990, sin embargo, la importancia conferida al estado-nación como unidad de análisis en la educación comparada, se encontraba bajo creciente desafío. Esto se reflejó en la literatura teórica y, políticamente, en términos de evolución de las fronteras, tanto las del estado-nación como las de nuestra comprensión.⁶¹ Los difusos cambios internacionales en materia económica y política a finales del siglo XX, hicieron a un lado

las viejas convenciones. Las fuerzas centrípetas y centrífugas reformaron sustancialmente los límites de la Europa del Este post-comunista,⁶² y los nuevos bloques comerciales regionales, en parte sostenidos por el comercio y los acuerdos políticos internacionales, desafiaron el énfasis tradicional en el estado-nación. La Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (ahora Tratado de Libre Comercio de las Américas, o ALCA, incluyendo a América Latina) y la Comunidad Económica Asia Pacífico (APEC), a menudo generaron, de manera interesante, la infraestructura educativa para apoyar la internacionalización de la educación, al menos dentro de sus regiones.⁶³ Pese a la considerable divergencia sobre el significado de la globalización –y un buen grado de hipérbol– algunas tendencias eran claramente perceptibles, en particular el masivo movimiento global del capital dentro de un entorno económico internacional más desregularizado, y el enorme crecimiento de las comunicaciones internacionales. Cada uno de ellos ha tenido un impacto en el fomento de alianzas económicas más regionales, así como en la manufactura global y las empresas financieras.⁶⁴ El proceso de internacionalización de economías previamente basadas a nivel nacional, crecieron a buen ritmo, mientras que el crecimiento masivo de las formas electrónicas de comunicación también representaron un desafío a las fronteras nacionales (incluyendo a las de la educación), al menos para los que tenían acceso a la tecnología.⁶⁵ A pesar de que gran parte de la retórica sobre la reorientación de formas de pensar dirigidas al desarrollo de modos más amplios de comprensión, no limitados por el estado-nación (como Roland Robertson dijo, haciendo “del mundo una hermenéutica central”),⁶⁶ y a pesar de las diferencias sustanciales sobre el verdadero significado de la “globalización”, es posible argumentar que los efectos son, principalmente, más económicos que teóricos.

Analistas como Huntington postularon un “choque de civilizaciones”⁶⁷ entre, por ejemplo, el Islam, China y Occidente, que ha superado a la era anterior de rivalidades nacionalistas. De hecho, la supuesta nueva tesis del choque de civilizaciones tenía más en común con las teorías de la época de las rivalidades nacionalistas –o incluso, épocas anteriores– de lo que normalmente se supone: ambas se basaban en un esencialismo que es

simplemente erróneo.⁶⁸ En el caso de Huntington, ni “la URSS” ni el “Islam” son entidades unitarias:

La debilidad fundamental del análisis de Huntington es que, al igual que los primeros guerreros de la Guerra Fría, ha caído en la trampa de representar al enemigo como un monolito... Al comienzo de la Guerra Fría, se describía a los países comunistas como la vanguardia de un movimiento dedicado al triunfo internacional de una utopía comunista. ... De la misma manera, Huntington muestra a los países islámicos como parte de un movimiento pan-islámico mayor, unidos en su hostilidad hacia Occidente y Estados Unidos.⁶⁹

Indiscutiblemente, al igual que con la globalización, aquí se necesita un estudio más sofisticado. Es importante que los académicos de la educación comparada contribuyan a dicha aclaración y análisis, ya que, en medio de esta escena que cambia rápidamente, y a pesar de las importantes consecuencias de ambas tesis –la de la globalización y la del choque de civilizaciones– para la educación comparada, las mismas no han logrado ganar suficiente valoración crítica en la literatura. Los enfoques que integren la perspectiva de la política económica con las teorías de la educación y la perspectiva social, tienen más probabilidades de tener éxito aquí, sobre todo si se combinan con un enfoque multiposicional,⁷⁰ que no se limite a examinar los efectos en un nivel internacional macro, sino que también investigue los efectos locales en pequeña escala. La historia de la globalización, en última instancia, se escribe a nivel local.

Igualmente, y sin perjuicio de excepciones notables,⁷¹ se puede decir objetivamente que la teorización de las implicaciones de la evolución del papel del estado en la educación, así como de las cuestiones correlativas – como la privatización –, permaneció subdesarrollada en la literatura de la educación comparada en los años 1980 y 1990, en relación con la recopilación de estudios de caso que esquematizaron los efectos de la privatización, incluyendo (a veces) el acceso y la equidad en la educación.⁷² Algunos estudiosos de dentro (y bastantes más desde fuera) de la educación comparada, marcaron los efectos de la erosión progresiva del antiguo asentamiento democrático de la posguerra en los estados capitalistas avanzados, tales

como el Reino Unido, Europa y Australia, incluyendo sus implicaciones en la educación.⁷³ Pero, pocos ubicaron dichas relaciones en el contexto de un análisis sistemático de los cambios en la forma del estado⁷⁴ y en los patrones y las relaciones económicas internacionales (véase el capítulo 10 de este libro). Dada la importancia del desplazamiento desde lo que se ha caracterizado como el estado de bienestar (en el que fue ampliamente aceptado que era responsabilidad del estado garantizar la educación de buena calidad, la salud y el bienestar para todos), hacia lo que se ha denominado estado competitivo (donde el estado interviene sólo para aumentar la competitividad económica nacional o internacional, dejando el éxito o el fracaso particular como responsabilidad individual o familiar),⁷⁵ esta omisión general es un tanto inquietante. Podría decirse que los análisis profundos de este desarrollo tienen mucho que ofrecer a los estudios del cambio educativo, no sólo en el occidente industrializado, sino también en los antiguos países socialistas y en diversos contextos del Tercer Mundo. Una vez más, es posible que el crecimiento de Asia pueda presagiar el surgimiento de versiones de un concepto diferente de desarrollo de estado –lo que se ha llamado el Consenso de Pekín (un enfoque de desarrollo mucho más dirigido por el estado) en lugar del muy criticado Consenso de Washington (un modelo más neoliberal de desarrollo).

Desde el positivismo al post-ism

Muchos de los cambios descritos anteriormente, sin embargo, dejaron a la mayoría de los principales supuestos de la modernidad sin respuesta. Pero, si la adhesión a muchos de los principios del positivismo caracterizó el sistema de la enseñanza comparada moderna en las dos o tres décadas después de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento gradual del pensamiento post-estructuralista en Occidente a finales del siglo XX, dio lugar a la desafiante crítica postmoderna de las ciencias sociales y, algo más tarde, de la educación comparada.

¿Qué significa el pensamiento post-estructuralista? En pocas palabras, las teorías estructuralistas como el funcionalismo (estructural) y las formas más deterministas del marxismo, destacaron el papel central explicativo

de la estructura en la determinación de los resultados sociales. La importancia central que tales teorías otorgan al sistema social significa que las personas eran incapaces de luchar contra un poderoso conjunto determinista de estructuras que dieron forma a sus destinos sociales. En cierto sentido, se puede afirmar que estas teorías eran similares a la doctrina religiosa de fatalismo, que sostenía que las personas eran incapaces de luchar contra el destino que Dios les había asignado. Contra tales opiniones, las teorías postestructuralistas, incluidas las de la educación, sostenían que las personas, y los varios significados que ellos le asignaban a los mundos que habitaban, le daban forma a la realidad social. La realidad social es, de acuerdo con estas opiniones, contingente, localizada y una cuestión de negociación. No era monolítica sino que estaba construida de diferentes formas, de acuerdo a cómo las personas y los grupos se posicionaban en el mundo. En principio, estos puntos de vista asignan más espacio para la “agencia” (capacidad de las personas de actuar sobre el mundo social para cambiarlo), en comparación con las teorías sociales más deterministas descritas anteriormente, que hacían hincapié en “la estructura”. Las teorías postestructuralistas desconfían mucho de las presunciones de la “gran teoría” de gran escala, que pretende explicar cómo funciona la sociedad en general.

El trabajo de estudiosos como Paulston, Coulby, Coulby y Jones, Ninnes y Mehta, y Cowen,⁷⁶ ha socavado una gran cantidad de los supuestos anteriores, como la objetividad del conocimiento o la centralidad de la metodología científica en la que se basó gran parte de la reciente investigación en educación comparada. El postcolonialismo también ha comenzado a ejercer una influencia, aunque tal vez de forma más indirecta, y la insistencia conjunta sobre la heterogeneidad y la desconfianza en las grandes teorías, y el pensamiento postestructuralista en general: “La desconfianza postcolonial de la retórica liberal humanista del progreso y la universalización de las narrativas maestras tiene afinidades evidentes con el postestructuralismo”.⁷⁷ Sin embargo, hay diferencias significativas entre el postmodernismo y postcolonialismo, las cuales se analizan a continuación.

Las críticas posmodernas son relativamente recientes en la educación comparada; datan efectivamente del discurso presidencial de la CIES en Rust, 1991.⁷⁸ Este inicio tardío del debate dentro de la educación comparada

(y de hecho la relativa falta de compromiso desde entonces) es interesante, dado el potencial de la consonancia de la supuesta insistencia en la heterogeneidad de los críticos posmodernos y la supuesta centralidad de la diversidad cultural para la educación comparada.

Al igual que con Winnie the Pooh, sin embargo, no todo era lo que parecía.⁷⁹ Por un lado, hasta el trabajo de Ninnes y Mehta de 2004, esencializaba todavía otras tradiciones teóricas, negándose a reconocer posturas críticas hacia la modernidad, la razón y el racionalismo, la occidentalización, la ciencia (como institución e ideología), y el aumento y la dominación del capitalismo, evidente en gran parte de los estudios críticos, como también dentro de la educación comparada y, más ampliamente, en la teoría social. Por otra parte, al igual que el argumento anterior, se ha propuesto que el modernismo representa, *inter alia*, el triunfo de la ciencia sobre la diversidad (incluida la diversidad cultural), por lo tanto, se demostrará que el postmodernismo era menos acerca de la celebración de la diferencia de lo que comúnmente se suponía.

Esto sucedía, sin duda, por dos razones. Una de las aspiraciones originales de la posmodernidad era la de colocar la diferencia en el centro de la escena de la teoría (social), en un esfuerzo por superar las universalizantes tendencias monolíticas del pensamiento modernista. En sí mismo, este era un correctivo loable y potencialmente valioso a la tendencia cerrada del modernismo de labrar un camino unilineal y descartar a los que divergían calificándolos de aberrantes y no de diferentes. Como parte de esta celebración de la diferencia, fue enunciado el objetivo de dar voz a los silenciados de las minorías étnicas y de género. Ambos objetivos eran razonables, teniendo en cuenta el registro de la modernidad, en particular, su intolerancia a la diferencia. Lamentablemente, sin embargo, estos objetivos fueron rápidamente abrumados por un lenguaje cada vez más arcano, en el que la terminología esotérica y juegos/tropos de lenguaje hicieron que estas originales intenciones fueran, en gran parte, invisibles e ininteligibles. En la práctica, la diferencia, al igual que otros artefactos sociales, fueron textualizados y, por lo tanto, suprimidos, enterrados bajo una avalancha de dispositivos discursivos recónditos. Una cosa es hacer hincapié en la importancia del lenguaje

al describir las diferencias sociales, pero otra muy distinta es sostener que no hay nada más allá del lenguaje.

El posmodernismo cae en este último campo y, por lo tanto, opera sobre un modelo abstracto (cuasi-sistémico) de “oposición” y diferencia, donde estos términos se ven privados de todo el contenido histórico y experimental, y son tratados, en efecto, como artefactos lingüísticos o productos de definición discursiva.⁸⁰ Existe... un peligro al textualizar el género, negando la especificidad sexual, o tratar la diferencia simplemente como una categoría formal, en lugar de la existencia empírica e histórica que en realidad tiene.⁸¹

En otras palabras, en lugar de confrontar y oponerse a las distorsiones sociales, y de avasallar y marginar a grupos sociales específicos –como ciertas formas de marxismo y feminismo habían tratado de hacer–, cada vez más el posmodernismo llevó la diferencia al nivel de un artefacto lingüístico, lejos del mundo cotidiano y de las preocupaciones de los grupos marginales en los que, inicialmente, pretendía estar interesado.

En segundo lugar, la celebración de la(s) imagen(es) de la posmodernidad significaba que, en ocasiones, su preocupación llegó a ser más de estilo que de fondo; por cómo se veían las cosas más que por su importancia. Habiéndose despojado de un punto de vista sólido con el cual analizar los eventos, el postmodernismo se hizo incapaz de desarrollar una posición desde donde hacer juicios éticos. El conocimiento está divorciado del compromiso (este último se reduce a la condición de un valor, entre un número potencialmente ilimitado de valores), y el conocimiento y el significado se hacen carentes de ética.⁸² Por lo tanto, incluso si se incluye la diferencia (y hay considerables dudas acerca de esto), ya no hay ninguna base para juzgarla. Como categoría abstracta sin una base moral, la “diferencia”, expresada por supremacistas blancos como los del Partido Nazi Americano, tiene el mismo valor inherente al de las culturas que ellos tratan de oprimir, tales como los afroamericanos, los judíos o las minorías indígenas. De hecho, en algunos trabajos recientes, el único recurso para que la promesa de la posmodernidad se cumpla, ha sido conectarla con algunas de las posturas morales del feminismo y la literatura afro-americana, como en la obra de Henry Giroux.⁸³ Algunos teóricos de la posmodernidad sacan gran provecho de la capacidad que ésta tiene para trazar el terreno.⁸⁴ Sin embargo, al evitar

cualquier brújula moral, las teorías posmodernas nos dejan incapaces de planear el rumbo del cambio.

Las teorías posmodernas (de las cuales en la actualidad hay muchas) parecen ofrecer críticas sustanciales a las teorías funcionalistas de la modernización, particularmente, la de la supuesta correspondencia del proceso de modernización con la occidentalización y la idea de que el progreso social y económico de los estados del Tercer Mundo dependen del avance de la ciencia y la tecnología, así como de los modos científicos de la racionalidad. Tales críticas de la razón totalizante de la ciencia o de otros modos de razón universalistas, parecen ofrecer espacios a visiones alternativas de desarrollo y a grupos marginados, a fin de posicionarse a sí mismos más hacia el centro de los procesos de desarrollo. Sin embargo, la realidad vivida por el campesinado oprimido se percibe cada vez menos, excepto bajo varias capas de misteriosas y oscuras formas de lenguaje densamente teóricas que convierten la experiencia de los individuos en algo irreconocible ante sí mismos, e invisible para otros lectores. No sólo es la línea entre la historia de la gente y los relatos de ficción la que está borrosa, como lo expresan Morrow y Torres, sino que se han silenciado o abandonado totalmente las nociones de dominación y hegemonía, a través de las cuales se han identificado las formas de opresión y oposición. En cambio, de acuerdo con teóricos como John O'Neill, Christopher Norris y otros, a la gente se le ha desvinculado de su historia, y flotan libremente en una sopa semiótica de imágenes y signos. Equidad e igualdad, de acuerdo con las teorías posmodernas, representan sólo un conjunto de valores en medio de todos los demás. De hecho, pueden tener menos importancia que la mayoría de los demás valores, dadas las tendencias de individualización de las teorías posmodernas que tienden a rechazar las actuaciones personales por el bien colectivo. En última instancia, esto ofrece poco a la crítica sustantiva de los procesos concretos de la modernidad, que a menudo desestabilizan las tradiciones culturales de larga data (por ejemplo, el matriarcado) y oprimen a los grupos sociales menos poderosos (por ejemplo, los pequeños propietarios de tierras y campesinos). Una resolución más progresista se puede lograr aliando las críticas posmodernas a las formas del feminismo y de la raza: "Pocos teóricos de la raza y del género

sucumbirían a deshacerse de las teorías generales de la dominación a nombre de una celebración pluralista de la diferencia.”⁸⁵

Posmoderno, poscolonial, y ¿el “Otro”?

Como se indicó anteriormente, las teorías poscoloniales comparten con las críticas posmodernas la insistencia en la centralidad de la diferencia. Sin embargo, los trabajos de estudiosos como Edward Said, Gayatri Spivak, Homi Bhabha y Tejaswini Niranjana⁸⁶ constituyen un correctivo al vacío moral en el corazón de la posmodernidad mediante la incorporación de la dimensión política en su comprensión de la diferencia. En estos trabajos es central tanto el enfocarse como el criticar los procesos hegemónicos dentro de las experiencias del colonialismo y postcolonialismo, así como la oposición a la dominación de las formas de razón masculina, blanca, heterosexual y occidental, y las prácticas asociadas con estas formas de lógica: de ahí, Braithwaite en lugar de Baudrillard, Fanon en lugar de Foucault. Niranjana, por ejemplo, ofrece un discurso extenso sobre la forma en que la traducción se utiliza como un medio para crear un exótico e incivilizado “otro”, necesitado de los frutos de la civilización occidental, incluyendo la influencia domesticadora de la educación. En este sentido es un aliado de Edward Said, cuyo análisis del orientalismo también mostró cómo se implementa el proceso de traducción en colonias como la India “para reunir y acordonar, para domesticar al Oriente y así convertirlo en una provincia de aprendizaje europeo”.⁸⁷

Los comparativistas están familiarizados con los problemas de la traducción. La experiencia del abogado y novelista Louis Begley, que se encontró con algunos de sus personajes en una traducción reciente (en un idioma con el que estaba familiarizado), llama la atención:

*No hace mucho tiempo, me encontré con algunos de mis personajes en una traducción, que estaban de pie en la acera, fuera de su hotel de Nueva York, con la esperanza de que alguien les trajera una limonada con una gran cantidad de agua en su interior. “Qué extraño”, me dije a mí mismo, y consulté con el original para descubrir que, en inglés, los pobres tontos estaban esperando su alargada limusina.*⁸⁸

La confusión de “lemo” con “limo” es uno de los problemas menos serios de las traducciones que, como indica Niranjana, también puede revelar las estrategias implícitas o explícitas de retratar al Otro. En efecto, las representaciones del Otro a menudo revelan tanto sobre los intereses del traductor como lo hacen acerca de la traducción, y la necesidad de ser entendido en el contexto de las estrategias de diálogo intercultural⁸⁹ y los efectos del colonialismo y el imperialismo.⁹⁰ Una ilustración de Niranjana muestra que el trabajo del estudioso y traductor del siglo XVIII (Sir) William Jones se basaba, no tanto en sus traducciones directas de los principales clásicos hindúes, como en sus propios prólogos, discursos, poesía y afines.

Por último, Niranjana destila los elementos más significativos de la obra de Jones en lo siguiente:

1. La necesidad de una traducción realizada por europeos, ya que los nativos no son confiables interpretando sus propias leyes y cultura.
2. El deseo de ser un legislador, para darle a los hindúes sus leyes “propias”.
3. El deseo de “purificar” la cultura hindú y hablar en su nombre.⁹¹

En estas estrategias se revelan elementos claves del discurso del colonialismo, en la que el Otro colonial se caracteriza como una “nación sumisa, indolente, incapaz de apreciar los frutos de la libertad, deseosos de ser gobernados por un poder absoluto... (e) incapaz de libertad civil”.⁹² No hay más que un pequeño paso de allí a justificar la perpetuación de las formas paternalistas de administración y de gobierno que sirven para hablar por el Otro colonial y mantenerlo en su lugar. Al reconocer esta distorsión del poder como un motivo fundamental del colonialismo, las teorías poscoloniales están en mejor posición para oponerse a estas prácticas paternalistas y opresivas.

Una nueva educación comparada ¿para un nuevo milenio?

Dado el argumento anterior sobre los fracasos del científicismo en la educación comparada, la ausencia de la ética en la posmodernidad, y los

efectos sociales y económicos divisionistas de la globalización a finales del siglo XX, se puede afirmar, razonablemente, que el tiempo es propicio para el desarrollo de nuevas bases para el campo, durante las dos primeras décadas del nuevo milenio.⁹³ De hecho, se puede argumentar que es responsabilidad de los comparativistas no quedarse esperando, como observadores pasivos frente a un mundo social y económico cada vez más fracturado, caracterizado por la privatización, por ideologías de la educación en las que “el usuario paga”, y por el aumento de las diferencias entre “los que tienen” y “los que no tienen” en muchas sociedades. Como científicos sociales, debemos reconocer que las teorías no son neutrales, y que una postura basada en un pretexto engañoso de objetividad es insostenible. Como comparativistas, o nos ponemos del lado de los marginados y desposeídos, o profundizamos sus problemas.

¿Cómo se vería una tal renovación de la educación comparada? En otro lugar he esbozado los aspectos constituyentes para una nueva visión del campo.⁹⁴ Es, ante todo, una visión moral, en la que el *telos* (propósito o meta) del bien social sigue siendo un valor fundamental, como lo fue para los antiguos griegos y durante el Renacimiento. Volver a hacer valer un espíritu más democrático para la educación comparada, como algunos en el campo han comenzado a hacer,⁹⁵ debe tener como objetivo el desarrollo de un relato recíproco más mutualista de las relaciones interculturales, resistiendo el tecnicismo de los recuentos científicistas anteriores, y rechazando el agujero moral en el centro de la post-modernidad. De esta manera, estas tradiciones ofrecen una descripción crítica de la modernidad –liberándose de algunos de sus legados problemáticos, mientras que mantienen aquellos elementos que todavía tienen algo que ofrecer al nuevo milenio.⁹⁶

El modelo esbozado aquí se basa tanto en la hermenéutica (originalmente una forma de teoría en torno a la interpretación textual) como en la teoría crítica. Cada una resiste cualquier reducción a las consideraciones instrumentalistas de la comprensión. Según ambas, tanto la hermenéutica como la teoría crítica, ningún conjunto de medidas técnicas, ninguna fórmula dada, garantizará la respuesta. En efecto, ambas escuelas de pensamiento se han formado a sí mismas, al menos en parte, en oposición a esa ingenua creencia.⁹⁷

Hay varios preceptos metodológicos que, en líneas generales, ambas escuelas mantienen en común, y que pueden servir de base para una renovación de la educación comparada y, tal vez, para las relaciones interculturales en general. Quizá el primero de estos principios sea el rechazo a la *techné* (en la forma de “el fin justifica los medios” de la racionalidad que evita los valores éticos) y sus consideraciones instrumentales del conocimiento –la razón y el ser– dentro de la tradición positivista.⁹⁸ En contraste con el énfasis en el control, el dominio y la manipulación del conocimiento y la sociedad por parte de ambas –las ciencias naturales y las ciencias sociales– la hermenéutica y la teoría crítica defienden el respeto por la otredad, y al otro como ser individual. A diferencia de la importancia positivista del conocimiento, donde el otro es considerado como un “objeto... de estudio”,⁹⁹ tanto la teoría crítica como la hermenéutica defienden el principio del otro como sujeto, con los mismos derechos y privilegios que uno espera para sí mismo. Esta apertura a la diferencia no es sólo del tipo textual, como en algunas formas de posmodernidad, sino una apertura de principios: las diferencias culturales, género, raza y clase.

Las pretensiones científicas hacia la objetividad y la validez universal, aquí se consideran infundadas. La carencia de presuposiciones, del tipo planteado tanto por Descartes como por la tradición fenomenológica es, por así decirlo, ilusoria. Por el contrario, el conocimiento es informado por el interés, y no hay un entendimiento inicial que escape a la necesidad de prejuicio:

Esta es exactamente la idea que cuestiona Gadamer: ¿Podría haber una comprensión de la tradición, de un texto o de una sociedad, desprovisto de cualquier idea preconcebida, o significado previo? Si esto fuera cierto, la razón constituiría la fuente última de autoridad sin límite histórico impuesto sobre ella, la razón se convertiría en la Razón Absoluta.¹⁰⁰

Las ciencias naturales tampoco son inmunes a esta crítica, a pesar de las pretensiones de algunas epistemologías científicas de objetividad y libertad de valores: “Del mismo modo, podemos considerar como prejuicios la manera en que los programas científicos y su implementación tecnológica

operan bajo viejas convicciones de “dominio” y “explotación” de la naturaleza en beneficio de la humanidad”.¹⁰¹

Hace más de un siglo, el teórico alemán Dilthey ya había arremetido contra tales pretensiones, argumentando que ninguna ciencia universalista podía contestar preguntas pedagógicas reales, las cuales eran, por el contrario, concretas e históricas y exigían que se respondieran de la misma forma. En efecto, Dilthey vio tales pretensiones universalistas de la ciencia objetivista, como una evidencia de la relativa “wissenschaftliche Rückständigkeit” (atraso científico) de la educación, en comparación con otras disciplinas que ya habían reconocido la articulación histórica del pensamiento.

La historicidad es entonces un punto clave más que tienen en común aquí; tanto la teoría crítica como la hermenéutica crítica insisten en que el proceso de comprensión es fundamentalmente histórico, y no abstracto ni idealista. Cualquier comprensión debe comenzar con ciertos intereses o prejuicios, y se encuentra en un contexto histórico y en una tradición específica: “Nosotros compartimos las preocupaciones de nuestra tradición”.¹⁰² Ambas corrientes teóricas proceden igualmente del reconocimiento de una relación más recíproca entre el yo y el otro en las ciencias humanistas, que aquella que se obtiene de las ciencias naturales: “...la relación epistemológica “sujeto a objeto”, firmemente establecida en las ciencias naturales, no podía hacer justicia a la relación “sujeto a sujeto” alcanzada entre el intérprete y la tradición histórica de las ciencias humanistas”.¹⁰³

Otro bloque común para una renovada educación comparada, es el rechazo a los polos binarios que sustentan la corriente epistemología occidental: ciencia versus especulación, hombre versus mujer, hecho versus valor, mente versus cuerpo. Tanto la teoría crítica como la hermenéutica defienden una forma más correlativa de entendimiento, en la que, por ejemplo, el conocimiento está relacionado con la existencia social, una posición mucho más en sintonía con la sociología contemporánea del conocimiento y las tradiciones de pensamiento de Oriente, que de los opuestos fijos de las corrientes epistemológicas científicas de Occidente.

Hay, sin embargo, algunas diferencias entre la hermenéutica y la teoría crítica. Una forma más fundamental de la hermenéutica, como la defendida por Habermas y otros, es distinta de las formas más conservadoras en dos

maneras, cada una de las cuales tiene implicaciones sobre: cómo se pueden entender la educación, nuestra comprensión de las diferencias culturales y las relaciones entre el “yo” y el “otro”. Habermas argumenta cuestiones importantes como, por ejemplo, que la interpretación que no es crítica tenderá a reproducir las mismas condiciones sociales que dieron lugar a malentendidos y distorsiones sociales: “Una comprensión no crítica, simplemente continúa, reitera y reproduce la tradición, los valores culturales, la ideología y las estructuras de poder”.¹⁰⁴

Los límites del lenguaje y su papel en la interpretación, forman un segundo punto de diferencia. La hermenéutica crítica sostiene que las formas extra-lingüísticas de la dominación, en particular las de fuerzas como clase social y situación económica, también tienen la capacidad de influenciar o condicionar significativamente la interpretación y la comunicación. Habermas “sostiene que el lenguaje depende de los procesos sociales que no pueden ser reducidos a la lengua”;¹⁰⁵ por lo tanto, las interpretaciones pueden ser *obstruidas* por las estructuras de poder y las relaciones materiales de la sociedad. Una diferencia clave es el papel atribuido a la reflexión crítica para desenmascarar estas distorsiones sociales, y quizás superarlas: “la reflexión crítica pone al interprete a cargo de las condiciones que él había estado sufriendo pasiva e inconscientemente”.¹⁰⁶ Este es, de hecho, el papel de la crítica ideológica. Para Habermas, entonces, es posible utilizar la auto-reflexión para romper los límites de la tradición, mientras que para Gadamer, la tradición formula los límites de nuestra comprensión.

Aquí vemos la conexión con una modernidad reconstruida, en la que el objeto de reflexión crítica sigue siendo la emancipación, lo que significa quizá, que pueda ser necesario desmontar las opresivas estructuras de poder existentes. Este proceso de emancipación, sin embargo, presupone la mutuality y la reciprocidad: “En un proceso de iluminación sólo pueden haber participantes”.¹⁰⁷ Es aquí que la teoría crítica de la sociedad y la hermenéutica crítica exhiben su herencia de la Ilustración y, sin embargo, se liberan de ella de maneras importantes. Se reconoce que, en la Ilustración, el “mundo fue concebido como un objeto matemático y sistematizado, pero la sola vinculación de una idea de la razón como universal y la razón como dominación... dio lugar a nuevos mitos y, en el tiempo, a nuevos y cada vez

más eficaces modos de dominación”.¹⁰⁸ Este reconocimiento, sin embargo, no hace necesario el abandono por completo de la herencia de la Ilustración, por el contrario, la necesidad de mantener la conexión entre la *praxis* humana (formas de acción críticamente reflexivas que contienen un núcleo de preocupaciones éticas) y la acción cognitiva, sigue siendo importante y se encuentra en ciertos feminismos contemporáneos y en consideraciones críticas de la ciencia, por ejemplo, las de Feyerabend.

Las implicaciones, tanto para los procesos como para las relaciones educativas y para las relaciones interculturales, son ahora evidentes. Uno no puede seguir siendo un observador imparcial y sin compromiso, “el que se orilla... y no se siente afectado, sino más bien, como alguien que se une al otro(s) por un vínculo específico, que piensa con el otro y se somete a la situación con él (ella)”.¹⁰⁹ Esto no significa que aquellos que desean interpretar la realidad para el “otro”, no deban filtrar o traducir su lenguaje o necesidades, ya sea éste profesor, estudiante, minoría étnica o un niño de la calle. La preservación de la “intersubjetividad de una posible comprensión mutua orientada a la acción”¹¹⁰ es central a esta filosofía, que se resiste a la dominación de un código instrumentalista de la razón y la práctica. En lugar del “choque de civilizaciones” de Huntington, una tal renovada educación comparada postula un diálogo entre las civilizaciones.

Es en este sentido que una hermenéutica crítica es, ante todo, una teoría normativa, la cual se mueve de manera dialógica, ya sea en el ámbito de la educación o en el de las relaciones interculturales. Una educación comparada fundamentada en estos basamentos no será silenciada, en vista de la creciente y activa diferenciación social y económica, y la exclusión que caracterizan al nuevo milenio. Al insistir en las relaciones mutuas y recíprocas, ella se opone a la imposición de las políticas de “ajuste estructural” en la educación y en la sociedad, cuando éstas violan los principios de la justicia y la libertad, y se alía con el “otro”, los desposeídos y marginados,¹¹¹ los invisibilizados por: el reinado sin límites de la ciencia moderna y su lógica, la actitud displicente de las formas de postmodernidad, y la cada vez mayor influencia de la globalización económica.¹¹²

La historia puede ser un maestro dispuesto, si estamos listos para aprender. La Ilustración impulsó la sustitución de las religiones cristianas

antiguas basadas en la fe, por la religión revelada por Bacon, Descartes, Galileo y Newton, basada en una mezcla de empirismo y racionalidad codificada. Los sacerdotes de la antigüedad fueron sustituidos por el nuevo y a menudo igualmente doctrinario sacerdocio de la ciencia, que dejó, en muchas formas, de cumplir la promesa de los iluministas de liberar a la humanidad de las limitaciones de un orden social rígido, y de una epistemología esclerótica. A pesar de su potencial revolucionario, la ciencia, en lugar de anunciar un nuevo orden racional de igualdad y de derechos humanos, a menudo fue puesta al servicio para sostener las sociedades estratificadas existentes, a veces proveyendo las bases para hacer más científica la jerarquía social reinante. Sin embargo, la Ilustración fue la época en la que la dignidad y los derechos del hombre¹¹³ (todavía no es del todo el de las mujeres)¹¹⁴ eran clara y apasionadamente articulados. A pesar de que la modernidad no cumplió con su promesa inicial, no había mucho potencial positivo disponible para ser aprovechado en la creación de un orden social más justo.

La prisa contemporánea de los teóricos de la izquierda y la derecha para echar por la borda todo rasgo de modernidad, muestra la poca apreciación de la complejidad de la historia y, hasta cierto punto, se convierten en cautivos de una ingenua comprensión de la misma. Las críticas simplistas a la historia de la epistemología que caracterizó a gran parte del pensamiento postestructuralista, son más evidentes en la literatura de la posmodernidad. En ésta, el pensamiento modernista es a menudo erróneamente simplificado y demonizado como un campo sembrado de grandes sueños rotos, responsable en gran medida de los problemas y la mala dirección de la humanidad de finales de siglo XX.

Por lo tanto, de tales premisas se desprende de forma lógica, pero errónea, el retiro en masa de temas como el de la justicia social (descartada como otro más de esos sueños). De lo expuesto anteriormente, sin embargo, es mucho lo que se puede salvar de los escombros de la modernidad, y mucha de su agenda que necesita una rearticulación urgente y poderosa en el nuevo milenio, cuando tendencias económicas y sociales separatistas como el neoliberalismo, los fundamentalismos, la globalización y la xenofobia están ampliando la brecha ya existente entre ricos y pobres, blancos y negro,

rurales y urbanos, hombres y mujeres, tanto dentro como entre las naciones y regiones del mundo.¹¹⁵

Sin embargo, demasiado pensamiento postestructuralista, en particular, la posmodernidad, nos deja sin timón en un mar de distanciamiento indiferente e irónico. A la deriva, como pasajeros del mundo social, observamos la creciente marea de imágenes, pero somos incapaces de distinguir, por una parte, los crudos retratos de la pobreza del tercer mundo y, por la otra, los ritos funerarios engalanados de estrellas como Gianni Versace o la princesa Diana, por ejemplo. Imágenes todas.

La trayectoria metodológica trazada anteriormente muestra que la preocupación por hacer de la educación comparada una ciencia en la década de 1960, ha cumplido en gran parte su mandato modernista y positivista, a pesar de la oposición de algunas contracorrientes. Aunque las teorías postestructuralistas fueron más lentas en influenciar a la educación comparada que a otras ciencias sociales, la primera década del siglo XXI, finalmente, revela algunos de sus efectos. Se argumenta, sin embargo, que la posmodernidad no es una respuesta satisfactoria para algunas de las deficiencias admitidas por las teorías modernistas. El postcolonialismo es, en muchos aspectos, un punto de partida más sólido para la metodología comparativa, no sólo porque convoca a la diferencia al centro del escenario, sino también porque se niega a hablar en nombre del otro.

Las teorías poscoloniales forman una base desde donde se podría elevar tal postura ética. De lo expuesto anteriormente, otro punto de vista,¹¹⁶ también basado en el rechazo al paternalismo y en la adopción de los valores de mutualidad y reciprocidad, se encuentra en teóricos sociales como Hans-Georg Gadamer y Jürgen Habermas y podría actuar igualmente como un importante punto de partida para las teorías interculturales, tales como la educación comparada.¹¹⁷

Notas

- 1 Imre Lakatos, "The Methodology of Scientific Research Programmes", en Imre Lakatos, *Philosophical Papers*, vol. 1 (Cambridge: Cambridge University Press, 1974).

- 2 Nicholas Hans, *Comparative Education: A Study of Factors and Traditions* (London: Routledge y Kegan Paul, 1949).
- 3 Isaac Kandel, *Studies in Comparative Education* (London: George Harrap 1933); Isaac Kandel, *The New Era in Education* (London: George Harrap, 1955).
- 4 Friedrich Schneider, *Triebkräfte der Pädagogik der Völker* (Salzburg: Otto Muller, 1947); Friedrich Schneider, *Vergleichende Erziehungswissenschaft* (Heidelberg: Quelle y Meyer, 1961).
- 5 Véase Brian Holmes, *Problems in Education: A Comparative Approach* (London: Routledge, 1965); y Brian Holmes, *Comparative Education: Some Considerations of Method* (London: Allen and Unwin, 1981).
- 6 Harold Noah y Max Eckstein, *Towards a Science of Comparative Education* (London: Macmillan, 1969).
- 7 George Bereday, *Comparative Method in Education* (New York: Holt, Rinehart, y Winston 1964); George Bereday, "Reflections on Comparative Method in Education 1964–1966," en *Scientific Investigations in Comparative Education*, ed. Max Eckstein and Harold Noah (New York: Macmillan 1969).
- 8 Ver, *inter alia*, G. H. von Wright, *Explanation and Understanding* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1971); y Anthony Giddens, "Positivism and Its Critics", en *A History of Sociological Analysis*, ed. Tom Bottomore y Robert Nisbet (London: Heinemann, 1979), 237–86; Jürgen Habermas, "Technology and Science as 'Ideology,'" en *Toward a Rational Society* (London: Heinemann, 1970), 81–122. A pesar de la crítica corrosiva, tales técnicas todavía florecen, aunque son menos comunes. Para un ejemplo más terrible, véase George Psacharopoulos, "Comparative Education: From Theory to Practice, or Are You A Neo:/* or B/*ist?" *Comparative Education Review* 34, no. 3 (1990): 369–80. La adherencia del Banco Mundial a los análisis tecnicistas y cuasi empíricos, actualmente basados en la tasa de retorno, es otro ejemplo: ver, *inter alia*, Phillip Jones, "On World Bank Education Financing", *Comparative Education* 33, no. 1 (1997): 117–29, y su anterior *World Bank Financing of Education* (London: Routledge 1992); Steve Klees, "The World Bank and Educational Policy: Ideological and Inefficient" (ponencia presentada en la conferencia de la *Sociedad Internacional de Educación Comparada*, Williamsburg, VA, Marzo 1996); y Joel Samoff,

- “Which Priorities and Strategies for Education?” *International Journal of Educational Development* 16 (1996): 249–71.
- 9 Robert Cowen, “Last Past the Post: Comparative Education, Modernity and Perhaps Post-modernity”, *Comparative Education* 32, no. 2 (1997): 151–70.
- 10 Jürgen Habermas, *A Theory of Communicative Action* (London: Heinemann, 1984), 147.
- 11 Herbert Marcuse, *One-Dimensional Man* (New York: Sphere, 1968).
- 12 Véase Alfred Schutz, *The Problem of Social Reality*, vol. 1 de Collected Papers (The Hague: Martinus Nijhoff, 1964); Alfred Schutz, *The Phenomenology of the Social World* (Evanston, IL: Northwestern University Press, 1967); Alfred Schutz, “Commonsense and Scientific Interpretations of Human Action”, *Philosophical and Phenomenological Research* 14, no. 3 (1953): 3–47.
- 13 Max Horkheimer y Theodor Adorno, *The Dialectic of Enlightenment* (New York: Continuum, 1972).
- 14 Edmund Husserl, *Phenomenology and the Crisis of European Philosophy* (New York: Harper, 1965); Edmund Husserl, *Cartesian Meditations*, trans. D. Cairns (The Hague: Martinus Nijhoff, 1960).
- 15 Wilhelm Dilthey, *Gesammelte Schriften*, vol. 9, Pädagogik (Leipzig: Teubner Verlag, 1934); Wilhelm Dilthey, “Über die Möglichkeit einer allgemeingültigen pädagogischen Wissenschaft”, en *Gesammelte Schriften*, vol. 6 (Leipzig: Teubner Verlag, 1926).
- 16 Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1970); y Thomas Kuhn, “Reflections upon My Critics”, *Criticism and the Growth of Knowledge*, ed. Imre Lakatos y Allan Musgrave (Cambridge: Cambridge University Press, 1974).
- 17 Paul Feyerabend, *Against Method* (London: New Left Books, 1975); Paul Feyerabend, “On the Critique of Scientific Reason”, C. Howson, *Method and Appraisal in the Physical Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976); Paul Feyerabend, *Science in a Free Society* (London: New Left Books, 1978). Para una visión social más científica, véase

- también Habermas, “Technology and Science as Ideology”, y su posterior *Knowledge and Human Interests*, 2d ed. (London: Heinemann 1978).
- 18 Feyerabend, *Science in a Free Society*, 98. “The validity, usefulness, adequacy of popular standards can be tested only by research that violates them” (Feyerabend, *Science in a Free Society*, 35).
 - 19 Véase, por ejemplo, Roger R. Woock, “Integrated Social Theory and Comparative Education”, *International Review of Education* 27, no. 4 (1981): 411–26; y Jerome Karabel y A. H. Halsey, “Educational Research: A Review and Interpretation”, en *Power and Ideology in Education* (Oxford: Oxford University Press, 1977).
 - 20 Auguste Comte, *The General Philosophy of Auguste Comte*, 2 vols, trad. Harriet Martineau (London: Trübner, 1853); Auguste Comte, *A General View of Positivism*, trad. Bridges (Paris: 1848, Academic Reprints, n.d.).
 - 21 Emile Durkheim, *The Rules of Sociological Method* (London: Collier Macmillan, 1964).
 - 22 Talcott Parsons, *The Structure of Social Action* (New York: Free Press, 1949); Talcott Parsons, *The Social System* (Glencoe, IL: Free Press, 1951); Talcott Parsons, *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives* (New Jersey: Prentice-Hall, 1966).
 - 23 Giddens, “Positivism”.
 - 24 F. Bacon, *Of the Proficiency and Advancement of Learning* (London: J. W. Parker, 1861), 14. Nótese que el termino “manipulable” (“maniable”) no es usado en todas las ediciones.
 - 25 Tejaswini Niranjana, *Siting Translation: History, Poststructuralism and the Colonial Context* (Berkeley: University of California Press, 1992), 11.
 - 26 E. Tiryakin, “Emile Durkheim”, en *A History of Sociological Analysis*, ed. Tom Bottomore y Robert Nisbet (London: Heinemann, 1979), 188.
 - 27 F. Harbison and C. Myers, *Education, Manpower, and Economic Growth* (London: McGraw-Hill, 1964), 1.

- 28 Jürgen Habermas, *Knowledge and Human Interests*, 2d ed. (London: Heinemann, 1978), Marcuse, *One-Dimensional Man*.
- 29 David McClelland, *The Achieving Society* (London: Van Nostrand, 1961), 174.
- 30 Philip Coombs, *The World Educational Crisis: A Systems Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 1968).
- 31 Harbison y Myers, *Education, Manpower and Economic Growth*; y F. Harbison y C. Myers, *Education and Manpower* (London: McGraw-Hill, 1965).
- 32 McClelland, *Achieving Society*, 174.
- 33 Anthony R. Welch, "The Functionalist Tradition in Comparative Education", *Comparative Education* 21, no. 1 (1985): 11.
- 34 Para más detalles, ver Welch, "The Functionalist Tradition"; y Anthony R. Welch, "La Ciencia Sedante: El Funcionalismo como Base para la Investigación en Educación Comparada," en *Educación Comparada: Teorías, Investigaciones, Perspectivas*, ed. J. Schriewer y F. Pedro (Herder: Barcelona, 1991).
- 35 De los muchos trabajos, ver por ejemplo, Ruth Hayhoe, "Philosophy and Comparative Education. What Can We Learn from East Asia?", Mundy, K. et al., *Comparative and Inter-national Education. Issues for Teachers*. Toronto: Canadian Scholars Press/New York: Teachers College Press, 2008: 23–48, y *Portraits of Influential Chinese Educators*. Hong Kong: Comparative Education Research Centre/Springer, 2007.
- 36 Isaac Kandel, *The Making of Nazis* (New York: Teachers College Press, 1935).
- 37 Brian Holmes, ed., *Educational Policy and the Mission Schools* (London: Routledge, 1967).
- 38 Holmes, *Problems in Education*.
- 39 Harold Noah, "Defining Comparative Education: Conceptions", en *Relevant Methods in Comparative Education*, ed. Reginald Edwards, Brian Holmes, y John Van de Graff (Hamburg, UNESCO, 1973), 114.

- 40 Ver *inter alia*, Anthony Welch, “Nation-State, Diaspora and Comparative Education: the Place of Place”, Mattheou, D. (Ed.) *Changing Educational Landscapes. Educational Policies, Schooling Systems, and Higher Education—a Comparative Perspective* (London, Springer: 285–308); A. Welch, and Z. Zhang, “The Chinese Knowledge Diaspora: Communication Networks among Overseas Chinese Intellectuals”, en D. Epstein *et al.* (eds.), *Geographies of Knowledge, Geometries of Power: Framing the Future of Education, World Yearbook of Education 2008* (London: Routledge: 338–54); y Rui Yang y A. Welch, “Globalisation, Transnational Academic Mobility and the Chinese Knowledge Diaspora: An Australian Case Study”, *Discourse. Australian Journal of Educational Studies (Special Issue on Transnational academic mobility: 2010: 593–607*. E. Roldan Vera y Thomas Schupp “Network Analysis in Comparative Social Sciences”, *Comparative Education*, 42, 3 (2006): 405–29. Chripa Schneller, Irina Lungu, y Bernd Wächter, *Handbook of International Associations in Higher Education. A Practical Guide to 100 Academic Networks World-wide*, Brussels: ACA 2009. Para ERASMUS, ver http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc80_en.htm; para UMAP ver www.umap.org/en/home/index.php; y para ASEAN (AUN) ver: www.aun-sec.org.
- 41 Richard Heyman, “Towards a Non-Science of Comparative Education” (ponencia presentada en la conferencia anual de la Sociedad Internacional de la Educación Comparada, Ann Arbor, MI, Marzo 1979), 1–17.
- 42 “Cada procedimiento que parece bloquear información para así reclamar un nivel de adecuación, puede, él mismo, ser sometido a un igual tipo de análisis que, a su vez, producirá otro arreglo indefinido de nuevos datos o una redefinición de datos establecidos” Aaron Cicourel, *Cognitive Sociology* (London: Penguin, 1974), 124.
- 43 Anthony Giddens, *New Rules of Sociological Method* (London: Hutchinson, 1976), 166.
- 44 Richard Heyman, “Ethnomethodology: Some Suggestions for the Sociology of Education”, *Journal of Educational Thought* 14, 1 (1980): 46. En el mismo artículo, Heyman alude a más afirmaciones esencialistas a fin de proporcionar “conocimiento acerca de la educación” o “de qué se trata la escolarización”.
- 45 Anthony R. Welch, “A Critique of Quotidian Reason in Comparative Education”, *Journal of International and Comparative Education* 1 (1986): 37–62.

- 46 Vandra Masemann, “Critical Ethnography in the Study of Comparative Education”, *Comparative Education Review* 26, 1 (1982): 1–14; Vandra Masemann, “Ways of Knowing”, *Comparative Education Review* 34, no. 4 (1990): 465–73. 47. Masemann, “Critical Ethnography”, 1.
- 48 Vandra Masemann, “Critical Ethnography in the Study of Comparative Education”, in *New Approaches to Comparative Education*, ed. Philip Altbach and Gail Kelly (Chicago: University of Chicago Press, 1986), 23.
- 49 Paul Willis, *Learning to Labor: How Working Class Kids Get Working Class Jobs* (Westmead, UK: Saxon House, 1977), 194, citado en Masemann, “Critical Ethnography”, 23.
- 50 Masemann, “Critical Ethnography”, 23.
- 51 Robert Arno, *Philanthropy and Cultural Imperialism: The Foundations at Home and Abroad* (Bloomington: Indiana University Press, 1980).
- 52 Martin Carnoy, *Education as Cultural Imperialism* (New York: Longmans 1974); Martin Carnoy, “Education for Alternative Development”, en *New Approaches to Comparative Education*, ed. Philip Altbach y Gail Kelly (Chicago: University of Chicago Press, 1986), 73–90. Poco ha cambiado, al parecer: después de las secuelas de la crisis financiera Asiática de los postreros años 90s, el Banco Mundial admitió que sus intervenciones había profundizado la crisis.
- 53 Andre Gunder Frank, “The Development of Underdevelopment”, *Dependence and Underdevelopment: Latin America’s Political Economy*, ed. James Cockcroft, Andre Gunder Frank, y Dale Johnson (New York: Doubleday/Anchor, 1972), 3–18; Andre Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (New York: Monthly Review Press, 1969).
- 54 Immanuel Wallerstein, *The Modern World System* (New York: Academic Press, 1979).
- 55 Philip Altbach y Gail Kelly, eds., *Education and Colonialism* (New York: Longmans, 1978); ver también la segunda edición revisada, *Education and the Colonial Experience* (New Brunswick: Transaction, 1984). Katherine Jensen escribió el capítulo del colonialismo interno, “Civilization and Assimilation in the Education of American Indians”. El trabajo previa-

- mente mencionado era de Harold Wolpe, "The Theory of Internal Colonialism: The South African Case", en *Beyond the Sociology of Development*, ed. I. Oxaal *et al.* (London: Routledge and Kegan Paul, 1975), 229–52. Las teorías del colonialismo interno se han venido utilizando desde entonces para analizarla educación de otras minorías indígenas: Anthony Welch, "Aboriginal Education as Internal Colonialism: The Schooling of an Indigenous Minority in Australia", *Comparative Education* 24, no. 2 (1988): 203–17. Véase también el relevante capítulo de Anthony Welch, *Class, Culture and the State in Australian Education: Reform or Crisis?* (New York, Peter Lang, 1997).
- 56 Robert Arnove, "Comparative Education and World Systems Analysis", in *Comparative Education Review* 24, no. 1 (1980): 48–62.
- 57 Arnove, "Comparative Education", 49.
- 58 Philip Altbach, "Servitude of the Mind? Education, Dependency, and Neocolonialism", en *Comparative Education*, ed. Philip Altbach, Robert Arnove, y Gail Kelly (New York: Macmillan, 1982).
- 59 Altbach, "Servitude of the Mind", 470.
- 60 Robin Burns y Anthony Welch, eds., *Contemporary Perspectives in Comparative Education* (New York: Garland, 1992). Publicado en italiano como *Prospettive Contemporanee di Educazione Comparata* (Catania, Nova Muse 2002).
- 61 Ver Kenichi Ohmae, *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy* (London: Fontana 1991); Kenichi Ohmae, *End of the Nation State: The Rise of Re-gional Economies* (London: Harper Collins, 1995); Roland Robertson, "Mapping the Global Condition: Globalization as a Central Concept", en *Global Culture*, ed. Roland Robertson (London: Sage, 1994), 15–30; Anthony Giddens, *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics* (Oxford: Polity, 1994).
- 62 Anthony Welch, "Class, Culture, and the State in Comparative Education", *Comparative Education* 29, no. 1 (1993): 7–28.

- 63 Para algunos ejemplos en educación superior, ver, *inter alia*, Anthony Welch y Brian Denman, “The Internationalization of Higher Education: Retrospect and Prospect”, *Forum of Education* 1 (1997): 14–29. Para análisis más específicos de esquemas educativos regionales, ver, *inter alia*, Bernd Wächter, “Increasing Europe’s Attractiveness for International Students. What Can We Learn from the Bologna Process?” en Rajika Bhandari y Shepherd Laughlin, eds., *Higher Education on the Move: New Developments in Global Mobility*, New York: IIE, 2009. Para el Desarrollo en el Sureste Asiático del Sistema de Transferencia de Créditos, ver http://acts.ui.ac.id/index.php/home/about_acts.
- 64 Véase, for example, Anna Lee Saxenian, *The New Argonauts: regional advantage in a global economy*, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006), y en educación, Yang y Welch (2010) (ver la nota 40 arriba), Anthony Welch y Hong-Xing Cai, “Enter the Dragon: the Internationalisation of Chinese Higher Education”, Janette Ryan, ed., *China’s Higher Education and Internationalisation* (London: Routledge) 9–33.
- 65 En el 2002, por ejemplo, China introdujo estrictas regulaciones sobre qué tipo de información podía ser accesada legalmente en la internet. Para efectos de las relaciones China–Hong Kong, ver Gerard Postiglione, “The Academic Profession in Hong Kong: Maintaining Global Engagement in the Face of National Integration”, *Comparative Education Review* 42, no. 1 (1998): 30–45. Para una discusión más amplia del fenómeno, ver, *inter alia*, Pasi Rutanen, “Learning Societies and Global Information Infrastructure (GII) Global Information Society (GIS)” (discurso fundamental ofrecido en la conferencia de OECD/IMHE, *Institutional Strategies for Internationalization of Higher Education*, David C. Lam Institute, Hong Kong, Diciembre 1996). El regionalismo en la educación es tratado en John Hawkins, Mok Ka-Ho, y Deane Neubauer, eds. *Higher Education Regionalization in Asia Pacific: Implications for Governance, Citizenship and University Transformation* (London, Palgrave Macmillan, 2012).
- 66 Robertson, “Mapping the Global Condition”, 19.
- 67 Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon and Schuster, 1996). Para una pronta y aguda réplica educativa, ver Ruth Hayhoe y Julia Pan (Eds) *Knowledge Across Cultures: A Contribution to Dialogue Among Civilizations*. Hong Kong, Centro de Investigación para la Educación Comparada (CERC Studies in Comparative Education, 11). Hong Kong, 2000.

- 68 Hay quienes dicen que la idea de un “otro” incivilizado y monolítico proporcionó el principal razonamiento para las Cruzadas del siglo veinte, por ejemplo.
- 69 Syed Maswood, “The New ‘Mother of All Clashes’: Samuel Huntington and the Clash of Civilizations”, *Asian Studies Review* 18, no. 1 (July 1994): 19.
- 70 Mark Bray y R. Murray Thomas, “Levels of Comparison in Educational Studies: Different Insights from Different Literatures and the Value of Multilevel Analyses”, *Harvard Educational Review* 65, no. 3 (1995): 472–90.
- 71 Martin Carnoy, *The State and Political Theory* (Princeton: Princeton University Press, 1984); Carlos Alberto Torres y Adrianna Puiggrós, “The State and Public Education in Latin America”, *Comparative Education Review* 35, no. 1 (1995): 1–27; Robert Arnove, “Neoliberal Education Policies in Latin America: Arguments in Favour and Against”, en *Latin American Education*, ed. Carlos Alberto Torres y Adriana Puiggrás (Boulder: Westview, 1997), 79–100; Anthony Welch, “Class, Culture, and the State”; y Anthony Welch, *Australian Education: Reform or Crisis?* (Sydney: Allen y Unwin, 1996). También publicado como *Class, Culture, and the State in Australian Education: Reform or Crisis?* (New York: Peter Lang, 1997).
- 72 Ka-Ho Mok, “Privatization or Marketization: Educational Developments in Post-Mao China”, *International Review of Education*, doble edición especial, “Tradition, Modernity, and Post-modernity in Comparative Education”, 43, no. 5–6 (1998): 547–67; Gholam Abbas Tavassoli, K. Houshyar, y Anthony Welch, “The Struggle for Quality and Equality in Iranian Education: Problems, Progress and Prospects”, en *Quality and Equality in Third World Education*, ed. Anthony Welch (New York: Garland, 2000).
- 73 Véase Anna Yeatman, “Corporate Managers and the Shift from the Welfare to the Competition State”, *Discourse* 13, no. 2 (1993): 3–9; Dentro del área de la Educación, ver, *inter alia*, Roger Dale, “Globalization. A New Word for Comparative Education”, en J. Schriewer, ed., *Discourse Formation in Comparative Education* (New York: Peter Lang, 2001), y Anthony Welch, “Making Education Policy”, en R. Connell et al. *Sociology, Education and Change* (Oxford University Press, 2007), 1–31.

- 74 Ver P. Cerny, *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency, and the State* (London: Sage, 1990); Claus Offe, “Ungovernability: On the Renaissance of Conservative Theories of Crisis”, en *Observations on the Spiritual Situation of the Age*, ed. Jürgen Habermas (London: MIT Press, 1984); Claus Offe, “Interdependence, Difference, and Limited State Capacity”, en *New Approaches to Welfare Theory*, ed. G. Drover et al. (Aldershot: Edward Elgar, 1993); Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis* (Boston: Beacon, 1976); Michael Pusey, *Economic Rationalism in Canberra: A Nation Building State Changes Its Mind* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991). En el campo de la Educación Comparada, ver arriba Welch, nota 40.
- 75 Anna Yeatman, *Bureaucrats, Technocrats and Femocrats: Essays on the Contemporary Australian State* (Sydney: Allen and Unwin, 1990); Cerny, *Changing Architecture*.
- 76 Ver Rolland Paulston, *Social Cartography: Mapping Social and Educational Change* (New York: Garland, 1966); Rolland Paulston y Martin Liebman, “An Invitation to Post-modern Social Cartography”, *Comparative Education Review* 38, no. 2 (1994): 215–52; David Coulby, “Ethnocentricity, Post Modernity, and European Curricular Systems”, *European Journal of Teacher Education* 18, nos. 2–3 (1995): 143–53; David Coulby y Crispin Jones, “Post-modernity, Education and European Identities”, *Comparative Education* 32, no. 2 (1996): 171–85; y Robert Cowen, “Last Past the Post: Comparative Education, Modernity, and Perhaps Post-modernity”, *Comparative Education* 32, no. 2 (1996): 151–70, Peter Ninnes y Sonia Mehta, eds., *Re-Imagining Comparative Education: Postfoundational Ideas and Applications for Critical Times* (London: Routledge Falmer, 2004).
- 77 Niranjana, *Siting Translation*, 9. Pero hay diferencias como lo ha indicado H. Bhaba: “Si el interés en el Postmodernismo está limitado a la fragmentación de las “grandes narrativas” del racionalismo posterior al Iluminismo, entonces, a pesar de toda su agitación, permanece como una empresa profundamente parroquiana”. H. Bhaba, *The Location of Culture* (London: Routledge, 1994) 4.
- 78 Val Rust, “Postmodernism and Its Comparative Education Implications”, *Comparative Education Review* 35, no. 1 (1991): 610–26.
- 79 Se recordará que Winnie el Pooh vivía bajo el nombre de Sanders: es decir, tenía el nombre de Sanders sobre su puerta, y vivía debajo de ella.

- 80 Christopher Norris, *The Truth about Postmodernism* (Oxford: Basil Blackwell, 1993).
- 81 Peter McLaren, "Schooling the Postmodern Body: Critical Pedagogy and the Politics of Enfleshment", en *Postmodernism, Feminism, and Cultural Politics*, ed. Henry Giroux (Albany: State University of New York Press, 1991), 144–73.
- 82 Norris, *Truth about Postmodernism*, 16–28. Ver también Ben Agger, *A Critical Theory of Public Life* (London: Falmer, 1991); y Robert Young, "Comparative Education and Post-modern Relativism", *International Review of Education*, doble edición especial, "Tradition, Modernity, and Post-modernity in Comparative Education", 43, no. 5–6 (1998): 497–505.
- 83 Giroux, ed., *Postmodernism*; y Henry Giroux, *Border Crossings: Cultural Workers and the Politics of Education* (London: Routledge, 1992).
- 84 Paulston, *Social Cartography*.
- 85 R. Morrow y C. A. Torres, *Social Theory and Education: A Critique of Theories of Social and Cultural Reproduction* (Albany: State University of New York Press, 1995), 421.
- 86 Homi Bhabha, *Nation and Narration* (London: Routledge, 1991); Niranjana, *Siting Translation*. Gayatri Spivak, *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, (Cambridge, Harvard University Press, 1999). Para una útil introducción del trabajo de ambos, Bhabha y Spivak, véanse los capítulos relevantes en Henry Schwarz y Sangeeta Ray (Eds.) *A Companion to Post-colonial Studies*. Malden, MA, 2000, y para el tratamiento útil de las diferencias entre Postmodernismo y Postcolonialismo, ver en el mismo volumen Ato Quayson, "Postcolonialism and Postmodernism," 87–111.
- 87 Edward Said, *Orientalism* (New York: Penguin, 1995), 78. Ver también los diferentes contextos de cada uno, y la centralidad de la lucha de las inequidades percibidas, que es vista como lo que distingue al postcolonialismo de el postmodernismo, Quayson, Postcolonialism and Postmodernism, Schwarz and Sangeeta Ray, eds., *A Companion to Post-colonial Studies*, 94–97.
- 88 Gordon Bilney, "Why Do We Got a Problem with Some Words?", *Sydney Morning Herald*, 24 May 1997, 18.

- 89 Ver el capítulo de Christine Fox en este volumen.
- 90 Edward Said, *Culture and Imperialism* (London:Vantage,1994).
- 91 Niranjana, *Siting Translation*, 13.
- 92 Niranjana, *Siting Translation*, 14.
- 93 Anthony R. Welch, “New Times, Hard Times. Re-reading Comparative Education in a Time of Discontent”, en *Discourse Formation in Comparative Education*, ed. Jürgen Schriewer, (Peter Lang, New York, Berne, 2000).
- 94 Para una discusión más detallada de la necesidad de una educación comparada con más ética, de cara a la globalización, ver A. Welch, “Globalization, Post-modernity and the State. Comparative Education for a New Millenium”, *Comparative Education*, 37, 4, (edición especial sobre la Educación Comparada de cara al nuevo milenio), 475–982.
- 95 Como muchos de los contribuyentes de este volumen han tratado de hacerlo de variadas maneras. Véase también Noel McGinn, “Education, Democratization, and Globalization: A Challenge for Comparative Education”, *Comparative Education Review*, 40, 4, (1996), 341–57.
- 96 Se evidenciará que está muy cerca del espíritu del reciente discurso presidencial de Ruth Hayhoe, “Redeeming Modernity.” *Comparative Education Review*, 44, 4 (2000) 423–39.
- 97 Dentro del ámbito de la Hermenéutica, como Teigas lo indica, “Para Gadamer, la hermenéutica no suministra un procedimiento metodológico de comprensión, en cambio clarifica las condiciones que acompañan cualquier acto de la comprensión” (Teigas, 1995: 41), mientras que en la teoría crítica, de acuerdo a uno de sus teóricos de la educación más sistemáticos, “Debemos recordar que la crítica siempre es limitada, fragmentaria, e insegura” (Young, 1989: 70). Habermas también se resiste al auto-entendimiento simplista de una ciencia que se reduce a sí misma a una fórmula técnica. Para considerar sus argumentos en el debate entre los racionalistas críticos y los teóricos críticos, véase T. Adorno *et al.*, *The Positivist Dispute in German Sociology* (London: Heinemann, 1976).

- 98 Hay un paralelismo aquí a las críticas de la comprensión positivista y sus efectos en las ciencias sociales. Ver, por ejemplo, A. Giddens, "Positivism", T. Bottomore, y R. Nisbet, *A History of Sociological Analysis*, London, Heinemann, 1979, y su anterior trabajo *Positivism and Sociology*, London, 1974. Hasta cierto punto el elemento de "tradición" de Gadamer, el cual preforma nuestro entendimiento, presenta un paralelo a la noción de Kuhn de "paradigma", en la medida en que ambos se refieren a comunidades socialmente concretas en comprensión. Ver T. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1970).
- 99 M. Maxine Greene, "Epistemology and Educational Research: the Influence of Recent Approaches to Knowledge", *Review of Research in Education*, 20 (1994), 423–64.
- 100 Demetrius Teigas, *Knowledge and Hermeneutic Understanding* (Lewisburg: Bucknell University Press, 1995), 37.
- 101 Teigas, *Knowledge and Hermeneutic Understanding*, p. 39.
- 102 Teigas, *Knowledge and Hermeneutic Understanding*, p. 41.
- 103 Teigas, *Knowledge and Hermeneutic Understanding*, p. 32.
- 104 S. Gallagher, S., *Hermeneutics and Education* (Albany: State University of New York Press, 1992), 241.
- 105 Gallagher, *Hermeneutics and Education*, p. 242.
- 106 Gallagher, *Hermeneutics and Education*, p. 243.
- 107 Gallagher, p. 245, citando a J. Habermas, *Theory and Practice* (Boston: Beacon Press 1974), 40.
- 108 Greene, "Epistemology and Educational Research", p. 429.
- 109 Greene, p. 438, citando a H-G. Gadamer, "Hermeneutics and Social Science", *Cultural Hermeneutics*, 2 (1975), 306.

- 110 Greene, “Epistemology and Educational Research”, p. 440, citando a Habermas, *Knowledge and Human Interests*, p. 191.
- 111 Para una idea general de las posibles relaciones entre uno mismo y el otro, incluyendo la idea de “fusión de horizontes” de Gadamer, ver *inter alia*, A. Snodgrass, “Asian Studies and the Fusion of Horizons”, *Asian Studies Review*, 15, 3 (1992), 81–94; y en educación, A. Welch, “Class, Culture and the State in Comparative Education”, *Comparative Education*, 29, 2 (1993), 7–28.
- 112 Para más sobre el tema ver, *inter alia*, Welch, “Globalisation, Postmodernity and the State”, Anthony Welch y Ka-Ho Mok, “Conclusion: Deep Development or Deep Division”, Ka-Ho Mok y Anthony Welch, eds. *Globalisation, Structural Adjustment and Educational Re-forms in Asia and the Pacific* (London: Palgrave, 2003), A. Welch, “Globalization, Structural Adjustment and Contemporary Educational Reforms in Australia. The Politics of Reform, or the Reform of Politics?” en Mok y Welch, *Globalisation, Structural Adjustment and Educational Reforms in Asia and the Pacific*; y Anthony Welch, “Making Education Policy”, en R. Connell *et al.*, *Education, Change and Society*, Oxford University Press, 2010: 235–272.
- 113 Véase, por ejemplo, Tom Paine, *The Rights of Man* (London: J. S. Jordan, 1791) y también su *Common Sense* (London: H. D. Symonds, 1793), el cual influenció los debates en los Estados Unidos en torno a la independencia y la democracia durante el siglo dieciocho y comienzos del diecinueve.
- 114 Mary Wollstonecraft, *A Vindication of the Rights of Woman* (London: J. M. Dent, 1929).
- 115 Arnove, “Neoliberal Education Policies”; A. Boron y Carlos Alberto Torres, “Education, Poverty, and Citizenship in Latin America: Poverty and Democracy”, *Alberta Journal of Educational Research* 42, no. 2 (1996): 102–14; Anthony Welch, “Introduction: Quality and Equality in Third World Education”, en *Quality and Equality in Third World Education*, ed. Anthony Welch (New York: Garland, 2000). Sobre las inequidades en educación en las zonas rurales y urbanas, ver Anthony Welch, S. Helme, y S. Lamb, “Rurality and inequality in education: the Australian experience”, R. Teese, S. Lamb, y M. Duru-Bellat, eds., *International Studies in Educational Inequality, Theory and Policy. Inequality in Education Systems* (Dordrecht, The Netherlands: Springer, vol. 2): 271–93.

- 116** Adrian Snodgrass, "Asian Studies and the Fusion of Horizons", *Asian Studies Review* 15 (1992): 81–94; Welch, "Class, Culture, and the State".
- 117** Véase, por ejemplo, Hugh J. Silverman, ed., *Gadamer and Hermeneutics* (New York: Routledge, Chapman Hall, 1991); y Hans Georg Gadamer, *Truth and Method*, 2d ed. (New York: Crossroad, 1989).

Capítulo Dos

Institucionalizar la Influencia Internacional

Joel Samoff

Educación para todos. Un objetivo global que debe llevarse a cabo a nivel local. En la práctica, no nos encontramos con la globalización de la responsabilidad de garantizar el acceso a la educación a todos los estudiantes del mundo, sino más bien con la localización e internalización de las perspectivas promulgadas a nivel internacional en materia de educación, aun cuando la educación para todos sigue estando, frustrantemente, cada vez más fuera de alcance, o, en la práctica, no es un objetivo de alta prioridad. La historia aquí es un cuento de varios temas. Comprender las influencias internacionales en la educación, requiere de una atención crítica a la fe y al entusiasmo de los evangelistas en metas y estándares globales, al papel de la ayuda exterior y de la investigación empírica, y a las formas en que las estrategias destinadas a promover el empoderamiento pueden convertirse en vehículos para socavar la reforma educativa y afianzar la pobreza.

Sin duda, se ha avanzado. Por lo menos en algunos lugares, la ayuda internacional ha aumentado el número de niños escolarizados. En muchos, la innovación y la reforma educativa dependen de la ayuda externa, y en algunos pocos sin ese apoyo no habría libros de texto o tiza. Ese apoyo no viaja sin compañía. Aun cuando el progreso es evidente, los valores, las expectativas, los enfoques y las construcciones analíticas que se han convertido en el estándar global, puede, en la práctica, gravar el desarrollo de la

educación e impedir el cambio educativo en el futuro. Vamos a trazar la evolución de ese proceso, preocupados sobre todo por las experiencias de los países más pobres del mundo y en particular de aquellos que se independizaron en la segunda mitad del siglo XX. Un breve recorrido por el contexto internacional y sus principales instituciones, proporciona la base para una exploración de las formas y las consecuencias de la influencia internacional y del papel de la investigación.

Contexto

Explorar lo común en medio de la diversidad es una poderosa herramienta para examinar tanto el qué es –la educación en diferentes lugares– como el cómo sabemos lo que es –la investigación y la sociología del conocimiento. El campo de la educación comparada molesta a causa de sus principales preocupaciones, a veces, se centra en lo que parecen ser patrones universales y a veces se orienta hacia lo singular y exótico. Su desafío permanente es el empleo de cada perspectiva para iluminar la otra.

Convergencia Global

A lo largo de la historia humana, las interacciones sociales han involucrado tanto el endeudamiento como la conquista. Tal vez porque los logros educativos a menudo se han asociado con el estatus de las élites, la organización y el enfoque de la educación en casi todas partes en la era moderna, reflejan las influencias internacionales en algunos lugares con más fuerza que en otros.

La educación superior es un claro ejemplo. Los instructores utilizan de forma regular lo que ellos llaman, de manera más o menos precisa, el método socrático, a fin de captar la relación intelectual maestro-aprendiz asociada a la Grecia clásica. Los estudiantes de educación en Asia encuentran influencias persistentes de patrones e ideas confucianas. Como señala Altbach, las universidades de casi todo el mundo están siguiendo el modelo de las instituciones creadas en Francia en el siglo XIII.¹ Los académicos se han asegurado una significativa independencia institucional e individual y una

autorregulación, en parte, mediante la imposición de sus propias ortodoxias ideológicas y metodológicas. El modelo centrado en el profesor relativamente autónomo, incluso cuando el estado financia, ha resistido los retos académicos, sociales, religiosos y políticos en diversos entornos. Por supuesto, ha habido importantes adiciones al patrón. A medida que las instituciones se convirtieron en defensoras y ejecutoras de las verdades con validez universal, llegaron a llamarse universidades. Por lo menos desde el siglo XIX, las nociones de nación y de construcción de la nación han reforzado los vínculos entre las universidades y el Estado y han alimentado la expectativa de que la contribución al desarrollo nacional es una de sus responsabilidades. La investigación es una responsabilidad cada vez más importante, normalmente organizada en un conjunto de disciplinas que son sorprendentemente similares en todo el mundo. Mientras que las propias instituciones varían, la idea general es clara. A pesar de diversas raíces, diferentes configuraciones y variaciones locales, los elementos comunes se destacan: desde las características básicas de la organización y gobierno y la pedagogía, hasta las reivindicaciones de autonomía y libertad académica. En lugar de los contenidos, el enfoque y el método se han convertido en la verdad universal. Al igual que sus predecesoras –aunque ahora generalmente separadas de la doctrina religiosa–, de manera más o menos confiada, afirman la universalidad de sus formas de saber –las normas académicas y los métodos científicos. Altbach concluye, “independientemente del sistema político, el nivel de desarrollo económico, o la ideología educativa, la expansión de la educación superior ha sido la tendencia más importante de postguerra en todo el mundo.”² Vemos en este ejemplo la influencia internacional como imposición y como emulación, tanto a través de la coacción como de las recompensas.

El régimen colonial fue el escenario para un tipo particular de influencia internacional en la educación: la implantación de las instituciones de educación metropolitanas en el mundo colonizado. Emulaciones, modelos, maquetas, o sucursales en el extranjero, estas instituciones reproducen a menudo no sólo el plan de estudios, la pedagogía y la organización jerárquica de los modelos europeos, sino también su arquitectura y personal y los códigos de conducta de los estudiantes. Tanto las intenciones de los colonizadores como las aspiraciones de las élites colonizadas que los primeros

socializaron, insistieron en que las nuevas instituciones de educación se asemejasen lo más posible a sus modelos. Aún así, seguían siendo netamente coloniales. Encargadas de equipar a un segmento de la sociedad colonizada con las habilidades necesarias para administrar la empresa colonial, en la práctica, no estaban plenamente integradas ni a la sociedad local ni al sistema educativo metropolitano. Incluso, las escuelas especiales que sirvieron a los expatriados y a una élite nacional emergente, eran generalmente copias truncadas de sus homólogas metropolitanas.

Tanto el endeudamiento como la imposición han ocurrido. En la era moderna, con pocas excepciones, la dirección de la influencia va desde el núcleo de Europa a la periferia del sur. Los arreglos institucionales, las definiciones y jerarquías disciplinarias, la legitimación de publicaciones, y la autoridad instruccional, residen en ese núcleo que incorpora periódicamente estudiantes y profesores de la periferia, de los cuales muchos nunca regresan a casa. Hay, sin duda, desafíos a esta dominación. Japón tiene un sistema universitario muy respetado y las instituciones a través de Asia atraen y gradúan a estudiantes destacados. Varios países de rápida industrialización de nivel medio, han invertido mucho en la educación superior y en el desarrollo de centros de investigación e innovación reconocidos. De vez en cuando, un debate académico iniciado en la periferia (por ejemplo, la dependencia de América Latina, la historia oral en Tanzania) se convierte en una preocupación fundamental para las instituciones centrales, tal vez en apoyo a la opinión de que los eslabones más débiles del sistema mundial son los que están en la periferia.³ Los desafíos intelectuales arraigados en el núcleo incluyen regularmente defensores de fuera del núcleo.⁴

Reforma de la educación contemporánea

Las iniciativas de reforma de la educación contemporánea, tienen sus raíces en varias locaciones nacionales. A principios del siglo XX, los reformadores de la educación de Estados Unidos trataron de vincular más estrechamente las escuelas con sus comunidades y reforzar las conexiones orgánicas entre aprendizaje, escolaridad y trabajo. La Revolución Bolchevique abrió una oportunidad para reconceptualizar el papel de la educación,

aunque en la práctica los educadores soviéticos se basaron en el pensamiento de los reformadores estadounidenses, haciendo hincapié en la educación técnica y tratando de vincular la educación aún más estrechamente con las necesidades y oportunidades de empleo.⁵ La era de la descolonización posterior a la Segunda Guerra Mundial, presenció una experimentación y fermento en la educación. Para los países recientemente descolonizados de África y el sur de Asia, la transferencia de la soberanía ofreció la esperanza y la posibilidad de trazar nuevos rumbos. En algunas partes de América Latina y China, las transiciones de régimen contribuyeron con espacios para los innovadores de la educación. La competencia del capitalismo y el socialismo, sobre todo los esfuerzos de Estados Unidos y la Unión Soviética para extender su influencia en el Hemisferio Sur, crearon un margen de maniobra para la experimentación. Al mismo tiempo, la extensa militancia estudiantil y obrera de mayo 1968, destacó un levantamiento paralelo en el Atlántico Norte. Los estudiantes afirmaron su papel político, condenando su educación y a las sociedades cuyas expectativas y valores transmitían. A pesar de que las movilizaciones nacionales, en general, no estuvieron a la altura de sus objetivos políticos, la educación misma se convirtió tanto en el foco de intensos esfuerzos de reforma como en el vehículo para desafíos más amplios en el orden político.

Similitudes

Sin embargo, son las similitudes entre los contextos de las naciones lo que más ha intrigado a los estudiosos de la educación comparada. Especialmente sorprendente ha sido el movimiento —relativamente rápido— en la mayoría de los países que pasaron del concepto de educación como privilegio de una pequeña élite al de educación de masas como responsabilidad del Estado. Muchos analistas han buscado explicaciones para dicha transición en sociedades particulares. En entornos específicos, los estudiosos han atribuido la decisión nacional de desarrollar la educación de masas a: la importancia de las escuelas como mecanismos de control social, el papel de la educación como un bien deseado para poder ganar el apoyo del público, la educación como una experiencia común esencial para el desarrollo de la

solidaridad social y la identidad nacional, la necesidad percibida de preparar la fuerza de trabajo para la sociedad industrial, y la creencia de que la educación promueve el desarrollo nacional. Otros estudiosos han tratado de dilucidar las teorías del Estado que se encuentran imbuidas en las filosofías nacionales de educación⁶, y entender la educación en términos de economía política nacional y mundial. Refinando su argumento anterior sobre la correspondencia entre el Estado y la escuela, Bowles y Gintis afirman que la educación necesariamente refleja y está, de forma simultánea, en tensión con la estructura de la economía política nacional.⁷

Desafiando esa orientación nacional, Boli y Ramírez interpretan la compulsiva puesta en práctica de la enseñanza obligatoria en sociedades diversas, como la consecuencia global de un conjunto de valores y prácticas culturales netamente occidentales.⁸ En su opinión, el siglo XIX produjo una revisión de la comprensión del individuo, el estado y la organización social que, a su vez, requirió la transición de la educación de élites a la educación de masas. Sobre la base de los conceptos de modernización⁹ y sistema mundial,¹⁰ argumentan que la adopción generalizada de la educación de masas refleja una difusión mundial de los valores culturales occidentales, incluyendo un enfoque en la mejora del nivel de vida material, el sentido del individuo como la unidad social fundamental y fuente última de valor y autoridad, y un estado agrandado responsable del bienestar social.

Otros autores se centraron en la actuación de esa difusión en la era postcolonial. Arnove y Berman exploraron el papel fundamental de las comisiones nacionales de investigación y las fundaciones filantrópicas, al especificar la organización de las ciencias sociales, es decir, los procedimientos aceptables para el estudio de la sociedad.¹¹ La occidentalización no marcó el progreso inexorable e inevitable hacia una modernidad universal, sino que, más bien, reflejó un proceso consciente de creación y configuración de las instituciones. Nacido del cambio de organización de la producción, acompañado por la expansión de las religiones monoteístas y la creación del estado-nación, el desarrollo de la hegemonía capitalista no era un diseño explícito de la forma de construcción de los imperios precapitalistas. Más bien, su heterogeneidad y diversidad portaba poderosas corrientes que

orientaban y limitaban los roles claves de individuos e instituciones particulares. La educación era a la vez causa y consecuencia.

Mi preocupación aquí es construir sobre esta base, manteniendo la idea de que allí operan relaciones y presiones estructurales más profundas que son visibles en convenios institucionales específicos. En ese contexto, exploro la educación y el desarrollo en el Tercer Mundo, especialmente en África, en términos de conjunción de las organizaciones internacionales, aumento de la dependencia a la ayuda y desarrollo de un papel especial para la investigación.

El desarrollo requiere de ayuda externa

A finales del siglo XX, el desarrollo y la ayuda habían quedado indisolublemente ligados. La modernización proporcionó los fundamentos teóricos, interpretando el progreso humano como más o menos lineal, caracterizado por una distinción fundamental entre el más y el menos moderno.¹² El régimen colonial cristalizó las categorizaciones nosotros/ellos, moderna/primitiva y llegó a las nociones de obligación social (coloquialmente, la “carga del hombre blanco”) para justificar la frecuentemente dura imposición del régimen europeo y sus reglas. Después de la Segunda Guerra Mundial, el nuevo sistema de las Naciones Unidas incorporó la idea de tutelaje, incluso cuando se hizo un espacio para cuestionar y terminar con el dominio colonial. Al mismo tiempo, la relación entre el desarrollo y la ayuda se institucionalizó formalmente en la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Encargado de apoyar la reconstrucción de Europa, en general, el Banco Mundial en alianza con el Fondo Monetario Internacional, dispensó fondos y asesoramiento y, por la década de 1970, dirigió su atención a las antiguas colonias.

La educación iba a ser el dinamo del desarrollo. Si la educación se asoció con el progreso económico, entonces sin duda tenía que ser un componente importante de la ayuda al desarrollo. A medida que un gran número de antiguas colonias se iba independizando, muchas de ellas muy pobres y con poca inversión o infraestructura para apoyar el desarrollo autónomo, se convirtió en un lugar común que la mejora de la educación requiriera de

la asistencia extranjera. La promesa inicial, sin embargo, no se cumplió. Después de un período inicial de altas expectativas y de progreso aparentemente rápido, la educación en los países más pobres se convirtió en una historia de decadencia, crisis y dependencia, en lugar de una historia de desarrollo e independencia. De hecho, cada vez más se escuchaba el clamor por el regreso del régimen colonial –“algunos estados no son aptos aún para gobernarse a sí mismos”, una propuesta que podría ser considerada ultrajante, pero en realidad parecía lo bastante legítima para merecer una atención destacada.¹³

Para llevarnos hacia los principales personajes en esta historia de localización de los patrones globales de educación, ayuda, financiamiento y organismos de asistencia técnica que gestionan la relación de ayuda, y de académicos y becas que se han vuelto indispensables para su funcionamiento y legitimidad, vamos a considerar brevemente los cambios importantes en el sistema internacional.

El desorden socialista y el triunfalismo de los Estados Unidos

La disolución precipitada del régimen comunista es ampliamente interpretada como la inevitable victoria de Estados Unidos sobre la Unión Soviética, del capitalismo sobre el socialismo, del mercado sobre la planificación, en verdad, del bien sobre el mal. El capitalismo se impuso porque es infinitamente mejor. ¿Qué mejor prueba puede haber que la victoria inequívoca? Todo lo que pueda estar relacionado con el socialismo, por tenue que sea el vínculo, se presume claramente defectuoso, precisamente por ese enlace.

La arrogancia del triunfalismo de EE.UU. es palpable e incesante: “Somos el único país lo suficientemente complejo, sofisticado y grande como para liderar a la raza humana.”¹⁴

Hay una gran –e instructiva– ironía en un triunfalismo que se centra política e ideológicamente en los Estados Unidos. Como Przeworski dice:

La ideología neoliberal, que emana de los Estados Unidos y varias agencias multinacionales, afirma que la elección es obvia: sólo hay un camino hacia el desarrollo, y se debe seguir... Sin embargo, si a un marciano se le pide elegir al

*sistema económico más eficiente y humano en la tierra, sin duda no elegiría al de los países que dependen más de los mercados. Estados Unidos tiene una economía estancada en la que los salarios reales se han mantenido constantes desde hace más de una década y los ingresos reales del 40 por ciento de los más pobres de la población han disminuido. Es una sociedad inhumana en la que el 11,5 por ciento de la población—unos 28 millones de personas, incluyendo 20 por ciento de niños—vive en la pobreza. Es la democracia más antigua del mundo, pero tiene una de las tasas más bajas de participación de votantes en el mundo democrático, y la población carcelaria per cápita más alta del mundo.*¹⁵

Mientras que el socialismo no puede proporcionar ni ideas útiles ni experiencias instructivas, donde sólo vale la pena considerar una de las estrategias de desarrollo, las lecciones son claras. La pobreza del tercer mundo es un tercer fenómeno mundial. Cuando la pobreza es el resultado de malas políticas, la reforma política —ajuste estructural— es el remedio esencial. La prescripción se deriva del diagnóstico: “aplicar las políticas macroeconómicas bien” (en especial, reducir el déficit presupuestario, aumentar los ingresos fiscales, eliminar los controles de precio y cambio, fomentar la inversión extranjera), “gravar menos a la agricultura”, “poner a los exportadores primero” (“racionalizar barreras a la importación”, “privatizar las empresas públicas” y “reforma financiera”, sobre todo “reducir la represión financiera, restaurar la solvencia bancaria y mejorar la infraestructura financiera”).¹⁶

Este triunfalismo tiene (al menos) dos consecuencias de gran alcance para la relación entre la ayuda y la formulación de políticas. Los que han triunfado ya no necesitan escuchar. Ya saben lo que está bien y, ya que es su poder (en lugar de la negociación) lo que asegura sus intereses, pueden instruir más que aprender. Además, como el triunfo —en su opinión— demuestra la corrección de su punto de vista, no tienen por qué sentirse reticentes o culpables por decirle a otros lo que deben hacer.

Al igual que su encarnación de 1960, el desarrollismo contemporáneo considera la economía política mundial como un hecho y no como un patrón meteorológico complejo. Las lluvias monzónicas y las sequías están simplemente más allá del control humano. Así, también lo está el sistema mundial,

impositivo, inexorable y, en gran medida, fuera de su alcance. Ese entendimiento en sí fomenta la impotencia. Conscientemente y con fuerza, el desarrollismo moderno dirige la atención lejos de los esfuerzos por concebir el sistema mundial como una red de estados-naciones y empresas vinculadas, de manera compleja pero entendible y modificable. Los países y las empresas, después de todo, están organizados y gestionados por la gente y pueden ser cambiados por la gente, a veces incluso por los trabajadores de menor nivel o los ciudadanos más pobres. La cuestión aquí no es un concurso entre las explicaciones externo/extranjero e interno/nacional de los problemas del tercer mundo. Más bien, es la internalización de las relaciones y la comprensión de ese entorno más amplio, la internacionalización, incluso de formas del saber, que han sido excluidas, en gran medida, de las agendas analíticas y políticas del tercer mundo.

La resurrección de la modernización

El desarrollismo contemporáneo también refleja la resurrección de la teoría de la modernización, que insiste ahora, como lo hizo hace más de medio siglo, en que las causas de los problemas del tercer mundo se encuentran en el tercer mundo: su gente, los recursos de capital, habilidades, orientación psicológica, prácticas de crianza, y más. Ese marco analítico es seductor y con frecuencia asumido acríticamente. Así como la pobreza se explica por las características y las (in)capacidades de los pobres, así también los problemas de la educación del tercer mundo tienen que ser explicados en las escuelas del tercer mundo. Este malentendido fundamental, institucionalizado en los centros de autoridad financiera, industrial y académica, está protegido de la imputación de que las fuentes primarias de los problemas contemporáneos tienen que estar en el proceso mediante el cual la mayoría de países del tercer mundo se han incorporado a la economía global. Las relaciones internacionales están reconocidas y son, al mismo tiempo, tratadas como elementos fijos del ambiente político. Ellas son los muebles, la pintura de las paredes, el aire en la habitación –son parte de la escena y, por lo tanto, no son una preocupación principal de atención política. Vistas como características normales y, en gran medida, no excepcionales de la

estructura de las interacciones internacionales, se le asignan a esas relaciones una baja prioridad en la búsqueda de explicaciones y estrategias de cambio. De esta manera, lo que puede ser más importante recibe explícitamente poca atención. A pesar de la fascinación por la globalización, se excluye, en gran medida, del marco explicativo y de la agenda de investigación que dominan la relación de ayuda, la consideración efectiva de la perspectiva analítica que hace hincapié en la integración global. En los estudios de la educación del tercer mundo rara vez se mencionan –y con mucha menos frecuencia se abordan críticamente– las fuentes y las consecuencias que tienen sobre la educación el consenso de desarrollo de Washington y sus secuelas. La poderosa crítica desarrollada por la dependencia y la literatura de los sistemas mundiales –que, al explicar la pobreza en el tercer mundo contemporáneo, exige una atención a la función de determinados países en el sistema mundial y a la institucionalización de las conexiones globales entre los países pobres– es excesivamente conocida y, salvo en su más amplio alcance y su forma más superficial, comúnmente ignorada. El orden internacional es una condición fundamental. Al considerarlo como un hecho cuando en realidad es causa potencial primaria, es excluido del discurso político (y de la investigación). Lo que no se ve y no se debate no puede ser el foco de atención de la política o de la acción pública.

Cambio de roles en el sistema de las Naciones Unidas

Especialmente llamativa ha sido la reorientación de las funciones y responsabilidades entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En su Informe sobre la Política del Sector Educativo de 1980, el Banco Mundial puso de relieve el papel de la UNESCO (Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), reconociéndola por su enfoque de la educación primaria, lo que la convirtió en Santo Grial del Banco Mundial.¹⁷ En 1995, el principal sector de la educación del Banco Mundial, apenas menciona a la UNESCO y, ciertamente, no indica que el Banco o cualquier otro ente dependerá de la UNESCO para la asistencia técnica y experticia en educación, ciencia y cultura; un reflejo de los cambios de roles en el sistema internacional.¹⁸ En el estado de ánimo de reconstrucción de

después de la Segunda Guerra Mundial, la educación se entendió como el principal vehículo para rehacer el mundo. La educación tenía que ser central para la reconstrucción y la transformación social, ya fuese en los países destrozados por la guerra, en los recién descolonizados o en países en los que el socialismo se había convertido en el ideal a alcanzar y el motor del desarrollo. En la mente de muchos, no había otra alternativa. La educación era un antídoto esencial a los horrores del pasado reciente, el Holocausto, la guerra de trincheras, y la devastación nuclear. El optimismo era casi ilimitado.

En ese entendido, los países tenían el dominio de la elaboración de las políticas y los educadores debían ser los que elaboraran las políticas de la educación crítica. El recién formado sistema internacional tuvo un impulso claro en el desarrollo. Las organizaciones financieras internacionales tenían que estabilizar los flujos de divisas (por lo tanto el comercio internacional y el crecimiento nacional) y apoyar la reconstrucción y el desarrollo de Europa. Los Consejos Especiales de la ONU, fueron encargados del desarrollo económico y social, y de supervisar los días finales del sistema colonial. La UNESCO tenía que proporcionar su experticia y dar asistencia técnica en educación, ciencia y cultura. Estructurada para responder a sus Estados miembros, iba a estar menos limitada por los principales poderes del Consejo de Seguridad que manejaban el veto, y por los países ricos que dominaban a los organismos financieros. Anteriormente, las naciones poderosas imponían la voluntad del sistema internacional en las antiguas colonias. Por la década de 1990, las instituciones financieras internacionales se habían convertido en los principales ejecutores de los dictados globales.

Sorprendentemente rápido, el ajuste estructural se convirtió en la descripción y el contenido de la imposición del control externo. Efectivamente, el ajuste estructural ofrece acceso a capital a cambio de la adopción de políticas nacionales especificadas en el exterior y de la entrega de cierta autonomía nacional. Aunque la combinación de políticas denominadas “ajuste estructural” varía de un lugar a otro, la estrategia general fue similar en diversos países. La ayuda no vinculada a proyectos y el aumento de la asistencia externa en general, se puso a disposición a condición de que el gobierno receptor adoptara una serie de políticas económicas (a menudo llamadas liberalización). En casi todos los lugares se necesitaron nuevas o

mayores tarifas para los servicios sociales, y aumento de precios a los consumidores. Para los países pobres y las economías disfuncionales, el ajuste estructural fue el garrote y la zanahoria.

A pesar de que su retórica parecía exigir un papel marcadamente reducido para el Estado, los programas de ajuste estructural, de hecho, requerían de un Estado suficientemente fuerte como para poner en práctica medidas altamente impopulares, como la de austeridad y recortes a los subsidios para alimentos y otros productos básicos. Las condicionantes –alivio de la deuda, apoyo de divisas, y ayuda sólo cuando se hubiesen cumplido las condiciones explícitas– significaban que sus propios gobiernos asumieran la responsabilidad principal en la integración y dependencia de los países pobres a la economía política global. “Gobernanza eficaz” se convirtió en la terminología preferida, con énfasis en la administración, la gestión y la tecnología apropiada.

La terminología evoluciona. El constructo paraguas ha convertido a “la reducción de la pobreza” en un objetivo que todos puedan apoyar. Los países receptores tienen la obligación de desarrollar una estrategia de reducción de la pobreza inclusiva y compleja, para guiar manifiestamente tanto la conducta de los extranjeros como la de los nacionales. En el examen, sin embargo, nos encontramos con la misma forma de pensar acerca de los requisitos para el desarrollo, y con muchas de las mismas condiciones impuestas. Sutilmente insinuados en una retórica de cooperación solidaria y desarrollo, estos preceptos de progreso se vuelven difíciles de discernir y aún más difíciles de impugnar. Usando la toga de la ciencia y apoyándose sobre el personal de la investigación, esta orientación deshecha perspectivas alternativas tachándolas de políticas y no científicas, sobre todo las que enfatizan una elevada conciencia de desigualdad y explotación, movilización de masas y participación ciudadana.

En ese contexto, las instituciones financieras internacionales, cada vez más, se caracterizan a sí mismas como servicios de asesoramiento para el desarrollo. La teoría del capital humano legitima su participación en la educación. El fin de la Guerra Fría fue acompañado por una mayor atención a las consecuencias desestabilizadoras de la pobreza mundial, creando un espacio dónde las organizaciones no gubernamentales humanitarias y de

otro tipo (ONG) pudiesen maniobrar, y haciendo irónicamente más fácil para los Estados Unidos y sus aliados reducir el papel de la UNESCO.

Por la década de 1990 el Banco Mundial había eclipsado con eficacia influencia de la UNESCO sobre la educación. Analizar la evolución de la UNESCO está más allá del alcance de esta discusión.¹⁹ Es importante señalar, sin embargo, que la organización de la ONU institucionalmente más sensible a la mayoría de sus miembros (sin mayor poder de veto, ningún voto medido por la riqueza) ha perdido gran parte de su función de asesoramiento al Banco Mundial.

La institucionalización de esta relación, y en particular de la función del Banco Mundial, toma varias formas, en parte porque existe una tensión fundamental entre el control internacional y la aplicación nacional. Tras analizar los problemas y prescribir las soluciones, las agencias internacionales comúnmente asumen que deben dirigir los acontecimientos. Al mismo tiempo, la reforma de la educación es responsabilidad de las autoridades nacionales. Cuando perciben que las recomendaciones deben imponerse y estas son tal vez contrarias a sus intereses, es improbable que los líderes de esas naciones prosigan implementando con vigor las reformas prescritas. Cuando ven las innovaciones y reformas impulsadas y gestionadas externamente, es poco probable que las comunidades educativas nacionales inviertan la energía y los recursos necesarios para mantener los cambios. Ampliamente anunciado a ser fundamental para el éxito de las reformas educativas, la “propiedad nacional” a menudo se convierte en la hoja de parra retórica para evitar la discusión sobre las escasamente oscuras influencias internacionales que casi todos, extranjeros y locales, prefiere no abordar.²⁰ Para los organismos internacionales, el desafío consiste en ejercer influencia, fomentando al mismo tiempo el compromiso nacional y la aplicación de la estrategia de reforma recomendada.

Una importante conferencia internacional, poco conocida fuera del círculo de los más directamente relacionados con la educación del tercer mundo, pero un punto de referencia y de legitimidad desde entonces, fue una respuesta a ese desafío. Con la ceremonia adecuada, un distinguido grupo de educadores y dirigentes políticos se reunieron en Jomtien, Tailandia en marzo de 1990, para declarar su apoyo al objetivo de lograr educación para

todos en el planeta. Iniciado y dirigido por el Banco Mundial, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos tenían varios patrocinadores oficiales: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la UNESCO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial. En medio de las ceremonias formales, declaraciones oficiales e informes de investigación, unos 1.500 participantes de 155 gobiernos, 20 organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, y 150 organizaciones, adoptaron por unanimidad la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos” y el “Marco de Acción”. Otras resoluciones adoptadas por unanimidad reflejan el título de la conferencia. Todas las personas deben tener acceso a la educación básica, porque ahora la educación (básica) debe ser considerada un derecho de la ciudadanía y porque el desarrollo, así concebido, requiere de una población educada.

Está lejos de ser claro, sin embargo, que la Conferencia de Jomtien y los esfuerzos de seguimiento, hayan alterado drásticamente las prioridades de la educación básica entre los beneficiarios de la ayuda. Cuando los principales participantes se reunieron de nuevo en el Foro Mundial de Educación en Dakar, Senegal, una década más tarde, ninguno de los principales objetivos se habían cumplido.²¹ A pesar de lo prometido, el aumento masivo de la ayuda mundial estimada necesaria para lograr la educación para todos, no había sido entregada.²² El acceso ha aumentado, pero para muchos estudiantes hay poco aprendizaje.

Casi al mismo tiempo surgió una segunda estrategia para ejercer influencia internacional en la responsabilidad nacional de la educación. Tratando de institucionalizar su posición de liderazgo entre las agencias de ayuda activas en África –con mucho, el continente más dependiente de las ayudas–, el Banco Mundial apoyó la creación de Donantes para la Educación Africana (DAE). Formalmente comprometida a promover la cooperación y la coordinación entre los organismos y entre los organismos y ministerios de educación de África, la DAE se convirtió en un paraguas para una serie de grupos enfocados en el trabajo, bajo el liderazgo y las finanzas de las agencias. Para aumentar tanto el impacto como la legitimidad, a mediados de la década de 1990 la secretaría había salido del Banco Mundial, con un papel más enérgico e influyente de los ministros de educación de África.

Renombrada Asociación para el Desarrollo de la Educación en África (ADEA), posteriormente se trasladó a África.

Estas dos iniciativas emplearon el lenguaje de la colaboración, ya que institucionalizaron el papel protagónico de las organizaciones internacionales, especialmente el del Banco Mundial. En la práctica, ambas reforzaron particulares interpretaciones sobre la educación y el desarrollo y, por lo tanto, institucionalizaron la influencia convirtiéndola en algo común. La sabiduría convencional de análisis y comprensión de la educación, vino a reflejar los puntos de vista de los economistas y banqueros. Que la educación debiera considerarse una inversión y que el financiamiento de la educación debiera ser analizado con las herramientas que se utilizan para evaluar las inversiones, se convirtieron en supuestos de un sistema de lugares comunes, que pasaron casi inadvertidos. Aquí también, lo que de otro modo podrían parecer cuestiones polémicas que merecen una prolongada discusión, se escapan de la atención crítica. Los principales supuestos que pudieran ser fuertemente impugnados si se destacaran, están integrados en herramientas aparentemente incontrovertibles. Los debates activos se centran en de cuál inversión se obtiene un mayor rendimiento y no en la utilidad de la metáfora de la inversión como un constructo analítico para entender la educación o la creación de la política educativa.

Además, ambas iniciativas reflejan la política educativa y la práctica como campos de debate. La influencia no es el control indiscutible. En algunas circunstancias, las instituciones creadas para un propósito pueden ser redirigidas hacia otro. Aunque los patrones de poder y de dominación son claros, sería erróneo suponer que la influencia se mueve en una sola dirección, o hacer caso omiso de las formas en que las víctimas aparentes del sistema mundial, de hecho, hacen valer las iniciativas e influyen los cursos de acción.

La constelación de organizaciones

Hasta ahora, la discusión se ha centrado principalmente en la forma en que el sistema internacional interactúa con los gobiernos nacionales directamente responsables de la educación. Dado que lo que he denominado

vagamente “el sistema internacional” tiene varios componentes, todos ellos con sus propios intereses, formas y estrategias, es útil señalar brevemente la gama de organizaciones y formas institucionales.

En general llamadas “multilaterales”, algunas organizaciones son jurídicamente internacionales, especialmente aquellas que constituyen el sistema de las Naciones Unidas. Comúnmente los miembros de esas organizaciones son países, aunque hay variaciones importantes. La Organización Internacional del Trabajo, por ejemplo, incluye países, sindicatos y grupos de empleadores. Las reglas de Gobierno también varían: la mayoría rige en la Asamblea General de las Naciones Unidas y el veto de los miembros permanentes en el “Consejo de Seguridad”: la mayoría rige también en la UNESCO y el voto proporcional a la inversión de los países miembros en el Banco Mundial.

Frecuente y un tanto engañosamente llamadas “bilaterales”, algunas organizaciones son claramente *nacionales*, con el mandato primordial de servir a los intereses nacionales, por ejemplo, la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.

Los organismos internacionales y nacionales han iniciado y apoyado organizaciones continentales, regionales, nacionales y locales que asumen responsabilidades educativas particulares. El Banco Mundial, por ejemplo, ha dado lugar a la Fundación de la Construcción de las Capacidades, el Consorcio de Investigación Económica Africana, la Universidad Africana Virtual y el Portal del Desarrollo Global. Las organizaciones de ese tipo pueden reflejar una identidad conflictiva. Nacidas con los valores, orientaciones y objetivos de sus agencias paternas o adoptivas, también tratan de establecer su propia existencia independiente y legítima.

El término *organización no gubernamental* ha llegado a referirse a una amplia gama de grupos, entre ellos algunos que operan dentro de los países e incluso en pequeñas áreas locales, otros que son de origen nacional y que operan programas internacionales, y otros más que tienen una constitución internacional. Algunas ONG dependen tanto de los contratos con los gobiernos nacionales y con las organizaciones internacionales, que

funcionalmente podrían calificarse, de forma razonable, como organizaciones cuasi-gubernamentales.

Las iglesias y otros grupos religiosos en general, también se denominan organizaciones no gubernamentales. Algunos tienen una larga historia de participación en la educación, mantienen amplios departamentos y programas de educación, y apoyan una agenda educativa que está, a veces más a veces menos, estrechamente relacionada con la doctrina religiosa y el proselitismo.

Los esfuerzos de los investigadores de la educación para establecer lazos duraderos con sus colegas y fortalecer sus voces a través de la acción cooperativa y colectiva, han dado lugar a la creación de varias redes regionales, en las que se agrupan expertos en educación de América Latina, África oriental y meridional, occidental y central y el sudeste de Asia, así como investigadores de la educación en el norte industrializado relacionados con la educación, la ayuda y el desarrollo.²³ Estas redes, a menudo todavía dependientes del financiamiento externo y constituidas por expertos dependientes ellos mismos de contratos con agencias externas, tienen dificultades para hacer valer eficazmente una voz autónoma y desempeñar un papel fuerte e independiente.

Varias fundaciones, la mayoría, aunque no todas, con sede en los Estados Unidos, también han desempeñado un papel importante en la educación y el desarrollo. Como ya he señalado, las fundaciones Carnegie, Ford y Rockefeller, han procurado todas influir explícitamente en el desarrollo de las ciencias sociales en el país y en el extranjero. Ese proceso continúa. En 2000, la Corporación Carnegie, la Fundación Ford, la Fundación Rockefeller y la Fundación MacArthur, ofrecieron cada una 25 millones de dólares estadounidenses para el apoyo institucional de las universidades africanas. Con nuevos socios, esa promesa se extendió y se duplicó en 2005. Entre las fundaciones no estadounidenses con actividades en educación en el tercer mundo, están la Fundación Gulbenkian y la Fundación Aga Khan.

Cada vez más, las organizaciones académicas internacionales han tratado de influir en el desarrollo de sus disciplinas a nivel mundial. Como la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, por ejemplo, cuya función es la de propagar los supuestos fundamentales y las orientaciones de la corriente

principal de la ciencia política de EE.UU. que, a pesar de los desafíos periódicos, desempeña un papel en la promoción de una convergencia global de las interpretaciones y formas de conocimiento. Del mismo modo, un pequeño conjunto de revistas reconocidas internacionalmente en cada una de las disciplinas, sirve para imponer normas y establecer los términos a través de los cuales los estudiosos del Tercer Mundo deben establecer su legitimidad.²⁴

La dependencia de la ayuda

¿De qué manera los acontecimientos externos y las fuerzas influyen lo que sucede dentro de determinados países? A pesar de la retórica de la cooperación solidaria y el desarrollo, incluso la ayuda modesta puede tener una voz muy alta. Esto es especialmente claro en África. Jalada por la demanda popular y empujada por la necesidad de personal altamente educado y capacitado, la educación se convirtió rápidamente en una demanda insaciable de recursos. Especialmente, a medida que las crisis económicas sucedieron al temprano optimismo desarrollista y el ajuste estructural reemplazó al desarrollo rápido como objetivo realista a corto plazo, en los países del tercer mundo existía una fuerte presión para asignar la más alta prioridad de los fondos disponibles a las actividades directamente productivas, que a menudo no incluían a la educación. Entonces, ¿cómo educar a los profesores, desarrollar nuevos libros de texto, o equipar los laboratorios de ciencias? O, dicho en lenguaje más plano, ¿cómo arreglar las goteras del techo? El recurso frecuente fue el de financiamiento extranjero. Para muchos países del tercer mundo, la ayuda se ha convertido en el centro de gravedad de las iniciativas en educación y desarrollo. Con el tiempo, ha llegado a parecer obvio –y no sólo común– que las nuevas iniciativas y programas de reforma requieran apoyo externo y, por lo tanto, respuesta a las agendas y a las preferencias de los organismos de financiación.

Aunque la ayuda externa a la educación de tercer mundo es importante, en la mayoría de los países representa una pequeña parte del gasto total en educación. Su influencia, sin embargo, a menudo supera con creces su volumen. Hasta hace poco, las agencias de financiamiento no habían estado dispuestas a costear los gastos corrientes, en su mayoría, los sueldos de los

maestros. Por lo tanto, aunque el apoyo al desarrollo de la educación ha sido significativo, en general sigue siendo un pequeño porcentaje de los gastos totales en educación. Cuando casi todos los recursos nacionales en educación se han comprometido para pagar a los maestros, el apoyo externo es fundamental para la innovación y la reforma. La ayuda limitada adquiere así una ventaja competitiva sustancial. La dependencia de la ayuda se convierte en endémica, aun cuando los fondos extranjeros pagan una pequeña parte de los costos totales.

Sobre todo desde la reafirmación del compromiso con la educación para todos del año 2000, la presión mundial por más y más rápida ayuda ha aumentado. Los principales financistas han prometido o anunciado la asignación de ayudas significativamente más grandes. Se ha producido un alivio de la deuda de varios tipos –en algunos países el gasto en servicio de la deuda supera las asignaciones a la educación– incluyendo un complejo proceso de certificación y asistencia a Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). En respuesta a las quejas sobre la lentitud de la ayuda prometida, los organismos de financiación crearon la Iniciativa de Vía Rápida (FTI, por sus siglas en inglés), posteriormente (después de una revisión crítica) crearon la Alianza Mundial para la Educación, que comparte las reglas de elegibilidad y certificación de los HIPC. Sin embargo, los Reportes del Monitoreo Global de las AFE muestran regularmente que el apoyo externo sigue estando muy por debajo del volumen necesario, poniendo en peligro la consecución de los objetivos de las AFE.²⁵

Varios países, en los que los organismos de financiación han pasado de apoyar proyectos concretos a contribuir directamente a la educación o al presupuesto nacional, incluso, a los gastos corrientes, se han vuelto cada vez más dependientes de la ayuda externa. Aunque no directamente y sin decirlo, los organismos de financiamiento están pagando a los profesores. Una evaluación de la ayuda externa a la educación en Uganda estima que para el año 2003 la ayuda para la educación básica representó el sesenta por ciento del gasto total.²⁶ Un apoyo de tal magnitud bien podría ayudar a Uganda a lograr la educación para todos. Pero seguramente no sería sostenible a largo plazo. Más importante aún, es difícil, tal vez imposible, que un gobierno nacional y su comunidad educativa pueda establecer las prioridades

y orientaciones para una actividad básica para el desarrollo dependiendo tanto de fondos extranjeros.

A medida que aumenta la dependencia de la educación en los fondos extranjeros, también lo hace la influencia tanto del ministerio de hacienda como de los organismos externos. En representación del gobierno en negociaciones con esos organismos, el ministerio de hacienda se involucra mucho más directamente en la política y en los detalles programáticos a través de todos los departamentos gubernamentales. Ese acrecentamiento del papel puede resultarle bien a las agencias externas, que son propensas a ver a los ministerios de finanzas como sus aliados en la reducción y la gestión del gasto. La alianza entre las agencias externas y el ministerio de finanzas (y tal vez la planificación) puede estructurarse como una palanca poderosa para influir en la política nacional.

Los estudios de caso de las respuestas nacionales a la crisis económica, indican tanto las formas de dependencia a la ayuda como las diferencias entre los países. Fuertemente dependiente de la asistencia extranjera, Senegal y Tanzania han modificado varias veces las políticas y programas de educación y formación de manera que reflejan las prioridades y preferencias de los organismos de financiación.²⁷ A finales de la década de 1980, por ejemplo, el director de planificación del Ministerio de Educación de Tanzania caracterizaba su trabajo como “marketing”.²⁸ Su tarea, dijo, era publicitar y comercializar grandes ideas y proyectos específicos con la esperanza de encontrar un patrocinador, una agencia de ayuda exterior que los financiara. Con el tiempo las prioridades se establecieron, menos por los líderes del gobierno y del partido, y más por lo que los gobiernos extranjeros y las organizaciones de ayuda estaban dispuestos a financiar. Antes, los agentes del poder en la educación habían sido aquellos que podían armar coaliciones de personas que influyeran en la vida pública y privada de Tanzania. A fines de 1980, se habían convertido en aquellos que tuvieran más éxito en la obtención de fondos externos.²⁹

El marketing puede ser una estrategia razonable y razonablemente exitosa para salir adelante en un entorno adverso, concediendo recursos adicionales en tiempos de dificultades económicas y permitiendo a las élites nacionales y a sus socios extranjeros retrasar la confrontación de los grandes

problemas y evitando emprender las serias transformaciones económicas, políticas y sociales. Al mismo tiempo, cuando el marketing es la orientación predominante, la innovación se limita a lo que los patrocinadores están dispuestos a financiar.

Patrones nacionales de curso varían. La dependencia a la ayuda no siempre asegura el cumplimiento de las recomendaciones y las expectativas externas. “Un pequeño país no tiene otra opción”. Al preguntarle por qué su país, relativamente próspero, del tercer mundo había aceptado las condiciones adjuntas a la ayuda exterior, el ex presidente costarricense insistió en que no tenía otra alternativa.³⁰ Ya profundamente endeudado, dependiente económicamente de las ventas de exportación a los países que controlaban la mayor parte de su ayuda exterior, resistiendo a duras penas enredarse en los esfuerzos para derrocar a un gobierno vecino, Costa Rica cedió a las presiones para adoptar las políticas de ajuste estructural y la orientación se mantuvo a través de los gobiernos dirigidos por diferentes partidos políticos. ¿Qué otra cosa podía hacer este pequeño país, argumentaron sus líderes? En la práctica, sin embargo, Costa Rica no sólo asegura una asistencia externa masiva, sino que también mantiene buena parte de su propia agenda, la protección de muchos de los servicios sociales como la educación y la formación que eran blanco de la reducción. Una combinación de su papel regional, la historia de tener un gobierno democrático estable y lucha civil limitada, base económica y abundancia relativa y la amplia legitimidad de su sistema político nacional, habilita a Costa Rica a mantener un buen grado de autonomía política, incluso como país adherido a las condiciones impuestas desde el exterior.

Los sindicatos de docentes y las organizaciones estudiantiles militantes que se aliaron para bloquear las reducciones y otras medidas de austeridad en los programas de ajustes estructurales en Senegal, son otro ejemplo de la resistencia local eficaz.³¹ Los conflictos por la imposición de tasas para la educación superior en Ghana y Kenia, muestran que los países pueden rechazar las condiciones de la ayuda y continuar recibiendo el apoyo, y que la aplicación efectiva de las condiciones de la ayuda requiere la cooperación activa del gobierno del país receptor.³²

La dependencia de fondos externos lleva a las condiciones explícitas impuestas por los organismos de financiación y a influencias más sutiles. A veces, esa relación es agresivamente manipuladora. El organismo de financiamiento puede condicionar la prestación de apoyo a la adopción de políticas específicas, prioridades y programas. Las condiciones pueden ser directas (la ayuda está supeditada a la adopción de una política específica o la aplicación de los cambios institucionales especificados) o indirectos (el apoyo a las escuelas de formación profesional puede ser contingente a la aplicación de una estrategia dirigida a aumentar la matrícula femenina en el curriculum técnico). Ocasionalmente, la influencia corre en la otra dirección. Para asegurar los recursos hacia un programa preferido, la dirigencia nacional puede movilizar el apoyo y ejercer presión sobre el organismo de financiación en su casa.

Vías de influencia

Las influencias de ayuda indirectas son generalmente mucho menos visibles, más difíciles de impugnar, y, a menudo, mucho más importantes. Un breve recorrido por otras vías de influencia es instructivo.

La globalización de la conferencia

Las conferencias internacionales se han convertido en vehículos cada vez más importantes para transmitir e implantar las ideas fundamentales sobre la educación y sobre la forma en que ésta se entiende, organiza y gestiona. Como he señalado, la conferencia de Jomtien de 1990, trató de presionar a los gobiernos de los países pobres para poner de relieve y financiar la educación básica. Funcionalmente, esto requirió de un aparato administrativo, reuniones de seguimiento y monitoreo e investigación. Reconociendo la imposibilidad de lograr los objetivos acordados, pero renuentes a asignar las responsabilidades, la conferencia de Dakar 2000 reafirmó el compromiso, extendió los plazos y renovó la secretaría. Los principales objetivos de Dakar se incorporaron posteriormente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.³³ El aumento de las presiones sobre los gobiernos

incluyó conferencias regionales e informes periódicos de progreso preparados de acuerdo con un formato específico, él mismo, un vehículo para la imposición de los constructos, categorías y términos para describir y analizar la educación.³⁴ Aquí tenemos, entonces, un proceso en curso de institucionalización de la influencia internacional, ostensiblemente colaboradora y asentada oficialmente en la UNESCO, pero con una agenda y constructos analíticos que reflejan claramente la influencia del Banco Mundial.

Algunos países denunciaron que la preferencia por la educación básica tenía la intención de socavar el apoyo a la educación superior y, por lo tanto, confinar a los países pobres a su pobreza. Sin el desarrollo de habilidades avanzadas y la capacidad de investigación, los países pobres son relegados a la periferia intelectual, dependientes perpetuamente de las ideas y tecnologías (y, más importante aún, de las formas de comprensión) que se desarrollan en otros lugares. Reconociendo que al empobrecer las universidades, las principales instituciones de educación para profesores y formadores de profesores, con el tiempo se socavaría incluso el compromiso con la educación básica, los organismos de financiación y las fundaciones se han persuadido a restaurar el apoyo a la educación superior.³⁵

Normas de la globalización

Los llamados de muchos países por normas mundiales en educación, han dado lugar a una serie de esfuerzos entre países para medir y comparar los logros en diferentes niveles.³⁶ Aunque afirman sensibilidad a las características únicas de los entornos nacionales y locales específicos, por diseño, las evaluaciones tratan de utilizar —y así institucionalizar— supuestos internacionales particulares sobre el contenido y el proceso de enseñanza y aprendizaje. Los resultados de las medidas de evaluación pueden contribuir a mejorar la calidad de la educación en algunos lugares, pero su papel más importante es el de socavar la filosofía de la educación que asocia el aprendizaje efectivo a los objetivos y medidas educativas que se debaten y deciden a nivel local.

Gestión del conocimiento

La idea de que la información es un poder es tan ampliamente aceptada que se ha convertido en un cliché. En el mundo actual de la ayuda, con el capitalismo triunfante como contexto, la economía como ciencia social dominante, y los negocios como el modelo apropiado para las instituciones públicas, la comprensión de la información se ha transformado en la afirmación de que el conocimiento es el desarrollo.³⁷ En una economía del conocimiento, donde la información se afirma y se convierte en un factor más importante que la producción de la tierra, el trabajo o el capital, la eliminación de la pobreza requiere del flujo del conocimiento. La generación, almacenamiento, gestión y difusión del conocimiento se convierte así en otro camino para la institucionalización de influencia internacional.

Las agencias de asistencia financiera y técnica reiteran regularmente que su consejo es más importante que sus fondos. En efecto, el Banco Mundial va mucho más lejos: se propone elaborar y gestionar depósitos de conocimiento y medios de acceso.³⁸ “Mi meta es hacer del Banco Mundial, el primer puerto de escala cuando la gente necesita saber sobre el desarrollo”, afirmó el expresidente.³⁹

Mientras que los problemas potenciales aquí son numerosos y bastante más allá del alcance de esta discusión,⁴⁰ en esta revisión de las vías de influencia es importante señalar brevemente algunos de los riesgos de esta combinación de fondos y asesoramiento. Lo que se considera información válida y legítima (denominada “conocimiento”) estará cada vez más centralizada en el Norte. La información que se recolecta en el Sur estará, por lo tanto, conformada y enmarcada por sus intérpretes, es decir, los que crean y administran las bases de datos de conocimientos del desarrollo y los sistemas de información. Ese importante papel en la determinación de lo que es y lo que no es conocimiento es oscurecido por la mística de la ciencia y el método científico. La centralización de la determinación de lo que es el conocimiento, afianza el papel de la educación de élite y las instituciones de investigación en el mundo, casi todas ubicadas en los países más ricos. Es probable que en lugar del conocimiento humanista y crítico, sea el conocimiento de carácter más técnico el que se estime más importante.

La proyección de un acceso amplio, casi universal a bases de datos de información en Internet, subestima tanto los obstáculos técnicos actuales como el costo y la probabilidad de que, en el actual sistema global, la brecha tecnológica aumente, no disminuya. En general, las bases de datos de información creadas y mantenidas por instituciones autorizadas en el Norte, con considerable influencia económica e ideológica, fueron probablemente pensadas para reforzar las relaciones de poder existentes, tanto dentro como entre los países.

Restricción de los resultados a través de la formación de conceptos y marcos analíticos

Las más poderosas vías de influencia son las menos visibles. Las condicionalidades de ayuda pueden ser rígidas y dolorosas, pero también son claras y pueden ser sin duda desafiadas. Mucho más difícil de detectar y resistir son las influencias incorporadas en las concepciones de la educación que parecen tan normales que se dan por sentadas y en los marcos analíticos que parecen tan obvios que no necesitan análisis crítico. Consideremos tres de estos marcos: la educación como inversión, como producción, y como sistema de entrega.

Nótese que la idea de la influencia externa tiene que ver con el contexto y el concurso, no con la nacionalidad. El análisis de tasa de rendimiento, por ejemplo, surgió como un enfoque analítico y una técnica de entorno específico, dentro de una orientación teórica particular. Refleja los intereses de los inversores y asignadores de recursos, ya sean extranjeros o locales, que tratan de elegir entre usos alternativos para sus fondos. Si bien este enfoque puede (o no) ser de utilidad para los investigadores en educación —aquellos que toman las y los administradores de los países pobres—, no es una creación de los responsables de la educación en estos países. Sus autores pueden ser ciudadanos de los Estados Unidos, Inglaterra, Hungría, Japón, Chile, o Ghana. Al caracterizar el enfoque como “externo”, por lo tanto, se pone de relieve no la nacionalidad de sus defensores, sino más bien el entorno en particular, incluyendo los supuestos, ideas, intereses, teoría e ideología en el que fue desarrollado y refinado.

La educación como inversión

En medio de perspectivas alternativas sobre la educación, los de la economía y las finanzas han llegado a dominar el discurso sobre la educación y el desarrollo. Para el Banco Mundial, el punto de partida es la teoría del capital humano: la educación debe considerarse como una inversión en el desarrollo de los recursos humanos de un país. En su revisión de la política de educación de 1995, la afirmación de su superioridad es incondicional: “La teoría del capital humano no tiene verdadero rival de igual amplitud y rigor”.⁴¹ El Banco Mundial sostiene que la experiencia de Asia oriental⁴² demuestra el valor de invertir en educación, ya que es precisamente esa inversión la que diferencia a los éxitos de los fracasos.

Lejos de ser universalmente aceptados, tanto la teoría del capital humano como su herramienta principal el análisis de la tasa de rendimiento, se debaten intensamente. Otros organismos de financiación y el propio personal del Banco Mundial están entre los críticos: “Los estudios tradicionales de costo-beneficio de la educación han tendido a indicar las ventajas de la inversión en la educación a diferentes niveles, con base en el análisis de la rentabilidad social que produce cada uno. Estudios recientes han demostrado que este método es tanto engañoso como limitado”.⁴³ Gran parte de la preocupación por entender a la educación como una inversión, ignora, conscientemente, el *proceso* de la misma.

La adopción de un enfoque de sistema económico, se centra en las entradas y salidas, dejando en el interior de una caja de un negro opaco la mayor parte de lo que las personas involucradas en la educación hacen todos los días. En educación, sin embargo, el proceso es en sí mismo una salida.

Las escuelas seleccionan y socializan. Tanto para la sociedad como para los individuos, la educación es con frecuencia más importante que el aprendizaje. Aunque las circunstancias específicas varían, el sistema educativo en todas partes es fundamental para la construcción y el mantenimiento de un tipo particular de orden social. A menudo, es igualmente fundamental desafiarlo y transformarlo. Hacer caso omiso de las formas en que los currícula afianzan y legitiman la desigualdad, los exámenes refuerzan y justifican los patrones de estratificación social, o los libros de texto privilegiar algunas

perspectivas por encima de otras, hace que las conclusiones sobre el número de graduados y sus especializaciones temáticas resulten ser un sinsentido. Limitar el análisis a los valores relativos de los alternativos insumos y salidas, permite proponer soluciones globales. Pero en la práctica, la educación es interactiva, llena de discontinuidades y siempre contingente al nivel local.

Una segunda consecuencia de tratar a la educación principalmente como una inversión social, es la disyunción entre los asuntos que se consideran más importantes y los objetivos articulados por los gobiernos y los educadores del Tercer Mundo, que reciben comúnmente poca atención: por ejemplo, el fomento de una orientación inquisitiva y crítica, la eliminación de la discriminación y la reducción del elitismo, la promoción de la unidad nacional, la preparación de los jóvenes para los derechos y las obligaciones de la ciudadanía, equiparlos para trabajar cooperativamente y resolver los conflictos sin violencia, y desarrollar entre los alumnos un fuerte sentido de competencia individual y colectiva, autonomía y confianza en sí mismos. Estos objetivos son, por supuesto, más difícil de cuantificar y medir que, por ejemplo, la construcción de aulas o el aumento de la disponibilidad de materiales de enseñanza. Sin embargo, hacer caso omiso de estos objetivos, es eliminarlos de la agenda educativa.

La educación como producción

Una segunda metáfora utilizada para explicar y reformar la educación es la educación como producción, que a su vez conduce a un enfoque en la eficiencia. Pero, ¿qué es eficiencia en la educación?

En la industria manufacturera, la eficiencia parece clara: reducir los costos de las materias primas costosas, menos residuos y roturas, trabajadores más calificados, mejoras en la maquinaria, energía de bajo costo, simplificar el mantenimiento y los gastos de comercialización que son rebasados por los ingresos del aumento de las ventas. Aun cuando la metáfora de la producción es útil en ocasiones, la educación es fundamentalmente diferente a la fabricación. En un proceso interactivo, la distinción entre las entradas y salidas

se encuentra conscientemente desdibujada. Las botellas no contribuyen a su propia fabricación. Los estudiantes sí contribuyen a su propia educación. Los automóviles no sugieren mejoras en el proceso de montaje ni rechazan la antigua forma de hacer las cosas. Los estudiantes son participantes activos en su educación, no sólo sugieren mejoras y rechazan la sabiduría recibida, sino que toman la iniciativa para trazar nuevos caminos. A primera vista, las clases cada vez más concurridas deberían aumentar la eficiencia de un sistema educativo mediante la difusión de los salarios de los maestros a través de más estudiantes. Pero, por supuesto, la unidad adecuada de la educación no es el estudiante o el número de alumnos por maestro, sino el aprendizaje.

Más allá de esos problemas, no está nada claro que la eficiencia, independientemente de la definición, es o debería ser el objetivo principal a ser maximizado. Al igual que los responsables de los viajes espaciales, los educadores de los países pobres pueden asignar una mayor prioridad a la redundancia. Por ejemplo, las economías de escala podrían favorecer la producción centralizada de materiales educativos. Pero la realidad de los apagones, averías en los equipos, y la falta de disponibilidad de suministros, probablemente favorezcan a la dispersión y a la producción redundante para que los problemas de un sitio no interrumpan toda la producción. Si a la eficiencia, a la redundancia, o a algún otro objetivo se le deben dar la más alta prioridad, es un asunto que no se puede suponer, sino que debe determinarse en cada escenario.

Existen tres aspectos importantes de los constructos eficiencia interna y eficiencia externa que desvían la atención de las políticas. La preocupación por la reducción del costo unitario por alumno, probablemente sea mucho menos fructífero que centrarse en el aumento de la eficacia de cada unidad de gasto. En segundo lugar, dado que las tasas de aprobación y graduación son en gran medida las consecuencias de la educación general y la política nacional y, por lo tanto, no son un logro de un estudiante o escuela en particular, parece especialmente obcecado caracterizar la decisión de promover pocos estudiantes como ineficiencia interna. En tercer lugar, se reconoce que los estatutos de educación son mucho más amplios que la preparación profesional (y puede incluso no incluirla), por lo que se requiere de esfuerzos para liberar a la educación de la evaluación por su eficiencia externa en relación

a las tasas y tipos de empleo. Cuando la presión por cuantificar se enfrenta a los problemas de medir el aprendizaje, es al aprendizaje al que se ignora. El uso común de la eficiencia como un constructor analítico en la formación educativa, transforma las principales cuestiones de la política y la pedagogía en temas aparentemente no controvertidos de la gestión y la administración, susceptibles de soluciones técnicas, quedando excluidos, efectivamente, tanto del examen crítico como de la toma de decisiones participativa.

Un corolario a destacar acerca de la eficiencia, es la insistencia en la viabilidad y la factibilidad.⁴⁴ Las orientaciones, aparentemente razonables, en la práctica sirven para restringir la educación y el desarrollo. Las innovaciones son inherentemente arriesgadas. Los intentos de cambiar los roles (por ejemplo, los maestros y los estudiantes como diseñadores curriculares), las medidas de calidad (la mezcla y el peso de las funciones de los estudiantes, la evaluación continua y los exámenes estandarizados), la pedagogía (grupos de capacidades mixtas, la instrucción centrada en el alumno), y vínculos con el mundo del trabajo (educación con producción), pueden fallar o interferir con otros objetivos. Dado que las innovaciones son riesgosas, las agencias de financiación y asistencia técnica generalmente requieren del uso de métodos más antiguos, patentemente probados y confiables. Si fuera plenamente eficaz, entonces la orientación sería restringir las salidas creativas hacia los países ricos. Los que son pobres luchan para ponerse al día mientras ven a los más ricos desechar los enfoques y tecnologías que se les dice que deben usar. En la práctica, se considera que la pobreza impide la innovación fundamental, lo que a su vez es probable que perpetúe la pobreza.

La educación como sistema de entrega

La dependencia de la ayuda afianza la política y el cambio programático como algo que se le hace a, más que algo que se hace por la educación del Tercer Mundo. A menudo, el aprendizaje se entiende como la adquisición de información. El constructo común que Paulo Freire ha llamado el modelo bancario de la educación. Los estudiantes son como cuentas bancarias vacías. De modo más o menos formal, los maestros y otras personas con el capital relevante y sabiduría, hacen depósitos en esas cuentas. Los estudiantes

exitosos ahorran sus recursos y terminan sus estudios, con la cabeza llena de conocimientos sobre los que, posteriormente, se pueden hacer retiros. Al menos para los estudiantes más jóvenes, el aprendizaje se entiende principalmente como un proceso pasivo. Los maestros dan o prestan u ofrecen y los estudiantes reciben. Pero ¿qué hay de la idea extendida, la experimentación y la investigación respecto al aprendizaje como algo mucho más amplio que la adquisición de información? ¿Qué hay de la idea de que lo que los alumnos hacen no es simplemente adquirir, sino generar, dominar, desarrollar y crear conocimiento? Los educadores que entienden el aprendizaje como un proceso activo, que sitúan a los estudiantes en el centro de ese proceso, y para los que el aprendizaje consiste en la apropiación, manipulación, e integración de la información, tienen poca voz en el desarrollo de políticas y programas que utilizan el equipo de herramientas estándar.

La terminología utilizada es, a la vez, instructiva y formativa. Las reformas educativas se denominan habitualmente *intervenciones*, esto significa inserciones de fuera en lugar de iniciativas desde dentro. Financiados con fondos externos, guiados externamente y, a menudo, también gestionados externamente, los maestros, los estudiantes, o la comunidad local donde funcionan, rara vez son directamente responsables de la configuración los proyectos de reformas específicas. ¿Cómo van los educadores del Tercer Mundo a convertirse en propietarios de dichas reformas cuando son objeto de la operación, y no los cirujanos? La educación es conceptualizada como un *sistema de entrega*, no como un proceso orgánico en el que los alumnos son los hacedores en lugar de los receptores. En la práctica, esta combinación de una posición estratégica externa a la educación (ya sea nacional o extranjera) y una responsabilidad muy limitada, por lo general resulta en un desempoderamiento fundamental.

Estudios, planes, y la especificación de constructos y marcos analíticos

Preocupados por el hecho de que los fondos de ayuda se utilicen adecuadamente, de manera efectiva y eficientemente, los organismos de asistencia financiera y técnica han exigido desde hace tiempo que los proyectos

propuestos tengan sentido en función de los objetivos y las políticas generales de educación. Sobre todo para los países más pobres del mundo, la mayoría en África, esta exigencia se ha vuelto cada vez más compleja y engorrosa. Con el fin de ser elegible para el alivio de la deuda y el apoyo acelerado, los países deben ahora preparar informes exhaustivos sobre un marco de desarrollo integral y una estrategia nacional detallada que se centre en la reducción de la pobreza, incluyendo un extenso análisis del sector educativo y una declaración de las políticas en el área.⁴⁵ A primera vista, esto parece bastante razonable. Los financiadores buscan la seguridad de que su apoyo será bien utilizado. Los beneficiarios deben tener un proceso amplio e inclusivo de planificación, basado en una investigación sólida, que produzca los objetivos, las políticas y los indicadores para medir el progreso.

En la práctica, sin embargo, el proceso requerido se ha vuelto más complejo de lo que muchos países pueden gestionar; desvía la atención y la energía de la reforma y la gestión del sistema educativo y, a pesar de un compromiso formal con amplia participación efectiva, afianza las expectativas y los marcos de los proveedores de fondos, especialmente los del Banco Mundial. Los ministerios de educación, abrumados, contratan consultores para preparar los documentos clave. Con el mandato auto-atribuido de asegurar el control de calidad y una planificación consistente, los patrocinadores establecen normas aceptables para los planes y programas y juzgan cuáles documentos las han alcanzado. Las audiencias abiertas que permiten a grupos de la comunidad presentar sus puntos de vista, funcionan en gran medida para legitimar los cursos de acción recomendados.

Lo más importante es que este proceso domestica e institucionaliza los principales constructos y perspectivas analíticas. Es de esta manera que la eficiencia interna y externa, la velocidad de análisis de rendimiento, y otros preceptos de lo que podría denominarse la educación del Consenso de Washington, se vuelven invisibles, tan comunes y normales que no necesitan de atención y, por lo tanto, se hacen inmunes a la evaluación crítica. Como los constructos principales y los marcos analíticos se incrustan en las instrucciones y formatos de los documentos requeridos, y los que toman las decisiones los dan por sentado, la institucionalización de la agenda establecida en el exterior ya no necesita de una dirección externa explícita.

¿Cuándo la ayuda no ayuda?

Entre los numerosos estudios acerca de la ayuda exterior y sus problemas —sobre todo, en relación al papel del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial—⁴⁶ ha habido una creciente atención a la asistencia y a la educación,⁴⁷ aunque, hasta ahora, el análisis empírico de los vínculos entre la agenda a gran escala y las actividades de los organismos internacionales y nacionales de ayuda, así como las actividades y decisiones a pequeña escala de los responsables de las tomas de decisiones educativas y los profesores, ha sido limitada.

Los defensores de la ayuda argumentan que la situación habría sido mucho peor en ausencia de la ayuda y que la educación, en contextos particulares, se ha beneficiado claramente de la ayuda extranjera. Los críticos sostienen, de forma igualmente apasionada, que aun cuando han habido algunos beneficios, el balance de la ayuda ha sido más perjudicial que útil. Apuntan a los fondos entregados a los proyectos que no han demostrado un beneficio significativo, a proyectos prometedores iniciados pero no sostenidos lo suficientemente como para dar sus frutos, a los cambios periódicos y abruptos en las prioridades entre los organismos de ayuda, y a una preferencia general a los esfuerzos a gran escala y de alta tecnología que a menudo son situacionalmente inapropiados. Su crítica también es estructural. En su concepción, la ayuda externa es fundamentalmente discapacitante. A pesar del uso generalizado de términos como cooperación, asociación y potenciación, y, a pesar de los esfuerzos internacionales periódicos dirigidos a elaborar directrices y códigos para la prestación de apoyo externo, la ayuda práctica generalmente funciona para socavar la autoridad local y la iniciativa. Mediante la sustitución de la autonomía local por decisiones externas, en lugar de aumentar la capacidad, ésta se reduce. A pesar de los esfuerzos periódicos de reforma, la relación de la ayuda en sí, tanto en su concepción como en su práctica, se convierte en un obstáculo importante para el logro de sus propósitos declarados.

La educación es un proceso bastante complejo. Es poco probable que las evaluaciones de proyectos, programas e impacto resuelvan este debate. Rara vez es posible asociar resultados específicos con reformas particulares,

sean éstas originadas en el entorno local o externamente recomendadas. Y así como ellos critican los programas de ayuda concreta e insisten en la autonomía nacional, la mayoría de gobiernos del Tercer Mundo están ansiosos por conseguir asistencia para la educación, tanto como les sea posible, por lo general aceptando las condiciones adjuntas.

El (Los) papel (es) de la investigación

Aunque castigado periódicamente como demasiado teórico e irrelevante para la práctica educativa, los investigadores y la investigación juegan un papel importante en esta historia. Esto es particularmente claro en África. Abunda la investigación por encargo. Externamente, estudios de educación iniciados en África son llamativos por sus similitudes –a pesar de la diversidad de países–, por la agencia que los encarga y por sus materias específicas.⁴⁸ Con pocas excepciones, estos estudios tienen un marco común, un enfoque común y una metodología común. Teniendo en cuenta sus puntos de partida comunes, sus hallazgos comunes no son sorprendentes: la educación en África se encuentra en crisis. La mayoría de los gobiernos se las arreglan escasamente. La calidad se ha deteriorado, lo que comúnmente se atribuye a la ampliación del acceso. Los fondos están mal distribuidos. La gestión es deficiente y la administración ineficiente. Más recientemente, evaluaciones más positivas, donde se destacan especialmente la inscripción ampliada y la participación de las niñas, acompañan a la crítica persistente desde Mauritania –predominantemente islámica, en el Sahara Occidental– hasta Mauricio –en el Océano Índico con un patrimonio cultural, colonial y político mixto– donde las recomendaciones también son similares; el consenso de Washington sobre la educación llega a África: reducir el papel del gobierno central en la educación. Descentralizar. Aumentar las cuotas escolares. Expandir la enseñanza privada. Reducir el apoyo directo a los estudiantes, especialmente en el nivel terciario. Introducir doble turno y aulas multigrados. Asignar una alta prioridad a los materiales de instrucción. Favorecer la formación docente en servicio más que la que está en preservicio. El enfoque común de estos estudios refleja una metáfora médica. Los equipos de estudio, a menudo expatriados dirigidos, son expertos clínicos

que diagnostican y prescriben. Debe alentarse al paciente (es decir, al país), tal vez presionarlo, para que trague la amarga medicina. En su mayor parte, el aprendizaje desaparece de la vista, enterrado por el enfoque en las finanzas.

La educación es, quizás, la más visible y controvertida de las políticas públicas. La insistencia en los marcos generales de desarrollo y estrategias de reducción de la pobreza, ha incrementado la demanda en estudios sobre el sector educación. Sin embargo, la mayoría de estos importantes estudios, encargados expresamente para orientar las decisiones en cuanto a la política, tienen una circulación muy limitada. Designados como “confidenciales” o “restringidos”, los estudios del sector educación de África están generalmente disponibles sólo para la agencia comisionada y algunos funcionarios del gobierno. Inéditos, no aparecen en las bibliografías disponibles ni en las listas de fuentes.

El volumen de estos estudios, su papel central en la relación de ayuda y, con ello, su influencia en los objetivos y prioridades de la educación africana, son una vía muy potente para la institucionalización de la influencia internacional. Individualmente, es probable que ninguno de estos estudios, o tal vez incluso los programas de ayuda que les dieron origen, sean muy consecuentes a largo plazo. Pero en conjunto, estos estudios enmarcan el debate y orientan las políticas, tanto nacionales como internacionales.

Volvamos por un momento a las conferencias de Jomtien y Dakar y el aparente consenso sobre la educación para todos. Pocos estarían en desacuerdo con este noble objetivo, a pesar de que muchos países carecen de los recursos para lograrlo rápidamente. Pero ¿por qué? ¿Por qué es la educación universal de masas la más alta prioridad? Y si lo es, ¿por qué se centra principalmente en la educación básica (primaria) en las escuelas, en lugar de, por ejemplo, la de adultos y otros programas de educación fuera del entorno escolar?

Hay muchas respuestas a estas y otras preguntas, pero la respuesta que parece la más convincente, especialmente para aquellos que desembolsan los fondos de ayuda a la educación, es que las *investigaciones muestran* que la inversión en la educación primaria obtiene el mejor rendimiento. El apoyo a este enfoque en la educación primaria se basa en la afirmación de que las investigaciones han demostrado persuasivamente que invertir

en la educación primaria promete el mayor progreso hacia el desarrollo (comoquiera que éste se defina).

No es la conclusión específica lo que es más sorprendente aquí. Ya he señalado los problemas con la confianza acrítica en los análisis de la tasa de rendimiento. La historia del discurso público en educación sugiere que cada observación ampliamente aceptada, finalmente se descarte como parcial, engañosa o incorrecta, o las tres. Una verdad sucesora aparecerá, defendida con el mismo ardor. Más bien, lo que es notable aquí es el consenso implícito en la investigación como el determinante principal o el legitimador de la política educativa. Este no es más que un solo ejemplo de la posición privilegiada de la investigación (o, más exactamente, de las afirmaciones sobre la investigación y sus conclusiones) en los debates sobre la política educativa. En la práctica, la investigación puede informar y orientar la política, racionalizar y justificar las políticas adoptadas por otros motivos, o ser bastante irrelevante en la política. Pero las afirmaciones acerca de lo que muestran las investigaciones constituyen el núcleo de la discusión sobre el desarrollo. Sin el aval del apoyo de la investigación, las políticas propuestas pierden credibilidad. Del mismo modo, las críticas políticas que no citan a las investigaciones en las que se apoyan son fácilmente ignoradas. Los posibles participantes en el debate político deben mostrar un suministro adecuado de investigaciones pertinentes, simplemente para que sus voces se escuchen.

La fórmula “la investigación muestra que...” y sus sinónimas, son omnipresentes. Sin embargo, a pesar de la reiterada insistencia del Banco Mundial en la primacía de la investigación, su estrategia de “Education 2020” es implacablemente autorreferencial (sólo sus propias investigaciones cuentan) y no da disposiciones significativas para el desarrollo de la capacidad de investigación en el Tercer Mundo.⁴⁹ La importancia y penetración de la afirmación “la investigación muestra” en el ámbito del desarrollo, refleja un poderoso fenómeno contemporáneo: la aparición de un complejo financiero-intelectual generado por el negocio del desarrollo. Es importante tener en cuenta tanto las características únicas como las consecuencias a corto y largo plazo de la combinación de la investigación y el financiamiento. Esto a su vez requiere la comprensión de las formas en que la creciente importancia de la asistencia externa y la posición privilegiada de

la investigación, se combinan para condicionar y restringir el contenido sustantivo de la educación.

Investigación y política

Como he señalado, la investigación se ha convertido en la moneda de los planificadores del desarrollo y de los responsables de la toma de decisiones, quienes la utilizan para asignar valor a los proyectos alternativos y, a menudo, en competencia. Seguramente esto es deseable. La investigación guía las decisiones. La experiencia prevalece sobre la política. Este modelo idealizado de la asignación y del uso de la ayuda al desarrollo es un engaño de varias maneras.

En primer lugar, la opinión común de que las autoridades competentes basen sus decisiones en un análisis cuidadoso de la investigación relevante es simplemente inexacta. En el desarrollo, como en la mayoría de las otras áreas de formulación de políticas, la investigación entra en el proceso de toma de decisiones a través de múltiples rutas, a menudo indirectas. En primer lugar, los encargados de tomar las decisiones se basan en su aprendizaje académico así como en su experiencia práctica para formular preguntas, seleccionar propuestas, especificar criterios de evaluación y tomar decisiones. Esa influencia indirecta es a menudo sutil y no es evidente ni siquiera para los propios encargados de adoptar las decisiones.

En segundo lugar, aquellos que diseñan las políticas y que se guían en gran medida por la investigación, enfocados en la cuestión a decidir, no toman necesariamente las mejores decisiones. La investigación que se considera relevante es generalmente instrumental, relativa y estrechamente calibrada, dando por sentadas pautas económicas, políticas y sociales existentes. Sin embargo, una política pública eficaz y adecuada no puede ignorar los intereses, las preferencias y la política. Diseñar un plan de acción pública no es un proceso antiséptico, protegido y apolítico. Las políticas implementadas con éxito deben enfrentar y participar, no evitar el conflicto de intereses y las tensiones entre la organización de la producción, la estructura de poder, y los patrones de diferenciación social.

En tercer lugar, la investigación entra en el proceso político para justificar decisiones ya tomadas. Especialmente, en un entorno burocrático en el que se le paga a los que toman las decisiones por enfatizar la racionalidad y disminuir el énfasis en la política y el favoritismo, la afirmación de que la investigación apoya un determinado curso de acción es la defensa más poderosa contra todos los que la desafían. Dicho crudamente, en la política de balacera, el pistolero más rápido en sacar la pistola de la investigación y el mejor equipado con municiones investigativas, tiene más probabilidades de salir victorioso. Incluso, un movimiento lento con municiones limitadas puede garantizar la supervivencia.

En cuarto lugar, como he argumentado, la conjunción de la asistencia para el desarrollo y la investigación, transforma la investigación y su papel en el proceso político, en detrimento de ambos. Que la investigación influye indirectamente en la política y que la investigación se utiliza para justificar las decisiones, no es necesariamente problemático. En el negocio contemporáneo del desarrollo, sin embargo, las mismas agencias son cada vez más responsables de las decisiones, la financiación y la investigación. Al igual que los fondos para la ayuda extranjera sientan a sus agencias a la mesa de la política educativa, así también esos fondos se aseguran una poderosa influencia sobre la investigación y el proceso de investigación. Poco prevista y aún no muy bien comprendida, esta conjunción del financiamiento externo y la investigación en educación apenas comienza a ser estudiada sistemáticamente.⁵⁰ Los principales lineamientos de esta relación se han vuelto lo suficientemente claros, sin embargo, como para justificar la preocupación entre los investigadores y los responsables políticos. Para poner el tema abruptamente, la investigación y la política están en peligro al mismo tiempo.

La fachada de la precisión⁵¹

Dónde gran parte de la investigación en educación consigna resultados parciales, ambiguos y contingentes, se espera que las políticas de investigación generen resultados claros y seguros que sean confiables y precisos. Se prefiere la cuantificación. Sin embargo, la presión por la precisión a menudo

exagera el monto de la precisión posible, y hace caso omiso de las formas en que la búsqueda por esa precisión obstaculiza la interpretación y la comprensión. Cuando los científicos sociales se ven limitados en la construcción de categorías que se excluyen mutuamente, los inconvenientes de eliminar la incompatibilidad y la ambigüedad pueden ser mayores que el valor de la evidente claridad resultante. Las variaciones en el contexto temporal y espacial que no se registran debido a que son más pequeñas que las unidades de medida empleadas, pueden llegar a ser críticas para la inferencia y la interpretación.

Por supuesto, hasta las técnicas más avanzadas pueden, a lo sumo, proporcionar remedios parciales a las inexactitudes e inconsistencias en los datos originales. Muchos, quizá la mayoría de los informes estadísticos nacionales para el Tercer Mundo, por ejemplo, tienen un amplio margen de error.⁵² Tomar en serio ese margen de error requiere el tratamiento de las estadísticas nacionales como aproximaciones. Los pequeños y, a veces, grandes cambios observados pueden ser más aparentes que reales. En consecuencia, los cambios aparentes que caen dentro de un margen razonable de error son una base débil para grandes deducciones y políticas públicas. Aunque la cuantificación puede hacer los hallazgos más defendibles, no producen automáticamente una mejor comprensión. Tomar en serio que el margen de error requiere que los investigadores y los responsables políticos rechacen las estadísticas cuyos supuestos subyacentes requieran un nivel de precisión, linealidad y continuidad que los datos no respalden de manera confiable.

A pesar del reconocimiento generalizado de la incertidumbre de los datos disponibles, los cánones de la ciencia social impulsan a aquellos que realizan la investigación, y a aquellos que apoyan la investigación y se basan en la investigación para justificar sus acciones, a exagerar la precisión de sus resultados y asignarles un alto nivel de confianza irreal. Una profusión de números no hace a una interpretación particular más válida ni a una propuesta política más atractiva. En efecto, el rosario numérico bien puede ocultar, mucho más que revelar.

La economía como ciencia social

Para entender lo que la gente hace y por qué, tenemos que saber algo acerca de lo que han hecho. Rara vez, sin embargo, los científicos sociales observan directamente todos los eventos que les interesan. Por lo tanto, con mayor frecuencia se basan en la información que alguien más ha reunido, de forma más o menos sistematizada, por lo general con algún otro propósito. La revolución de comportamiento en las ciencias sociales, con sus agudos gritos de “falsificabilidad” y “reproducibilidad”, nos ha empujado hacia el tipo de información que se puede grabar y almacenar en forma cuantitativa.

Acompañando y alimentando la inclinación a cuantificar, ha surgido la economía como ciencia social modal. Este papel cada vez más influyente y de gran alcance para la economía, se asienta en dos patas, una dentro de la academia y la otra fuera de ella.

En su forma ideal, los métodos enseñados en los cursos de economía básica se corresponden bien con las corrientes dominantes en las ciencias sociales. La atención se centra en las relaciones causales, establecidas mediante la elaboración de enunciados legales sobre las regularidades de los patrones, explorando las conexiones entre factores definidos con precisión. Lo que se considera ajeno puede ser ignorado. Los factores que pueden afectar las relaciones en estudio se asumen que no varían (*ceteris paribus*) o que varían al azar (con lo que no tienen influencia sistemática). O están directa o indirectamente controlados por los investigadores. Por último, el conjunto limitado de factores que deberán examinarse (las “variables”) se puede estudiar. Idealmente, estos factores se pueden cambiar de alguna manera ordenada, ya sea mediante una cuidadosa selección de los lugares, tiempos u observaciones, o mediante la simulación de la variación sobre la base de la información disponible. Las expectativas sobre la causalidad (hipótesis) pueden, entonces, ser rechazadas o compatibles. Para muchos estudiosos, esta orientación define al método científico social. El reto es acercarse al ideal, un experimento controlado en el que el experimentador manipula todos los factores, lo más estrechamente posible.

La preeminencia actual de la economía también se debe a su papel en las ciencias sociales, considerándose que tiene las consecuencias prácticas más

importantes. El objetivo principal es lo que solía llamarse ingeniería social: cómo hacer funcionar mejor a la sociedad. Especialmente, en su búsqueda de financiamiento, los investigadores recurren a defensas liberales utilitaristas de lo que hacen. Para ello, la economía les sirve bien. Otras disciplinas no alcanzan a lograrlo. Mientras tratan, sus percepciones, sus críticas, sus voces, se vuelven más débiles.

Cuando la investigación se convierte en consultoría

Cuando la financiación pública de la educación es insuficiente, la financiación pública de la educación para la investigación apenas existe. Al igual que los responsables de las decisiones en educación y entrenamiento y los planificadores recurren al extranjero para financiar la innovación y el desarrollo, también lo hacen los investigadores para el apoyo a la investigación. Ellos aprenden rápidamente que las becas de investigación no comprometidas son escasas y difíciles de obtener. Más fácilmente disponibles están los contratos de investigación encargados por las agencias de ayuda exterior. Con esos encargos vienen las especificaciones de los enfoques apropiados, métodos y el marco analítico. Por lo tanto, la investigación en educación también se convierte en parte de la relación de ayuda, con investigadores de alto nivel yendo y viniendo regularmente entre oficinas hacinadas y bibliotecas vacías por un lado y, por el otro, las computadoras, los teléfonos celulares y los honorarios sustanciales de consultoría al cliente.

Con bajos sueldos base, los investigadores individuales están muy motivados en convertirse en consultores de las agencias externas. Incapaces de pagar un salario digno o proporcionar fondos para la investigación directa, las universidades están dispuestas a tolerar, y a menudo a alentar, esa práctica. Obligados a justificar sus programas y sus asignaciones, y castigados por depender tan fuertemente de los investigadores expatriados, los organismos de asistencia técnica y financiamiento reclutan a entusiasmados investigadores de educación locales. La investigación se convierte en consultoría. Esto tiene varias consecuencias problemáticas.

En primer lugar, por lo general la agencia contratante selecciona el tema a ser estudiado y, a menudo, la metodología a utilizar. Sólo en raras

ocasiones los temas estudiados emergen orgánicamente de las interacciones entre educadores, maestros, estudiantes y comunidad. Tampoco surgen de debates entre los responsables de las decisiones y los investigadores educativos. Es raro que la metodología refleje las experiencias de los investigadores, debates metodológicos locales, o las críticas localmente desarrolladas hacia las orientaciones metodológicas dominantes. En segundo lugar, las investigaciones contratadas generan informes con circulación muy restringida.⁵³ Sólo muy raramente los hallazgos son sometidos a revisión por pares académicos y practicantes. Como resultado de ello, lo que se toma como resultados y recomendaciones de autoridad puede ser parcial o seriamente defectuoso, sesgado, o las tres cosas al mismo tiempo. En tercer lugar, ya que los informes de la investigación encargada rara vez entran en la literatura académica, en lugar de la acumulación, el tamizado y el descartado que son fundamentales para la creación de conocimiento, la investigación encargada produce principalmente árboles solitarios desconectados, algunos robustos pero muchos bastante frágiles y dispersos en la llanura desolada de las escuelas sin libros y aulas sin escritorio.

En cuarto lugar, la investigación, transformada en consultoría, transforma el sistema de recompensa académica. África proporciona de nuevo los ejemplos más nítidos. Para los investigadores contratados por la agencia de financiación, el ascenso en el rango académico universitario se vuelve menos importante y menos remunerativo que conseguir otro contrato de consultoría. En quinto lugar, aún cuando los estudios por encargo hacen posible la investigación, su desconectividad lo que hace es socavar a las instituciones de investigación. Al no poder establecer de manera efectiva su propio programa ni controlar los principales sistemas de recompensa para su personal, las instituciones de investigación son azotadas por los vientos volubles de las prioridades y preferencias de la agencia. En sexto lugar, la tendencia actual de reducción de las funciones de los gobiernos, refuerza la privatización de la investigación. Más allá de sus contratos de consultoría individuales, en muchos países los investigadores han formado empresas consultoras locales que comercializan sus servicios al financiamiento y asistencia técnica externas. En sí mismo, esto es deseable, no es problemático. A medida que la privatización de la investigación se ha desarrollado, sin embargo, se

mueven más más hacia la multiplicación de organizaciones que dependen enteramente de los patrocinadores extranjeros, que hacia el desarrollo de las capacidades institucionales y la autonomía que habilitan a los centros de investigación a establecer y anclar, sólidamente en tierra, programas de investigación de alta calidad.

La creación de conocimiento es siempre un proceso complejo y espasmódico. Los límites entre la universidad y las otras áreas de generación de conocimiento son, a menudo, productivamente ambiguos. Y ciertamente, este caso no es único en la historia humana; hay que exigir que la creación de conocimiento sea utilitaria o encontrar creadores de conocimientos dependientes de los que tienen fondos disponibles. Cuando la investigación como consultoría funciona para determinar cómo se especifican y se abordan (a menudo con la economía y sus perspectivas y supuestos privilegiados) los problemas, la dependencia nacional se institucionaliza en el futuro.

Ortodoxia metodológica obstaculiza la investigación crítica

Que las agencias de ayuda exterior han influido sobre las políticas de educación, es claro. Menos discutido, pero igualmente preocupante ha sido su influencia en la investigación. Más allá de los debates y desacuerdos entre los involucrados en la investigación contratada, la conjunción de la financiación externa y la investigación, fomenta una ortodoxia metodológica. En pocas palabras, algunas teorías y métodos se consideran aceptables y justificados, denominándolos “científicos”. A medida que los investigadores locales desarrollan sus habilidades dentro de esa ortodoxia, su filo crítico se mella. El presunto universalismo de los cánones de investigación aceptados, descarta los esfuerzos de las ciencias sociales como pobres y simples cuando éstos se apartan de la corriente principal con el fin de afinar el enfoque y el método en función del entorno local. Por ejemplo, si bien los análisis cuantificados y los de impacto educativo imparciales se ven favorecidos y financiados, en gran parte acríticamente, a la evaluación participativa, la observación etnográfica, y la evaluación contexto-contingente se les otorgan regularmente baja prioridad.

De este modo, la combinación de la ayuda exterior y las funciones de investigación encargadas de difundir a nivel mundial no sólo las interpretaciones particulares de la educación y el desarrollo, sino también cómo se crean, revisan y refinan esos entendimientos. De manera efectiva, la crisis financiera y el ajuste estructural han fortalecido y afianzado la globalización de una especie particular de ciencia social.

La mistificación de los conocimientos y las relaciones de poder

Llama la atención que los estudiosos individuales puedan orientar su trabajo de manera muy diferente en el ámbito académico y en el financiero-intelectual de operación. En el primer caso, la correspondiente audiencia es institucional y disciplinaria, pares académicos, y rectores y decanos de universidades; mientras que en el segundo, los funcionarios de la agencia empleadora constituyen la audiencia que importa. Es más probable que ellos hayan compartido las preferencias sobre el método, el enfoque y las conclusiones que el cuerpo general de académicos. Mucho más fácil de lo que es posible en la mayoría de las universidades e institutos de investigación, los organismos de financiación pueden terminar fácilmente su relación con un académico en particular.

Como la investigación se convierte cada vez más en un proceso de propiedad, el proceso de creación de conocimiento se oscurece, mistificando las relaciones de poder incrustadas en la investigación y, por tanto, en los programas que apoya. Las relaciones de poder que pudieran ser consideradas como profundamente problemáticas, si se observaran detenidamente están tan inmersas en las prácticas cotidianas que se vuelven invisibles. Tal vez no del todo conscientes de su propio papel, los académicos se convierten en defensores, no sólo para determinados entendimientos de desarrollo y subdesarrollo, sino también para un tipo particular de orden global.

Educación y Desarrollo

¿Cuál es el progreso, entonces, en estas últimas pocas décadas? El Banco Mundial sugiere con regularidad que sabemos más sobre la educación y el desarrollo gracias a una base de investigación mejorada y expandida. Las escuelas, por su parte, siguen superpobladas y mal equipadas y, en muchos países pobres, la educación para todos sigue siendo un sueño lejano. Muchos de los que llegan a la escuela aprenden poco. Las organizaciones internacionales y las autoridades nacionales son, al parecer, incapaces de traducir un mayor conocimiento en prácticas útiles y sostenibles de manera sistemática y confiable.

Claramente, las causas y efectos son muy difíciles de establecer en la educación, que es una intrincada red de procesos, algunos integralmente relacionados y otros lejanamente conectados. Por ello, no es de extrañar que las relaciones entre las reformas curriculares con apoyo de fondos de ayuda y las reformas instruccionales por un lado, y los resultados específicos del desarrollo por el otro, son complejas y difíciles de discernir. Los vínculos entre la educación y el desarrollo son en general aún más difíciles de establecer. Por muy difícil que sea el reto, sin embargo, es esencial inquirir sobre las consecuencias de los programas de asistencia a la educación, tanto las positivas como las negativas.

Hay que tener en cuenta que en los debates sobre la ayuda a la educación, su valor real para los destinatarios aún no está claro. Si bien la asistencia extranjera se presenta generalmente como una transferencia de recursos de los países más ricos a los menos ricos, los críticos regularmente denuncian que la ayuda resulta en una red de flujo de capitales. La transferencia real es menor que la cantidad total de asistencia, ya que gran parte de esa ayuda recibida debe ser gastada en productos, servicios y personal del país que la ha concedido y, además, su utilización puede dar pie a otras salidas (por ejemplo, los gastos de mantenimiento y combustible de vehículos incluidos en la ayuda). Se ha producido, al parecer, muy poco análisis acerca de los supuestos beneficios del auxilio para la educación. La brecha, aparentemente en expansión, entre los países más y menos ricos, la creciente carga de la deuda de muchos de los países más pobres del mundo, y el dramático

aumento de la dependencia de la ayuda, impugnan los alegatos sobre la transferencia de recursos. Correr por la vía rápida hacia la dependencia planificada, seguramente no es una estrategia de desarrollo viable.

Parece claro que la reforma eficaz de la educación requiere agendas e iniciativas con fuertes raíces locales y una amplia participación de las personas con un interés en los resultados, incluyendo no sólo a los funcionarios, sino también a los estudiantes, padres, maestros y comunidades. A menos que los beneficiarios de la reforma educativa se conviertan en sus portadores, es probable que nazca muerta. Las agencias externas pueden apoyar este proceso sólo cuando conciban su papel en términos de cooperación para el desarrollo, en lugar de proporcionar filantropía o determinar las direcciones. La investigación importa aquí. Muchos estudios sobre la educación y el desarrollo y sus recomendaciones en la práctica, no funcionan para fomentar y facilitar el diálogo, sino que lo socavan y desalientan. Con objeto de brindar resultados claros y firmes, anuncian y pronuncian. Fijan términos. Declaran. Al abrigo de lenguaje especializado y de las restricciones de confidencialidad, siguen siendo, en gran parte, inaccesibles fuera de un círculo muy pequeño. Aunque se habla de la construcción de las capacidades, con demasiada frecuencia incapacitan.

Notas

- 1 Philip G. Altbach, "Patterns in Higher Education Development: Toward the Year 2000", en *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*, ed. Robert F. Arnove, Philip G. Altbach, y Gail P. Kelly (Albany: State University of New York Press, 1992), 39–55.
- 2 Altbach, "Patterns in Higher Education Development", 44.
- 3 Una perspectiva desarrollada por Samir Amin, de trabajos anteriores, *Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment* (New York: Monthly Review Press, 1974) y *Unequal Development: An Essay on the Social Formation of Peripheral Capitalism* (New York: Monthly Review Press, 1976), a través de publicaciones más recientes — por ejemplo, *Empire of Chaos* (New York: Monthly Review Press, 1992) y *Obsolescent Capitalism* (London: Zed Books, 2003).

- 4 Como, por ejemplo, el ensayo de la Comisión Gulbenkian sobre la restructuración de las ciencias sociales, presidida por Immanuel Wallerstein, *Open the Social Sciences: Report of the Gulbenkian Commission on the Restructuring of the Social Sciences* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1996).
- 5 Martin Carnoy, "Education and the Transition State", en Martin Carnoy y Joel Samoff, *Education and Social Transition in the Third World* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990), 91ff. y no 12.
- 6 Martin Carnoy, *The State and Political Theory* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984); y Martin Carnoy, "Education and the State: From Adam Smith to Perestroika," en *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*, ed. Robert F. Arnove, Philip G. Altbach, y Gail P. Kelly (Albany: State University of New York Press, 1992), 143–59.
- 7 Samuel Bowles y Herbert Gintis, "Education as a Site of Contradictions in the Reproduction of the Capital-Labor Relationship: Second Thoughts on the Correspondence Principle", *Economic and Industrial Democracy* 2 (1981): 223–42.
- 8 John Boli, Francisco O. Ramirez, y John W. Meyer, "Explaining the Origins and Expansion of Mass Education", *Comparative Education Review* 29 (1985): 145–70; Francisco O. Ramirez y John Boli, "The Political Construction of Mass Schooling: European Origins and Worldwide Institutionalization", *Sociology of Education* 60 (1987): 2–17.
- 9 Por ejemplo, Alex Inkeles y David Smith, *Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974).
- 10 Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System; Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century* (New York: Academic Press, 1974); Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600–1750* (New York: Academic Press, 1980); Immanuel Wallerstein, *The Modern World System III: The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730–1840s* (San Diego, CA: Academic Press, 1989).
- 11 Robert F. Arnove y Edward H. Berman, "Neocolonial Policies of North American Philanthropic Foundations," (Paris: World Congress of Comparative Education, 1984);

Robert F. Arnove, “The Ford Foundation and the Transfer of Knowledge: Convergence and Divergence in the World System,” *Compare* 13, no. 1 (1983): 17–18; Robert F. Arnove, ed., *Philanthropy and Cultural Imperialism: The Foundations at Home and Abroad* (Boston: Hall, 1980); Edward H. Berman, *The Ideology of Philanthropy: The Influence of the Carnegie, Ford, and Rockefeller Foundations on American Foreign Policy* (Albany: State University of New York Press, 1983). Véase también F. X. Sutton, “The Ford Foundation’s Transatlantic Role and Purposes, 1951–1981,” *Review* 24, no. 1 (2001): 77–104.

- 12 El patrón de variables de Talcott Parson proporcionó legitimidad científica para esa diferenciación; ver *Structure and Process in Modern Societies* (New York: Free Press, 1963). Valentin Y. Mudimbe explora cómo aquellos que se veían a sí mismos como modernos necesitaban a “otro” para definirse, inventándolo como necesario, en *The Invention of Africa: Gnosis, Philosophy, and the Order of Knowledge* (Bloomington: Indiana University Press, 1988), y *The Idea of Africa* (Bloomington: Indiana University Press, 1994). Achille Mbembe, *On the Postcolony* (Berkeley: University of California Press, 2001) y Jacques Depelchin, *Silences in African History: Between the Syndromes of Discovery and Abolition* (Dar es Salaam: Mkuki na Nyota Publishers, 2005), han desarrollado esa perspectiva.
- 13 Por ejemplo, “Algunos estados no son aptos aún para gobernarse a sí mismos”, Paul Johnson, “Colonialism’s Back—and Not a Moment Too Soon”, *New York Times Magazine*, 13 Abril 1993, 23. Véase también Robert D. Kaplan, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War* (New York: Random House, 2000) y Michael Ignatieff, *Empire Lite* (Toronto: Penguin, 2004).
- 14 Newt Gingrich, Presidente de la Cámara de Representantes de EE.UU., 7 de junio, 1995, citado por the *New York Times*, 8 de junio, 1995. El triunfalismo de EE.UU. persiste. En los debates presidenciales del 2008: John McCain “Pero el hecho es que, América es la mayor fuerza para el bien en la historia del mundo”. Barrack Obama, “Ahora, el senador McCain y yo sí estamos de acuerdo, esta es la más grande nación en la tierra. Nosotros somos una fuerza de bien en el planeta.” (<http://www.debates.org/index.php?page=october-7-2008-debate-transcrip> [2012.05.31]).
- 15 Adam Przeworski, “The Neoliberal Fallacy”, *Journal of Democracy* 3, no. 3 (Julio 1992): 45–59.

- 16 Banco Mundial, *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead Summary* (Washington, D.C.: Author, 1994), 10–13, basado en el reporte completo, World Bank, *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead* (Washington, D.C.: Author, 1994), 184–96.
- 17 Banco Mundial, *Education: Sector Policy Paper* (Washington, D.C.: Author, 1980), 79.
- 18 World Bank, *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review* (Washington, D.C.: Author, 1995), *Education Sector Strategy* (Washington, D.C.: Author, 1999), y *Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development. World Bank Education Strategy 2020* (Washington: Author, 2011).
- 19 Karen Mundy, “Educational Multilateralism in a Changing World Order: UNESCO and the Limits of the Possible,” *International Journal of Educational Development* 19, 1 (Enero 1999): 27–52.
- 20 Joel Samoff, “Education Sector Analysis in Africa: Limited National Control and Even Less National Ownership,” *International Journal of Educational Development* 19, nos. 4–5 (Julio–Septiembre 1999): 249–72, y “From Funding Projects to Supporting Sectors? Observations on the Aid Relationship in Burkina Faso,” *International Journal of Educational Development* 24, no. 4 (Julio 2004): 397–427.
- 21 World Education Forum, *The Dakar Framework for Action* (Paris: UNESCO, 2000), [http://www.unesco.org/education/efa/wef_2000/index.shtml (2012.06.01)]. Con sus oficinas en la UNESCO, la unidad de monitoreo global EFA, produce evaluaciones anuales del avance y los problemas, comenzando por UNESCO, *Education for All: Is the World on Track?* (Paris: Author, 2002) [<http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/> (2012.06.01)]. Rosa Maria Torres proporciona una perspectiva perspicaz y crítica sobre las conferencias de 1990 y 2000: *One Decade of Education for All: The Challenge Ahead* (Buenos Aires: IIEP/UNESCO, 2000), y *What Happened at the World Education Forum?* (Buenos Aires: 2000) [<http://www.fronesis.org/documentos/whathappendatdakar.pdf> (2012.06.01)].
- 22 The Education for All Global Monitoring Reports (n. 23) suministra data sobre el flujo de ayuda a la educación, y la brecha persistente entre las necesidades proyectadas y la recauda-

- ción, no obstante las promesas de los países ricos de que en los países con una estrategia de EPT efectiva, la falta de fondos no debía impedir los objetivos. Investigaciones anteriores de requerimientos de ayuda planificados por la EPT, incluyen las de Paul Bennell y Dominic Furlong, “Has Jomtien Made Any Difference? Trends in Donor Funding for Education and Basic Education since the Late 1980s”, IDS Working Paper 51, Sussex, 1997; Christopher Colclough y Samer Al-Samarrai. “Achieving Schooling for All: Budgetary Expenditures on Education in Sub-Saharan Africa and South Asia”, *World Development* 28, no. 11 (2000): 1927–44.
- 23 Noel F. McGinn, ed., *Crossing Lines: Research and Policy Networks for Developing Country Education* (Westport, CT: Praeger, 1996).
- 24 Edmundo F. Fuenzalida, “The Reception of ‘Scientific Sociology’ in Chile”, *Latin American Research Review* 18, no. 2 (1983): 95–112.
- 25 UNESCO. *Reaching the Marginalized. EFA Global Monitoring Report 2010*, estimó que para alcanzar los objetivos de la EPT del año acordado 2015, requeriría de, por lo menos, \$16 billones anuales de apoyo externo, mucho más de la ayuda actual para la educación básica (\$3 billones) (Paris: UNESCO, 2010). [<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606E.pdf> (2012.06.01)].
- 26 *Local Solutions to Global Challenges: Toward Effective Partnership in Basic Education. Uganda Case Study* (The Hague: Netherlands Ministry of Foreign Affairs for the Consultative Group of Evaluation Departments, 2003). [<http://www.oecd.org/dataoecd/6/21/35148753.pdf> (2012.06.01)].
- 27 Reseñado en Joel Samoff, ed., *Coping with Crisis: Austerity, Adjustment, and Human Resources* (London: Cassell/UNESCO, 1994).
- 28 Joel Samoff con Suleman Sumra, “From Planning to Marketing: Making Education and Training Policy in Tanzania”, en *Coping with Crisis*, ed. Samoff, 134–72.
- 29 Examiné las exitosas propuestas para la formulación de políticas educativas en Joel Samoff, “Education Policy Formation in Tanzania: Self-Reliance and Dependence”, en *Education Policy Formation in Africa: A Comparative Study of Five Countries*, ed. David R. Evans

- (Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, 1994), 85–126. Casos de estudio adicionales de formulación de políticas educativas en África se reportan en la Asociación para el Desarrollo de la Educación Africana, *Formulating Education Policy: Lessons and Experiences from Sub-Saharan Africa* (Paris: Association for the Development of African Education, 1996).
- 30 Expresidente Arias de Costa Rica, citado en Martin Carnoy y Carlos A. Torres, “Educational Change and Structural Adjustment: A Case Study of Costa Rica”, en *Coping with Crisis*, ed. Samoff, 92.
- 31 Michel Carton y Pape N’Diaye Diouf, con Christian Comeliau, “Budget Cuts in Education and Training in Sénegal: An Analysis of Reactions”, en *Coping with Crisis*, ed. J. Samoff, 121–33.
- 32 Joel Samoff y Bidemi Carrol, *From Manpower Planning to the Knowledge Era: World Bank Policies on Higher Education in Africa* (Paris: UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge, 2004), 20–23. [<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001347/134782eo.pdf> (2012.06.01)].
- 33 Asamblea de las Naciones Unidas, Resolución A/56/326, 6 Septiembre 2001.
- 34 Para documentos básicos, procedimientos de monitoreo, reuniones, y más, véase la página web del Foro de Educación Mundial: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/> (2012.06.01).
- 35 Banco Mundial, *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education* (Washington, D.C.: Author, 2002). Para la fundación Partnership for Higher Education in Africa mencionada arriba (2000–2010), véase <http://www.foundation-partnership.org/linchpin/index.php> (2012.06.01).
- 36 Entre los más conocidos están: Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE); Monitoring Learning Achievement (MLA) (UNESCO/UNICEF); Program for International Student Assessment (PISA) (OECD); Programme d’Analyse des Systèmes éducatifs des pays de la CONFEMEN (PASEC) (Confemen); Southern African Consortium for Monitoring Educational Quality (SACMEQ); Trends

in International Mathematics and Science Study (TIMSS) and Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS).

- 37 Para obtener una visión global detallada y crítica, véase la serie de Manuel Castells sobre *The Information Age: Economy, Society and Culture* (Oxford: Blackwell), *The Rise of the Network Society* (I, 1997), *The Power of Identity* (II, 1997), y *End of Millennium* (III, 1998).
- 38 Banco Mundial, *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development* (Washington, D.C.: Oxford University Press for the World Bank, 1999). Véase también el Portal de Desarrollo (www.developmentgateway.org/) y la Universidad Africana Virtual (www.avu.org/). Para una visión general de las críticas, ver Alex Wilks, *A Tower of Babel on the Internet? The World Bank's Development Gateway* (London: Bretton Woods Project, 2001). Esa ponencia y una discusión en vivo, están disponibles en: www.brettonwoodsproject.org.
- 39 James D. Wolfensohn, "The Challenge of Inclusion", Discurso ante la Junta de Gobernadores, Hong Kong, China, 23 Septiembre 1997, 14.
- 40 Joel Samoff y Nelly P. Stromquist, "Managing Knowledge and Storing Wisdom? New Forms of Foreign Aid?", *Development and Change* 32, no. 4 (Septiembre 2001): 631–56. Véase también Rosa-Maria Torres, "Knowledge-Based International Aid: Do We Want It, Do We Need It?" en *Development Knowledge, National Research and International Cooperation*, ed. Wolfgang Gmelin, Kenneth King, y Simon McGrath (Edinburgh: Centre of African Studies, University of Edinburgh, 2001), 103–24.
- 41 Citando a Mark Blaug, *World Bank, Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review* (Washington, D.C.: World Bank, 1995), 21. La cita adjunta a esta tajante afirmación (Mark Blaug, "The Empirical Status of Human Capital Theory: A Slightly Jaundiced Survey", *Journal of Economic Literature* 14 [1976]) es engañosa, ya que Blaug escribe –por ejemplo, "Where Are We Now in the Economics of Education?" *Economics of Education Review* 4, no. 1 (1985): 17–28– rechazando los elogios no calificados y muchos otros usos comunes de la teoría del capital humano.
- 42 "Asia de Este" es una referencia recurrente en *Priorities and Strategies for Education*, presumiblemente usada no para referirse a una región geográfica sino a los países (y al tiempo de la colonia) ampliamente reconocidos por haber experimentado un rápido crecimiento económico: Singapur, Corea del Sur, Taiwán, y Hong Kong. Los análisis críticos que resaltan

el papel central del estado en estos países y la recesión asiática más reciente y la crisis de la moneda, aparentemente no han modificado las opiniones al respecto.

- 43 Autoridad del Desarrollo de Ultramar, *Into the Nineties: An Education Policy for British Aid* (London: Author, 1990), 7. Para el uso del análisis de la tasa de retorno para llegar a la conclusión opuesta –en Kenia, la educación secundaria, no la primaria, tiene la más alta tasa de retorno– ver John B. Knight y Richard H. Sabot, *Education, Productivity, and Inequality: The East African Natural Experiment* (Oxford: Oxford University Press/World Bank, 1990).
- 44 Aun cuando las agencias de ayuda acentúan la viabilidad y la practicidad, sus propios estudios son criticados regularmente por su desatención al contexto y a la viabilidad. El primero funciona para limitar la crítica y la innovación, mientras que la segunda les permite promover las recomendaciones generales a través de diversos escenarios.
- 45 Las consideraciones generales, las reglas de aceptabilidad y documentos relacionados para HIPC están en www.worldbank.org/hipc/. Información similar para FTI/Alianza Mundial por la Educación está en <http://www.globalpartnership.org/media/Misc./FinalGuidelineEducationPlanDevelopmentGrant.pdf>. Para Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza, incluyendo el enorme libro de instrucciones, véase www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp [2012.06.01]. Tenga en cuenta que, en la práctica, la mayoría de los proveedores de ayuda requieren extensa documentación de este tipo.
- 46 La literatura sobre ayuda extranjera se ha expandido rápidamente. Entre los críticos más agudos están varios altos ex-funcionarios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Puntos de partida: Steve Berkman, *The World Bank and the Gods of Lending* (Sterling, VA: Kumarian Press, 2008); William Russell Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: Penguin Press, 2006); David Ellerman, *Helping People Help Themselves: From the World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance. Evolving Values for a Capitalist World* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005); Jonathan Glennie, *The Trouble With Aid: Why Less Could Mean More for Africa* (London: Zed Press, 2008); Jeremy Gould, editor. *The New Conditionality: The Politics of Poverty Reduction Strategies* (London: Zed Books, 2005); Richard Joseph and Alexandra Gillies, editors. *Smart Aid for African Development* (Boulder: Lynne Rienner, 2009); Joanna Macrae et al., *Aid to "Poorly Performing" Countries: A Critical Review of Debates and Issues* (London: Overseas Development Institute, 2004);

Akanksha A. Marphatia y David Archer, *Contradicting Commitments: How the Achievement of Education for All Is Being Undermined by the International Monetary Fund* (London: ActionAid, 2005); Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa* (New York: Farrar, Straus y Giroux, 2009); John Perkins, *Confessions of an Economic Hit Man* (New York: Plume/Penguin, 2004). Judith Randel, Tony German, y Deborah Ewing, editores, *The Reality of Aid 2004: An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. Focus on Governance and Human Rights* (London: Zed Books, 2004). Roger Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?* (New York: Oxford University Press, 2007); Joseph E. Stiglitz, *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development* (Oxford: Oxford University Press, 2006); Patrick Watt. *Fast Track or Back Track? The Education Fast Track Initiative: Make or Break for the Monterrey Consensus* (London: ActionAid, 2003).

- 47 Entre las críticas examinadas: Steven J. Klees, Joel Samoff, y Nelly P. Stromquist, editores, *The World Bank and Education: Critiques and Alternatives* (Rotterdam: Sense Publishers, 2012); Birgit Brock-Utne, “Education Policies for Sub-Saharan Africa as Viewed by the World Bank: A Critical Analysis of World Bank Report No. 6934”, en *Education in Africa: Education for Self-Reliance or Recolonization?* (Oslo: Universitetet I Oslo, 1993); Christopher Colclough, “Who Should Learn to Pay? An Assessment of Neo-Liberal Approaches to Education Policy”, en *States or Markets? Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*, ed. Christopher Colclough y James Manor (Oxford: Clarendon, 1991), 197–213; Christopher S. Collins y Alexander W. Wiseman, editores. *Education Strategy in the Developing World: Revising the World Bank’s Education Policy* (Emerald Group Publishing, 2012); Stephen P. Heyneman, “The History and Problems in the Making of Education Policy at the World Bank 1960–2000”, *International Journal of Educational Development* 23, (2003): 315–37; Phillip W. Jones, “Taking the Credit: Financing and Policy Linkages in the Education Portfolio of the World Bank”, *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*, editor Gita Steiner-Khamsi (New York: Teachers College Press, 2004), 188–200; Joel Samoff, “The Reconstruction of Schooling in Africa”, *Comparative Education Review* 37, no. 2 (Mayo 1993): 181–222; y Joel Samoff, “Which Priorities and Strategies for Education?” *International Journal of Educational Development* 16, no. 3 (Julio 1996): 249–71.
- 48 Para un inventario detallado y consideraciones analíticas generales de estudios llevados a cabo en el contexto de las relaciones de ayuda, ver Joel Samoff, con N’Dri Thérèse Assié-Lumumba, *Analyses, Agendas, and Priorities in African Education: A Review of Externally Initiated, Commissioned, and Supported Studies of Education in Africa, 1990–1994* (Paris:

- UNESCO, 1996). El Grupo de Trabajo en el Análisis del Sector Educación ADEA apoyó diversos informes nacionales de estos estudios, incluyendo Burkina Faso, Ghana, Lesotho, y Zimbabwe.
- 49 Joel Samoff, “Research Shows That...: Creating the Knowledge Environment for Learning for All”, en *The World Bank and Education: Critiques and Alternatives*, eds. Steven J. Klees, Joel Samoff, y Nelly P. Stromquist, 143-57.
- 50 Para una perspectiva general, véase Joel Samoff, “Chaos and Certainty in Development”, *World Development* 24, no. 4 (Abril 1996): 611-33. Abhijit Banerjee et al., *An Evaluation of World Bank Research, 1998-2005* (Washington: World Bank, 24 September 2006 provee una detallada evaluación que da luces sobre las presiones institucionales que pueden socavar la calidad de la investigación. [http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1109362238001/726454-1164121166_494/RESEARCH-EVALUATION-2006-Main-Report.pdf (2012.06.02)].
- 51 Para un desarrollo completo y ejemplos de este argumento, véase Joel Samoff, “The Facade of Precision in Education Data and Statistics: A Troubling Example from Tanzania”, *Journal of Modern African Studies* 29, no. 4 (Diciembre 1991): 669-89.
- 52 Problemas con la data reportada y sus causas principales son bien conocidas. Las deficiencias básicas de la data son a menudo compuestas por un uso no cuidadoso de lo que está disponible (por ejemplo, asumir que las asignaciones presupuestadas son aproximadamente iguales a los gastos reales o comparar la data del presupuesto de un año con la data de los gastos de otro año).
- 53 Aquí combiné la investigación comisionada (estudios iniciados y financiados por una agencia extranjera) y la consultoría (individual y, ocasionalmente, contratos institucionales por servicios prestados) porque ese es el uso común entre los profesionales. Para el alcance de la investigación educativa fuera de circulación sobre África, ver Richard Maclure, “No Longer Overlooked and Undervalued? The Evolving Dynamics of Endogenous Educational Research in Sub-Saharan Africa”, *Harvard Educational Review* 76, no. 1 (Primavera 2006): 80-109.

Capítulo Tres

El Estado, los Movimientos Sociales, y la Reforma Educativa

Raymond A. Morrow y Carlos Alberto Torres

La tarea de este capítulo es examinar la relación entre el Estado, los movimientos sociales y la educación desde una perspectiva comparada. A pesar de que esta constelación de problemas puede parecer un fundamento claro para entender la educación comparada, las relaciones entre los movimientos sociales y la educación rara vez han sido explícitamente abordadas teóricamente (a diferencia de los estudios de casos individuales), y mucho menos en relación a las teorías del Estado.¹ En la primera sección, se presenta el problema del Estado, que culmina con una concepción de la teoría crítica del Estado que vamos a utilizar como marco para el análisis de dos orientaciones políticas divergentes a fin de comprender el Estado y la educación: el modelo de Estado del bienestar clásico y el modelo de Estado neoliberal (o en los Estados Unidos, neoconservador) como alternativa al primero. A continuación, vamos a introducir la teoría de los movimientos sociales, prestando especial atención al contraste entre los “viejos” y los “nuevos” movimientos sociales. A diferencia de la forma basada en el tipo de movimientos tradicionales de la clase obrera que fueron cruciales para la institucionalización de la educación de masas, los nuevos movimientos sociales clasistas que discutiremos, tienen diferentes implicaciones para la política educativa, sobre todo para las luchas por los contenidos curriculares

y la organización del aprendizaje. Por último, vamos a sugerir que el impacto de la globalización constituye un reto para la comprensión de los contextos cambiantes de la política educativa y su relación con los movimientos sociales y estatales. La discusión versará principalmente en ejemplos de investigaciones basadas en experiencias europeas, norteamericanas y latinoamericanas, centrando inicialmente la atención en el contexto clásico del Estado del bienestar en las sociedades avanzadas, para luego pasar a cuestiones relativas a las diferencias Norte-Sur bajo el encabezado de la globalización.

Antes de entrar en los movimientos sociales y el Estado, hay que situar el tema en el contexto más amplio de las teorías de los cambios sociales y culturales, atendiendo especialmente a la relación entre la educación y la reproducción cultural, un tema abordado por primera vez por el notable sociólogo francés Pierre Bourdieu.² Las teorías de la llamada reproducción cultural causan dudas sobre la posibilidad de un cambio significativo y cualitativo, dado que a pesar de los cambios cosméticos producidos por la reforma educativa, las instituciones de dominio siguen reproduciendo el orden dominante de las clases sociales. En consecuencia, la tradición marxista ha argumentado que sólo una revolución de la clase obrera podría romper el ciclo de la reproducción cultural capitalista. Por otra parte, diversas teorías democráticas críticas y radicales han argumentado que bajo las condiciones adecuadas, los movimientos sociales pueden romper suficientemente los procesos de reproducción cultural para dar lugar a políticas estatales que puedan originar cambios cualitativos acumulados. Al mismo tiempo, sin embargo, tales enfoques críticos sí reconocen que los reportes oficiales de las progresivas historias de ostensibles “reformas” son, por lo general, ideológicamente engañosas, ya que a menudo enmascaran la reproducción continua del poder y los intereses del capital cultural de los profesionales expertos en la materia.³ Se puede ubicar la presente discusión en este último contexto, como una exploración de las condiciones de posibilidad bajo las cuales los movimientos sociales contribuyen a establecer políticas de innovación – especialmente en educación– con efectos transformativos duraderos tanto para el reconocimiento democrático, como para la redistribución.

Teorías del Estado

El estudio de las teorías del Estado se complica por la existencia de dos tradiciones muy distintas de investigación: la filosofía política normativa que consiste principalmente en la justificación de las formas ideales de gobierno, y los estudios más empíricos y sociológicos de las condiciones socioeconómicas que hacen posible y limitan las acciones de determinados tipos de Estados (es decir, aristocrático, democrático, etc.). Por ejemplo, los debates dominantes acerca de la concepción liberal del Estado que informa los debates oficiales y la curricula escolar, se basan principalmente en el enfoque de la filosofía política. En consecuencia, las instituciones democráticas se identifican con la democracia “formal”, por ejemplo, con el voto como la base para la participación, la separación de poderes (ejecutivo, judicial, legislativo). Por consiguiente, se puede suponer que las democracias “avanzadas” existentes han alcanzado los ideales de la teoría democrática.

Sin embargo, la teoría democrática normativa, tal como se practica en la teoría política académica, toma un número de diferentes formas que son más críticas a las limitaciones de la democracia liberal existente. Por ejemplo, las teorías de democracia comunitaria lamentan los efectos del individualismo excesivo, mientras que las teorías liberales y neoliberales critican los efectos de la expansión de los poderes del Estado. Aun cuando se reconoce el carácter “elitista” de la democracia en la práctica, se sugiere que esa desigualdad es funcionalmente necesaria para mantener el orden social. Pero estas teorías democráticas académicas tienden a compartir un foco en cuestiones normativas y en los ideales democráticos.

Por el contrario, la segunda tradición de investigación vinculada a la tradición de la sociología política que se remonta al filósofo francés de la Ilustración Montesquieu, comienza con un análisis empírico que inicialmente es externo a la cuestión de los valores o instituciones estatales existentes: ¿qué tipo de economía, factores sociales y culturales permiten tener ciertos valores y construir determinadas instituciones políticas? Aquí la cuestión de los ideales políticos se puede discutir sólo tomando en cuenta las condiciones sociales reales que hacen a la auténtica democracia posible. Por ejemplo, una sociedad basada en la producción esclavista puede, sólo

con gran dificultad, llegar a ser plenamente democrática. La paradoja de la democracia griega era que estaba reservada para los ciudadanos varones de la *polis*, con exclusión de todos los demás. En las sociedades modernas, la tradición marxista fue pionera en un análisis que pone en duda la capacidad de la economía capitalista para producir un Estado verdaderamente democrático, en el supuesto de que la clase capitalista dominante retiene el control final. Desde esta perspectiva, por lo tanto, la “democracia formal” es una ilusión ideológica porque oscurece cómo la acción del Estado está siempre limitada por el imperativo de la reproducción social y cultural de clase. Por otra parte, esta actitud tiende a desestimar la discusión en torno a cuestiones de valores y alternativas reformistas como una distracción ideológica, en el supuesto de que la democracia auténtica se pueda construir a través de la abolición del modo de producción capitalista.

La teoría crítica del Estado que nutre la presente discusión, aún cuando toma algunas ideas de las tradiciones marxistas y neo-marxistas, le da prioridad a aquellas formas de la sociología política que proporcionan una visión más matizada y diferenciada acerca de cómo los conflictos y las contradicciones sociales pueden contener o activar la acción y la autonomía del Estado.⁴ El trabajo pionero del sociólogo alemán Max Weber, es de importancia crucial para la teoría crítica del Estado, especialmente para lo que más tarde fue la tradición de la teoría social crítica de la Escuela de Frankfurt, culminando en Habermas y Claus Offe, y en las formas conexas de investigación más especializadas. Una influencia más reciente incluye la teoría del poder de Michel Foucault. Esta tradición se mantiene sobre el análisis marxista del supuesto de que hay fuentes invisibles de poder que sólo pueden ser analizadas a través del análisis estructural, aunque este mismo análisis se complementa con preocupaciones concernientes a la agencia y la diversidad de las formas de resistencia (por ejemplo, los movimientos sociales) más allá de la tradicional clase obrera.^{5,6} Así mismo, las teorías críticas del Estado toman muy en serio la necesidad de conciliar la incompatible normativa, las demandas de valores de los grupos contendientes, así como el punto de referencia necesario para la realización de la deliberación democrática exitosa.

Para aclarar aún más las implicaciones de la teoría crítica del Estado para la política educativa, es necesario examinar más a fondo su análisis del poder

invisible y la crítica a las formas existentes de la teoría democrática pluralista. Un concepto fundamental para ello es la distinción entre el Estado y la sociedad civil integrada por asociaciones de voluntarios no estatales, como los grupos religiosos, los sindicatos, y las organizaciones sin fines de lucro relacionadas con una variedad de intereses de grupos que van desde la protección del medio ambiente hasta la salud. Por un lado, la democratización depende de la fuerza relativa de la sociedad civil, proporcionando una barrera entre el poder estatal directo y los individuos. Por otro lado, el Estado también tiene una función de distinción en la mediación de las relaciones entre la sociedad civil y los grupos económicos y sociales dominantes. Así, la teoría crítica del Estado difiere radicalmente de los conceptos clásicos de régimen político, gobierno o poder público que se encuentran en la teoría democrática pluralista. Su utilidad se basa en la forma en que la noción de Estado incluye la idea de la condensación del poder y la fuerza en la sociedad, un proceso que hace que los niveles más profundos de dominación se invisibilicen. El ejercicio del poder del Estado se produce a través de la ejecución de acciones y coacciones de potestad sobre la sociedad civil (es decir, las instituciones no estatales y las asociaciones voluntarias) por medio de aparatos estatales especializados. Esta noción de la condensación del poder también se refiere a otro aspecto central del Estado —la noción de que éste puede ejercerlo de forma relativamente autónoma. Esta facultad puede, pues, ser independiente de los principales actores sociales (y no sólo representar sus intereses acumulados), aunque en ocasiones el Estado la practica de acuerdo a intereses particulares representados en la sociedad, por ejemplo, la acción del Estado a favor de élites específicas. Así, este poder puede reflejar un determinado proyecto político, una alianza de clases, o una coalición de intereses económicos, sociales, culturales o morales determinados. El Estado aparece como una alianza o un pacto de dominación.⁷

Desde la perspectiva de la teoría crítica del Estado, vinculando ideas neo-marxista y weberianas —teorías que sirven de base a la siguiente discusión— el Estado es también un espacio de confrontación de proyectos políticos contradictorios. En un escenario de confrontación, no sólo se reflejan las vicisitudes de las luchas sociales y las tensiones inherentes a los acuerdos y desacuerdos entre las fuerzas sociales, sino que también se

reflejan las contradicciones y dificultades de llevar a cabo acciones unificadas y coherentes que estén dentro de los parámetros de un determinado proyecto político. Toda política pública, a pesar de que es parte de un proyecto de dominación, refleja un escenario de lucha y es una caja de resonancia de la sociedad civil y sus tensiones inherentes, las contradicciones, los acuerdos políticos y los desacuerdos. Más allá de las relaciones de clase, este enfoque tiene necesariamente en cuenta otras fuentes importantes de conflictos relacionados con la raza, el origen étnico, el género, la ubicación geográfica, o las diferencias éticas, morales o religiosas que requieren ser legisladas, sancionadas, administradas y castigadas por el Estado.

Según Claus Offe, tal vez el líder alemán pionero de la teoría crítica del Estado, uno de los temas centrales relacionados con el Estado es la contradicción entre la necesidad de la acumulación capitalista y la legitimidad del propio sistema capitalista.⁸ Para Offe, el Estado es un mediador en la crisis del capitalismo, y adquiere funciones específicas en la mediación de las contradicciones básicas del capitalismo —la creciente socialización de la producción y la apropiación privada de la plusvalía. Para medir esta contradicción fundamental, el Estado está obligado a aumentar sus funciones institucionales, un proceso especialmente evidente en el campo de la educación.⁹

Para Offe, el Estado es un sistema administrativo autorregulado que refleja un conjunto de reglas institucionales, normas y convenciones que se han desarrollado históricamente en las sociedades capitalistas. Por otra parte, el Estado capitalista no necesariamente responde directamente a quienes ejercen temporalmente el poder (el gobierno de un régimen o partido político en particular), ni responde directamente a los dictados de determinados sectores sociales (intereses económicos) o clases dominantes. Teniendo en cuenta que el Estado aparece como un pacto de dominación que media e intenta evitar que las crisis recurrentes del sistema capitalista afecten las condiciones de producción y reproducción de ese sistema, el punto de vista de clase del Estado no representa intereses sectoriales específicos, ni refleja las políticas de las clases dominantes o de un determinado grupo político que puedan controlar las instituciones gubernamentales.¹⁰

En suma, el Estado, como un pacto de dominación y un sistema administrativo autorregulado, juega un papel central como mediador en el

contexto de la crisis del capitalismo, especialmente en relación a las contradicciones entre acumulación y legitimación democrática. La discusión de las teorías del Estado es particularmente importante para la educación por varias razones. En primer lugar, los orígenes y las características específicas de la educación pública de masas sólo pueden entenderse en relación con una teoría del Estado y de su relación con los movimientos sociales. En segundo lugar, la definición, la interpretación y el análisis de los problemas educativos actuales y sus soluciones, dependen en gran medida de las teorías del Estado que justifican y sustentan el diagnóstico y la solución. Por último, las nuevas formas de intervención estatal, a menudo definido como el Estado neoliberal, reflejan un cambio sustancial en la lógica de la acción pública y la participación del Estado en el contexto de la globalización. Al mismo tiempo, este cambio en las peculiaridades del Estado, también puede reflejar las nuevas visiones sobre la naturaleza y los límites del pacto democrático, además del carácter y del papel de la educación y de la política educativa en la propagación global del capitalismo.¹¹ Desde la perspectiva de la teoría crítica, las implicaciones de la normativa de la erosión de la democratización, se han discutido en términos de la noción de disminución de la esfera pública democrática.¹²

Las dos secciones siguientes discuten dos visiones y prácticas antinómicas del Estado –el Estado de bienestar clásico y el Estado neoliberal– que ofrecen distintas opciones en materia de políticas educativas. Posteriormente, mediante un enfoque político de la economía de la educación, vinculamos la discusión del Estado neoliberal a la globalización del capitalismo. Planteamos algunas preguntas sobre las implicaciones de la globalización para las relaciones Estado-sociedad y los retos a los movimientos sociales en la sección final de este capítulo.

Desde el Estado del bienestar al Estado neoliberal

El Estado del bienestar representa un pacto social entre el trabajo y el capital. Sus orígenes se encuentran en la reorganización institucional del capitalismo en Europa a principios de siglo, especialmente en las democracias sociales europeas, como las de los países escandinavos.¹³ Más

recientemente, el *New Deal* (el Nuevo Pacto) planeado por Franklin Roosevelt durante su administración de los Estados Unidos, representa una forma de gobierno en la que los ciudadanos pueden aspirar a alcanzar los niveles mínimos de bienestar social, como la educación, la salud, la seguridad social, el empleo y la vivienda. Tales medidas públicas se consideran un derecho de la ciudadanía en lugar de caridad.¹⁴

Otro aspecto central es que este modelo funciona bajo el supuesto de pleno empleo en una economía industrial, siguiendo los modelos keynesianos. Por muchas razones –tales como, las experiencias populistas y la extrema desigualdad de la distribución del ingreso en América Latina– las formaciones estatales con un fuerte componente de intervención de la sociedad civil, tienen algunas similitudes con el modelo del Estado de bienestar. Sin embargo, también existe una divergencia importante, sobre todo la falta de seguro de desempleo. Este Estado, que desempeña un papel importante como modernizador de la sociedad y la cultura, es también un Estado que lleva a cabo actividades proteccionistas en la economía, apoya el crecimiento de los mercados internos, y promueve la sustitución de importaciones como un aspecto central del modelo de articulación entre el Estado y la sociedad.

Es importante señalar que la expansión y diversificación de la educación tuvieron lugar en Estados muy similares al Estado del bienestar –los Estados intervencionistas que consideran los gastos educativos como una inversión, ampliaron las instituciones educativas, incluyendo la masificación de la matrícula, y agrandaron enormemente los presupuestos educativos y la contratación de docentes. El papel y la función de la educación pública se ampliaron, siguiendo las premisas del Estado liberal del siglo XIX que consolidó la nación y los mercados. En este modelo liberal de Estado, la educación pública postula la creación de un sujeto pedagógico disciplinado y el papel, la misión, la ideología, los modelos de formación del profesorado, así como las nociones fundamentales del curriculum escolar y el conocimiento oficial, todos ellos profundamente influenciados por la filosofía predominante del Estado, es decir, una filosofía liberal que estaba, a pesar de sus orígenes liberales, orientada al Estado.¹⁵

El declive, o al menos, la reducción del Estado del bienestar, se puede remontar a la legitimación de la crisis del capitalismo que surgió en la década de 1970, como consecuencia de una combinación de estancamiento económico e inflación (“estanflación”) unido a la “crisis fiscal del Estado”. A pesar de que la democratización había justificado la creciente demanda de servicios públicos y redes de seguridad, se hizo cada vez más difícil financiar tales políticas a través del aumento de los impuestos. A pesar de que la crisis fiscal podía aplazarse mediante la expansión de la deuda estatal, esta estrategia no podía sostenerse indefinidamente. El neoliberalismo surgió como un modelo alternativo para superar la crisis fiscal y regenerar la acumulación capitalista y el proceso de crecimiento

Premisas del Estado neoliberal

El neoliberalismo y el Estado neoliberal son términos utilizados para designar a un nuevo tipo de Estado que surgió en el capitalismo avanzado, posteriormente impuesto por las instituciones económicas mundiales a las sociedades en desarrollo en las últimas cuatro décadas, y asociado a experiencias de gobiernos neoconservadores como las de Margaret Thatcher y John Major en Inglaterra, Ronald Reagan en los Estados Unidos, y Brian Mulroney en Canadá. El primer caso significativo de neoliberalismo implantado en América Latina, es el programa económico neoliberal llevado a cabo en Chile después de la caída de Allende, bajo la dictadura del general Pinochet. Más recientemente, los modelos de mercado implementados por los gobiernos de Carlos Saúl Menem en Argentina y Carlos Salinas en México, representan, con las particularidades de las circunstancias de Argentina y México, modelo neoliberales.¹⁶

Los gobiernos neoliberales promueven nociones como la apertura de mercados, el libre comercio, la reducción del sector público, la disminución de la intervención estatal en la economía, y la desregulación de los mercados. En el contexto de los países en desarrollo, el neoliberalismo ha sido filosófica e históricamente asociado con los programas de ajuste estructural, ya fuesen por iniciativas locales o por presiones internacionales.¹⁷ El ajuste estructural se define como un conjunto de programas, políticas y condicionalidades que

son recomendadas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos financieros. Aunque el Banco Mundial distingue entre la estabilización, ajuste estructural y las políticas de ajuste, también reconoce que el uso de estos términos es “impreciso e inconsistente”.¹⁸ Estos programas de estabilización y ajuste han dado lugar a una serie de recomendaciones políticas, incluyendo la reducción del gasto público, la devaluación de la moneda para promover las exportaciones, la reducción de los aranceles de importación y un aumento del ahorro público y privado. Un aspecto central de este modelo es la reducción drástica en el sector público, sobre todo a través de la privatización de las empresas estatales, la liberalización de los salarios y los precios, y la reorientación de la producción industrial y agrícola hacia las exportaciones. En el corto plazo, el objetivo de este paquete político es reducir el tamaño del déficit fiscal, la deuda pública, la inflación, los tipos de cambio y las tarifas. A largo plazo, el ajuste estructural se basa en la premisa de que las exportaciones son el motor del desarrollo. Así, el ajuste estructural y las políticas de estabilización persiguen liberar el intercambio internacional, reducir las distorsiones en las estructuras de precios, acabar con el proteccionismo, y facilitar la influencia del mercado en las economías de América Latina.¹⁹

El fundamento político del Estado neoliberal abarca una mezcla de teorías y grupos interesados que están vinculados a la economía de la oferta, el monetarismo, los sectores culturales neoconservadores, los grupos que se oponen a las políticas redistributivas del Estado del bienestar y los sectores preocupados por el déficit fiscal a toda costa. En otras palabras, se trata de una alianza contradictoria. Estos modelos de Estado responden a las crisis fiscales y a la crisis de legitimidad (real o percibida) del Estado. De esta forma, las crisis de la confianza ciudadana son las crisis más importantes para el ejercicio de la representación democrática y la confianza en los gobiernos. En este modelo culturalmente conservador y liberal en lo económico, el Estado, el intervencionismo del Estado, y las empresas estatales son parte del problema, no parte de la solución. Como se ha señalado en varias ocasiones por la ideología neoliberal, el mejor Estado es el gobierno pequeño.

Las premisas vigentes de la reestructuración económica del capitalismo avanzado y las premisas de ajuste estructural, son altamente compatibles

con los modelos neoliberales. Implican la reducción del gasto público, la reducción de los programas considerados de pérdida y no de inversión, la venta de las empresas estatales y los mecanismos de desregulación para evitar la intervención del Estado en el mundo de los negocios. Junto con lo anterior, se propone que el Estado debe participar menos en la prestación de servicios sociales (educación, salud, pensiones y jubilaciones, transporte público y viviendas a bajo costo) y que estos servicios deben ser privatizados. El concepto de *privado* (y *privatización*) es glorificado en el marco de un libre mercado. Implica una total confianza en la eficacia de la competencia debido a que las actividades del sector público o estatal son vistas como ineficientes, improductivas y socialmente derrochadoras. Por el contrario, el sector privado se considera eficiente, eficaz, productivo y responsable. Debido a su naturaleza menos burocrática, tiene la flexibilidad necesaria para adaptarse a las transformaciones que ocurren en el mundo moderno. Tratados de libre comercio como el MERCOSUR, o NAFTA entre Estados Unidos, México y Canadá, conducen a la producción para la exportación y la reducción de las barreras de cuotas, que son dos elementos centrales para circulación mundial de capital. Esta es la razón (en contraste con el modelo del Estado del bienestar en el que el Estado ejerce el mandato de mantener el contrato social entre trabajo y capital) por la cual el Estado neoliberal está decididamente a favor de los negocios, es decir, apoya las exigencias del mundo del empresariado. Sin embargo, como Daniel Schugurensky señala acertadamente, esta desviación del intervencionismo estatal es diferencial, no total.²⁰ No es posible abandonar, tanto por razones simbólicas como prácticas, todos los programas sociales del Estado. Es necesario difundir las zonas conflictivas y explosivas en el ámbito de las políticas públicas. Es por eso que existen programas de solidaridad social en Costa Rica y México, es por eso que Brasil y otros países de América Latina han aprobado la legislación que protege a niños de la calle. Así, la modificación del esquema de la intervención estatal no es indiscriminada, pero es una función de la diferencia de poder de la clientela lo que lleva a las políticas de solidaridad entre los más pobres de la sociedad, así como las subvenciones y las transferencias de recursos para los sectores medios y dominantes, incluyendo los que están fundamentalmente en contra de proteccionismo. Por

otra parte, el Estado no abandona los mecanismos de disciplina y coacción, ni las estrategias populistas de distribución de la riqueza (o promesas tales), con el fin de obtener el consenso de los votantes, especialmente durante las campañas electorales. Es decir, el desmantelamiento de las políticas públicas del Estado del bienestar se produce de forma selectiva, no indiscriminada, dirigida a objetivos específicos.

Un elemento central para entender el desarrollo del neoliberalismo es su contribución a la mayor globalización del capitalismo. El fenómeno de la globalización se basa en la transformación del capitalismo, lo que altera los principios de funcionamiento del capitalismo, ya sea la pequeña producción mercantil, la expansión imperialista en la última fase del capitalismo (en la visión de Lenin), o la noción del monopolio capitalista analizado por corrientes teóricas vinculadas a la nueva izquierda en los Estados Unidos (Paul Baran y Paul Sweezy), o lo que Offe ha denominado capitalismo avanzado o desorganizado.²¹ Desde una perspectiva posmoderna, Fredric Jameson define las características de la posmodernidad como la lógica cultural del capitalismo avanzado.²² El elemento importante es mantener la idea de la globalización en un mundo post-fordista. Esto es fundamental para la comprensión de las transformaciones del capitalismo y las transformaciones del modelo neoliberal del Estado,²³ especialmente para las contradicciones de la “economía mixta”.²⁴

Las teorías de los movimientos sociales

Paradójicamente, en general, las teorías del Estado no se han unido a las concepciones adecuadas de movimientos sociales: “Sorprendentemente, poca atención se ha prestado a la interacción entre los movimientos sociales y el Estado”.²⁵ Las razones de este abandono varían con el tipo de teoría del Estado. Aunque el marxismo clásico fue —en algunos aspectos claves— importante para la teoría de los movimientos sociales revolucionarios, tendió a reducirlos a la clase obrera, identificándola como la única “verdadera” y descartando así otras formas de movimientos. Intentos más recientes de conceptualizar la educación en términos de un modelo de reproducción social, vinculando la educación a la economía en términos de un principio de

correspondencia general, concluyen que los resultados educativos son principalmente un producto de imperativos estructurales que anulan la resistencia de la clase.²⁶

Por el contrario, otras formas de teoría liberal del Estado pluralista, las concepciones funcionalistas relacionadas de la sociedad, y las teorías elitistas del Estado, tienden a estar más preocupadas por los problemas de orden y legitimidad, considerando a los movimientos sociales principalmente como formas disruptivas de protesta a ser controladas y contenidas. En este contexto, los grupos de interés son vistos como la forma legítima para avanzar en las reivindicaciones políticas, mientras que los movimientos sociales se califican implícitamente como expresiones fanáticas de ideologías extremistas. En el caso de las teorías liberales pluralistas, esta estrategia ha dado lugar a un enfoque de los movimientos sociales como una forma de grupos de interés destinada a ser asimilada por los partidos políticos existentes o nuevos, o, en el peor de los casos, como amenazas que se deben reducir a través de estrategias de “contrainsurgencia”.

La falta de atención sobre los movimientos sociales en la sociología de la educación, refleja su marginalidad, aún más general en las teorías de la sociedad que han tendido a preocuparse por las bases del orden. A pesar de que esta tendencia es más evidente en las teorías funcionalistas de la sociedad, ha sido paradójicamente reforzada por las teorías estructuralistas del conflicto, interesadas por explicar la hegemonía y la reproducción cultural. Aunque más recientemente estas teorías han hecho de la resistencia a la hegemonía en la educación una temática central, este interés se ha centrado en gran parte en las formas de conductas expresivas asociadas a los diversos puntos de vista que articulan las políticas de identidad, en lugar de un valor históricamente específico de los movimientos sociales reales.

En resumen, abordar el tema de los movimientos sociales seriamente, requiere que se le preste una atención más explícita a la conducta y a la acción colectiva, términos que se refieren a una gama de actividades más o menos espontáneas (que van desde el estallido de una turba hasta los movimientos revolucionarios) que desafían las estructuras de las instituciones existentes y las normas culturales.²⁷ Con la salvedad de la teoría social del sociólogo francés Alain Touraine, quien ha colocado a los movimientos sociales en

el centro de la teoría de la sociedad y el cambio.²⁸ Debe diferenciarse claramente el sentido más estricto de los movimientos sociales como un desafío a las instituciones existentes, de la noción más difusa de resistencia, así como del concepto, muy diferente, de *los movimientos de reforma* en la educación que, en su mayoría, tienen poco que ver con la políticamente amenazadora movilización de masas fuera de los canales políticos normales. La siguiente definición de los movimientos sociales capta las cuestiones claves:

Un movimiento social es un actor colectivo constituido por individuos que entienden ellos mismos que tienen intereses comunes y, por lo menos durante una parte significativa de su existencia social, una identidad común. Los movimientos sociales se distinguen de otros actores colectivos, como los partidos políticos y los grupos de presión, ya que tienen la movilización de masas, o la amenaza de movilización, como su principal fuente de sanción social y, por lo tanto, de poder. Se distinguen además de otros colectivos, como asociaciones voluntarias o clubes, en que están principalmente interesados en la defensa o el cambio de la sociedad, o la posición relativa del grupo en la sociedad.²⁹

Paradójicamente, el principio de la teoría de los movimientos sociales se caracterizó por una división entre aquellos que seguían las teorías psicológicas de la “multitud”, haciendo hincapié en el lado irracional y destructivo de la acción colectiva (en este caso siguiendo a Le Bon y Freud), en contraposición a las sociologías de conflicto y la marxista, caracterizadas por ser una respuesta racional ante la explotación y la falta de poder político.³⁰ Sin embargo, la problemática de los movimientos sociales ha sido uno de los temas menos desarrollados de la teoría marxista clásica, que se sustentaba en supuestos utilitaristas sobre los intereses económicos individuales. Sobre esta presunción, se supuso que la movilización de la clase, fundamentada en la conciencia subjetiva de clase, era el resultado natural de las condiciones objetivas de la explotación de clase. Varias explicaciones se adelantaron por primera vez en la década de 1930 para tomar en consideración las débiles bases de clase de los movimientos sociales del siglo XX, especialmente su incapacidad para generar una conciencia revolucionaria. Para el marxista italiano Antonio Gramsci, la respuesta fue tener en cuenta cómo

la hegemonía cultural de las clases dominantes restringía el desarrollo de la conciencia de la clase obrera, del mismo modo, la tradición de la Escuela de Frankfurt de la teoría crítica propuso que las industrias culturales de los nuevos medios de comunicación junto con la internalización de estructuras de personalidad autoritaria en la clase obrera, tenían efectos inmovilizadores similares.

La revitalización de la teoría de los movimientos sociales desde la década de 1960, se desarrolló en varias direcciones nuevas, especialmente en respuesta a la emergencia de los movimientos estudiantiles radicales en todo el mundo que culminaron en 1968 con enfrentamientos dramáticos en París, Ciudad de México y otros lugares. Hubo una negativa a entender la acción colectiva como algo irracional, y varios enfoques revisaron radicalmente los análisis, por interés propio, de la movilización de los movimientos sociales. Un cuerpo de investigaciones en psicología social se basó en una reducción de la acción colectiva a la teoría de la privación relativa, una tesis basada en la importante observación de que los estallidos colectivos tienen más probabilidades de ser una respuesta a las crecientes expectativas frustradas que a los niveles absolutos de empobrecimiento o privación.³¹ Pero tales enfoques tienen poco que decir acerca de cualquiera de las condiciones estructurales que producen la privación o los factores que permiten algunos movimientos a movilizarse y a otros no. Otra tradición de la investigación intentó reformular las implicaciones de una concepción utilitaria de la movilización sobre la base de una drástica revisión del argumento económico que nutrió a la concepción de los intereses sociales de Marx. Según la teoría de la elección racional, la lógica de la acción colectiva es paradójica porque, si la motivación humana se basa esencialmente en el interés individual, los miembros de una colectividad no tienen ningún interés racional en hacer sacrificios por las ganancias colectivas cuando pueden alcanzar los beneficios sin participación. El efecto resultante “agente libre”, tiene como consecuencia hacer a la movilización extremadamente difícil, dada la debilidad de los ideales que motivan el activismo para la gran mayoría de los miembros del movimiento. En este sentido, la teoría de la elección racional ha tenido más éxito como una crítica al marxismo clásico y una descripción del fracaso del movimiento social, que como una explicación del por qué y el cuándo se producen.³²

El reciente enfoque sociológico más influyente ha sido la teoría de movilización de recursos, que pone especial énfasis en las bases organizativas del éxito y el fracaso del movimiento social. Desde esta perspectiva, los dos determinantes estructurales, el psicológico y el social, pasan a un segundo plano, y la dinámica organizativa de los movimientos adquiere vida propia como hipótesis explicativa.³³ Aunque útiles como correctivo, tales enfoques también fallan como teoría general de los movimientos sociales, minimizando a la vez el papel del Estado y los factores ideológicos en la movilización del movimiento.

El Estado y los movimientos sociales

Considerando que las teorías de los movimientos sociales anteriores tendían a centrarse en los procesos psicológicos y en la organización del movimiento, otra línea de investigación se ha centrado en el contexto macro-social a través de un enfoque en el Estado. Tres posiciones básicas han sido influyentes aquí: el pluralismo clásico y el neopluralismo; teorías de clases elitistas centradas en el Estado, y el marxismo clásico y el neo-marxismo.³⁴ Los modelos pluralistas ven al Estado como un árbitro relativamente pasivo y neutral entre los grupos de interés en competencia, cuya motivación es a menudo vista en términos de la teoría de la elección racional. Las teorías elitistas se centran en la cuestión de la “capacidad estatal” y ven a los movimientos sociales como una expresión de la debilidad del Estado. Por último, las perspectivas marxistas clásicas consideran al Estado como un instrumento de poder de clase cuestionado por los movimientos de oposición basados en clases.

Los más recientes desarrollos sociológicos y críticos han revisado drásticamente los enfoques marxistas a través de una apropiación selectiva de los puntos de vista de la teoría de la movilización de recursos, además de centrarse en la ideología, la cultura y la sociedad civil.³⁵ Desde esta perspectiva, el terreno de la sociedad civil se abre como el espacio central del debate y el cambio democrático. Los movimientos sociales representan los actores dinámicos de la sociedad civil para desafiar al Estado, que a menudo se ven facilitados por distintos tipos de organizaciones no gubernamentales que se

han convertido en actores importantes en los contextos educativos y de otro tipo. La teoría resultante de los nuevos movimientos sociales ha roto con la teoría marxista clásica en un intento por comprender el cambio relativo de la política de distribución a los movimientos sociales, interesada en la política de la identidad y la calidad de vida. La discusión se ha centrado en la tesis controvertida del carácter distintivo de “nuevos movimientos sociales”, una concepción de origen principalmente europeo que pone mayor énfasis en los factores cognitivos e ideológicos, así como en la importancia de la sociedad civil (en comparación con el Estado) como un espacio para el cambio. Este enfoque surgió del intento (que comienza a finales de 1960) de dar sentido a los movimientos de protesta que parecían centrarse en temas distintivos y que giraban en torno a nuevos tipos de participantes: los movimientos estudiantiles, la paz y los movimientos ambientales, el movimiento de mujeres, y otros por el estilo. De acuerdo con esta perspectiva, los nuevos movimientos sociales difieren en aspectos fundamentales con respecto a la ideología (calidad de vida, en comparación con el crecimiento y la redistribución); base de apoyo (diversos intereses y redes emergentes, a diferencia de las clases sociales relacionadas con el trabajo industrial, la agricultura, o la raza); motivaciones de participación (más idealista, en oposición a los intereses sociales objetivos); estructura organizacional (descentralizada, en lugar de burocrática); y el estilo político (extraparlamentaria, en oposición al integrado en los procesos de negociación neocorporativistas).³⁶

Movimientos sociales antiguos y nuevos y la reforma educativa

La negligencia a la hora de analizar las relaciones entre los Estados y los movimientos sociales, ha reforzado aún más la falta de una atención explícita dada a la relación entre la educación y los movimientos sociales. Aunque el cambio educativo y la reforma son fundamentales para las historias de la educación, los enfoques funcionalistas han tendido a centrarse en los imperativos de la diferenciación como un proceso autónomo, frente a la dinámica de la lucha entre los Estados y los movimientos colectivos.³⁷

El problema de los movimientos sociales incide en el ámbito educativo en diferentes contextos de las teorías del conflicto del cambio educativo. En primer lugar, las teorías de la práctica educativa (por ejemplo, las pedagogías) a menudo han sido la base de los movimientos culturales reformistas alineados con los movimientos sociales más amplios. Más típicamente, la afiliación de las teorías educativas a los movimientos sociales se ha mantenido más marginal. Hoy, el movimiento “*back to basics*” en la educación, está ampliamente afiliado con nuevos movimientos políticos de derecha, tanto como la “pedagogía crítica” tiene vínculos con nuevos movimientos de izquierda.

En segundo lugar, el problema de los movimientos estudiantiles se asocia en gran medida con los contextos en los que la propia universidad (y, ocasionalmente, instituciones de enseñanza secundaria) se convierte en el lugar de la actividad de los movimientos sociales. Tales movimientos estudiantiles han tenido influencia periódica en las sociedades industriales avanzadas (por ejemplo, los levantamientos revolucionarios en Europa después de la Primera Guerra Mundial, los enfrentamientos en Europa relacionados con los fascistas, socialistas y comunistas en la década de 1930, y las revueltas estudiantiles de todo el mundo a finales de 1960).³⁸ En muchos contextos subdesarrollados, los movimientos estudiantiles han seguido siendo una fuente de agitación contra Estados más o menos autoritarios que reproducen gran desigualdad de ingresos y oportunidades. En esta configuración, las luchas por la autonomía universitaria han sido en parte provocadas por las amenazas políticas planteadas por los movimientos estudiantiles.

Tercero, la política educativa puede ser una parte explícita de un movimiento social general, como en el caso de la “vieja” teoría de los movimientos sociales interesados en la movilización de la clase obrera. El ejemplo clásico aquí es el papel que juega la educación como una de las demandas de los movimientos obreros europeos en los siglos XIX y XX.³⁹ El aumento de la educación pública en Occidente puede ser ampliamente descrita como el resultado de las luchas de los movimientos sociales de clase para ganar el apoyo del Estado para su inclusión en el marco de una ciudadanía universal.⁴⁰ Algunos de éstos se han asociado con las grandes transformaciones sociales. Después de la Revolución Mexicana, por ejemplo,

la reforma educativa se vinculó oficialmente con los grandes esfuerzos por ampliar la educación rural y asimilar las poblaciones campesinas e indígenas.

Con el declive de diversas teorías educativas de un solo factor de crecimiento (por ejemplo, la teoría del capital humano, la teoría de la modernización), los modelos más completos de la expansión educativa han insistido en la lucha competitiva entre los actores principales institucionalizados, corporativos y potenciales, es decir, aquellos que son capaces de la acción colectiva.⁴¹ Una conclusión general de esta investigación es que “la causa de la expansión educativa en su período inicial se encuentra en el comportamiento de la marginalidad auto-consciente. Una precondition esencial es la erosión de la ubicación del individuo en el orden social tradicional”.⁴² En el caso europeo la contienda entre protestantes y católicos dio el impulso inicial para la acción primaria, mientras que los movimientos clasistas surgieron más tarde en respuesta a la Revolución Industrial. Por ejemplo, el caso de Inglaterra representa un proceso complejo en el que los movimientos cartistas y owenista jugaron un papel importante en el desarrollo de la educación pública.⁴³ Del mismo modo, en este siglo, las aspiraciones de los derechos educativos básicos han sido, por lo general, parte de los movimientos clasistas urbanos y agrarios modernos (compuesto en gran parte de campesinos) en los contextos del así llamado tercer mundo.

Uno de los pocos intentos contemporáneos explícitos de vincular el Estado, los movimientos sociales y la educación como parte de una teoría general, se pueden encontrar en la teoría del “conflicto social” del Estado de Henry Levin y Martin Carnoy, que “proporciona un marco para el desarrollo de un análisis dialéctico de la educación en la sociedad capitalista, ya que considera que los movimientos sociales juegan un papel vital en lo que afecta a la política educativa”.⁴⁴ Sobre esta base, se puede hacer un esfuerzo para “predecir” las reformas educativas y evaluar el potencial y los límites de las luchas por la educación. Sin embargo, este enfoque sigue estando en gran medida dentro del marco de los supuestos de clase de la “antigua” teoría de los movimientos sociales, haciendo caso omiso de las particularidades de los nuevos movimientos sociales.

Por último, la nueva teoría de los movimientos sociales ha servido de base para un cambio radical en la comprensión de la relación entre los

movimientos sociales y la educación. Un rasgo distintivo de los nuevos movimientos sociales es su enfoque cognitivo e ideológico en el replanteamiento de paradigmas sociales y culturales preexistentes, en el marco de una política de identidad. Como consecuencia de ello, una de sus estrategias principales es ampliamente educativa en lugar de política. A pesar de que han experimentado numerosos reveses en el ámbito de los cambios drásticos en la política como respuesta a las nuevas demandas de los movimientos sociales, han tenido más éxito en sus esfuerzos educativos, un proceso reflejado en los cambios significativos de la opinión pública sobre diversos temas como el género, la raza, el medio ambiente, la paz y las orientaciones sexuales. En el caso del movimiento de derechos civiles con base racial en los Estados Unidos, el desmantelamiento de las escuelas segregadas constituyó, quizás, la demanda más fundamental y de más largo alcance en lo que se refiere a la vinculación entre raza y educación.⁴⁵ Virtualmente, cada nuevo movimiento social también se ha caracterizado por la promoción del cambio curricular y ha encontrado, generalmente, algunos pocos oyentes comprensivos dentro de la carrera de educación y en los responsables de las políticas educativas. Por otra parte, el mandato pluralista de los sistemas de educación pública en la mayoría de las democracias liberales, requiere actualizaciones constantes de la agenda de temas “legítimos” a ser presentados como parte de la educación de masas. Estos efectos aumentan dramáticamente en los niveles superiores, precipitando así los recientes debates sobre la “corrección política” en los campus universitarios, en especial en los Estados Unidos.⁴⁶ En gran medida, todo este debate puede ser visto en términos de éxito significativo de los nuevos movimientos sociales en la reforma –aunque sin transformaciones fundamentales– del contenido de la educación superior en las humanidades y, en menor medida, de las ciencias sociales (que han estado mucho más en sintonía con los aportes de los movimientos sociales). En su mayoría, estos cambios han proseguido con la línea monotemática que a menudo es típica de las políticas de identidad. Una de las consecuencias ha sido la necesidad de repensar las relaciones entre raza, clase y género en la educación.⁴⁷

Los esfuerzos para vincular e integrar los nuevos movimientos sociales en la reforma educativa de la década de 1980 en adelante, son los

más estrechamente relacionados con el movimiento cultural que comúnmente se identifica con el término *pedagogía crítica*. También conocida como educación *postmoderna*, *multicultural* y *postcolonial*, las pedagogías críticas han tratado de articular “el lenguaje de la posibilidad” que podría unir movimientos tan diversos y opuestos.⁴⁸ En este contexto, la noción de una pedagogía posmoderna o postcolonial, es evocada como un punto de referencia difusa en una época en la que los universalismos occidentales y las certezas científicas se ponen en entredicho desde diversas perspectivas, como una visión particularmente eurocéntrica y machista del mundo.

El fracaso general de las pedagogías críticas para lograr un cambio significativo ha provocado diversas formas de censura. Fundamentalmente, se ha argumentado que este tipo de esfuerzos por desarrollar una pedagogía crítica general y aplicarla para estimular una resistencia contra-hegemónica en las escuelas, no es coherente con la teoría de la hegemonía de Gramsci, preocupada por “movimientos sociales y políticos, como los de 1968 en Francia y en México o los del año 1970 en los Estados Unidos”.⁴⁹ Más negativamente, se ha argumentado que el fracaso de la pedagogía crítica –como una “pedagogía transformadora en general”– se deriva precisamente de la falta de una relación históricamente específica con los movimientos sociales. El efecto de la pedagogía crítica es promover la distancia entre los nuevos sociólogos y los movimientos sociales pasados, contemporáneos y emergentes; reemplazar con generalidades los requisitos específicos de una política educativa y, por último, degradar la comprensión social que prohíbe fugarse de la historia y la política.⁵⁰ Sin embargo, bajo el impulso de los debates posmodernos y multiculturales, la pedagogía crítica ha tratado, consistentemente, de incorporar una multiplicidad de voces de los nuevos movimientos sociales como parte de la lucha contra “la proliferación desconcertante de formas separatistas de las políticas de identidad”.⁵¹

A pesar de que las pedagogías críticas no han tenido un impacto importante en la política educativa, ellas nutren a los diversos movimientos sociales y en diversas sociedades en desarrollo han desempeñado un papel importante como parte de un proceso de movilización política. Por un lado, están las experiencias revolucionarias de Cuba, Nicaragua y Mozambique. Por otro lado, los intentos de reforma de la educación que jugaron un papel

crucial en el fracaso de los movimientos socialistas en la Chile de Allende y, en un contexto muy diferente, se convirtieron en la base para las políticas innovadoras en São Paulo, Brasil.⁵²

Los retos del futuro: la globalización del capitalismo, el Estado, y los movimientos sociales en la educación

Desde la perspectiva de las relaciones emergentes entre el Estado, los movimientos sociales y la educación, la problemática teórica de la globalización proporciona un conjunto de preguntas más fundamentales y empíricamente analizables, que las formulaciones evasivas asociadas con el postmodernismo y postcolonialismo. En consecuencia, se ha argumentado que “así como el postmodernismo fue el concepto de la década de 1980, la globalización puede ser el concepto de la década de 1990, una idea clave por la cual entendemos la transición de la sociedad humana en el tercer milenio”.⁵³ A pesar de que la globalización en general, tiene una larga historia, su significado específico hoy está relacionado con la aceleración cada vez más lineal de los procesos asociados a ella en la segunda mitad del siglo XX. A este respecto, la globalización se superpone a los procesos que se tildaron de postindustriales, postmodernos, posfordismo y a la sociedad de la información. En resumen, se puede definir como “un proceso social en el que las limitaciones de la geografía en los arreglos sociales y culturales retroceden y en el que las personas son cada vez más conscientes de que están retrocediendo”.⁵⁴

La globalización económica es el resultado de una reestructuración económica mundial que implica la globalización de la economía, la ciencia, la tecnología y la cultura, así como una profunda transformación en la división internacional del trabajo.⁵⁵ Junto con esta transformación en la división internacional del trabajo, ha habido un reajuste de la integración económica entre las naciones, los Estados y las economías nacionales y regionales.⁵⁶ En gran parte, esta globalización es el resultado de cambios en las comunicaciones y en la tecnología informática que aumentan la productividad del trabajo, cambian el trabajo por el capital, y conducen el desarrollo de nuevas áreas de alta productividad (por ejemplo, la tecnología de software, que ayudó a

las personas como el multimillonario Bill Gates y la Corporación Microsoft tener un alcance mundial). Estos cambios están redefiniendo las relaciones entre las naciones. Implican una movilidad del capital a través de los intercambios internacionales, así como instrumentos financieros a corto plazo y de alto riesgo. Hay una enorme concentración y centralización del capital y de la producción a nivel internacional.⁵⁷

Los mercados laborales en el capitalismo contemporáneo no son homogéneos. La segmentación de los mercados de trabajo implica que hay por lo menos cuatro tipos de mercados: (1) un mercado que responde a las exigencias del capitalismo de monopolio, generalmente transnacionales, (2) un mercado que responde a las exigencias del capitalismo competitivo, lo que representa el mercado de trabajo secundario, (3) un mercado que es el sector público, uno de los pocos mercados de trabajo relativamente protegidos de la competencia internacional, y (4) un mercado laboral marginal de rápido crecimiento que incluye todo, desde las transacciones ilegales (como el tráfico de estupefacientes) al empleo por cuenta propia, el trabajo doméstico, las empresas familiares, la producción de subsistencia a pequeña escala, y muchas otras actividades económicas que han sido llamadas trabajo marginal, subterráneo o informal.

Una característica central de este capitalismo altamente globalizado es que los factores de producción no se encuentran en estrecha proximidad geográfica. Por otra parte, las tasas de ganancia marginal se multiplican gracias a los continuos aumentos en la productividad per cápita (que sigue aumentando en el capitalismo avanzado) y a una reducción de los costos (a través de despidos, intensificación de la producción, sustitución de los trabajadores más caros por los menos caros, o sustitución de mano de obra por el capital). Con la creciente segmentación de los mercados laborales, entre los que los mercados primarios ofrecen mayores ingresos, estabilidad y gratificación, el salario por hora ha sido sustituido por el trabajo a destajo. Esto crea una clara distinción entre los sueldos y salarios de los trabajadores nominales y reales y el salario social, a través de créditos indirectos y acciones estatales. Al mismo tiempo, este conjunto de transformaciones implican la disminución de la clase obrera y la reducción del poder de los sindicatos en la negociación de las políticas económicas y en la constitución del pacto social,

subrayando la dominación estatal. En las últimas tres o cuatro décadas, los sectores de servicios han seguido aumentando, reduciendo la importancia del producto interno bruto en el sector primario y manufacturero.

Estos cambios en la composición global del trabajo y el capital, tienen lugar en momentos en que hay una gran cantidad de mano de obra, y los conflictos entre trabajo y capital están disminuyendo. El aumento de los trabajadores supernumerarios también se asocia con un aumento de la competencia internacional y la convicción por parte de la clase obrera y los sindicatos de que no es posible presionar exclusivamente a las empresas en la búsqueda de más y mejores servicios sociales o salarios. Esto es imposible, debido a la abundancia de mano de obra, así como al conocimiento de la caída de los márgenes de ganancias de las empresas de los entornos transnacionales y competitivos, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y la migración acelerada del capital desde los mercados regionales de los países capitalistas avanzados, hacia las zonas en donde el trabajo es altamente calificado y mal remunerado. La amenaza de los acuerdos de libre comercio como el TLCAN o las nuevas disposiciones propuestas por el GATT, marcan los límites de las políticas proteccionistas. Por ejemplo, los ingenieros y expertos en informática de la India entran a la información en las nóminas de pago de las empresas norteamericanas de bases de datos por una fracción del costo de la contratación de oficinistas, o la producción en masa de bajo costo de los trabajadores chinos, a veces sometidos a trabajos forzados. Con el fin de hacer frente a la caída de las tasas de ganancias, el capitalismo transnacional está tratando de lograr una mayor productividad per cápita o la reducción de los costos reales de producción, así como la transferencia de sus actividades de producción a las zonas libres de impuestos que se caracterizan por mano de obra barata y altamente calificada, trabajo organizado limitado y acceso fácil, eficiente y barato de los recursos naturales.

Esta nueva economía global es muy diferente de la antigua economía nacional. Las economías nacionales se basaron anteriormente en la producción en masa estandarizada, con unos pocos directivos que controlaban el proceso de producción desde arriba y una gran cantidad de trabajadores siguiendo órdenes. Esta economía de producción en masa se mantuvo estable mientras que pudo reducir sus costos de producción (incluido el precio del

trabajo) y reorganizarse con la rapidez suficiente para seguir siendo competitivos en el plano internacional. Debido a los avances en las comunicaciones, la tecnología de transporte y el crecimiento de las industrias de servicios, la producción se ha dispersado por todo el mundo como parte de una “sociedad de redes”.⁵⁸

La nueva economía global es más fluida y flexible, con múltiples líneas de poder y mecanismos de toma de decisiones, de forma análoga a una tela de araña, en oposición a la organización piramidal estática de poder que caracterizaba al sistema capitalista tradicional.⁵⁹ El sistema de educación pública en el viejo orden capitalista se orientaba a la producción de una fuerza de trabajo disciplinada y confiable; la nueva economía global requiere de trabajadores con la capacidad de aprender rápidamente y de trabajar en equipo de una manera fiable y creativa. Robert Reich define a estos trabajadores como analistas simbólicos que integrarán los sectores más productivos y dinámicos de la fuerza de trabajo.⁶⁰

Junto con la segmentación de los mercados laborales, los trabajadores a tiempo completo han sido sustituidos por trabajadores a tiempo parcial (con una reducción sustancial en el costo de mano de obra debido a las menores contribuciones patronales a la salud, educación, seguridad social, etc.), dándose un aumento de la participación femenina en el mercado laboral, una caída sistemática de los salarios reales, y una brecha cada vez mayor que separa a los trabajadores asalariados de los sectores dominantes de la sociedad. Un fenómeno internacional similar puede ser identificado en la creciente brecha social y económica entre países en desarrollo y países capitalistas avanzados. Las únicas excepciones son los países de reciente industrialización en Asia.

Para entender los cambios en las tendencias de la reforma educativa en la era de la globalización, es necesario centrarse en la globalización cultural y su relación con los movimientos sociales. En una discusión instructiva, Nederveen Pieterse ha identificado tres paradigmas influyentes que intentan relacionar la globalización y la cultura.⁶¹ En primer lugar, muchos se enfocan en cómo las diferencias fundamentales en relación a temas que conciernen al territorio, la lengua y la biología, contribuyen a diferencias irreconciliables, un enfoque popularizado en el argumento de Huntington

“choque de civilizaciones”. Un segundo paradigma comienza con el supuesto contrario: que la globalización cultural está contribuyendo a un proceso de estandarización y homogeneización cultural, una tesis asociada a la noción de la “Mc-Donaldización” de la cultura. Sin embargo, en el contexto de la educación el resultado es una normalización internacional, a menudo constructiva, de los programas educativos y las credenciales que va más allá (aunque no se ha escapado del todo) de las formas anteriores de colonialismo educativo.⁶² En efecto, la oposición entre estas dos perspectivas es la base del muy citado libro de Benjamin Barber, *Jihad vs McWorld* (New York: Ballantine, 1996). Sin embargo, estamos de acuerdo con Nederveen Pieterse en que esos enfoques pierden la importancia más fundamental de “la hibridación” cultural y la noción de “criollización”, con la que la primera guarda una estrecha relación. Por ejemplo, la complejidad de la globalización religiosa ilustra estas posibilidades. Se ha argumentado que la globalización tiene efectos contradictorios al provocar que los movimientos fundamentalistas religiosos y étnicos desafíen la secularización de la educación y, al mismo tiempo animen a otras tendencias ecuménicas –de ahí su carácter híbrido, lo que obliga a los movimientos religiosos y étnicos a “relativizar” sus posiciones a través del descubrimiento de principios comunes.⁶³

La relación entre la globalización y la educación como una forma de hibridación cultural, se ha convertido así en una forma clave y emergente de la investigación. Una prometedora línea de análisis se basa en el concepto de criollización cultural extraído de la lingüística, un concepto que proporciona una base más empírica para cuestiones que se han dado en la literatura postcolonial bajo el nombre de hibridismo.⁶⁴ Ulf Hannerz destaca que “los procesos culturales de la criollización no son simplemente una cuestión de presión constante desde el centro hacia la periferia, sino una interacción más creativa”.⁶⁵ En resumen, los “conceptos criollistas también sugieren que hay esperanza todavía en la variedad cultural. La globalización no tiene que ser un asunto sólo de homogeneización de largo alcance o completa, la creciente interconexión del mundo también da lugar a algunos logros culturales”.⁶⁶ En el contexto de las sociedades periféricas, las corrientes culturales están enmarcadas principalmente por el Estado y los mercados. Por un lado, el foco más común de atención se centra en cómo los Estados suelen utilizar

la educación para la construcción de ciudadanos, así como para inculcar un “conjunto de habilidades básicas, replicadas casi universalmente, como la alfabetización y la aritmética”.⁶⁷ Pero también hay un proceso muy diferente para el que el Estado sirve como un mediador cultural transnacional a través del cual la educación se convierte en el filtro entre la cultura metropolitana y la cultura indígena –que sigue siendo más marginalmente influenciable, al apropiarse de la cultura global necesariamente en sus propios términos. Aunque el Estado canaliza las influencias transnacionales, no puede controlar completamente su relación con las prácticas locales. Las personas con niveles más altos de educación formal reflejan la retórica de la globalización en la homogeneización de sus patrones de consumo basados en el mercado; menos visible son los procesos opuestos: “la criollización de la música, el arte, la literatura, la moda, la cocina, a menudo también la religión, así, se producen a través de tales procesos”.⁶⁸

Nuevos desarrollos: reflexiones para la cuarta edición

La posibilidad –y los tipos específicos– de movimientos sociales que surjan para retar a las políticas educativas existentes, está estrechamente vinculada a la clasificación de los países en los informes anuales de la ONU sobre el “desarrollo humano”, que le asignan un peso considerable a los resultados educativos, así como a la salud y a la equidad de género. Por esta razón, un país como Cuba, con una fracción del producto nacional bruto per cápita de México, se encuentra ubicada casi al mismo nivel de desarrollo humano. Con respecto a la aparición de los llamados movimientos de resistencia subalternas, es importante diferenciar –si es que no se superponen– los muy diferentes efectos de la marginación y la exclusión educativa.⁶⁹ Mientras que la marginación se asocia con estar fuera del mercado formal de la economía y de las instituciones educativas (por ejemplo, expresada en altos niveles de analfabetismo y las altas tasas de abandono escolar de los que tienen estudios primarios), la exclusión resulta de las desigualdades de logro de status producidas por la incapacidad de los grandes sectores, cada vez más urbanos, de aprovechar los recursos educativos y de otros tipos que, según las políticas democráticas oficiales, se supone que están disponible

para todos. Así, los países de mayor puntuación tienden a tener deficiencias educativas vinculadas principalmente a las cuestiones de exclusión social, tales como áreas regionales de pobreza, acceso desigual a la formación terciaria, o conflictos étnicos relacionados, sobre todo, con los refugiados y la migración, un problema que la Unión Europea ahora comparte con América del Norte. El resto de países con menores niveles de desarrollo humano varían, considerablemente, según la región, con diversas combinaciones de marginación y exclusión. Paradójicamente, sin embargo, los Estados-naciones con mayor necesidad de reforma educativa –los que califican en la mitad inferior del índice de desarrollo humano, con los más altos niveles tanto de marginación como de exclusión– son, probablemente, los menos propensos a producir influyentes movimientos sociales transformadores en el corto plazo, por ejemplo: la mayor parte del África subsahariana, los países con regímenes islámicos más tradicionales, y los Estados autoritarios en general. Las reformas educativas significativas –ya sean impulsadas por movimientos sociales o por políticas estatales de arriba hacia abajo– han sido más propensas a surgir en los países de nivel medio superior que han hecho significativos –aunque a menudo frágiles y no consolidados– avances en lo que respecta a la democratización, como los “Tigres Asiáticos” o Sudáfrica, donde los movimientos sociales han jugado un papel muy importante en la reconstrucción posterior al apartheid.

El caso de América Latina es diferente, en parte debido a su visibilidad en el comienzo del siglo XXI como un caso de prueba para las teorías de la sociedad civil y movimientos sociales como una alternativa a modelos revolucionarios clásicos de movilización de clase. Mientras que hace tres décadas la marginación fue el foco principal de atención en el estudio de la desigualdad, la exclusión se ha convertido, cada vez más, en una preocupación, especialmente en los contextos urbanos de pobreza y en la “nueva” formación de movimientos sociales. Los críticos marxistas tradicionales sostienen que los más recientes regímenes reformistas de izquierda moderada –simbolizados por la elección de Lula en Brasil en 2002 y posteriores cambios de gobiernos en Uruguay, Argentina, Chile y otros países– han fracasado, inevitablemente, en producir algún cambio fundamental.⁷⁰

Por el contrario, un número de otros investigadores ha tratado de analizar el potencial creado por las presiones de la sociedad civil y los movimientos sociales en los gobiernos reformistas que intentan ampliar la participación ciudadana en la estela de las transiciones democráticas y así sentar las bases para cambios más profundos a largo plazo, una estrategia que, en principio, le confiere a la reforma educativa una mayor prioridad.⁷¹ Ejemplo de ello es el movimiento *Barrios de Pie* en Argentina, creado después de la crisis económica de 2001 por las personas desempleadas para prestar servicios sociales básicos y llevar adelante cooperativas de producción; y el movimiento brasileño *Os Sim Terra*, cuestionando las premisas básicas de la propiedad privada y la búsqueda de una reforma agraria integral, incluso desafiando las políticas económicas, sociales y educativas del presidente Lula, del *Partido dos Trabalhadores*. Estos nuevos movimientos sociales e iniciativas populares en educación, están desafiando la manera de entender la formulación de las políticas y la reforma educativa –en realidad, un tema de teoría, investigación y política. Además, diversos movimientos populares urbanos se han convertido en una fuerza importante en el emplazamiento de los regímenes reformistas y los partidos.⁷² En tales casos, la creciente fortaleza de una sociedad civil transnacional, ha brindado apoyo ocasional a los movimientos locales, a veces con la ayuda de medios de comunicación internacionales y el uso de Internet.⁷³

Durante la próxima década, los estudios de casos comparados en América Latina proporcionarán así importantes evaluaciones de resultados en relación con el impacto de los movimientos sociales, la democratización y la globalización en la política educativa. Cuatro temas pueden ser señalados como de importancia paradigmática a fin de ilustrar la evolución, particularmente notable, que debe ser evaluada por la investigación futura. Mientras que los dos primeros son muy actuales y de resultado incierto, los dos últimos tienen una historia más larga lo que hace posible algún tipo de evaluación retrospectiva.

Primero fue la llamada Primavera Árabe, señalada por la aparición de protestas masivas en Túnez en diciembre de 2010, que luego se extendieron por el norte de África (Egipto, Libia, Argelia) y en otro lugar del Medio Oriente. De forma dramática, estas protestas populares facilitadas

tanto por el Internet y las comunicaciones globales, dieron como resultado la caída de varios regímenes y los esfuerzos para instituir nuevos regímenes democráticos. Lo más notable en este contexto es que el aspecto clave de estos movimientos democráticos ha sido llamar a una reforma radical de la educación en todos los niveles, aunque comenzando con las instituciones autónomas de educación superior como la base para la reconstrucción democrática.

En segundo lugar, a partir de mayo de 2012, en Chile se ha visto el surgimiento de un notable movimiento social cuyo principal objetivo es la defensa y la expansión de la educación pública, especialmente en los niveles de educación secundaria y superior. Aunque en este punto es difícil de anticipar el resultado acumulado, se ha ganado un amplio apoyo popular creando una gran crisis en el gobierno, y ha ganado algunas promesas de reforma importantes.⁷⁴

En tercer lugar, en las últimas tres décadas, las expresiones de cambio más novedosas han sido los movimientos indígenas regionales (más visibles en el movimiento zapatista en Chiapas, México, y más recientemente, Bolivia), incluidas las demandas de la educación bilingüe adaptadas a las tradiciones indígenas y la construcción de nuevas formas de hibridación cultural y educación bicultural.⁷⁵

Un cuarto fenómeno de tomar en cuenta ha sido la continua expansión de una sociedad civil transnacional que ha tenido, cada vez más, las ventajas de las nuevas formas de comunicación y organización abiertas por Internet y la globalización cultural. Un tema significativo de investigación se refiere, por tanto, a las redes de movimientos sociales organizados, no sólo en torno a su demanda específica, sino también en coordinación con iniciativas similares transnacionales –lo que podría conceptualizarse como la globalización desde abajo. En la terminología de los Institutos Paulo Freire, estas iniciativas de base constituyen en la actualidad un movimiento social internacional, la planetarización del mundo. Lo que viene a la mente de inmediato es la evolución del Foro Social Mundial (FSM) en la última década, que generó una multitud de foros sociales regionales y locales, que sirven como plataforma desafiando a las premisas y prácticas del neoliberalismo. Íntimamente relacionado con el FSM son las novedades del Foro Mundial de Educación,

que se ha convertido en un acontecimiento internacional organizativamente complejo y rico.⁷⁶

Teoría e investigación de los movimientos sociales, la globalización y la reforma educativa: una agenda de investigación

Hay seis preguntas que sugieren futuras agendas de investigación:

1. ¿Significa la globalización que el Estado-nación ha perdido su poder para controlar las formaciones sociales y, por lo tanto, la creación de condiciones para la socialización, la ciudadanía y la promoción de un entorno democrático?
2. Los movimientos sociales, ¿declinaron en las sociedades avanzadas durante los años 80's y 90's, y la desmovilización continuará con el proceso de globalización, erosionando así la capacidad de los movimientos sociales para abrir nuevas posibilidades culturales y sociales en el siglo XXI?
3. ¿Podemos caracterizar adecuadamente el aumento de los movimientos sociales de derecha en la educación, por ejemplo, los que se presentan en el análisis de Michael Apple y Anita Oliver,⁷⁷ como emblema de la crisis del Estado y como insinuación de la imposibilidad de que los movimientos sociales vuelvan a emerger como fuerzas transformadoras progresistas?
4. Dada la intersección de la crisis del Estado con la aparente debilidad de los movimientos sociales –viejos o nuevos– en la era de la globalización, ¿cuáles son las implicaciones para la socialización, la educación, la ciudadanía y la democracia?
5. ¿Cómo afectarán los procesos de hibridación y criollización global a las sociedades metropolitanas y periféricas, especialmente con respecto

a la estratificación de la educación, la formación de la élite y el cambio cultural?

6. Con respecto a las diferencias Norte-Sur, ¿cuál será el significado para la educación en el largo plazo con la explosión virtual de los movimientos democráticos en África del Norte y Chile, junto con los movimientos sin precedentes para la educación indígena y la expansión de la sociedad civil transnacional, de esta manera más visibles en los Foros Sociales Mundiales?

Notas

La primera versión de este capítulo fue presentado en la Conferencia de la Sociedad Internacional de Educación Comparada (CIES), Ciudad de México, Marzo 19–23, 1997. Para la cuarta edición ha sido revisada a fin de mejorar su accesibilidad y proporcionar actualización selectiva.

- 1 Ver, por ejemplo, Robert F. Arnove, Philip G. Altbach, y Gail P. Kelly, eds., *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives* (Albany: State University of New York Press, 1992). La sección sobre “movimientos contemporáneos de reforma” es engañosa en cuanto se enfoca en procesos de reforma manejados por la burocracia de Estado, de allí que los problemas de los movimientos sociales estén mayormente ausentes. Sin embargo, la investigación histórica sí sitúa el surgimiento de la educación pública en el siglo diecinueve en relación a los movimientos sociales y trabajos más recientes han abordado la reforma educativa y los movimientos progresistas en contextos nacionales particulares –por ejemplo, Anoyon–Apple, aunque rara vez en forma comparativa.
- 2 Raymond A. Morrow y Carlos A. Torres, *Social Theory and Education: A Critique of Theories of Social and Cultural Reproduction* (Albany: State University of New York Press, 1995).
- 3 Thomas S. Popkewitz, *A Political Sociology of Educational Reform: Power/Knowledge in Teaching, Teacher Education, and Research* (New York: Columbia University, Teachers College Press, 1991).
- 4 David Held, *Political Theory and the Modern State* (Stanford: Stanford University Press, 1989), 12.

- 5 Por ejemplo, Michael J. Sandel, *Democracy's Discontent* (Cambridge: Harvard University Press, 1996).
- 6 Held, *Political Theory and the Modern State*, en David Held, ed., *Political Theory* (Stanford: Stanford University Press, 1991); Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos, *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo* (México: Siglo XX Editores, 1977); David Held *et al.*, eds., *States and Societies* (Oxford: Martin Robinson/The Open University, 1983); Andrew Vincent, *Theories of the State* (Oxford: Basil Blackwell, 1987).
- 7 Fernando H. Cardoso, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", en *The New Authoritarianism in Latin America*, ed. D. Collier (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979). El término *dominación* aquí se emplea en el sentido sugerido por Max Weber en su teoría de *Herrschaft*, un término alemán que se refiere a las modalidades de relaciones entre el gobernante y el gobernado, y varios lo han traducido como autoridad o dominación. Por consiguiente un "pacto de dominación" alude a las formas en las que aquellos gobernados voluntariamente aceptan la legitimidad del gobernante, produciéndose así, una autoridad ostensiblemente "legítima".
- 8 Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, ed. John Keane (London: Hutchinson, 1984).
- 9 Carlos Alberto Torres, "The Capitalist State and Public Policy Formation: A Framework for a Political Sociology of Educational Policy-Making", *British Journal of Sociology of Education* 10, no. 1 (1989): 81–102; y Morrow y Torres, *Social Theory and Education*, chapter 12.
- 10 Martin Carnoy, *The State and Political Theory* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), 131–40.
- 11 Carlos Alberto Torres, "La Universidad Latinoamericana: De la Reforma de 1918 al Ajuste Estructural de los 1990", en *Curriculum Universitario Siglo XXI*, ed. C. Torres *et al.* (Parana, Argentina: Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos, julio 1994).
- 12 Craig Calhoun, ed., *Habermas and the Public Sphere* (Cambridge, MA: MIT Press, 1992).

- 13 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990).
- 14 Harold R. Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures* (Berkeley: University of California Press, 1975); Harold R. Wilensky, *The New Corporatism: Centralization and the Welfare State* (Beverly Hills, CA: Sage, 1976); Popkewitz, *Political Sociology of Educational Reform*.
- 15 Margaret S. Archer, *The Sociology of Educational Expansion: Take-Off, Growth, and Inflation in Educational Systems* (Beverly Hills, CA: Sage, 1982); Adriana Puiggrós, *Democracia Autoritarismo en la Pedagogía Argentina y Latinoamericana* (Buenos Aires: Galerna, 1990); Adriana Puiggrós et al., *Sujetos, Disciplina y Currículum en los Orígenes del Sistema Educativo Argentino* (Buenos Aires: Galerna, 1992).
- 16 Sin intentar hacer una exposición teórica, es útil señalar que las nociones de neoconservativismo y neoliberalismo han sido identificados por Michael Apple como dos facciones del mismo movimiento de la derecha. Ver Michael Apple, *Official Knowledge: Democratic Education in a Conservative Age* (New York: Routledge, 1993). La posición de Apple, y algunas de las diferencias entre las dos ideologías, han sido discutidas en Carlos Alberto Torres, *Democracy, Education, and Multiculturalism: Dilemmas of Citizenship in a Global World* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1998).
- 17 Larissa Lomnitz y Ana Melnick, *Chile's Middle Class: A Struggle for Survival in the Face of Neoliberalism* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1991), 9–47.
- 18 Citado en Joel Samoff, “More, Less, None? Human Resource Development: Responses to Economic Constraint” (artículo no publicado, Palo Alto, CA, June 1990), 21.
- 19 Sergio Bitar, “Neo-Conservatism versus Neo-Structuralism in Latin America”, *CEPAL Review* 34 (1988): 45.
- 20 Daniel Schugurensky, “Global Economic Restructuring and University Change: The Case of Universidad de Buenos Aires” (Ph.D. diss., University of Alberta, 1994).
- 21 Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*. Ver también, Scott Lash and John Urry, *The End of Organized Capitalism* (Madison: University of Wisconsin Press, 1987).

- 22 Fredric Jameson, *Postmodernism or the Cultural Logic of Late Capitalism* (Durham, NC: Duke University Press, 1991).
- 23 Para una discusión detallada del modelo de educación post Fodista, ver Carlos Alberto Torres, *Education, Power and the State: Dilemmas of Citizenship in Multicultural Societies* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1998), capítulo 2.
- 24 Michael Williams y Geert Reuten, "After the Rectifying Revolution: The Contradictions of the Mixed Economy", *Capital and Class* 49 (Primavera 1993): 82.
- 25 J. Craig Jenkins y Bert Klandermans, "The Politics of Social Protest", en *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*, ed. J. Craig Jenkins y Bert Klandermans (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995), 5.
- 26 Nótese que la teoría de la correspondencia de la reproducción social desarrollada por Samuel Bowles y Herbert Gintis en su libro *Schooling in Capitalist America* (New York: Basic Books, 1976) intenta interpretar la historia de la educación estadounidense en términos de los contextos de clase de los movimientos de reforma educativa.
- 27 Por ejemplo, Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution* (New York: Random House, 1978).
- 28 Alain Touraine, *The Voice and the Eye: An Analysis of Social Movements*, ed. Alan Duff (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).
- 29 Alan Scott, *Ideology and the New Social Movements* (London: Unwin Hyman, 1990), 6.
- 30 Clark McPhail, *The Myth of the Madding Crowd* (New York: Aldine de Gruyter, 1991).
- 31 Ted Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton: Princeton University Press, 1970).
- 32 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge: Harvard University Press, 1965).

- 33 John McCarthy y Mayer Zald, “Resource Mobilization and Social Movements”, *American Journal of Sociology* 82 (1973): 1212–41; Aldon D. Morris y Carol McClung Mueller, eds., *Frontiers in Social Movement Theory* (New Haven, CT: Yale University Press, 1992).
- 34 J. Craig Jenkins, “Social Movements, Political Representation, and the State: An Agenda and Comparative Framework”, en *The Politics of Social Protest*, ed. Jenkins y Klandermans (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995); para América Latina, ver, por ejemplo, Susan Eckstein, ed., *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements* (Berkeley: University of California Press, 1989); Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino, y Arturo Escobar, eds., *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements* (Boulder, CO: Westview, 1998); Willem Assies, Gerrit Burgwal, y Ton Salman, *Structures of Power, Movements of Resistance: An Introduction to the Theories of Urban Movements in Latin America* (Amsterdam: Center for Latin American Research and Documentation, 1990).
- 35 John Keane, ed., *Civil Society and the State* (London: Verso, 1988); Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory* (Cambridge, MA: MIT Press, 1992); Joe Foweraker, *Theorizing Social Movements* (London: Pluto, 1995); Klaus Eder, *The New Politics of Class: Social Movements and Cultural Dynamics in Advanced Societies* (London: Sage, 1993).
- 36 Russell J. Dalton, Manfred Kuechler y Wilhelm Bürklin, “The Challenge of New Movements”, en *Challenging the Political Order*, ed. Russell J. Dalton y Manfred Kuechler (New York: Oxford University Press, 1990).
- 37 Fritz Ringer, introducción a *The Rise of the Modern Educational System*, ed. Detlef Müller, Fritz Ringer, y Brian Simon (Cambridge: Cambridge University Press, 1987).
- 38 Alfred Willener, *The Action-Image of Society: On Cultural Politicization*, ed. A. M. Sheridan Smith (London: Tavistock, 1970).
- 39 Brian Simon, *The Rise of the Modern Educational System* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987); Brian Simon, *Education and the Labour Movement: 1870–1920* (London: Lawrence and Wishart, 1965); Julia Wrigley, *Class Politics and Public Schools* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1982).

- 40 John Boli y Francisco O. Ramirez, con John W. Meyer, “Explaining the Origins and Expansion of Mass Education”, *Comparative Education Review* 29, no. 2 (1985): 145–70.
- 41 Margaret S. Archer, “Introduction: Theorizing about the Expansion of Educational Systems”, en *The Sociology of Educational Expansion*, ed. Margaret S. Archer (Beverly Hills, CA: Sage, 1982); Margaret S. Archer, *Social Origins of Educational Systems* (London: Sage, 1984).
- 42 John E. Craig y Norman Spear, “Explaining Educational Expansion: An Agenda for Historical and Comparative Research”, en *The Sociology of Educational Expansion*, ed. Archer (Beverly Hills, CA: Sage, 1982).
- 43 A. E. Dobbs, *Education and Social Movements, 1700–1850* (New York: Augustus M. Kelley, 1969).
- 44 Martin Carnoy y Henry M. Levin, *Schooling and Work in the Democratic State* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1985), 46–47.
- 45 Ron Eyerman y Andrew Jamison, *Social Movements: A Cognitive Approach* (Cambridge: Polity, 1991).
- 46 Michael Bérubé, *Public Access: Literary Theory and American Campus Politics* (London: Verso, 1994).
- 47 Raymond A. Morrow y Carlos Alberto Torres, “Education and the Reproduction of Class, Gender and Race: Responding to the Postmodern Challenge”, *Educational Theory* 44, no. 1 (1994): 43–61.
- 48 Henry Giroux, *Border Crossings: Cultural Workers and the Politics of Education* (New York: Routledge, 1992); Henry Giroux, ed., *Postmodernism, Feminism, and Cultural Politics: Redrawing Educational Boundaries* (Albany: State University of New York Press, 1991).
- 49 Carnoy y Levin, *Schooling and Work*, 160.
- 50 Philip Wexler, *Social Analysis of Education: After the New Sociology* (London: Routledge and Kegan Paul, 1987), 87–88.

- 51 Peter McClaren, *Critical Pedagogy and Predatory Culture: Oppositional Politics in a Post-modern Era* (London: Routledge, 1995), 187. Para un excelente estudio sobre las relaciones entre las luchas locales y la reforma educativa en los Estados Unidos, ver Catherine E. Walsh, ed., *Education Reform and Social Change: Multicultural Voices, Struggles, and Visions* (Albany: State University of New York Press, 1996).
- 52 Véase Pia Linquist Wong, Pilar O'Cadiz, y Carlos Alberto Torres, *Education and Democracy: Paulo Freire, Social Movements, and Educational Reform in Sao Paulo* (Boulder, CO: Westview, 1998).
- 53 Malcolm Waters, *Globalization* (London: Routledge, 1995), 1.
- 54 Waters, *Globalization*, 3.
- 55 David Harvey, *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change* (Malden, MA: Blackwell, 1989); Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1990).
- 56 Torres, *Education, Power*.
- 57 Martin Carnoy et al., *The New Global Economy in the Information Age: Reflections on Our Changing World* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1993).
- 58 Revisar el trabajo de Manuel Castells en general, así como también, Manuel Castells, ed., *The Network Society: A Cross-cultural Perspective* (Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar, 2004).
- 59 Varios científicos políticos han analizado estos cambios. Por ejemplo, Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1991); Kenichi Ohmae, *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked World Economy* (New York: Harper Business, 1990); Robert B. Reich, *The Work of Nations* (New York: Vintage, 1991); Lester Thurow, *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America* (New York: William Morrow, 1992).

- 60 Reich, *Work of Nations*.
- 61 Jan Nederveen Pieterse, *Globalization and Culture: Global Mélange*. 2nd ed. (Lanham and Boulder, CO: Rowman & Littlefield, 2009), pp. 43–64.
- 62 Martin Carnoy, *Education as Cultural Imperialism* (New York: David McKay, 1974).
- 63 Roland Robertson, *Globalization* (London: Sage, 1992).
- 64 Por ejemplo, Homi K. Bhabha, *The Location of Culture* (London: Routledge, 1994), 112ff.
- 65 Ulf Hannerz, *Transnational Connections: Culture, People, Places* (London: Routledge), 68. Para una discusión en profundidad del trabajo de Hannerz en este contexto, ver Ronald Stade y Gudrun Dahl. 2003. “Introduction: Globalization, Creolization and Cultural Complexity”, *Global Networks* 3 (3): 201–206.
- 66 Hannerz, *Transnational Connections*, 66.
- 67 Hannerz, *Transnational Connections*, 71.
- 68 Hannerz, *Transnational Connections*, 74.
- 69 Para una introducción histórica del desplazamiento, de la marginalidad y la exclusión en América Latina, ver Bryan R. Roberts, “From Marginality to Social Exclusion: From *Laissez Faire* to Pervasive Engagement”, *Latin American Research Review* 39, no. 1 (2004): 195–97.
- 70 Por ejemplo, James Petras, “Centre-Left’ Regimes in Latin America: History Repeating Itself as Farce?” *Journal of Peasant Studies* 33, no. 2 (2006): 278–303.
- 71 Para la defensa de la teoría crítica de la esfera pública democrática, ver Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Space in Latin America* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002); para un caso de estudio en educación, Julio Emilio Diniz-Pereira “Teacher Education for Social Transformation and its Links to Progressive Social Movements: The Case of the Landless Workers Movement in Brazil”, *Journal for Critical Education Policy Studies* 3, no. 2 (2005), también disponible en: www.jceps.com/?pageID=article&articleID=51.

- 72 Para un agudo estudio teórico comparado de los movimientos urbanos y su relación con el Estado, ver Bryan R. Roberts y Alejandro Portes, “Coping with the Free Market City: Collective Action in Six Latin American Cities at the End of the Twentieth Century”, *Latin American Research Review* 41, no. 2 (2006): 57–83.
- 73 Sobre teorías y prácticas de una sociedad civil transnacional, ver Randall D. Germain y Michael Kenny, eds., *The Idea of Global Civil Society: Politics and Ethics in a Globalizing Era* (London and New York: Routledge, 2005).
- 74 Para un recuento continuamente actualizado, ver http://en.wikipedia.org/wiki/2011_Chilean_protests.
- 75 Una perspectiva muy al tanto de los movimientos indígenas se puede encontrar en Jean E. Jackson y Kay B. Warren, “Indigenous Movements in Latin America, 1992–2004: Controversies, Ironies, New Directions”, *The Annual Review of Anthropology* 34 (2005): 549–73. Con respecto a la educación superior, el grupo de investigación encabezado por Gunther Dietz en la Universidad de Veracruz en México, está desarrollando un programa de investigación impresionante. Véase Dietz, Gunther, *et al.* 2009, “Estudios interculturales: una propuesta de investigación desde la diversidad latinoamericana”, *Sociedad y Discurso* (16): 67–68.
- 76 El trabajo de la teórica crítica de Nancy Fraser se ha convertido en un importante punto central para las discusiones de las implicaciones de la sociedad civil transnacional y los Foros Sociales en particular. Ver Janet Conway y Jakeet Singh. 2009. Is the World Social Forum a Transnational Public Sphere? Nancy Fraser, “Critical Theory and the Containment of Radical Possibility.” *Theory, Culture & Society* 26: 61–84. En Brasil, el trabajo de Moacir Gadotti sobre este tópico es uno de los más preclaros del mundo. Véanse sus escritos en portugués, inglés y otros idiomas en el sitio web del Instituto Pulo Freire en São Paulo, en www.paulofreire.org/principal-i.htm.
- 77 Michael Apple y Anita Oliver, “Why the Right Is Winning,” en *Sociology of Education: Emerging Perspectives*, ed. Carlos Alberto Torres y Ted Mitchell (Albany: State University of New York Press, 1998).

Capítulo Cuatro

Cultura y Educación

Vandra Lea Masemann

La educación puede ser vista desde la perspectiva antropológica, a través de un lente muy diferente al de las perspectivas de otras disciplinas. Además, la profundidad de campo y el enfoque son muy distintos a los de los estudios comparados a gran escala. El ámbito de estudio y de la unidad de análisis son, generalmente, mucho más pequeños, y los resultados son menos generalizables que en otros tipos de estudios comparados. La metodología etnográfica utilizada en este enfoque, limita tanto como libera al investigador en los tipos de análisis y conclusiones que son posibles. Por otra parte, las voces de las poblaciones marginadas o periféricas pueden ser escuchadas en formas que son silenciadas, o ni siquiera escuchadas, en las comparaciones a gran escala.

En este capítulo, se analizan las posibilidades que tienen la teoría y el método antropológico para la educación comparada. Aquí se describen los conceptos fundamentales del enfoque cultural para el estudio de la educación comparada, se muestran los vínculos entre la educación y la cultura, y se exploran las formas en que la perspectiva antropológica es útil en la investigación educativa. La tesis principal de este capítulo es que, aunque el enfoque etnográfico es necesario para explorar el funcionamiento de la cultura en el aula, la escuela y el sistema administrativo, no debe restringir al investigador sólo hacia el enfoque fenomenológico, o hacia aquellos en

los que la atención se centra únicamente en las experiencias subjetivas de los participantes. Sostengo que en un enfoque crítico o neo-marxista, es necesario definir las conexiones entre el nivel micro de la experiencia de la escuela local y el nivel macro de las fuerzas estructurales a nivel global que le están dando forma a la transferencia y a la experiencia de la educación en cada país, incluso en las regiones más remotas. Además, un enfoque cultural para el estudio de la educación comparada, es importante para hacer frente a algunas tendencias crecientes en el análisis economicista de la eficacia de la escuela que descansa sobre criterios orientados a la productividad, un análisis que se utiliza en cada nivel de la educación, desde el comienzo de la escuela primaria hasta el nivel terciario.¹

Este capítulo comienza con un breve resumen de los conceptos centrales utilizados en el estudio de la educación y la cultura, seguido de una discusión sobre la relación de los valores culturales de la educación. Luego se examina la relación entre la cultura, la filosofía educativa y la clase social. Se discute a continuación, el papel del evolucionismo y el colonialismo y su relación con el estudio antropológico de la educación. Seguidamente, se examina la relación de la antropología con el funcionalismo y el cientificismo. Luego se considera la contribución de los enfoques neo-marxistas, y, por último, se introduce el surgimiento de la etnografía escolar y su contribución a la educación comparada.

El concepto de cultura

La piedra fundamental del enfoque antropológico es el concepto de cultura. Hay muchas definiciones diferentes de cultura, pero una que me parece útil dice que la cultura “está relacionada con el hacer, las ideas y artefactos que los individuos de la tradición en cuestión aprenden, comparten y valoran”.² La cultura se refiere a todos los aspectos de la vida, incluyendo las formas mentales, sociales, lingüísticas y físicas de la cultura. Se refiere a las ideas de las personas, a las relaciones que tienen con los demás, en sus familias y con las instituciones sociales más grandes, a los idiomas que hablan y a las formas simbólicas que comparten, como las formas del lenguaje escrito o el arte o la música. Se refiere a su relación con su entorno físico,

así como la tecnología que se utiliza en cualquier sociedad.³ Una considerable cantidad de trabajos críticos ha dirigido sus ataques hacia las anteriores definiciones de cultura en la suposición, incuestionable, de la homogeneidad y la negación aparente de la existencia de múltiples perspectivas en un mismo grupo social. Todavía hay, sin embargo, el apoyo a la idea de que aunque los grupos de personas no pueden exhibir formas idénticas de comportamiento, pueden poseer el mismo género de “mecanismos de control—planes, modelos, reglas, instrucciones... para el gobierno de la conducta”.⁴

Otros términos relacionados son *enculturación* y *socialización*. La enculturación es el proceso de aprender a ser un miembro competente de una cultura o grupo específico, y la socialización es utilizada por algunos antropólogos para referirse al proceso general de aprendizaje de la cultura humana.⁵ *Aculturación* se refiere al proceso de transferencia cultural de un grupo a otro.⁶ Todos estos términos tienen relevancia para el estudio de la educación, ya que son importantes para delinear el aspecto de la cultura que se está transmitiendo o transfiriendo de un grupo a otro, ya se trate de una transmisión entre generaciones o una transferencia transversal de conocimientos, habilidades, valores y actitudes. Los términos *intercultural* y *multicultural* también llevan una connotación de transferencia entre grupos y, en algunos casos, una connotación política respecto de un nuevo trazado de líneas culturales, pensadas para incluir una combinación más pluralista de aquello que anteriormente se había considerado grupos separados. Todos estos términos descansan en la premisa fundamental de que la educación tiene un componente cultural y que no es simplemente una transferencia de información.

Margaret Mead fue tan lejos como para definir la educación como “el proceso cultural, la manera en que cada bebé humano recién nacido, nace con un potencial de aprendizaje mayor que la de cualquier otro mamífero, se transforma en un miembro de pleno derecho de una sociedad humana específica, comparte con los demás miembros de una cultura humana concreta”.⁷ Ella define la educación como todos los procesos que experimenta un ser humano, mientras que Yehudi Cohen y muchos educadores distinguen entre los procesos de socialización y educación formales. (Como muchos

profesores de antropología saben, es casi imposible quitarle a la juega el sentido popular de socialización entre los estudiantes universitarios).

En opinión de Cohen, “la socialización y la educación son dos procesos fundamentalmente diferentes en la formación de la mente –que se encuentra en todas las sociedades, aunque en diferentes proporciones”.⁸ Él define socialización como “las actividades que se dedican a la inculcación y obtención de los modelos motivacionales y cognitivos básicos a través de interacciones progresivas y espontáneas con los padres, hermanos, parientes y otros miembros de la comunidad”, y la educación “como la inculcación de conocimientos, habilidades, valores y actitudes estandarizadas y estereotipadas, a través de procedimientos estandarizados y estereotipados”, y plantea la hipótesis de que “el papel cuantitativo desempeñado por la socialización en el desarrollo de la persona está en proporción directa con la medida en que la red de relaciones de parentesco coincide con la red de relaciones personales”.⁹ Por lo tanto, sostiene que es la naturaleza de una estructura social más amplia la que proporciona el lugar en el que los procesos de socialización y educación pueden ser reproducidos. Esta perspectiva es el fondo de este capítulo, ya que proporciona la justificación antropológica y, en última instancia, filosófica que permiten ver los procesos educativos de cualquier tipo como inextricables de la estructura social que da lugar a los mismos. Así, el proceso de estudio etnográfico de la educación no puede ser llevado a cabo sin un reconocimiento del entorno en el que los procesos educativos se desarrollan y los contenidos culturales de la forma de transmisión educativa.

Valores culturales

Otra característica fundamental de la cultura es que expresa el sistema de valor(es) de una sociedad o grupo en particular. En su obra clásica sobre las orientaciones del valor dominante y del variante, Florencia Kluckhohn afirma que “hay una variación sistemática en el reino de los fenómenos culturales que es a la vez tan definido y tan esencial como la variación sistemática demostrada en los fenómenos físicos y biológicos”.¹⁰ Ella vincula su argumento a la defensa del concepto de relativismo cultural y explora el

rango de los sistemas de valores que responden a cinco preguntas básicas comunes a todos los grupos humanos.

En primer lugar, ¿cuál es el carácter innato de la naturaleza humana? Puede ser (1) malvado –mutable o inmutable, (2) neutro –mutable, (3) una mezcla de benigno y malvado –inmutable, y (4) benigno –mutable o inmutable. En otras palabras, se considera que los seres humanos han nacido malos, neutrales, o buenos y tienen la posibilidad de cambiar o no. Dependiendo del sistema de valores imperante en la cultura, los objetivos de la educación o la socialización estarán dirigidos a tratar de hacer cumplir una orientación que se considera inmutable, o a transformar al niño en una mejor persona (aunque transformarlo en uno peor también es teóricamente posible en este esquema). Una tercera posibilidad es no interferir en absoluto con lo que se percibe como la naturaleza esencial del niño o la persona que esa criatura llegará a ser.

En segundo lugar, ¿cuál es la relación de los seres humanos con la naturaleza (y lo sobrenatural)? Ellos pueden (1) estar subyugados a la naturaleza, (2) estar en armonía con la naturaleza, o (3) ejercer dominio sobre la naturaleza. Estos valores expresan un énfasis en aprender a aceptar cualquier cosa que la naturaleza ofrece, intentar algún tipo de colaboración con la naturaleza, o querer triunfar sobre la naturaleza.

En tercer lugar, ¿cuál es el enfoque temporal hacia la vida humana –pasado, presente o futuro?

En cuarto lugar, ¿cuál es la modalidad valorada en la actividad humana –ser, ser-en-convertirse o hacer?

En quinto lugar, ¿cuál es la modalidad valorada de la relación de las personas con otras personas –linealidad, colateralidad o individualismo?¹¹ En otras palabras ¿la gente valora: sus lazos con sus antepasados, con aquellos que viven en su propia generación, o básicamente consigo mismo?

Las respuestas a estas cinco preguntas forman los supuestos subyacentes de cualquier sistema de socialización o de educación, formal o informal, en

cualquier sociedad. El contenido de lo que se enseña a través de la socialización o la educación, refleja la orientación de los valores básicos de cualquier cultura, en su mayoría con orientaciones de valores variantes que permiten un rango de discrepancia requerido y permitido dentro del sistema. Por ejemplo, en las universidades modernas se compensa el énfasis (pero no se iguala) en el valor práctico de la educación como una inversión para el futuro, con los valores estéticos del curriculum de estudios de artes o con la contribución humanista de las artes liberales. Por otra parte, la valoración de la superioridad atlética también está en contraposición con la valoración de los aspectos más intelectuales de la empresa universitaria.

Kluckhohn también argumenta que estas orientaciones de valores dominantes y variantes podrían coexistir y ser complementarias y cambiar bajo presión externa en un mayor o menor grado. Así, los valores no son las actitudes psicológicas individuales de una orientación individual, sino patrones de orientación socialmente estructurados en relación con las restricciones de la sociedad en la que la gente juega su papel. Ella dice que la gente podría cambiar en sus orientaciones de valor, de un conjunto de valores a otro conjunto igualmente sancionado o, quizá, incluso preferible, como en el caso de personas socialmente móviles en la cultura americana.¹²

Aunque este esquema se puede aplicar al análisis de la cultura, como lo hicieron tradicionalmente los antropólogos, también se puede aplicar al análisis de los cimientos culturales de la educación, para el estudio del curriculum formal y los documentos políticos, y para el análisis del aula. Además, puede ser aplicado al estudio del “curriculum oculto” de la escuela, que reside en los mensajes culturales carentes de intención de la experiencia de la escuela.¹³ Cualquier estudio etnográfico de las escuelas puede mostrar los mensajes culturales que transmite la experiencia educativa, tanto intencionales como no intencionales. Para el antropólogo educativo, todo el comportamiento observado en el salón de clases y toda la información impresa y electrónica, llevan su propia forma de conocimiento cultural, ya sea abierta o encubiertamente expresa, o formalmente articulada o parte de la vida social informal de la escuela.¹⁴ Así, se ha establecido claramente la relación entre lo que los educadores llaman *plan de estudios* y la cultura.

Cultura y filosofía de la educación

El esquema de Kluckhohn también se puede aplicar al análisis de los cambios en la filosofía de la educación en Europa y América del Norte en los últimos dos siglos (a través de Comenius, Rousseau, Pestalozzi, Froebel, Steiner, Montessori y Dewey), un viraje que va desde la pedagogía centrada en el profesor hacia la pedagogía centrada en el estudiante, como resultado de los cambios en la conceptualización del niño: llevado del mal al bien y de una criatura a ser dominada a una criatura que debe ser nutrida o, al menos, a la que se le debe permitir desarrollarse lo más naturalmente posible.¹⁵ Hay, por supuesto, cambios estructurales en la organización de la sociedad y el trabajo en sí que han sido concomitantes con estos cambios en los valores. La necesidad percibida de una mano de obra más calificada y la necesidad de que los estudiantes continúen estudiando por un número mucho mayor de años, hace necesario que la experiencia de la educación sea algo más soportable que cuando las biografías educativas de la mayoría de las personas eran relativamente cortas.

Este cambio de paradigma también ha tenido un efecto profundo en la educación de adultos en todo el mundo, y se expresa más articuladamente en la obra de Paulo Freire. Él ha propuesto una “pedagogía del oprimido” que se forja con los individuos o los pueblos en “la incesante lucha por recuperar su humanidad”.¹⁶ La filosofía de capacitar a los adultos para formular su propio camino de aprendizaje no es, por supuesto, una declaración de que éstos están en una situación en la que no existe una autoridad externa ni opresión, sino de que pueden usar su conciencia recién despertada para resistir a formas de autoridad exterior que les resulten opresivas y de que “deben percibir la realidad de la opresión no como un mundo cerrado del que no hay escape, sino, como una situación límite que pueden transformar... Los oprimidos pueden superar la contradicción en la que están atrapados cuando esta percepción los alista para la lucha por liberarse”.¹⁷

Esto es muy diferente a la situación en una escuela de clase media en la que los estudiantes son tratados como si en realidad no estuvieran siendo controlados, cuando en realidad están siendo socializados en la creencia de que tienen la libertad de controlar sus vidas y las vidas de otros. Basil

Bernstein ha comentado esta aparente contradicción, en la que la pedagogía centrada en el estudiante (que él designa como *invisible*) parece basarse en el supuesto de que no hay ninguna forma de control externo a la que el niño deba sucumbir, cuando en realidad son, principalmente, a los estudiantes de la clase media en las escuelas primarias progresistas a los que se les ha proporcionado las formas más opresivas de la pedagogía centrada en el profesor. Afirma que el cambio de código (principio subyacente) que controla la transmisión de la educación, consiste en cambiar la cultura y su fundamento en las relaciones de clase privatizadas. En otras palabras, no es posible cambiar la sociedad sólo con enseñar a los estudiantes una nueva forma de expresión y de escritura, ya que eso sólo resulta en la movilidad social de un individuo o grupo de individuos. Por el contrario, es necesario cambiar la base estructural de la sociedad en la que ciertos dialectos o patrones de discurso se asocian a ciertas formas de privilegio o estatus de clase social, que tienen su basamento en el orden económico social: no en el lingüístico.

Sin embargo, que los códigos integrados (los que se encuentran en situaciones de pedagogía invisible) se constituyan en el plano de las ideas, no implica la integración a nivel de las instituciones, como la escuela y el trabajo. Freire afirma que “no puede haber tal unificación en las sociedades occidentales (por citar sólo un grupo)”, porque separar la educación del trabajo, como en la tradición de la educación liberal, “oculta el hecho brutal de que el trabajo y la educación no pueden integrarse en el plano de los principios sociales de las sociedades de clases.”¹⁸

Esta es una posición derivada de Emile Durkheim, para quien la división del trabajo en la sociedad es la característica fundamental que determina el cambio en los principios de integración social a través de la educación, como se ejemplifica en “el alejamiento de la transmisión de los valores comunes a través de un orden ritual y el control basado en la posición o el estatus, a las formas más personalizadas de control donde los que enseñan y los que aprenden se enfrentan entre sí como individuos”.¹⁹ Este es el paso clásico de la solidaridad mecánica a la orgánica, en términos de Durkheim, la sustitución de una atracción hacia los valores compartidos, las lealtades de grupo y los rituales, por el reconocimiento de las diferencias entre las personas, porque desempeñan roles sociales individualizados, especializados e

independientes. Sin embargo, es la posición de la clase social de los alumnos lo que en última instancia determina la manera en que experimentan cualquier forma de pedagogía. Las variaciones aparentes en los valores no son meramente culturales sino que son de clase.

Así entonces, queda establecido el enlace entre la educación, la cultura y la clase en cada sociedad. Los fundamentos culturales de todas las formas de socialización y educación se hacen explícitas en la vasta multiplicidad de castigos y recompensas que las familias le brindan a los niños a medida que crecen, y en el contenido del plan de estudios y las prácticas en el aula que experimentan los estudiantes en el sector formal de los sistemas educativos en todo el mundo. Sus experiencias y las reacciones a su educación no se basan sólo en la cultura y en los valores que en la tradición liberal se perciben como desconectados de la base material de la sociedad (el mundo del trabajo), sino que estas experiencias también se instauran, fundamentalmente, sobre la base económica de su barrio, comunidad, región o país, y, en última instancia, la economía global.²⁰ Sin embargo, la relación entre la educación, la cultura y la economía no es simple, y el estudio etnográfico de la educación en diversos países puede iluminar sus dimensiones. Paso ahora a la consideración de la experiencia colonial como un ejemplo de esta complejidad.

Evolucionismo y colonialismo

Las primeras conceptualizaciones de sociedad realizadas por antropólogos como Edward Tyler, Lewis Henry Morgan y Herbert Spencer, se fundamentaban en la teoría del evolucionismo, según la cual las sociedades habrían pasado por una serie de etapas, en función del aumento de la racionalidad, la mejora tecnológica, o por una progresión similar a la de los organismos biológicos, de lo simple a lo complejo.²¹ De esta manera, las sociedades basadas en la caza y la recolección, el nomadismo pastoral, la agricultura, el pastoreo de los animales domésticos, el feudalismo y el industrialismo, ya no eran vistas como entidades estáticas (etiquetadas y clasificadas como mariposas en una caja de museo y cada una importante por

derecho propio y sin relación con las demás), sino como etapas por las que cada sociedad tenía que pasar á fin de seguir avanzando en la escala evolutiva.

El auge del evolucionismo del siglo XIX –en el contexto de una creciente creencia en la racionalidad, la perfectibilidad humana, el progreso y la promoción de los avances tecnológicos– sentó las bases de una fe en el desarrollo que alcanzó su apogeo en el siglo XX. La promulgación de la teoría de la evolución biológica de Darwin reforzó esta teoría de la evolución social, con sus nociones relacionadas de “supervivencia del más apto” y el supuesto subyacente de que todas las sociedades tenían que avanzar a través de las etapas en el mismo orden. Los antropólogos europeos ya no estaban simplemente sentados en sus sillones aplicando etiquetas a otras culturas y grupos, sino que ahora proponían que todos los demás pueblos estaban evolucionando a niveles más complejos de sociedad. Finalmente, la educación era vista como el principal medio para forzar el aceleramiento de este proceso evolutivo.

A pesar de que la teorización antropológica se ha vuelto mucho más ecléctica desde los primeros días, y probablemente se caracteriza ahora por la voluntad de estudiar las sociedades desde una perspectiva mucho más pluralista, la educación como campo se ha aferrado a este esquema evolutivo implícito por un período de tiempo mucho más largo. Así como los antropólogos estaban desarrollando sus esquemas de las “etapas de la sociedad”, los educadores estaban desarrollando los principios de la educación comparada. Sin embargo, estos primeros comparativistas no estaban en busca de ningún tipo de relativismo, sino para “tomar prestado del extranjero dispositivos educativos útiles para la mejora de la educación en casa”.²²

Sin embargo, este esquema evolutivo implícito no se ha mantenido como un mero recurso heurístico o algún persistente rastro de un principio firmemente arraigado de la ideología del profesor. Las bases para el crecimiento de la idea de desarrollo fueron firmemente establecidas durante los últimos cientos de años de educación colonial. Se ha mantenido en su lugar por la historia de las relaciones coloniales entre los principales países europeos y el resto del mundo, las relaciones neocoloniales más recientes que surgieron después de la “concesión” de la independencia a las antiguas colonias, y la creación de nuevas formas de dependencia fiscal de los países pobres en

los principales organismos internacionales de crédito. Gail Kelly y Philip Altbach sostienen que aún existen formas de colonialismo interno en el caso de “poblaciones todavía dominadas por naciones extranjeras existentes dentro de los mismos límites nacionales”²³ (como los casos de los pueblos indígenas de las Américas y África del Sur, para el momento que el libro fue escrito). También está el caso de las poblaciones que siguen dominadas por las elites dentro de sus propias fronteras nacionales (como las mujeres, los afroamericanos, y la clase trabajadora en los Estados Unidos).

En situaciones coloniales, la educación tomó varias formas. No era sólo una simple cuestión de potencias coloniales estableciendo escuelas para que las colonias produjeran ciudadanos que se parecieran a sus amos coloniales. Kelly señala que las escuelas coloniales estaban a veces muy lejos de la experiencia metropolitana y que eran destinadas a producir un pueblo subyugado que no podría funcionar en la metrópoli. En otros casos, se produjo una versión distorsionada de la educación de la metrópoli, sobre todo en relación a los roles de género. Kelly describe vívidamente, por ejemplo, las clases para la enseñanza de Inglés a los refugiados vietnamitas en los Estados Unidos, en las que las mujeres que antes eran independientes, pescadoras, generadoras de ingresos, se les enseñaba frases estereotipadas de género (en términos estadounidenses) sobre realizar tareas domésticas y pasar su tiempo en actividades de ocio.²⁴

Esta imposición de las expectativas estereotipadas de género también se refleja en los materiales curriculares en países coloniales (o colonias formales). En otra parte doy ejemplos de un curriculum de economía del hogar en un internado de niñas en África Occidental, en el que los ejercicios se basaban totalmente en el funcionamiento de una casa de estilo europeo, con actividades de cocina y lavado realizadas por una mujer en una familia nuclear. De hecho, la presencia de servicio doméstico y otros servicios varios, así como el de un lavandero contratado procedente de la aldea, por lo general significa que no se espera que las mujeres bien educadas ejerzan esas funciones. Así, incluso la vida cotidiana de las estudiantes fuera de la escuela, fue distorsionada en su representación en el currículo escolar.²⁵

La obra de Johann Galtung sobre la teoría centro-periférica, se ocupa de la educación colonial como parte del proceso de penetración del país

dominante en los países que domina, de tal manera que el “poder estructural realmente entra en funcionamiento cuando una nación se cuele debajo de la piel de la otra, de modo que es capaz de formar y moldear el interior de la nación”.²⁶ Galtung distingue entre los procesos de *subversión* (desde la parte inferior o la periferia) y *supervisión* (desde arriba). En este último proceso, el sistema de educación es una institución clave para la producción de las elites. Gracias a la educación, —ya sea en escuelas de élite en el país colonizado o en la propia metrópoli— las élites coloniales tienen más en común con sus colonizadores que con las poblaciones periféricas de su propio país. Este proceso también fragmenta las poblaciones periféricas, pues, como cree Galtung, la relativa prosperidad de las elites periféricas en los principales países coloniales, tienen como resultado una mayor lealtad política hacia sus propios intereses nacionales y hacia la burguesía internacional, que hacia el proletariado mundial del cual forman parte.

Él ve la dominación estructural compuesta por tres procesos: la sobreexplotación, la fragmentación y la penetración, y expresa que todavía esta dominación está vigente donde el modelo occidental de desarrollo técnico-económico es aceptado y la periferia depende del centro para acceder a algo que considera indispensable y que no está disponible en otro lugar. Por otra parte, “la Periferia piensa que estas cosas son indispensables porque se le ha enseñado a pensar así, ya que ha adoptado y se ha adaptado a la cultura del Centro”.²⁷

A pesar de que la relación colonial directa se ha modificado desde la independencia política de muchos países, esta forma de dominación continúa. Sin embargo, la metáfora de la evolución ha cambiado, y las metáforas del desarrollo de la educación se han vuelto cada vez más técnicas, como si hubiese sido inventada una nueva racionalidad que pudiese acelerar los viejos procesos evolutivos. Ausente está cualquier discurso politizado que pudiera incluir las nociones de justicia social y equidad. Por otra parte, no sólo es el propio proceso el que se acelera, sino que la definición misma de tiempo se vuelve lineal e industrial. Christine Fox describe las dimensiones de las nuevas metáforas como fundamentadas en imágenes económicas y estructurales de modelos constructivos, un establecimiento de analogías con la formulación de planes fundamentales, la realización de

un detallado programa de acción para la implementación del currículum, la entrega de los materiales, el envío de un “equipo” en la apretada línea de tiempo, los insumos y los productos, el flujo del producto, el monitoreo, y así sucesivamente... El lenguaje utilizado por los consultores “en el campo” es a menudo particularmente distorsionador, ya que ellos se mueven dentro de los plazos “del paquete”, hablando de planificación estratégica y ejecución, mientras que sus contrapartes se mueven dentro del marco cultural, más fluido y amplio, del contexto educativo, hablando de la vida de las personas.²⁸

Un argumento similar es propuesto por Shen Keng-Yang en su análisis de la cultura como suposiciones subyacentes al paso del tiempo en la investigación educativa y los estudios de planificación política, y en la forma como la gente, por lo general, experimenta o planifica sus vidas. Se refiere al concepto de *tiempo institucionalizado* y señala que el ferrocarril y ahora, últimamente, el desarrollo de las tecnologías de la información, son los medios por los cuales la gente común experimenta la aceleración del tiempo institucionalizado.²⁹ En el concepto preindustrial de tiempo, la duración de la tarea a realizar y el ciclo repetitivo de los días, las semanas, los meses y las estaciones del año, fueron la base de un sentido no lineal del tiempo que fue incorporado a los rituales de la cultura y al sentido del valor de la duración una vida humana individual. En el concepto industrial de tiempo se concibe que las acciones humanas, dispuestas y conectadas en una secuencia lineal, tienen un propósito y una meta. La imposición de un concepto sobre el otro conduce a la frustración de los planificadores por la aparente falta de impacto de sus ideas, así como por el desconcierto por parte de aquellos para los cuales se planifica, la manifiesta impaciencia de tales personas con altos estudios superiores, pero, al parecer, poco prácticos. Arturo Escobar se refiere al desarrollo como un “discurso potente y envolvente que ha gobernado los diseños sociales y las acciones de esos países [subdesarrollados] desde principios del período posterior a la Segunda Guerra Mundial... [que ha] configurado de manera significativa los modos de existencia de las sociedades del Tercer Mundo, mediatizando de una manera profunda el conocimiento que buscan sobre sí mismos y sus pueblos, produciendo los mapas de su paisaje social, esculpiendo sus economías, transformando sus culturas”.³⁰

Escribiendo desde su perspectiva de antropólogo, afirma que “hay una gran necesidad de hacer valer la diferencia de culturas, la relatividad de la historia, y la pluralidad de percepciones”³¹ con el fin de negar la opinión de que se necesita más Desarrollo (la mayúscula de Escobar).

Él presenta un análisis de la debacle de la idea de desarrollo, en la que los movimientos de base y otros movimientos sociales “están abriendo el camino para la creación de una política para un desarrollo alternativo anclado en lo rural y... ofrecer nuevas posibilidades para satisfacer las necesidades humanas (incluidos los alimentos, la nutrición y la salud)”.³² Señala la importancia de los conocimientos locales en este proceso y que “una nueva dialéctica de la micro-práctica y el macro-pensamiento parecen estar emergiendo, una dialéctica propuesta por intelectuales y activistas que participan en los procesos de transformación social”.³³

Galtung explica esta relación aún más allá en su análisis de la educación de las élites de los países del centro y la periferia. Señala que los intereses de la élite del centro estaban bien servidos por tener a la élite de la periferia educados, ya fuera en las escuelas coloniales de élite capaces de reproducir las relaciones sociales del centro en el país de la periferia o en las escuelas de élite del centro en sí. El análisis de Kelly encaja con el de Galtung, sobretudo en relación a la educación de las poblaciones periféricas de la periferia. Ella trata principalmente con poblaciones periféricas que han sido colonizadas por representantes del centro, ya sea por colonizadores externos (como en el caso del colonialismo clásico) o por colonizadores internos (como en el caso de colonización interna).

El análisis del colonialismo mental de Freire lleva la discusión aún más adelante. Él postula que el efecto principal de la educación colonial era producir una mentalidad en la que el colonizado asumía la mentalidad del colonizador y se juzgaba a sí mismo y a los demás desde el punto de vista del colonizador.³⁴ Esta percepción es la esencia de la mentalidad neocolonial. Los líderes africanos como Kwame Nkrumah la utilizan para despotricar contra ella en sus discursos públicos, advirtiendo a sus compatriotas a no seguir pensando igual que sus antiguos amos coloniales. Incluso los niños en edad escolar de África Occidental en la década de 1960, estaban muy

conscientes del peligro de tener una mentalidad neocolonial (Masemann, compilación personal).

Sin embargo, como Archie Mafeje ha señalado, los peligros de la mentalidad neocolonial se internalizaron más profundamente que la mera comparación de la apariencia, el arte, o la política propia con la de los europeos. En cambio, la epistemología del pensamiento funcionalista y positivista europeo se incrustó en la búsqueda del conocimiento, ya que era un mecanismo mucho más insidioso para privar a los africanos de su derecho de nacimiento.³⁵ (Véase también el capítulo 1 de este volumen). Mafeje vio las principales conexiones epistemológicas como un estar entre la mente colonial burguesa, por una parte, y el funcionalismo y el cientifismo, por el otro.

Funcionalismo y cientifismo

El funcionalismo fue un capítulo importante en el desarrollo del pensamiento antropológico y sociológico. Los dos antropólogos más comúnmente asociados al funcionalismo en antropología son Bronislaw Malinowski y A.R. Radcliffe-Brown. La versión del funcionalismo de Malinowski estaba más centrada en el enfoque de las necesidades culturales —las sociedades debían tener instituciones que funcionaran para satisfacer las diversas necesidades de los seres humanos. Él entendió a las etnografías como medios para mostrar cómo una sociedad era capaz de satisfacer las necesidades de sus miembros. La versión de Radcliffe-Brown del funcionalismo fue más una analogía que comparaba el sistema social con un cuerpo humano en funcionamiento; las diferentes instituciones sociales desempeñando sus respectivas funciones para el saludable ejercicio del conjunto. Había una sensación subyacente de armonía en ambos modelos; el conflicto y el cambio social no encajaba bien en estos modelos de función social.³⁶

El funcionalismo formó la base de la ciencia social cuantitativa en el siglo XX y se hizo muy popular como el fundamento de la investigación en áreas “aplicadas” de las ciencias sociales como la educación. También fue el paradigma fundacional de la investigación educativa y estadística. Por lo

tanto, ha tenido un impacto en la investigación educativa, que ha sido aún más fuerte, tal vez, que en sus propias disciplinas originales.

No es posible describir en este capítulo todas las críticas que se han levantado contra la escuela funcionalista de antropología. Mafeje hace un trabajo excelente de esto en su artículo sobre el tema. Afirma fundamentalmente que la antropología, el funcionalismo y el positivismo fueron los siervos del colonialismo y de la ciencia social burguesa, y que eran una parte esencial de la empresa imperialista:

La decisión de dejar sus escritorios y desaparecer en las selvas de África, Sur América y Asia, no fue determinada por el amor a nativos desconocidos, sino más bien por los imperativos del desarrollo europeo, incluyendo la curiosidad intelectual y la creciente impaciencia por las teorías especulativas de los evolucionistas del siglo XIX.³⁷

Él continúa su argumento con una discusión acerca de la contradicción en la posición de muchos antropólogos liberales con respecto a las relaciones sujeto-objeto y su concepción del conocimiento mismo:

Mientras más los positivistas insisten en su concepción de la ciencia como garantía de una relación cada vez más cerca entre el conocimiento y lo real, más exacerban la anomalía. En la creencia de que el conocimiento crece en la segregación y que es el resultado de sujetos especializados (los científicos) que son capaces de extraer el conocimiento de un mundo-objeto, han pasado por alto el importante principio de la reversibilidad de la relación sujeto-objeto en el la formación del conocimiento.

Si en un primer momento parecía que la “ciencia positivista” estaba construyendo al mundo, ahora es el mismo mundo el que está obligando a una crisis en la ciencia positivista, señalando contradicciones y anomalías en la vida real... Como un modelo de consenso, es inherentemente incapaz de lidiar con la contradicción y la revolución, excepto en términos negativos. Estos términos no son un problema de sintaxis, sino de ideología que precede y predetermina las posibles formas de conocimiento.³⁸

Por lo tanto, concluye que la antropología es genéricamente, una hija del imperialismo [la cual] ha sido una extensión sistemática de formas de burguesía económica, política, intelectual y cultural. A partir de los años veinte en adelante, los antropólogos se vieron envueltos en asuntos coloniales con las mejores intenciones pero con resultados idénticos a los de sus hermanos administradores soldados.³⁹

Las implicaciones de estos argumentos para el campo de la educación comparada, residen en la relación entre las formas de conocimiento desarrolladas a lo largo de la experiencia colonial e imperial y la extensión de la educación formal en muchos países, sobre todo después del final de la Segunda Guerra Mundial. La comparación era implícita entre los tipos de sistemas escolares desarrollados en el contexto europeo y todas las otras formas de educación. Por otra parte, el surgimiento de una cultura cientifista aliada con nociones evolutivas de desarrollo, coincidió con la independencia de varios países en el período posterior a la Primera Guerra Mundial. No es sorprendente que sus sistemas educativos de reciente creación se vincularan con la empresa de la investigación educativa mundial, incrustada en un marco funcionalista. Este esfuerzo de investigación estaba vinculado principalmente a las editoriales estadounidenses y del norte de Europa y, más tarde, al desarrollo de la computadora. El sesgo positivista implícito de la computadora en tanto que facilitador del análisis de “más datos”, significaba que el énfasis pasó del interés antropológico en las culturas indígenas a una preocupación más sociológica de recolección de datos estadísticos sobre las instituciones sociales nuevas o en expansión en los estados recientemente desarrollados.

El resultado ha sido la creciente homogeneización de la cultura de la educación a escala mundial, con el acompañamiento del supuesto, por parte de los educadores, de que sólo hay una epistemología válida. Desde una perspectiva funcionalista, se da por sentado que la opinión científicamente más respetable ha prevalecido.

Etnografía escolar

Después de las implicaciones lógicas de las conclusiones de Mafeje sobre la cultura del positivismo, los “nuevos” sociólogos de la educación, como Michael Young⁴⁰ y otros durante la década de 1970, rechazaron esa cultura y basaron sus estudios de la educación en las experiencias de los que participaban en la vida cotidiana de las escuelas. Esto abrió el camino para el desarrollo de enfoques etnográficos en la investigación educativa que volvía, en un sentido metodológico, a la mejor época del trabajo de campo antropológico. Era un abordaje que podía llevarse a cabo de manera eficaz en las escuelas de cualquier lugar, ya fuera en casa o en el extranjero. El trabajo de George y Louise Spindler en los Estados Unidos, también fue un esfuerzo pionero en hacer de los trabajos de las escuelas en diferentes contextos culturales, el foco de interés de los antropólogos.⁴¹

Madan Sarup, en una revisión de los estudios antropológicos de la educación desde una perspectiva neo-marxista, señala que estos etnógrafos educativos no podían basar sus descripciones de la educación en un mundo social objetivamente disponible, ya que el mundo mismo era una característica de su método. Sarup pregunta: “¿Cuál es, entonces, la justificación de su propia teorización y cómo fundamentar sus narraciones? ¿Cuáles son los “auspicios” de su teorización y por qué motivos es su propia investigación mejor o más adecuada?”⁴² Él sugiere que la orientación al igualitarismo político es el interés particular en el que sus estudios se basan. Estas indagaciones merecen una mayor consideración.

En mi trabajo anterior sobre la utilidad de los enfoques antropológicos para el estudio de la educación comparada, esboqué las diversas formas en que los estudios etnográficos podrían ser beneficiosos. En primer lugar, el estudio transcultural de socialización puede proporcionar información sobre los tipos de valores y categorías cognitivas que los niños de diferentes culturas aprenden antes de entrar a la escuela. Se puede iluminar el estudio del aprendizaje en escenarios naturales desde un método natural histórico del participante-observador, y puede proporcionar informes detallados del estudio transcultural de la cognición.

En segundo lugar, el estudio comparado de la enseñanza, así como la interfaz entre la socialización y las exigencias formales del sistema educativo, se ve reforzada por el estudio etnográfico holístico de las escuelas en sus comunidades. En tercer lugar, el estudio etnográfico sobre el funcionamiento de las propias escuelas como instituciones formales, puede dar valiosos conocimientos comparados en temas de actualidad, tales como el bajo rendimiento —de interés para los educadores—, y puede proporcionar perspectivas teóricas fundamentales desde las que se pueden desarrollar más estudios de tipo encuesta a gran escala.⁴³

En cuanto al tema del capítulo: el funcionalismo inmanente, todas las sugerencias anteriores sobre el uso de la etnografía en la educación comparada, parecen estar ligadas a un paradigma funcionalista implícito. Posteriormente, examiné las limitaciones en el desarrollo de una etnografía escolar neo-marxista. Argumento que “la etnografía escolar hoy es limitada... de la misma manera en que la antropología colonial inicial era limitada. Es esencialmente microcósmica, y puede ser llevada a cabo por investigadores que ven a la educación como un fenómeno esencialmente autónomo y aislado”.⁴⁴ (Así, la dialéctica entre lo global y lo local vuelve a perseguirnos una vez más. Si la etnografía se basa en la distinción liberal de que la educación y el trabajo están separados, entonces no hay necesidad de postular que la educación tiene que ver con el mundo exterior).

Pregunté si la tendencia a los estudios etnográficos se podría vincular con un cambio metafórico, de una investigación educativa “dura” a una “suave”, en la que, a partir de una perspectiva bernsteiniana, los propios investigadores de la educación habían sido socializados en un “elaborado código” de investigación, “con sus matices de significado, ambigüedades, ambivalencias, falta de voluntad de juzgar, interés en las relaciones sociales, énfasis en el contexto”.⁴⁵ En otras palabras, al igual que Bernstein postula que la clase media tiene más probabilidades de ser socializada en un código de producción de lenguaje que incluye distinciones elaboradas y sintaxis y léxico complejos, así también los etnógrafos habrían sido socializados en formas más complejas de investigación educativa, en las que sus hallazgos no pueden ser fácilmente sintetizados en resultados. Del mismo modo, mientras que los miembros de la clase media son, por lo tanto, menos propensos a hacer juicios

basados en la ideología porque se sienten abrumados por la complejidad de todo el conocimiento del que pueden hablar, los miembros de la clase obrera tienen una certeza sobre la ideología que se hace posible gracias a la forma de discurso del que disponen, en el que las respuestas son más agudamente definidas como decisiones positivas o negativas. Llego a la conclusión de que el éxito de la educación en sí lleva a la incapacidad de las personas de la clase media a pensar en términos ideológicos porque están involucrados en una forma de producción de conocimiento en el que los problemas de la ideología se distorsionan por cuestiones de técnica o, en este caso, de metodología. Así, la etnografía escolar se ha convertido en una técnica ampliamente utilizada en los escuelas de educación, pero se han desarraigado de su lugar en la historia de la teoría antropológica.

Mi conclusión es que la etnografía escolar desde una perspectiva neo-marxista es poco probable que prolifere, porque el poder de la propia investigación estadística aumentará con la difusión de la educación formal, la cual se asocia al concepto de *modernización*. Sin embargo, también concluyo que el valor de los enfoques neo-marxistas para la etnografía reside en que el investigador evite los supuestos de neutralidad y objetividad de los enfoques positivistas y funcionalistas, así como las hipótesis basadas en la autonomía y el aislamiento de la escuela y del aula. Los enfoques neo-marxistas, en cambio, exigen de los investigadores aprovechar la oportunidad de hacer un análisis político en el que su papel, así como el del maestro, el estudiante, y la propia igualdad educativa, se definen de formas nuevas.⁴⁶

En un examen más detenido del papel de la etnografía crítica (estudios que utilizan una metodología básicamente antropológica, pero se basan en un conjunto de teorías que se derivan de la sociología crítica y la filosofía) en el estudio de la educación comparada, elevo los siguientes cuestionamientos:

¿Es la tarea de los científicos sociales buscar definir, cada vez más diligentemente, métodos objetivos de investigación del mundo social (o educacional), con posibilidades de cambio vistas simplemente como el resultado de una "lectura de los datos" y tomar decisiones sobre la base de alguna justificación rentable o tecnológica? ¿O es su tarea tratar de entender con la mayor precisión posible las interpretaciones subjetivas que los actores tienen de su propia versión de la

“realidad social”? O, en tercer lugar, ¿hay alguna manera de ver la ciencia social en términos de Marx que borre para siempre la distinción objetivo/subjetivo y así hacer necesaria la redefinición de la propia investigación social?⁴⁷

Después de una discusión de los enfoques sociológicos e interpretativos de la investigación educativa, se examina el valor de los enfoques críticos en su tratamiento de los conflictos sociales y el estructuralismo: “las interpretaciones neo-marxistas sobre la vida escolar han puesto en duda las categorías de la educación establecidas y se han planteado preguntas fundamentales acerca de las funciones del control social de las escuelas y las contradicciones sociales que crean, o en las que participan”.⁴⁸ El trabajo de Douglas Foley ha sido particularmente notable en este sentido, en sus estudios sobre la alienación estudiantil en Texas. Señala que la etnología crítica ofrece la única manera de estudiar las técnicas que las escuelas y los profesores utilizan para organizar, modelar, practicar y recompensar las conductas que socializan a los estudiantes en la racionalidad tecnológica.⁴⁹

Concluyo sugiriendo diversas maneras en que la etnografía crítica podría ser puesta al servicio de la educación comparada: el estudio de la socialización de los estudiantes en los dialectos preferidos o en las lenguas nacionales; el estudio de las culturas políticas nacionales, o los valores de la élite; el estudio de la penetración de la ideología dominante o de una racionalidad “innovadora” importada; los estudios comparados de los sistemas de acreditación de los estudiantes, y la penetración de las tecnologías informáticas. Por último, sugiero que el estudio de la racionalidad misma podría ser un nuevo e interesante punto central de la educación comparada.

Dado que estos documentos fueron escritos, se ha hecho una gran cantidad de investigación etnográfica en los centros educativos, más prolíficamente en los Estados Unidos y Gran Bretaña. Está en duda si la mayoría de estos estudios se realizaron desde una perspectiva crítica. El método etnográfico ha sido adoptado como una herramienta de la investigación educativa, pero en muchos casos su base teórica se ha evitado. Bradley Levinson, Douglas Foley y Dorothy Holland, han resumido los principales trabajos de la investigación educativa crítica en las dos últimas décadas, y su libro también proporciona una bibliografía muy completa de los trabajos más

recientes en este campo.⁵⁰ En su introducción se reseñan los más recientes desarrollos en los estudios de educación crítica: la reproducción social, la reproducción cultural, el enfoque de la diferencia cultural, la etnografía y la reproducción cultural, y los estudios culturales y la producción cultural de la persona educada. También se examina el paradigma de la educación occidental en el contexto global y se explora “cómo se producen y se negocian entre los discursos estatales y las prácticas locales, los conceptos de las ‘personas educadas’”.⁵¹ Su trabajo proporciona una evaluación muy completa, y con visión de futuro, del estado del arte en los estudios educativos críticos. Otro volumen que aborda los estudios de la educación en un contexto de globalización es el editado por Kathryn Anderson-Levitt.⁵² Se compone de un conjunto de estudios que abordan la cuestión de si la educación o la escolarización se está convirtiendo en una institución cada vez más homogénea, o si las diferencias culturales crean un conjunto diverso de experiencias educativas, dependiendo de su contexto.

Otros libros han sido publicados desde 2000 que llenar algunas de las lagunas en el creciente campo de la etnografía de la educación comparada. A partir de un conjunto de trabajos presentados en el Congreso Mundial de Educación Comparada en Sydney, Australia en 1996, Bob Teasdale y Zane Ma Rhea editaron un volumen publicado en 2000, centrándose principalmente en los conocimientos indígenas en el contexto de la educación superior. Los estudios de la perspectiva indígena en la educación son un área cada vez mayor en los estudios etnográficos de la educación. Judith Liu, Heidi Ross y Donald Kelly (2000) centran el “ojo etnográfico” sobre la educación en China. Su libro se extiende a través de muchos aspectos diferentes de la investigación etnográfica y los temas tratados por los autores son muchos y variados. Éstos van desde cuestiones de política de la educación para la población de las minorías, la delincuencia juvenil, la educación rural, hasta los problemas de la metodología etnográfica. Ellos predicen el tema central que Vavrus y Bartlett manejan en su libro (abajo) –el problema de la comparación a nivel local, intermedio y nacional.

Frances Vavrus y Lesley Bartlett propusieron el término “estudios de casos verticales” al describir un enfoque que requiere comparaciones entre niveles como el local, el regional y el nacional y el internacional. Hacen

hincapié en la necesidad de que el conocimiento contextual, que es conocido por los actores, sea incluido como parte de un estudio etnográfico. Ellos abogan con fuerza que “las comparaciones cualitativas contemporáneas requieren especialistas que trabajen *vertical y horizontalmente*” (Vavrus y Bartlett 2009, 9). Los autores de esta colección ofrecen estudios de casos de la educación en África (Senegal, Tanzania, Angola y Liberia), en el continente americano (Estados Unidos, Brasil y Perú), en Europa (República de Irlanda) y en el Medio Oriente (Líbano). Aún más, los editores agruparon los capítulos en el libro por temas principales, o por las similitudes de los casos de estudio en un contexto educativo más amplio. De hecho, este enfoque podría dar lugar a la posibilidad de desarrollar una tipología de casos de estudio de tal manera que la crítica perenne que se le hace a los estudios etnográficos –que es imposible generalizar a partir de ellos– pudiera ser respondida.

En general, los trabajos sobre los estudios etnográficos de la educación desde el año 2000, han sido en gran parte publicados en revistas de idioma Inglés, sobre todo en *Anthropology and Education Quarterly*, cuya sede se encuentra en los Estados Unidos. Ha habido una falta de comunicación sobre las antropologías de la educación entre los distintos países debido a las barreras del idioma y a las realidades del flujo de información y publicación en el período post-colonial.

El libro editado de Kathryn Anderson-Levitt, *Antropologías de la Educación: Una Guía mundial de Estudios Etnográficos de Aprendizaje y Enseñanza* (2011) trata de poner remedio a esta deficiencia. Contiene artículos sobre el desarrollo de la antropología de la educación como campo, en alemán, francés, español, portugués, italiano, lenguas eslavas, japonés e inglés como segunda lengua. Los antropólogos de la educación de habla inglesa podrán familiarizarse con el rico patrimonio de los estudios que hasta ahora no han estado disponibles para ellos. Uno lamenta la falta de un capítulo sobre el trabajo en el Reino Unido e Irlanda en la antropología de la educación. Aunque el libro de Brad Levinson y Mica Pollock *Un Compañero para la Antropología y la Educación* (2011) está escrito principalmente por miembros del Consejo de Antropología y Educación (parte de la Asociación Americana de Antropología), incorpora material procedente de diversos países

y procedencias lingüísticas para dar al estudiante de hoy una exposición enciclopédica de las teorías y los métodos etnográficos desde una perspectiva global.

En general, los estudios etnográficos de la educación se están llevando a cabo sobre una variedad de temas que no siempre son caracterizados como educación comparada, entre ellos, la educación indígena, la educación multicultural e intercultural, los migrantes y la migración, la reforma de la educación y la innovación, la implementación de la política, proyectos de ayuda extranjeros, etc. Las oportunidades para la investigación en la antropología de la educación, a menudo se relacionan con el contexto histórico del país o la universidad en la que se encuentra el académico. Los estudiantes de la Escuela de Londres de Estudios Orientales y Africanos, por ejemplo, tienen una amplia gama de opciones en África o Asia, en muchos sub-campos diferentes de la antropología. Los estudiantes de América del Norte pueden estar interesados en los estudios de la educación de las poblaciones minoritarias en las ciudades del interior o de los pueblos indígenas en áreas remotas. Cada vez más, se están realizando estudios por aquellos que antes eran los sujetos de la investigación del etnógrafo. Este viraje ha traído consigo modificaciones epistemológicas que están más allá del alcance del presente capítulo.

Conclusión

En conclusión, vuelvo a los temas principales de este capítulo, en particular, a la relación entre la cultura y la educación comparada. Kelly planteó la cuestión en 1986: “Vandra Masemann y Douglas Foley instaron al campo a participar en la investigación cualitativa que busca comprender los procesos educativos. No hubo debate, tampoco se hicieron muchas investigaciones de carácter cualitativo de los procesos escolares. El campo no aceptó, ni rechazó el desafío, sino que simplemente actuó como si nunca se lo hubiesen planteado”.⁵³ Yo no soy tan pesimista como Kelly. Ella midió la aceptación de la investigación por su aparición en las principales revistas de educación comparada. Como lo documentan Levinson, Foley, y Holland en su libro, una gran parte de la investigación etnográfica se hizo en los años 1980 y 1990.

Otras preguntas surgen, sin embargo, en el contexto en el que prosperan las perspectivas críticas. Desde una perspectiva marxista, hay una curiosa falta de enfoque en la lucha dialéctica de la educación comparada, como si de alguna manera la única lucha hubiera sido entre el Oriente y el Occidente, cuando la lucha epistemológica se libra a un nivel cultural más profundo entre el Norte y el Sur y entre las formas industriales y las formas más locales y arraigadas de la cultura. Dado que las escuelas son inherentemente los lugares de formación cultural local, este fenómeno no debería ser una sorpresa.⁵⁴ Por otra parte, la lucha de los grupos culturales que no han aceptado los principales supuestos epistemológicos del cientificismo, ha sido ampliamente ignorada en el campo de la educación comparada. La primera Comisión de Educación Indígena, por ejemplo, se llevó a cabo en el

Noveno Congreso Mundial de Educación Comparada en Sydney, Australia, en 1996.⁵⁵

A pesar de que se percibe que las diferencias culturales en la educación de los países industrializados están disminuyendo y las fuerzas de la estandarización son cada vez más fuertes, aunque sólo sea en aras de compartir datos sobre la educación, la lucha todavía se está librando entre los que no comparten la epistemología cientificista del mundo y los que asumen que su visión ha triunfado. Algunas protestas se escuchan, por ejemplo, de un número creciente de padres que son educadores en casa y que se resisten a la dominación del estado sobre los sistemas educativos, de las minorías religiosas y lingüísticas, de las feministas, de las escuelas alternativas de filosofía y de las minorías aborígenes e indígenas de todo el mundo. El crecimiento de esta pluralidad de voces se trata en otros capítulos de este libro que abordan el impacto de la teoría crítica y el posmodernismo en la educación.

Con su énfasis en el estudio de otras culturas como totalidades completas, así como sobre el relativismo cultural, los antropólogos intentaron ignorar el impacto del afán colonial en sí en el cambio cultural. Por otra parte, la empresa colonial estaba tan cargada de supuestos racistas acerca de las “otras” personas en el mundo, que se convirtió en parte de una ficción conveniente para filosofar sobre el progreso y la perfectibilidad humana, con el fin de poner en práctica formas rentables de gobierno, como el Gobierno Indirecto en África occidental y otras áreas; mientras que, al mismo tiempo, proporcionaba formas de educación que evitaba que los sujetos coloniales compitieran académicamente en las mismas condiciones que sus amos metropolitanos.

Por otra parte, los intentos de igualar las oportunidades educativas a escala global, han llevado a la ignorancia de los valores culturales locales y las formas tradicionales de conocimiento y formas de pensar, que están en peligro de extinción. Los estudios antropológicos de la educación en todos los países y entornos, puede ayudar a dar testimonio de la rica diversidad de los modos de transmisión cultural y de la gran variedad de experiencias que pueden ser llamadas educativas.

Notas

- 1 Jan Currie y Lesley Vidovich, "The Ascent toward Corporate Managerialism in American and Australian Universities", (ponencia presentada en el Noveno Congreso Mundial de Educación Comparada, Sidney, Australia, 1996).
- 2 Felix M. Keesing, *Cultural Anthropology: The Science of Custom* (New York: Rinehart, 1960), 25.
- 3 Thomas Rhys Williams, *Introduction to Socialization: Human Culture Transmitted* (St. Louis, MO: Mosby, 1972), 125.
- 4 Clifford Geertz, citado en Stanley Barrett, *Anthropology: A Student's Guide to Theory and Method* (Toronto, ON: University of Toronto Press, 1996), 239.
- 5 Williams, *Introduction to Socialization*, 1.
- 6 Keesing, *Cultural Anthropology*, 28.
- 7 Margaret Mead, "Our Educational Emphases in Primitive Perspective", en *From Child to Adult: Studies in the Anthropology of Education*, ed. John Middleton (Garden City, NY: Natural History Press, 1970), 1.
- 8 Yehudi Cohen, "The Shaping of Men's Minds: Adaptations to Imperatives of Culture", en *Anthropological Perspectives on Education*, ed. Murray Wax, Stanley Diamond, y Fred Gearing (New York: Basic Books, 1971), 21.
- 9 Cohen, "Shaping of Men's Minds", en *Anthropological Perspectives*, ed. Wax, Diamond, y Gearing (New York: Basic Books, 1971), 22.
- 10 Florence Kluckhohn, "Dominant and Variant Value Orientations", en *Variations in Value Orientations*, ed. Florence Kluckhohn y Fred L. Strodbeck (Westport, CT: Greenwood, 1961), 3.

- 11 Kluckhohn, *Variations in Value Orientations*, 12.
- 12 Kluckhohn, *Variations in Value Orientations*, 39.
- 13 Young Pai and Susan Adler, *Cultural Foundations of Education* (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1997).
- 14 George Spindler, *Doing the Ethnography of Schooling: Educational Anthropology in Action* (New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1982).
- 15 Robert Ulich, *Education in Western Culture* (New York: Harcourt, Brace, and World, 1965), capítulos 5–7.
- 16 Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed* (New York: Seabury, 1974), 33.
- 17 Freire, *Pedagogy of the Oppressed*, 34.
- 18 Basil Bernstein, *Class, Codes, and Control*, vol. 3, *Towards a Theory of Educational Transmissions* (London: Routledge and Kegan Paul, 1977), 145–46.
- 19 Bernstein, *Class, Codes, and Control*, 69.
- 20 Lynn Ilon, “Structural Adjustment and Education: Adapting to a Growing Global Market”, *International Journal of Educational Development* 14, no. 2 (1994): 95–108.
- 21 Barrett, *Anthropology*, 51.
- 22 Harold J. Noah y Max A. Eckstein, *Toward a Science of Comparative Education* (New York: Macmillan, 1969), 112.
- 23 Gail Kelly y Philip Altbach, *Introduction to Education and Colonialism*, ed. Philip Altbach y Gail Kelly (New York: Longman, 1978), 1.
- 24 Gail Kelly, “Vietnam”, in *International Feminist Perspectives on Educational Reform*, ed. David Kelly (New York: Garland, 1996), 146.

- 25 Vandra Masemann, "The 'Hidden Curriculum' of a West African Girls' Secondary School", *Canadian Journal of African Studies* 8, no. 3 (1974): 479–94.
- 26 Johann Galtung, *The European Community: A Superpower in the Making* (Oslo: Universitetsforlaget; London: George Allen y Unwin, 1973), 43.
- 27 Galtung, *European Community*, 46.
- 28 Christine Fox, "Metaphors of Educational Development", en *Social Justice and Third World Education*, ed. Timothy J. Scrase (New York: Garland, 1997), 60.
- 29 Shen-Keng Yang, "Shih and Kairos: Time Category in the Study of Educational Re-form", Una reimpresión de *Proceedings of the National Science Council, Part C: Humanities and Social Sciences* 1, no. 2 (1991): 253–59.
- 30 Arturo Escobar, "Reflections on Development: Grassroots Approaches and Alternative Politics in the Third World", *Futures* 24, no. 2 (Junio 1992): 411–12.
- 31 Escobar, "Reflections", 412.
- 32 Escobar, "Reflections".
- 33 Escobar, "Reflections".
- 34 Freire, *Pedagogy of the Oppressed*, 29–30.
- 35 Archie Mafeje, "The Problem of Anthropology in Historical Perspective: An Inquiry into the Growth of the Social Sciences", *Canadian Journal of African Studies* 10, no. 2 (1976): 307–33.
- 36 Barrett, *Anthropology*.
- 37 Mafeje, "Problem of Anthropology", 317–18.
- 38 Mafeje, "Problem of Anthropology", 325.

- 39 Mafeje, “Problem of Anthropology”, 326–27.
- 40 Michael Young, *Knowledge and Control* (London: Collier Macmillan, 1971).
- 41 George Spindler y Louise Spindler, eds., *Interpretive Ethnography and Education: At Home and Abroad* (Hillsdale, NY: Erlbaum, 1987); ver también Spindler, *Doing the Ethnography*.
- 42 Madan Sarup, *Marxism and Education* (London: Henley; Boston: Routledge y Kegan Paul, 1978), 33.
- 43 Vandra Masemann, “Anthropological Approaches to Comparative Education”, *Comparative Education Review* 20, no. 3 (Octubre 1976): 368–80.
- 44 Vandra Masemann, “School Ethnography: Plus a Change?” en *Anthropologists Approaching Education*, ed. Adri Kater (The Hague: Centre for the Study of Education in Developing Countries, 1981): 85–99.
- 45 Bernstein, *Class, Codes, and Control*.
- 46 Masemann, “School Ethnography”, 94.
- 47 Vandra Masemann, “Critical Ethnography in the Study of Comparative Education”, *Comparative Education Review* 26, no. 1 (Febrero 1982): 1.
- 48 Masemann, “Critical Ethnography”, 11.
- 49 Douglas E. Foley, “Labor and Legitimation in Schools: Notes on Doing Ethnography” (ponencia presentada en una reunión de la Sociedad Internacional de Educación Comparada, Ann Arbor, MI, 1979). Véase además Douglas E. Foley, *Learning Capitalist Culture: Deep in the Heart of Tejas* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1990).
- 50 Bradley Levinson, Douglas E. Foley, y Dorothy C. Holland, *The Cultural Production of the Educated Person: Critical Ethnographies of Schooling and Local Practice* (Albany: State University of New York Press, 1997).

- 51 Levinson, Foley, y Holland, *Cultural Production*, p. 18.
- 52 Kathryn Anderson-Levitt, *Local Meanings, Global Schooling: Anthropology and World Culture Theory* (New York: Palgrave Macmillan, 2003).
- 53 Gail Kelly, “Comparative Education: Challenge and Response”, en *International Feminist Perspectives on Educational Reform: The Work of Gail Paradise Kelly*, ed. David H. Kelly (New York: Garland, 1996), 99.
- 54 Michael Apple, *Cultural Politics and Education* (New York: Teachers College Press, 1996).
- 55 Vandra Masemann y Anthony Welch, eds., *Tradition, Modernity and Post-Modernity in Education* (Amsterdam: Kluwer, 1997).

Referencias

Anderson-Levitt, K. (ed.) *Anthropologies of Education: A Global Guide to Ethnographic Studies of Learning and Schooling* (New York: Berghahn Books, 2011).

Levinson, B. y Pollock, M. (eds.), *A Companion to the Anthropology of Education* (Hoboken, NJ: Wiley Blackwell, 2011).

Liu, J., Ross, H., y Kelly, D. P. (eds.), *The Ethnographic Eye: Interpretive Studies of Education in China* (New York and London: Falmer Press, 2000).

Teasdale, G. R. y Ma Rhea, Z. (eds.), *Local Knowledge and Wisdom in Higher Education* (Oxford, UK: Pergamon, 2000).

Vavrus, F. y Bartlett, L. (eds.), *Critical Approaches to Comparative Education: Vertical Case Studies from Africa, Europe, the Middle East and the Americas* (New York: Palgrave Macmillan, 2009).

Capítulo Cinco

La Cuestión de la Identidad desde la Perspectiva de la Educación Comparada

Christine Fox

Somos como viajeros que transitan por un territorio desconocido con la ayuda de viejos mapas, diseñados en un tiempo diferente como respuesta a necesidades distintas. Aunque el territorio por el que viajamos, la sociedad de Estados, ha cambiado, nuestro mapa normativo no lo ha hecho.¹

En la era de la globalización, de la migración transnacional e intranacional y de las sociedades que poseen múltiples maneras de ser y definirse a sí mismas, no existen definiciones bien establecidas o diferenciaciones entre los grupos humanos.

No obstante, algunos viajeros todavía insisten en conducir a sus adeptos por las antiguas autopistas hacia los despeñaderos de la discriminación, el racismo y diversas visiones fundamentalistas del Otro. Los educadores en todo el mundo, especialmente los afectos a la educación comparada, buscan nuevas soluciones para crear un nuevo conocimiento, más adaptado a las sociedades del siglo veintiuno.

Este capítulo explora la educación comparada desde una perspectiva que se centra en el entrecruzamiento de la identidad cultural y la educación, en tanto que ésta última concierne a nuestra comprensión de los diferentes contextos educativos. El educador comparativista busca nuevas teorías y

enfoques metodológicos para investigar los problemas concernientes a todos los sectores educativos, desplazándose desde el interior de su propia sociedad hacia los retos planteados mediante la globalización. Esto involucra especialmente a esa curiosa especie de educadores –consultores educativos internacionales– que enfrentan y se sumergen en contextos distintos al propio, que se atribuyen de una manera idealista algún tipo de derecho universal y moral para hablar de los cambios educativos y el desarrollo que propician bienestar y salud.

Soy una consultora educativa y, a la vez, una formadora de docentes en mi Australia natal, por lo tanto, la presente exploración comparada es, en parte, autobiográfica. Mi punto de vista, mis disculpas a Jürgen Habermas,² es que es posible, e igualmente deseable, alcanzar interpretaciones no coercitivas *interculturalmente*, basadas más en la confianza y la sinceridad que en el poder y la dominación, tal como fue el caso de los colonizadores y colonizados en el pasado. La conjunción de ideas comunes dentro de las más diversas condiciones sociales señala un potencial para la construcción de significados, y, donde ello acontece, existe una transformación en el ámbito educativo.

Colonizadores y colonizados: una breve incursión dentro de la literatura de la interacción intercultural

La educación comparada, tradicionalmente, ha constituido una búsqueda de similitudes y diferencias entre sistemas y actividades, ideas e ideologías. Los primeros intentos por comparar son reminiscencias de las primeras narraciones o historias de viajeros, las cuales presentaban descripciones vívidas de grupos humanos, reconociendo, tanto ellos como nosotros, la existencia de interesantes diferencias en torno a nuestros estilos de vida.

No obstante, las historias provenientes de lugares lejanos se convirtieron pronto en un mecanismo para legitimar la conquista, y los cuentos obliteraron los errores de los colonizados.³ En el siglo diecinueve y a comienzos del siglo veinte, la investigación en el campo antropológico devino en interpretaciones propias de las tipificaciones euro centristas del Otro, originadas, en su mayor parte, de los contrastes entre dos supuestos opuestos.

Las metáforas de lo *primitivo* o *salvaje* colocó definitivamente al Otro dentro de un mundo diferente al mundo civilizado.⁴ Las investigaciones, así como la planificación educativa en el contexto de los países “en desarrollo”, tendían a ser dictadas desde las concepciones europeas de lo que era bueno para el otro.

En tiempos más recientes, las complejidades de los dilemas filosóficos y lingüísticos de la traducción, han sido a menudo confundidas con un proceso binario de sustitución de un conjunto de significados por otro. En la educación, el complejo proceso de la interacción intercultural fue, a menudo, analizado por los educadores de Occidente como la adaptación de una sola vía y la integración del Otro dentro del canon educativo occidental, bastante parecido a lo expresado en la teoría formulada por Young Yun Kim relacionada con la adaptación de los foráneos en una sociedad anfitriona.⁵

Con los retos planteados por el postmodernismo, la noción de normas y valores esenciales o intereses generalizados, perdió su atractivo. Ahora, se reconoce ampliamente que existen múltiples voces y que la diversidad puede ser celebrada. El peligro, por supuesto, estriba en la creencia de que la diversidad es un indicador que sirve para expresar que los acuerdos comunes en lo que a los valores y a la ética concierne son inconcebibles y que todo es culturalmente relativo. La consecuencia de dicho argumento es la afirmación de que no es posible una auténtica comunicación entre las culturas. Entonces, si ése es el caso, se puede argumentar que tanto la educación comparada como la educación internacional son disciplinas extintas; en especial cuando los educadores provienen de contextos culturales diametralmente opuestos.

Este capítulo plantea conjeturas acerca del argumento opuesto: la diferencia visiblemente personificada en el Otro es una frontera que, en gran medida, contradice los hechos. La delimitación y la re-delimitación son resultado de la globalización. Tales límites son falsos, basados, en gran parte, en un racismo histórico.⁶

Un conjunto de teorías surgidas del postmodernismo y el posestructuralismo, se relacionan con muchos de los enigmas planteados por el Estado actual y por las influencias de los lugares que fueron antiguos Estados coloniales (Estados post coloniales) o de la gente que es producto de la era colonial a través de las generaciones, a lo largo y ancho de la sociedad

mundial de Estados. Entre los pioneros del postcolonialismo, se encuentra incluido Edward Said,⁷ cuya obra clásica acerca del *Orientalismo* alertó al mundo acerca del debate sobre *nosotros y ellos*, como un problema teórico y práctico de importancia fundamental. Específicamente, criticó la forma en que aquéllos que provenían de las llamadas naciones occidentales, estereotipaban y denigraban a los originarios de las llamadas naciones orientales, incluidos los del Medio Oriente. Gayatri Spivak⁸ ha sido un vocero crítico del silenciamiento del subordinado por parte de una mayoría dominante, especialmente en Occidente; Homi Bhabha⁹ publicó *El Lugar de la Cultura*, en 1994, donde señalaba que la publicación de la obra de Said “reveló la excluyente ideología imperialista del Ser y el Otro”.¹⁰ Bhabha es un teórico post-colonialista crucial que pretende interrogar nociones tan amplias como el discurso colonial, la identidad, la postmodernidad, la semiótica, la cultura y el restablecimiento de la representación cultural, a través de una perspectiva crítica postcolonial. Su obra acerca de la *hibridéz* contiene una discusión compleja sobre el tema de la identidad –la ambivalencia de la identidad, la creación del tercer espacio discursivo– que desafía la noción de fijeza o la representación esencial del sujeto colonial. La fijeza como signo de la diferencia cultural/histórica/racial en el discurso del colonialismo, es un modo paradójico de representación que “connota rigidez y un orden no cambiante, lo mismo que el desorden, la degeneración y la repetición demoníaca... El estereotipo... es su principal estrategia discursiva”.

Aunado a la teoría postcolonial, este capítulo expone algunos temas de vital importancia, partiendo de la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas, que plantea una situación de discurso hipotética ideal: un “como si”, libre de coerción, en el cual los interlocutores pueden desarrollar un entendimiento mutuo mediante un proceso dialógico racional.¹¹ Loable, como lo es en verdad, la teoría de Habermas supone que debe existir un contexto cultural común entre los comunicadores para que esto pase. Así, parece haber olvidado la mayoría de las formas de comunicación que acontecen en un mundo postcolonial y multicultural. No obstante, la teoría de la acción comunicativa de Habermas fue escrita antes del impacto de la globalización y de la última diáspora de refugiados, trabajadores especializados y jornaleros que se desplazaron sin limitaciones hacia cada esquina del

planeta. Ante el desafío planteado por los teóricos en el campo sociológico y político durante los años noventa, época en la que el impacto de la globalización se fue incrementando en dichas arenas, Habermas respondió a esas críticas con una profundización de la teoría relacionada con los conceptos de ley y democracia, soberanía y poder comunicativo, entremezclando los elementos racionales y morales de la teoría de la acción comunicativa dentro de su nueva obra.¹²

Permanece todavía la incógnita de hasta qué punto Habermas aceptaría la idea de los modos múltiples de razonamiento o múltiples diferencias en cuanto a la identidad. Tal y como lo plantea Bashir Bashir: “El potencial empoderador, transformador e incluyente de la teoría de Habermas, con respecto a la democracia deliberante, se debilita cuando se enfrenta a ciertos tipos de injusticias históricas.”¹³

La autenticidad en la comunicación multicultural profesional no solamente es deseable, sino que además es posible.¹⁴ Una situación comunicativa auténtica es una clase de conversación honorable basada en la confianza mutua y el intercambio respetuoso de significados intencionados. Para esto se requiere un sentido de la repercusión entre quienes buscan alcanzar acuerdos y entendimiento –intuitiva, poética y empíricamente– mediante la identificación de los valores morales mutuos o a través del discurso racional, o un poco de ambos. La idea de que la incompatibilidad cultural es más o menos que inevitable, constituye un visión logocéntrica que estereotipa al Otro y marginaliza a aquellos que se identifican con las culturas que no son predominantes.

Las ideas estudiadas en este capítulo demuestran cómo la gente, desde sus visiones contrastantes del mundo, puede, en efecto, superar las profundas brechas de diferencia discursiva, si coopera para crear situaciones interculturales comunicativas auténticas –es decir, para crear su propio espacio intercultural.¹⁵ Qué visión más pesimista y riesgosa es la de descartar la posibilidad de crear situaciones en las que dos (o más grupos de personas) provenientes de culturas muy diferentes, puedan reunirse y lograr interpretaciones reales acerca del cambio y la renovación educativa en este contexto. Las desastrosas consecuencias del fracaso para encontrar maneras de trabajar en torno a valores y metas de diferentes grupos de gente, ha presenciado

cómo naciones enteras y grupos étnicos se enfrentan unos a otros con odio y violencia. Las atrocidades cometidas en nombre de un grupo o una ideología, constituyen una violación ante cualquier sistema de valores humanos, como de hecho ha sido experimentado con efectos terribles durante las primeras décadas del siglo veintiuno.

Los grupos predominantes vinculados a economías altamente industrializadas y foráneas, de la identidad, digamos, de los grupos Musulmanes tecnológicamente avanzados (ver el capítulo 14, en este volumen), se han hecho expertos en la tarea de marginalizar al Otro. Y más aún, en el mundo globalizado de hoy, con una comunicación rápida, mediante la vía expedita de la tecnología de la información, se hace más difícil preservar tal separación, o sostener que aún puede existir la dicotomía Occidente vs el Resto del mundo.¹⁶ En la segunda década del siglo veinte, las divisiones y la discordia han surgido en el interior de muchos sectores de las sociedades del Oriente Medio y África del Norte, demostrando, una vez más, lo absurdo de la fijeza de las visiones. Como las palabras de Seyla Benhabid, al comienzo de este capítulo, el mundo ha cambiado, aunque los mapas son antiguos. Waheed Aly, un abogado academicista e intelectual de notoriedad pública afiliado a la Universidad de Monash en Australia, en julio de 2011 escribió que en Egipto, por ejemplo, durante la Primavera Árabe, aunque el régimen cambió, el sistema no lo hizo.¹⁷

Una auténtica comunicación implica, como lo ha dicho Hans-Georg Gadamer, la apertura de Uno mismo al poder envolvente de lo que el Otro está diciendo. El autor demuestra que tal apertura no conlleva acuerdos, más bien, posibilita la bidireccionalidad del diálogo.¹⁸ Este es el potencial que los educadores comparativistas y los consultores educativos internacionales deben procurar en respuesta al creciente contexto polarizado de la política mundial, a su impacto sobre la educación y la investigación intercultural y, por ende, a las amenazas hacia la comunicación auténtica. Estos temas fueron discutidos profusamente por Bradley Levinson y Pauline Lipman, en el número especial del trigésimo quinto aniversario de *Anthropology and Education Quarterly*, del año 2005.¹⁹

Comunicación intercultural, educación y la noción de identidad

La comunicación intercultural ha sido profundamente influenciada por las posiciones relativas del poder de interpretación de los hablantes, de sus puntos de vista particulares o por su ubicación en el contexto social.

A lo largo de muchos años, he estado involucrada en numerosos proyectos que han planteado asuntos de importancia con respecto al uso de la lengua y a la influencia que la educación formal tiene en el desarrollo de la identidad del individuo –comparada con, digamos, el desarrollo de la nación, el desarrollo de los recursos humanos, el desarrollo de los índices de participación en la escolaridad. Estos proyectos han comprendido investigaciones sobre: el desarrollo educativo de Samoa Occidental; el grado esperado de participación en la sociedad de los estudiantes provenientes de contextos culturales lingüísticos diferentes al Inglés;²⁰ la participación de niñas y mujeres en la educación de Papúa, Nueva Guinea;²¹ las experiencias de las niñas y los grupos minoritarios en Laos;²² las experiencias de los estudiantes hispanoparlantes en algunas escuelas australianas;²³ el tema de los estudiantes no graduados en las universidades de Sri Lanka;²⁴ y las reformas de gobernabilidad en el sistema de educación descentralizado en Indonesia.²⁵

Lo que este trabajo ha indicado y lo que mi experiencia diaria en la enseñanza universitaria también señala, es que la interrelación entre la cultura, la educación y la economía estatal tiende a crear o auspiciar inequidades estructurales que median contra la transformación de las sociedades en lugares justos y pacíficos. Aún así, dentro de estas estructuras, existen posibilidades enormes para el cambio cultural mediante la intervención de aquellos que se rehúsan estar relegados en los márgenes. En este capítulo, discuto algunos de los temas que surgen a partir de aquellos individuos que se sienten injustamente marginados y/o pertenecen a grupos subordinados. Lo que está en juego aquí es cómo la educación ha influenciado las maneras en que la gente construye su identidad cultural, y cómo los otros construyen una identidad para ellos. Yo sostengo que la escolaridad no es necesariamente inalterable, y que ésta no constituye solamente un lugar de reproducción social y cultural.

Más bien, las escuelas, la escolaridad y otros lugares alternativos para la enseñanza (p.ej. la enseñanza en casa) pueden ofrecer posibilidades para la transformación, aún cuando dichas posibilidades estén siendo hoy en día atacadas –más que nunca antes– por el racionalismo económico y la globalización. Si una transformación como tal tuviese lugar, entonces, sería mediante una reconceptualización en la identidad de aquellos que se contemplan a sí mismos como artífices de su propio destino o como entes capaces de resistir dentro de una lucha por redefinir quiénes son. El propio proceso transforma a los individuos, aún cuando tenga lugar dentro del contexto de la identificación cultural del Otro. Este proceso enfrenta el desafío de la conseja tradicional asociada a la inevitable reproducción de la inequidad.

Educación, identidad y transformación

Las explicaciones acerca de la reproducción cultural han cambiado en la medida que los investigadores se han concentrado más en documentar las experiencias transformadoras de las –de aquí en adelante– minorías invisibles o silenciadas. Los trabajos bien conocidos de Paulo Freire y otros acerca del desarrollo y la alfabetización, señalan las formas en las que la educación puede ser transformadora –como proceso de concientización. En un tenor similar, el estudio de caso de Anne Hickling-Hudson, incluido en este mismo volumen, apunta a nuevas teorías que explican cómo ocurren estas transformaciones. Algunos comparativistas han sido influenciados por la literatura antropológica etnográfica, como Clifford Geertz, mientras que otros señalan importantes entrecruzamientos entre la cultura y la educación (ver el capítulo 4 de Vandra Masemann en este volumen). Una relevante colección de ejemplos etnográficos de la interrelación entre cultura, identidad y escolaridad, fue compilada y editada en 2005 por Bradley A. Levinson, Douglas E. Foley y Dorothy C. Holland;²⁶ en ellos se ilustra cómo los grupos subordinados requieren el uso de las escuelas como sitios para la política cultural y otros desafíos. Argumentan que, a través de la producción de formas culturales creadas dentro de límites culturales en lugares como las escuelas, se forman las subjetividades y se inicia la organización.

Algunos de los ejemplos, aquí discutidos, introducen nuevos aspectos acerca de la formación de la identidad y las identidades. La identidad no es fija, ni puede considerarse como una sola condición definible. Sin embargo, la construcción de la identidad puede ser la construcción de inequidades, a la vez que una fuerza poderosa para la transformación de las estructuras que buscan confinar la identidad de la Otredad a una sola y estereotipada dimensión. John B. Thompson podría haber hablado acerca de los eventos del 11 de Septiembre de 2011, cuando declaraba que: “Si bien es cierto que las sociedades modernas se encuentran interconectadas de tantas maneras y niveles, tanto nacional como internacionalmente, también es el caso que existe, en gran proporción, diversidad, desorganización, disenso y resistencia y es posible que continúe existiendo dentro de las sociedades modernas”.²⁷

La “historia única”

El estereotipo es aún comúnmente utilizado por niños y adultos a la hora de recitar una “historia única” acerca de comunidades de gentes que parecen ser muy diferentes a ellos. Chimamanda Adichie,²⁸ una autora nigeriana internacionalmente reconocida, encontró muchos “cuentos únicos” cuando llegó por primera vez a los Estados Unidos –con motivo de la obtención de una beca de postgrado–, acerca de África como una catástrofe, un lugar de pobreza y guerra, un lugar que espera ayuda de no sé quién o cuál. Proveniente de un contexto urbano universitario del Este de Nigeria, Adichie advierte acerca del riesgo de arribar a interpretaciones erróneas basadas en dicha única historia. Como lo sostiene Adichie, la historia única le roba la identidad a la gente. Una sola historia puede ser verdadera en sí misma, pero está incompleta. La identidad se explora desde una construcción de múltiples capas de vidas y culturas. Historias similares han sido creadas a partir de la figura imaginada del musulmán, equivalente dentro de los países no islámicos a terroristas, hombres de barba y mujeres serviles que visten el hijab. En un artículo acerca de la alfabetización crítica, Stephen Phelps ha detallado algunas formas para contrarrestar tales historias únicas evitando el uso de la ficción para aprender acerca del Islam.²⁹ Phelps señala, por ejemplo, que el estereotipo más popular en los Estados Unidos acerca de los

musulmanes, es que éstos son árabes y que los árabes son musulmanes. Se cita con mucha frecuencia este estereotipo, a pesar del hecho que la mayoría de los musulmanes, de origen norteamericano, no son árabes, y que la mayoría de sus descendientes son cristianos. Phelps proporciona descripciones en un cierto número de libros publicados que ha recomendado para las escuelas y universidades. Otro caso ilustrativo es discutido por Douglas Foley³⁰ quien analiza el estereotipo del “indio silencioso” que surgió en la literatura antigua acerca de las experiencias de los Nativos norteamericanos, establecido y normalmente enseñado por la mayoría blanca predominante en los Estados Unidos. Foley revisita dichos mitos y estereotipos de los niños escolares norteamericanos y nos proporciona una aproximación cercana, íntima y personal acerca de cómo y por qué los Nativos norteamericanos podrían preferir el silencio como un discurso de resistencia: “una retirada no tolerante hacia un espacio separado y una identidad distanciada del mundo blanco”. El caso del “indio silencioso” todavía se cita como historia única, a pesar de que el tiempo ha pasado y que esas antiguas suposiciones acerca de que este silencio era un rasgo cultural, eran explicaciones simplistas acerca de una multifacética representación cultural, en el sentido Bakhtiniano.

“La minoría étnica” australiana

A pesar de casi cuarenta años de políticas multiculturales en las escuelas de la mayoría de los estados australianos, persiste la noción de que los estudiantes extranjeros o los estudiantes de otros contextos culturales y lingüísticos distintos al inglés (LBOTE, por sus siglas en inglés), de alguna manera no están a la altura para alcanzar los estándares fijados por la cultura predominante. La “minoría étnica” australiana ha sido estereotipada como no participativa, posiblemente insensible y falta de imaginación. Los estudiantes LBOTE que han desertado de las escuelas, reflexionando sobre su escolaridad una década atrás, declaran que su participación se limitaba a los programas de inglés como Segunda Lengua, y que ésta tendió a disminuir después de un par de años de estudio. Mientras tanto, el currículo escolar seguía apoyándose, como la base de todo el conocimiento, en una banda bastante restringida de condiciones culturales que le resultaban

confusas –por decir lo menos– a quien no estuviese familiarizado con ellas, al mismo tiempo que los aislaba y desempoderizaba.³¹

En un estudio acerca de las experiencias de los estudiantes de habla hispana de origen uruguayo, chileno y de familia española, de tres escuelas secundarias en Nueva Gales del Sur, David Plaza-Coral³² demuestra cómo estos estudiantes trataban de resistirse a la imagen de incapacidad que de ellos se presenta en sus escuelas mediante un enfoque similar al del “indio silencioso” –es decir, proyectando un concepto aburrido y retraído de sí mismos. No obstante, cuando fueron entrevistados, los estudiantes expresaron un número de explicaciones divergentes. Una chica del décimo año, comentó que no le gustaba leer en voz alta en la clase de inglés porque nunca se le motivó y temía que pudiese cometer un error y hacer el ridículo. La explicación de su profesor fue que la muchacha no estaba interesada en la materia y que parecía desmotivada a pasar a un nivel superior. Por otro lado, los chicos celebraban sus múltiples identidades: ser uruguayos, chilenos o españoles en casa, y, en la escuela, ser un “wog” (NT: término coloquial ofensivo o familiar, según se vea, usado en Australia para referirse a la gente del Mediterráneo), y “gringo” (extranjero blanco) cuando visitaban el país de origen de sus padres. Ellos vivían dentro de dos mundos en Australia, apartados por su cultura minoritaria, aunque participando de varias formas en la escuela, especialmente si habían nacido en Australia y eran bilingües. Plaza-Coral descubrió que muchas de las características diferenciadoras de su grupo minoritario dependían no sólo de cuán oscuro era el color de su piel, sino del acento detectado en su inglés por el grupo dominante, hasta el grado de hacerles permanecer dentro de lo que Plaza-Coral refiere como: “su burbuja cultural”. Los niños podían ir más allá de esta burbuja para alcanzar, por lo menos, algunos de sus sueños, a través de distintas formas de resistencia y obediencia. Un enfoque teórico similar, con respecto a la identidad cultural desde una perspectiva musulmana, fue provisto por Najah El Bizah, en su exploración acerca de la autoestima y la identidad entre las niñas australianas de origen musulmán que estudian en la escuela básica. Ellas también tendían a experimentar “la burbuja cultural” con sus familias y, además, se sentían capaces de participar dentro de la sociedad no-musulmana en su escuela.³³

Las historias relativas a la diferenciación por causa de la identidad —tales como las presentadas en los ejemplos australianos anteriores— se pueden encontrar en toda nuestra sociedad mundial de Estados, no sólo en lo concerniente a grupos provenientes de contextos lingüísticos no hegemónicos, sino también con relación a divergencias de carácter socioeconómico, en cuanto a la prosperidad, o a divergencias entre: gente de color; gente de religiones no predominantes; gente proveniente de diferentes lugares (p. e. urbanos y rurales); y entre la gente que se identifica como indígena. En los Estados Unidos, Yuli Tamir ha publicado recientemente un desafiante ensayo acerca del miedo a perder el control de aquellos que detentan el poder, debido al cambio educativo. Tamir establece que un exitoso giro transformacional, en términos educativos, podría cambiar el orden social, y que ello podría desatar la sujeción hegemónica del grupo predominante sobre la sociedad entera.³⁴ La literatura de la educación comparada ha demostrado que existen suficientes maneras de transformar el currículum y la pedagogía; lo que nos impide tomar ese camino es que las instrucciones no aparecen en los viejos mapas que Seyla Benhabib describe al comienzo de este capítulo.

La mujer de Papúa, Nueva Guinea, desde la perspectiva del género

Ser mujer en Papúa, Nueva Guinea, a menudo no es algo fácil, aunque, por supuesto, no se trata de una “historia única” de penurias, discriminación, víctimas de la violencia y la pobreza. Existen múltiples historias acerca de la participación de las mujeres en el hogar y en la comunidad, en la cultura y las finanzas familiares, relacionadas con el importante papel que éstas desempeñan en la vida comercial y el desarrollo, y con su creciente participación en la vida pública. En los últimos veinte años, la participación se ha incrementado notoriamente en las escuelas primarias. Los estudios comparados acerca de los indicadores del desarrollo básico humano, que incluyen el acceso educativo, demuestran que Papúa, Nueva Guinea, se sitúa en los lugares inferiores en el índice mundial de los indicadores de desarrollo, y, sin embargo, este país, con una población estimada de siete millones en 2012,¹ tiene importantes reservas minerales, bosques, y tierras para la agricultura.

La mayoría de la población, predominantemente rural, posee su propia tierra y cultiva sus cosechas.³⁶

A pesar de esto, el perfil público de la participación femenina en la sociedad de Papúa, Nueva Guinea, incluido el campo educativo, es difícil de relatar, dado que los documentos de las políticas históricas y los análisis estadísticos, a menudo no proveen información relacionada con la educación de niñas y mujeres. Muchos análisis todavía omiten las cifras desgregadas relativas a la matrícula, suspensión, género profesoral, consecución y logros. Aunque los funcionarios locales y las organizaciones internacionales que se desempeñan en el campo del desarrollo educativo en Papúa, intentan recolectar datos actualizados en las áreas rurales, mucha de esta información se basa en estimados obtenidos de datos anteriores. Además, la investigación en educación es todavía poco frecuente. En una disertación doctoral recientemente realizada acerca de los factores fundamentales que influyen en la eficacia escolar en PNG, el autor tuvo un éxito limitado en cuánto a encontrar datos más allá del año 1985 en este tópico; asimismo, en su tesis hubo escasa información acerca de las mujeres y las niñas, como si la mujer de Papúa, Nueva Guinea, fuese, en cierta forma, invisible.³⁷

Aunque, según Kombra, se han notado cambios positivos en los índices de participación de chicos y chicas en la escuela secundaria, todavía persisten algunas inequidades reseñadas en un estudio anterior (1995).

Parecía que la influencia negativa más grande sobre la participación femenina, era una abrumadora y completa subordinación de las mujeres en la mayor parte de la sociedad de Papúa. En el curso de la investigación, entrevistamos un número de mujeres para analizar sus percepciones en cuanto a las formas en que las niñas y las mujeres eran capaces de participar en la escuela, en los programas universitarios y en la educación de adultos. Las inequidades estructurales eran obvias: la participación de las niñas era muy inferior a la de los muchachos, y su estatus en la sociedad, en general, era bastante inferior al de los niños y los hombres en Papúa, Nueva Guinea.

Algunos de los hombres entrevistados durante esta misma visita, atribuían esta subordinación a un factor cultural preservado a través del tiempo por dicha sociedad. Estos entrevistados afirmaban que cualquier transformación del rol y el estatus de la mujer en la sociedad, era una

imposición occidental de sus conceptos de equidad e igualdad que se oponían a la cultura tradicional. Cuando se sintieron presionados, aún aquellos que ostentaban posiciones de alto rango y tenían la responsabilidad de implementar la equidad de género dentro del sistema educativo y apoyaban la política en un principio, sostenían que sí, que las tradiciones culturales eran más fuertes que las ideas con basamento escolar. De allí que la perpetuación o la cosificación de la imagen del Otro, con visión de género, tendía a institucionalizar un Estado desigual “como si fuera permanente, natural y desfasado del tiempo”.³⁸ La ilusión era reforzada por las imágenes de las mujeres que aparecían en los medios impresos locales, en la comunidad, en las escuelas y otras instituciones educativas, y en el trabajo. Sin embargo, esta afirmación fue puesta en duda por las mujeres que fueron entrevistadas, y por otros hombres entrevistados que apoyaban la equidad.

Las mujeres argumentaban que para los hombres era simplemente conveniente confinarlas a una posición de subordinación, con el propósito de preservar su poder, y que bastaba con que la mitad de la población masculina estuviese de acuerdo para que esto pudiese ser determinado culturalmente. Ellos avistaron el peligro de ser culturalmente determinados mediante una relatividad cultural o de género. Etiquetar o asignarle un lugar al Otro es una forma de discurso colonial que perpetúa las relaciones desiguales de poder, y quizás esto se haga más evidente en Papúa que en ninguna otra parte, donde el hombre es el poderoso y la mujer es el Otro.³⁹

Un ejemplo de cómo las mujeres han empleado el lugar de la escuela para la transformación de sus experiencias, lo encontramos en una escuela sólo para muchachas, administrada por una monja católica que explicaba en una entrevista que, en esa escuela, deliberadamente, se les estaba enseñando a ser pensadoras independientes, conscientes de la necesidad de combatir la discriminación y la violencia en su contra para cuando prosiguieran su ciclo educativo. Este enfoque para la construcción de una identidad de género puede compararse al descrito por Debra Skinner y Dorothy Holland, en su estudio acerca de las mujeres de Nepal, quienes desafiaron la tan llamada tradicional identidad complaciente de las chicas nepalesas dentro de su sociedad.⁴⁰ En este recuento, las autoras describen cómo la escuela nepalesa se convirtió en un foro para el desarrollo de los discursos críticos acerca de

los legados de la casta y los privilegios por causa del género. Las estudiantes tenían sus propios mecanismos para construir sus nuevas identidades y alcanzar una auto-comprensión que, en este caso, consistía en la redacción de parodias y canciones, representadas a fin de año, que se centraban en su enojo y resistencia.

La “cultura sociedad” de Sri Lanka

Sri Lanka ha sido afortunada por tener gobiernos sucesivos que han colocado a la educación como una gran prioridad, aún cuando persistan las inequidades en el suministro de los recursos y en el acceso a la educación superior. La participación de los hombres y mujeres dentro del sector formal es bastante igualitaria, aunque la de los sectores rural y urbano resulta mucho menos igualitaria, con menores oportunidades de empleo en las áreas rurales y un menor suministro de recursos para las escuelas. El gobierno aplica el sistema de distribución proporcional por cuotas para la admisión en las 14 universidades públicas, donde cierto porcentaje de los estudiantes debe provenir de las provincias del interior del país. No obstante, del más del 19% del total de los egresados elegibles para ingresar a la universidad tras la escuela secundaria, sólo cerca de un 3.5% es admitido en estas universidades públicas.⁴¹ A pesar de estas barreras, muchos estudiantes rurales que de otra manera nunca hubiesen podido ser capaces de estudiar en este nivel, se han convertido en reconocidos académicos dentro de estas universidades. La mayoría de los estudiantes matriculados en las universidades están estudiando para obtener un grado en el exterior, o se matriculan en las universidades privadas, algunas de las cuales están afiliadas a una institución extranjera.⁴²

Hace casi treinta y cinco años, Ronald Dore publicó su famoso estudio comparado acerca de la acreditación escolar en cuatro países: *La enfermedad del diploma*.⁴³ Entre los estudios de caso había uno relacionado con Sri Lanka y su sistema educativo, en el cual Dore demostró que sus niveles de educación per cápita estaban entre los más altos del mundo, aunque aún los niveles de empleo y desarrollo no eran tan altos como se esperaba en ese tiempo. A comienzos del siglo veinte, la proporción per cápita de egresados

de ese sistema educativo fue extremadamente alta y los de Sri Lanka eran vistos como *los cultos*. La persona *culta* no es necesariamente una persona que puede ser empleada. La identidad que se percibe de una persona culta permanece fija como el empleado de cuello y corbata o el jefe. Paradójicamente los niveles de desempleo entre los egresados del sistema escolar en 2009, estaban por encima del doble de las cohortes de no-graduados.⁴⁴ La tasa de desempleo de los nuevos graduados varía considerablemente entre las distintas disciplinas. En mi informe de las revisiones curriculares y la participación estudiantil del año 2002,⁴⁵ dentro de las trece universidades públicas de aquel entonces, quedó claro que, a menudo, existía una discrepancia entre el concepto de persona educada como alguien que posee conocimiento, y el concepto de dicha persona como alguien que puede relacionarse con el cambio, administrar los recursos y el aprender cómo aprender. Esta postura, compleja y aparentemente contradictoria, es multifacética y, bajo ningún respecto, se trata de una situación de aquello o lo otro. Subyace en la definición de la persona educada algunos problemas como cuáles son las características que pertenecen a dicha etiqueta, y, con respecto a las investigaciones, cuáles de ellas pueden ser vistas como la puerta de entrada que debe traspasar la identidad atribuida a la persona educada.

Conclusión: abordando el tema de la identidad como un asunto de justicia social

Varios de los estudios brevemente mencionados en la sección previa, se han traído a colación para ilustrar cómo la noción de construcción de identidad está estrechamente relacionada con una sociedad socialmente justa. Ellos nos traen a la mente otros estudios acerca de la educación y la equidad en las sociedades multiculturales, y tienen reminiscencias de aquellos estudios acerca de la ciudadanía y la identidad en los que el discurso determina quién es incluido o excluido del hecho de ser un ciudadano.

Para los miembros de una minoría étnica, la cultura desempeña un rol primordial como fuente de identidad y como una forma de organizar la resistencia ante la exclusión y la discriminación. La referencia a la cultura de origen ayuda a que la gente preserve su autoestima e identidad personal

en aquellas situaciones en las que sus capacidades y experiencias parecen socavarse.⁴⁶ La noción de identidad de Stuart Hall *et al*, tiende a hacer uso de la idea de la relatividad cultural, más allá de las concepciones del sujeto como individuo revelándose desde su interior, y más allá del concepto de los sujetos que forman sus identidades mediante la interacción del yo con la sociedad.⁴⁷ La identidad se convierte en un festín cambiante, formado y transformado incesantemente, en relación a la manera en que los individuos son representados o tratados dentro de los sistemas culturales que les rodean. Es algo que se define históricamente, no biológicamente. El sujeto adopta diferentes identidades en tiempos diferentes; identidades que no se unifican en torno a un yo coherente.

Para resumir lo discutido hasta este punto, la construcción de la identidad sólo puede concebirse dentro de un contexto social, lo que demuestra que la identidad consiste en un proceso tanto auto-reflexivo como interactivo, un proceso que nunca se determina o fija, aunque esté ligado al tiempo, a la cultura y al lugar de origen. Crear un contexto para evaluar las diversas interpretaciones de la escolaridad, la educación, el conocimiento y el Ser, es comprender la construcción de la identidad a través de la esfera tanto pública como privada. La construcción de la persona educada, por ejemplo, no es, de manera alguna, un proceso tradicional en ninguna sociedad o época. Con el impacto de la globalización en la educación, los comparativistas han debatido vigorosamente los intentos de homogeneizar la experiencia educativa mediante los intentos de regulación, acreditación y selección dentro de las escuelas e instituciones de educación secundaria (ver, *inter alia*, capítulo 1, en este volumen).

Muchos escritores describen la presente era como una nueva diáspora, un período en el cual la identidad de los millones de inmigrantes, refugiados y buscadores de asilo ha sido “marginada, fragmentada, desfavorecida y dispersada”, en otras palabras, la noción de Bhabha de los desarraigados (habitantes del mundo contemporáneo). Es éste un proceso de emigración/migrandad: “Una sensación de trasladarse desde un cierto mundo predecible hasta uno impredecible y cambiante”⁴⁸ —al que muchos, por ejemplo, León Tikly, se refieren como: “la condición post-colonial”,⁴⁹ la cual, además, he tratado de resaltar en este capítulo.

La emigración y el colapso y renacimiento de las comunidades en la amplitud mundial de la civilización, son quizás las experiencias más importantes de este siglo veintiuno. Angélica Bammer utiliza el término *desplazamiento* para referirse al fenómeno de la gente que es extrañada de sus culturas nativas, bien sea mediante la dislocación física (como refugiados, inmigrantes, exiliados o expatriados) o a través de la imposición colonialista de una cultura foránea.⁵⁰

La construcción de la identidad funciona en ambas direcciones. En el caso de los inmigrantes que viven en países de habla inglesa, por ejemplo, la gente de la localidad los ve como intrusos. En respuesta a esto, los inmigrantes crean núcleos de poder comunitario. Así, cuando el local y el inmigrante interactúan, el primero coloca al último en una posición de desventaja y marginamiento, mientras que éste protege a sus hijos de lo peor de las experiencias de sus padres. El local contempla al inmigrante como el otro y viceversa. De esa manera las metáforas de la otredad y la historia única perpetúan los riesgos de la diferencia cultural y la incompreensión.

Por supuesto, la construcción de la identidad se forma en torno al lenguaje que la gente usa. La relación entre lenguaje y diversidad y lenguaje y equidad dentro de la escuela, es clara, aunque compleja. Esta observación me hace retroceder a la primera parte del capítulo, y completa la conexión entre la identidad, el poder y la comunicación. La comunicación intercultural está profundamente influenciada por las posturas relativas al poder percibido de los hablantes, ya sea a causa de su situación individual, o por influjo de su situación dentro del contexto. Un cierto número de educadores comparativistas están involucrados en el estudio de las políticas del lenguaje en varios países, incluyendo las maneras en que tales políticas pueden usarse para crear inequidades de poder.⁵¹

La postura contextual post-colonial de la diáspora del siglo veintiuno, se acompasa no sólo con aquéllos que han emigrado a un país de habla inglesa, sino también con aquellos que se han quedado atrapados en el flujo de la emigración entre los continentes —África, Asia, Europa, Las Américas. El estereotipar negativamente al Otro proviene de la ignorancia y el miedo: la diferencia aparente entre las tradiciones culturales, la deficiencia lingüística, la falta de habilidades y de experiencias comunes.

Las minorías lingüísticas experimentan aislamiento lingüístico y consecuencias emocionales que la marginalización produce en su vida cotidiana: “No existe cambio en la lengua que no produzca consecuencias emotivas. Principalmente: pérdida. La lengua se equipara al hogar; tan seguro como que un techo sobre nuestra cabeza es el hogar, y que estar sin una lengua, o estar entre lenguas es tan desconsolador en sí como estar sin pan.”⁵² Las relaciones entre lengua, identidad, educación y justicia social están, por consiguiente, entrelazadas. El siglo veintiuno ha contemplado reformas políticas innovadoras, que deben ser puestas a prueba por las fuerzas de la globalización, aunque éstas han tratado de utilizar las ventajas de los desarrollos de la comunicación tecnológica.

En el transcurso de la presente era de incertidumbre dentro de las relaciones interculturales (demasiado evidente, por ejemplo, en el contexto de los países del Oriente Medio y del Norte de África), el cambio educativo y la transformación deben incluir el tema de la identidad social y cultural dentro de contextos específicos; la justicia social debe responder a las necesidades de grupos de personas particulares, al tiempo que debe abordar las inequidades sistémicas de la sociedad en general.

Notas

- 1 Seyla Benhabib, *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens* (Cambridge: Cambridge University, 2004). Ver además: *Seyla Benhabib, Situating the Self* (Cambridge: Polity, 1992).
- 2 Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*, vol. 1. Trans. T. McCarthy (Boston: Beacon, 1984).
- 3 M. Pratt, *Imperial Eyes: Travel Writing and Transculturation* (London: Routledge, 1992).
- 4 Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures* (New York: Basic Books, 1973).
- 5 Para ejemplos históricos acerca de las teorías de la comunicación intercultural, escritores notorios incluidos: W. Gudykunst, “Towards a Typology of Stranger-Host Relationships”, *International Journal of Intercultural Relations* 7 (1983): 410–13; y Young Yun Kim, *Com-*

- munication and Cross-Cultural Adaptation: An Integrative Theory* (Clevedon: Multilingual Matters, 1988). El debate acerca de la adaptación se ha prolongado a lo largo de varias entregas de: *The International Journal of Intercultural Relations*, incluyendo un artículo que escribí en 1997 titulado: “The Authenticity of Intercultural Communication”, *International Journal of Intercultural Relations* 21, no. 1: 85–104; y otro por C. R. Hillelt and K. Witte, “Predicting Intercultural Adaptation and Isolation: Using the Extended Parallel Process Model to Test Anxiety/Uncertainty Management Theory”, *International Journal of Intercultural Relations* 25, no. 2 (2001): 125–40.
- 6 Michael, Crossley and Keith Watson, eds., *Comparative and International Research in Education: Globalisation, Context and Difference* (London: Routledge Falmer, 2003).
 - 7 El influente *Orientalism de Edward Said: Western Conceptions of the Orient* (Harmondsworth, U.K.: Penguin) publicado en 1978 se ha convertido en un clásico. Su muy aclamado *Culture and Imperialism* (London: Chatto & Windus) apareció en 1993. Una colección posterior de sus trabajos apareció en el año 2000: *Reflections on Exile and Other Essays* (Cambridge, MA: Harvard University Press).
 - 8 Gayatri Spivak, *The Post-colonial Critic: Interviews, Strategies, Dialogues*, ed. S. Harasym (New York: Chatto & Windus, 1990). Ver además: Sara DeTurk “Intercultural Empathy: Myth, Competency, or Possibility for Alliance Building?” *Communication Education* 50, no. 4 (2001): 374–84.
 - 9 Bhabha, *The Location of Culture* (London: Routledge, 1994).
 - 10 *Ibid*, 18. Ver además: Homi Bhabha, “Frontlines/Borderposts”, en *Displacements: Cultural Identities in Question*, ed. A. Bammer (Bloomington: Indiana University Press, 1994), 66.
 - 11 Habermas, *The Theory of Communicative Action*.
 - 12 Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trans. William Rehg (Boston: MIT Press, 1996). Para una discusión acerca de la postura teórica revisada de Habermas, ver el examen crítico de Jeffrey Flynn “Communicative Power in Habermas’s Theory of Democracy,” en *European Journal of Political Theory*, 3 (4) (2011): 411–54.

- 13 Bashir Bashir, "Reconciling Historical Injustices: Deliberative Democracy and the Politics of Reconciliation", *Res Publica* 18 (2012): 127–43.
- 14 Christine Fox, "A Critical Examination of Intercultural Communication: Towards a New Theory", Ph.D. diss., University of Sydney, 1992. Para una discusión más actual de estos temas, ver: Christine Fox, "Stories within Stories: Dissolving the Boundaries in Narrative Research and Analysis", en *Narrative Research on Learning: Comparative and International Perspectives*, ed. S. Trahar (Oxford: Symposium, 2006).
- 15 Christine Fox, "Listening to the Other: Social Cartography in Intercultural Communication", en *Social cartography*, ed. R. Paulston (New York: Garland, 1996).
- 16 Susan Robertson, "The New Spatial Politics of (Re) bordering or (Re)ordering the state education-citizen relation", *International Review of Education* (2011) 57, 3–4: 2277–97.
- 17 Waheed Aly "After Spring", *The Monthly* 69 (2011): 6.
- 18 Hans-Georg Gadamer, *Truth and Method*, 2d rev. ed., trans. revisada por: J. Weinsheimer and D. Marshall (New York: Crossroad, 1989; originalmente impresa como: *Wahrheit und Methode* [Tübingen: Mohr, 1960]).
- 19 Ver: Bradley Levinson, "Reflections on the Field: Citizenship, Identity, Democracy: Engaging the Political in the Anthropology of Education", *Anthropology and Education Quarterly* 36 no. 4 (2005): 329–40. Ver además: P. Lipman, "Educational Ethnography and the Politics of Globalization, War, and Resistance", *Anthropology and Education Quarterly* 36 no. 4: 315–28.
- 20 Robyn Iredale y Christine Fox, con T. Shermaimoff, *Immigration, Education, and Training in New South Wales* (Canberra: Bureau of Immigration and Population Research/Australian Government Publishing Service, 1994); Robyn Iredale y Christine Fox, "The Impact of Immigration on School Education in New South Wales, Australia," *International Migration Review* 23, no. 3 (1997): 655–69.

- 21 Christine Fox, "Girls, Education and Development in Papua New Guinea", in *Education and Development for Girls in Less Industrialised Countries*, ed. C. Heward and S. Bunwaree (London: Zed, 1999).
- 22 Christine Fox, "Tensions in the Decolonisation Process: Disrupting Preconceptions of Postcolonial Education in the Lao People's Democratic Republic", en *Disrupting Preconceptions: Postcolonialism and Education* (Flaxton Qld: Post Pressed, 2004).
- 23 David Plaza-Coral, "Australian Spanish-speaking background secondary school students and the construction and reconstruction of their cultural identity: a 'wog' experience", Ph.D. diss., University of Wollongong, 1998.
- 24 Christine Fox, "Higher Education Competencies Required for Sri Lankan Undergraduates to Promote Social Harmony", ponencia presentada en la conferencia de la UNESCO sobre Comunicación Intercultural Jyväskylä Finland, junio (UNESCO, 2003).
- 25 Rob Allaburton y Christine Fox, "Mid-Term Review", un informe publicado en *Two Basic Education Projects for the Indonesian Government* (Canberra: Australian Agency for International Development, 2006).
- 26 Ver Bradley Levinson, Douglas Foley, y Dorothy Holland, *The Cultural Production of the Educated Person: Critical Ethnographies of Schooling and Local Practices* (Albany: State University of New York Press, 1996).
- 27 John B. Thompson, *Ideology and Modern Culture* (Cambridge: Polity, 1990), 107.
- 28 Chimamanda Ngozi Adichie, "The Danger of a Single Story", Discurso de Apertura del Festival de Escritores de Sidney en mayo de 2009. Una copia se encuentra disponible en ZED talk YouTube en <http://www.youtube.com/watch?v=D9Ihs241zeg>.
- 29 Stephen Phelps, "Critical Literacy: Using Nonfiction to Learn about Islam", *Journal of Adolescent & Adult Literacy* 54. 3 (2010): 190–98.
- 30 Douglas Foley, "The Silent Indian as Cultural Production", en *The Cultural Production of the Educated Person*, ed. Levinson et al.

- 31 Ver: Iredale and Fox, “The Impact of Immigration”.
- 32 Plaza-Coral, “Experience of Spanish speaking students in Australia”.
- 33 Najah El Biza, “Becoming Me: Perceptions of identity and self-efficacy among Australian And Saudi Arabian Muslim girls”, Ph.D. diss, University of Wollongong, 2011. Ver además Jasmin Zine, “Honour and Identity: An Ethnographic Account of Muslim Girls in a Canadian Islamic School”, *Topia* (Montreal) 19 (2008): 35–62.
- 34 Yuli Tamir, “Staying in Control; or What do we Really Want Public Education to Achieve?”, *Educational Theory* 61 (4), (2011): 395–411.
- 35 Papua New Guinea’s main English language newspaper reported on 4 April 2012 that the country’s population had topped 7 million. <http://pidp.eastwestcenter.org/pireport/2012/April/04-05-15.htm> (accessed 7 April 2012).
- 36 AusAID, *Papua New Guinea Country Profile* (Canberra: Australian Government 2012). Consultado: 20 March 2012. <http://www.ausaid.gov.au/country/trans-png/education.cfm>. Ver además: Fox, “Education, Gender and development in Papua New Guinea.”
- 37 Uke Kombra, “Front Page Schools, Back Page Schools: A Case Study of Factors Perceived to Affect Academic performance of Five Papua New Guinea Secondary Schools” (Unpublished Ph.D. diss., Queensland University of Technology, 2012).
- 38 Thompson, *Ideology and Modern Culture*, 65.
- 39 El status de las mujeres cambió poco en la década de la intervención, como lo informó (pers. comm. 2006) la candidata e investigadora doctoral que vivió anteriormente en Papúa, Suzanne Lipu, quien ha presentado cierto número de trabajos no publicados acerca del empoderamiento de la mujer en Papúa, Nueva Guinea.
- 40 Debra Skinner y Dorothy Holland, “Public Education in Nepal”, en *The Cultural Production of the Educated Person*, ed. Levinson *et al.*

- 41 World Bank, *Towers of Learning: Higher Education in Sri Lanka* (Washington, D.C.:World Bank, 2009).
- 42 *Ibid.*
- 43 Ronald Dore, *The Diploma Disease: Education, Qualifications and Development* (London: Allen and Unwin, 1976)
- 44 World Bank, *Towers of Learning*.
- 45 “Strengthening Undergraduate Education” (2002), un proyecto administrado por la Universidad Privada de Melbourne en Sri Lanka, para proporcionar recomendaciones al gobierno de Sri Lanka para un proyecto a futuro de cinco años, para el mejoramiento de la calidad de la educación secundaria, con financiamiento internacional.
- 46 Ver Susan Strehle, “Producing Exile: Diasporic Vision in Adichie’s *Half of a Yellow Sun*”, *Modern Fiction Studies*, 57, 4 (2011). Ver además el análisis de S. Bhatia acerca de la construcción del yo, bajo la influencia del país natal y el de recepción: “Acculturation, Dialogical Voices and the Construction of the Diasporic Self”, *Theory & Psychology* 12, 1 (2002): 55–77.
- 47 Stuart Hall, David Held y T. McGrew, eds., *Modernity and its Futures* (Cambridge:Polity, 1994).
- 48 Bhabha, 66.
- 49 Leon Tikly, “Globalisation and Education in the Postcolonial World: Towards a Conceptual Framework”, *Comparative Education* 37, 2 (2001): 151–71.
- 50 Ver: A. Bammer, *Displacements: Cultural Identities in Question* (Bloomington: Indiana University Press, 1994).
- 51 Los temas acerca del lenguaje, la identidad y el poder han estado implícitos a lo largo de este capítulo, aunque constituyen tópicos cruciales, especialmente en términos de *qué lengua* y *la lengua de quién* se enseña en la escuelas y en la escena pública. Birgit Brock-Utne ha

escrito profusamente acerca de esta área, incluyendo, por ejemplo, “Education for All—In Whose Language?” *Oxford Review of Education* 27, no. 1 (2001): 115–34; “Globalisation, Language and Education” 1: *International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research*, ed. J. Zajda (Dordrecht: Kluwer, 2005): 549–65; y como editor de *Language and Power. The Implications of Language for Peace and Development (East Lansing: Michigan State University Press)*. Ver también David Crystal, *Language Death* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000) y *English as a Global Language* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 2nd ed.).

- 52 A. Y. Kaplan, “On Language Memoir”, en *Displacements: Cultural Identities in Question*, ed. C. Heward y S. Bunwaree (Bloomington: Indiana University Press, 1994).

Capítulo Seis

Igualdad en la Educación: Seis Décadas de Jurisprudencia Comparada Vistas desde un Nuevo Milenio

Joseph P. Farrell

Los debates (y la acción esporádica) acerca de las reformas educativas que son moneda de curso legal en los primeros días de este siglo (p. e. la descentralización, la privatización, la educación para la competitividad mundial, el uso de “nuevas tecnologías” como la Internet, las pruebas y la “responsabilidad”) tienen una historia significativa. Existen, en muchos de sus aspectos fundamentales, manifestaciones actuales de debates y esfuerzos por la reforma que se han ampliado, en una y otra forma, durante las seis décadas pasadas y, en algunos casos, por un tiempo más prolongado.

Pensar seriamente acerca de los movimientos de reforma –actualmente en boga– para la igualdad educativa, especialmente para los miembros más marginados de varias sociedades, requiere que examinemos y tratemos de entender esa historia. Ésta es la intención de este capítulo. La educación comparada, como campo de investigación académica y disciplina aplicada, ha sido el eje de lo que se ha aprendido.

Experiencia: las reformas optimistas de los sesenta

Los veinticinco años tras el final de la Segunda Guerra Mundial, constituyeron una época de gran y extenso optimismo con respecto a las

interrogantes acerca de la igualdad educativa y socioeconómica. Se suponía que las brechas evidentes entre las naciones, en cuanto al poder y la riqueza, podrían ser rápidamente eliminadas; que aquellas naciones ya industrializadas y “desarrolladas” que habían sido devastadas por la guerra, podrían “ponerse en pie” prontamente; que las naciones generalmente pobres o no industrializadas (bien fueran recién independizadas del colonialismo europeo o emancipadas desde mucho tiempo atrás) podrían situarse fácil y prontamente en la “senda del desarrollo”; y que las evidentes brechas, en cuanto al acceso al poder y al ingreso entre los individuos y las colectividades dentro de las naciones, podrían ser igualmente disminuidas. También se asumía que la adquisición más generalizada de la educación (entendida principalmente como la provisión de escolaridad formal) era esencial para la disminución de las inequidades entre y dentro de las naciones. La creciente provisión de la educación fue vista como un importante (en ciertas opiniones, el más importante) motor que conduciría al mundo hacia una distribución más igualitaria en el acceso a la riqueza, el poder y las oportunidades.

La pobreza y la inequidad (absoluta o relativa; individual, colectiva, nacional o internacional) fueron consideradas como problemas de una resolución relativamente fácil, relacionados con las políticas y no con condiciones humanas inevitables y/o irresolutas. El advenimiento de la teoría del capital humano a finales de los cincuenta y comienzos de los sesenta, situó a la educación más directamente en el centro de una visión optimista.¹ La educación ya no era simplemente considerada como uno entre los muchos bienes de consumo en competencia que se adquirían de forma individual (para el provecho personal) o colectivamente (mediante los impuestos para un aparente provecho colectivo) a fin de que esto se pudiese lograr. La educación, empero, fue construida como una oportunidad para la inversión. Los gastos públicos para aumentar el acceso a la educación, producirían beneficios sociales en red, incrementando el monto total de la riqueza dentro de la sociedad y optimizando su distribución.²

La confluencia de estos eventos y formas de comprensión, condujo a unos gastos educativos enormemente incrementados alrededor del mundo, un incremento importante en el acceso a la educación (en naciones pobres, acceso a la educación primaria y educación básica de adultos; en las naciones

más prósperas que ya casi habían alcanzado la educación primaria universal, el incremento fue en el acceso a la educación secundaria y terciaria), y los principales esfuerzos por la reforma educativa que intentaban hacerla más accesible y efectiva para los grupos de individuos marginados. En las naciones ricas, la educación primaria era eficazmente obligatoria y universal, y la educación secundaria y terciaria se hizo ampliamente disponible. Allí las reformas educativas se enfocaban en el incremento de la proporción de jóvenes elegibles por su edad –aquellos que habían culminado la educación secundaria y se habían encaminado hacia alguna forma de educación postsecundaria–, y en la mejora de “oportunidades educativas” de grupos “educativos en condición de desventaja”, específicamente aquellos cuya desventaja estaba basada en la raza, la etnia, el status socioeconómico, el género, la localización geográfica o en alguna combinación de éstos. En muchas de estas naciones, hubo una expansión inmensa de las instalaciones de educación secundaria, con la meta de establecer una política a menudo orientada al acceso universal y, usualmente, al logro universal. Las universidades existentes se expandieron prontamente, se creó un gran número de universidades nuevas y, en muchas naciones, fueron establecidos sistemas íntegramente nuevos de instituciones postsecundarias universitarias perfiladas hacia lo técnico.³

En los Estados Unidos, se dedicaron enormes cantidades de recursos y energía política para tratar de terminar con la segregación racial en la escolaridad, y desarrollar e implementar aquellos cambios que pudiesen incrementar el éxito educativo de los grupos en situación de desventaja. En la mayor parte de la Europa Occidental, la escolaridad académica secundaria condujo a la universidad (p. e. la escuela inglesa gramatical, el liceo francés, el gimnasio alemán) y ello le sirvió a una pequeña porción de grupos elegibles por edad –predominantemente niños de familias ya privilegiadas. Los más importantes intentos de “inclusividad” en la escolaridad secundaria, adoptaron formas diferentes en naciones diferentes, pero los objetivos generales eran el incremento de la proporción de adolescentes con acceso a una forma de escolaridad secundaria que pudiera conducir a una educación post secundaria, y la igualdad de oportunidades de acceso a este nivel de educación en los grupos sociales.⁴ En las naciones en desarrollo, muchos

niños no tenían acceso a la escuela primaria, y la mayoría de los adultos eran analfabetas (aunque esto variaba notoriamente de nación en nación). El principal foco de cambio educativo era el desarrollo cuantitativo simple, y muchas naciones intensificaron las campañas de alfabetización.

A principios de los sesenta, la UNESCO convino la realización de una serie de encuentros regionales entre los ministros de educación, en los que se definieron grandes metas para alcanzar el crecimiento cuantitativo como marco para la planificación educativa nacional. El objetivo principal era avanzar tan rápidamente como fuera posible (y se suponía que esto ocurriera en verdad muy rápidamente) hacia la “educación primaria universal” y la alfabetización universal, ambas vistas como los componentes necesarios del desarrollo nacional. Durante esta época los académicos discutieron arduamente sobre la naturaleza específica, pero se estableció un consenso bastante general con relación a tres componentes principales (1) la generación de más riqueza dentro de la nación (desarrollo económico), (2) una distribución más equitativa de la riqueza o, por lo menos, una distribución más equitativa de las oportunidades de acceso a la riqueza (desarrollo social), y (3) la organización de las estructuras sociales necesarias para la toma de decisiones y el desarrollo de los “valores” que permitan reforzarlas, los cuales serían aproximaciones cercanas de aquellos que prevalecían en las naciones “desarrolladas” (desarrollo político). Una mayor provisión de la educación formal, más extendida y equitativa, se consideraba esencial en todos los componentes mencionados. Fue observado un incremento cuantioso, en cuanto a la matrícula, como resultado de la aplicación de esta visión general en las políticas educativas en las naciones en desarrollo. Entre los años de 1965 y 1975, el número de niños escolarizados se incrementó en un 122% dentro de las naciones en desarrollo. El porcentaje de niños elegibles para ser escolarizados en la escuela primaria también se incrementó, pasando de 57 a 75% en el mismo período de quince años, con los respectivos incrementos en el nivel secundario (de 14 a 26%), y post-secundario (de 1.5 a 4.4%).⁵

Resultados: mucho menos de lo previsto

Sin embargo, ya para principios de los años 70, era obvio para muchos observadores que este esfuerzo mundial masivo para la reforma educativa, en el nombre de la igualdad y el crecimiento, no estaba produciendo los resultados esperados. En una época más temprana, 1968, Coombs escribió su libro adecuadamente titulado: *La crisis educativa mundial: un análisis sistémico*.⁶ Las reformas estructurales en Europa Occidental fueron raramente implementadas en su totalidad –si se aplicaban– y, en la mayoría de los casos, éstas no modificaban de manera decisiva la composición social de la escolaridad académica a nivel de la secundaria. En los Estados Unidos, los programas para la no segregación y otros intentos de reforma, no estaban incidiendo de manera crucial en la consecución del éxito educativo entre los ciudadanos afro-americanos y de otros grupos marginados. En ambos casos, algunos individuos se beneficiaban, aunque el patrón general de inequidad estructural permanecía intacto.

En las naciones en desarrollo, debido a que la población crecía muy rápidamente con relación al promedio de la expansión educativa, se produjo un incremento de 109.2 millones en 1960, a 120.5 millones en 1975,⁷ en las cifras totales relativas a los niños no escolarizados en edad para estar la escuela primaria. El mismo patrón se mantenía con relación a la alfabetización de adultos. Las tasas generales de alfabetización se incrementaban (en algunos casos, bastante rápido), aunque las cifras totales de adultos analfabetas se incrementaron también. Además, se hacía cada vez más claro que los índices de aumento en el gasto educativo que durante los sesenta había llevado a la expansión de los locales escolares, serían insostenibles por un período más prolongado. Más allá de ello, aún cuando muchas naciones en proceso de desarrollo habían estado experimentando un crecimiento económico, las ya opulentas naciones desarrolladas estaban creciendo más aceleradamente, creando con ello una brecha siempre en expansión entre los países ricos y pobres. Adicionalmente, la brecha entre los grupos más opulentos y los más desposeídos dentro de muchas naciones, estaba incrementándose, aunque éste era un patrón muy variado.⁸

Dentro de los propios sistemas escolares en ambos tipos de naciones, las inequidades en cuanto a la distribución eran, por lo general, persistentes. En algunos casos mejorando y, en otros, empeorando. Los niños de muchas sociedades urbanas se beneficiaban más que los niños de las áreas rurales del incremento en la provisión educativa. En otras sociedades, los grupos étnicos, tribales o religiosos, de manera individual, se beneficiaron más. En muchas sociedades, los chicos recibían más de la recién disponible escolaridad que las chicas. En la mayoría de las sociedades, los locales escolares recién disponibles, bien fuera a nivel primario, secundario o terciario, fueron ocupados, principal o casi exclusivamente, por los niños de procedencia más pudiente. Esto condujo a una modificación importante –para muchos un rechazo absoluto– de la anterior visión optimista que había guiado las acciones de los planificadores de las políticas y de los consultores en las naciones ricas y pobres. Los argumentos acerca del poder de la escolarización para igualar las oportunidades de vida de niños nacidos bajo circunstancias sociales y económicas muy diversas, se hicieron cada vez más discretos. Don Adams una vez describió este cambio de humor como el cambio de los “optimistas sesenta” a los “cínicos setenta.”⁹

A medida que la evidencia comparada siguió acumulándose a lo largo de los años ochenta y hacia los noventa, ésta reforzó y afianzó la visión “cínica” que se había establecido en los años setenta. Se hacía cada vez más evidente que las reformas educativas comprometidas con la igualdad eran bastante difíciles de promulgar e implementar exitosamente y, aún en los casos en los que eran implementadas razonablemente bien, éstas raramente tuvieron los efectos deseados en cuanto a las oportunidades de vida de los niños procedentes de variados grupos sociales dentro y entre las naciones. Aunque hubo algunas historias exitosas, fueron muchos más los ejemplos de fracasos parciales o totales. En muchas naciones en vías de desarrollo, la situación se hizo más difícil debido a la crisis fiscal producida por el impacto petrolero de los años setenta, y la crisis de la deuda en los ochenta. En la mayoría de las naciones ricas, la dificultad se agravó debido a una reestructuración económica que produjo reducciones significativas en los gastos educativos públicos, reducciones dramáticas en el gasto público en materia educativa y una reducción severa en las cifras de empleos de clase media ligados a

profesiones tradicionalmente buscadas por los más jóvenes pertenecientes a aquellos grupos marginados que se la habían arreglado para utilizar la educación como un vehículo para la movilidad social (¡es difícil movilizarse si existen pocos empleos para hacerlo!). En 1997, resumí la experiencia de las tres décadas pasadas con lo siguiente:

Una lección universal consiste en que la planificación del cambio educativo es una empresa más difícil y propensa a riesgos de lo que se había imaginado en los años 50 y 60. Existen muchos más ejemplos de fracaso, o de un éxito minúsculo que de un éxito relativamente absoluto. Se conoce mucho más acerca de lo que no funciona, o de lo que no siempre lo hace, que de aquello que sí funciona. . . Más aún, cuando los intentos para una reforma educativa han sido exitosos, el proceso ha tomado, a menudo, mucho tiempo, frecuentemente mucho más que lo previsto. Existen unos pocos ejemplos en la experiencia de las décadas pasadas donde una combinación inusual de condiciones favorables y de planificadores experimentados ha permitido que acontezca una gran proporción de cambios educativos en un período de tiempo relativamente breve, pero estas han sido raras e idiosincráticas.¹⁰

Descripción teórica del fracaso de la reforma

Como resultado de esta experiencia, se ha desarrollado un debate teórico muy complejo y confuso. Aunque los detalles de éste son discutidos más adelante en este libro, algunas de sus principales características conciernen directamente al tema principal de este capítulo y se discuten a continuación. Los aspectos centrales del debate para los propósitos actuales pueden enmarcarse en el título del famoso libro, escrito en los años 30, de George Count: *¿Se atreve la escuela a construir un Nuevo Orden Social?*¹¹ La formulación de esta pregunta representa una respuesta a una pregunta previa: ¿podemos construir un nuevo orden social?

El optimismo de los sesenta se fundamentó en una respuesta positiva a esa pregunta. Las escuelas podían hacerlo y nosotros, colectivamente, deberíamos atrevernos a hacerlo, asegurándonos, nacional e internacionalmente, la mezcla apropiada de conocimiento, recursos y voluntad política,

y un conjunto importante de explicaciones teóricas y soluciones para que el fracaso subsecuentemente extendido continúe asumiendo una respuesta positiva. Las escuelas pueden construir un nuevo orden social. El problema es que aún no “lo tenemos claro”. Primero, hemos estado operando desde una base de conocimientos incompleta y/o imperfecta y/o malinterpretada y, en segundo lugar, un conjunto incompleto o equivocado de actores políticos y grupos de inversionistas ha estado involucrado en el desarrollo de las políticas y los procesos de implementación. El “problema” es un asunto de la base de conocimientos y de la técnica. La “solución” es mejorar continuamente la base de conocimientos (a través de la investigación básica y aplicada y la diseminación de los resultados), refinar nuestras interpretaciones de ellos, y optimizar del mismo modo nuestras técnicas micro y macro políticas. Esta comprensión, en una variante u otra, sigue siendo la visión predominante.¹²

Una postura totalmente opuesta acerca de la naturaleza del problema comenzó a aflorar rotundamente a mediados de los años setenta; se argumentaba que las escuelas no podrían construir un nuevo orden social. El proceso original se comportaba de una manera contraria. Cambiar el orden socioeconómico era pre o co condición para el cambio en la educación en una dirección equivalente.

Muchos académicos, específicamente aquellos que discutían desde el marxismo, neo-marxismo, o desde el enfoque de una teoría dependiente, argumentaban que la escolaridad formal podía necesariamente hacer poco más que reproducir las desigualdades estructurales dentro de las sociedades existentes, por lo menos en las capitalistas. Esta es su función sociopolítica y económica básica. Esto es inevitablemente parte del desarrollo normal de las sociedades capitalistas y de los países en desarrollo vinculados a tales naciones mediante conexiones económicas, políticas y sociales de dependencia.¹³ Este punto de vista adquirió una popularidad enorme dentro del ámbito de algunos sectores de la comunidad académica y entre los planificadores de los países en desarrollo y de las agencias de asistencia internacional. Sin embargo, ésta nunca se convirtió en la visión predominante.

A mediados de los ochenta, algunos de los académicos que la respaldaban comenzaron a modificar su posición anterior, argumentando que la

escolaridad formal podía funcionar tanto para reproducir las inequidades estructurales existentes como para producir cambios estructurales, por lo menos dentro de las sociedades democráticas.¹⁴ Luego del colapso de la Unión Soviética y de los Estados-naciones socialistas asociados, ha sido posible disponer de una nueva evidencia que sugiere que las desigualdades estructurales en dichas sociedades han sido proclives a resistir la benéfica influencia de la educación, al igual que en las naciones capitalistas.¹⁵ Esto puede sugerir que el problema de la desigualdad estructural resistente es endémico y atraviesa diversos tipos de regímenes políticos y económicos, y que es creado por algún patrón más profundo que no hemos identificado aún —éste simplemente adopta formas y manifestaciones diferentes dentro de las diferentes sociedades.

Una posición intermedia se ha desarrollado también. Ésta propone que el cambio educativo puede alterar el orden social, aunque sólo bajo circunstancias especiales, y únicamente si el programa educativo de cambios se diseña cuidadosamente de acuerdo a tales circunstancias. Ésta puede ser vista como una posición extremadamente pesimista debido a que las condiciones para el éxito son extrañas e idiosincráticas y, por lo tanto, no pueden ser ampliamente difundidas. Una visión más optimista se ha desarrollado recientemente, indicando que el extenso fracaso se ha debido a la tendencia común de tratar de diseñar e implementar (desde cualquier punto de vista teórico/ideológico) enfoques y estrategias universalistas para la reforma educativa del tipo “talla única”.

En consecuencia, cuando se utiliza el cambio educativo para promover la igualdad social el éxito es ampliamente posible, aunque depende del diseño cuidadoso de la reforma, de que ésta sea adaptada a las condiciones específicas. Algunos académicos han comenzado a ensayar las posibles relaciones entre conjuntos de condiciones y enfoques educativos potencialmente exitosos para los fines de la reforma. En alguna otra parte, he argumentado que adoptar este punto de vista seriamente, constituye un desafío fundamental a casi todo el *corpus* de la teoría modernista que ha sustentado a la educación comparada durante varias décadas en el pasado.¹⁶

Cambiando los significados de la igualdad educativa

A través de este amplio debate ideológico ha habido una constante modificación, amplificación y graduación de lo que significa el término “igualdad educativa”. Luego revisaré brevemente estos cambios en cuanto a su significado y presentaré un modelo que tiene la intención de reunir muchos de estos cambios de una forma que resulte útil para reflexionar acerca de la gran cantidad de evidencia acumulada.

Categorías de diferenciación

Hace treinta o cuarenta años, las deliberaciones acerca de la igualdad social tendían a centrarse en un conjunto limitado de categorías de diferenciación, que en aquel entonces se les consideraba de mayor importancia para determinar o influir (obedeciendo a cuán determinista o dependiente y ligeramente acoplada fuera la visión que se tuviera de las interacciones sociales a gran escala) en la forma en la que grandes cantidades de personas eran capaces de vivir sus vidas en las naciones ricas e industrializadas (especialmente en lo concerniente a clase social y raza), para luego aplicar estas categorías occidentales a las naciones en desarrollo. La comprensión de tales categorías potenciales de diferenciación ahora es mucho más compleja.

Todas las sociedades existentes presentan alguna forma de diferenciación social interna, con la valoración y compensación de algunos de sus miembros por encima de los otros. No obstante, el grado de tal diferenciación y su importancia para la manera en la que los individuos y los grupos sociales conducen sus vidas, difiere de manera dramática en las distintas sociedades. Además, existen muchos basamentos o criterios diferentes que sustentan tal diferenciación. Entre los más comunes están: raza, profesión, etnia, género, origen regional, linaje, ingreso, poder político y religión. Dentro de las sociedades y en toda su extensión, existen grandes variaciones con respecto a cuál de estos criterios, o cuál conjunto de ellos, es el más influyente para determinar cómo la gente vive y puede vivir su vida. Aquellos de nosotros que somos hijos de la experiencia histórica y de las tradiciones intelectuales de las naciones industrializadas de Occidente, si nos adherimos

a alguna forma de teoría estructural funcional o a una teoría social marxista, tendemos a fragmentar un conjunto habitual de estos criterios –específicamente, la profesión, el ingreso y el poder político– de acuerdo a la noción de clase o status social. No está claro ahora si todos estos constructos teóricos son los más destacados para comprender la diferenciación social dentro de las naciones ricas (las académicas feministas, por ejemplo, generalmente sostienen que el género es, por lo menos, una categoría de diferenciación tanto o más importante que otras). No se trata tampoco de que estas categorías sean directamente aplicables a todas, o a casi todas las sociedades menos desarrolladas, bien sea como identificadores precisos o como categorías significativas del comportamiento y el pensamiento social de los individuos en dichas sociedades.

Debido a que la lista de categorías potenciales de diferenciación social se ha extendido, algunas categorías han sido vistas como más cambiantes o “camuflajeadas” que las otras; esto tiene un efecto directo en el grado en que éstas puedan constreñir las oportunidades de vida de los niños, lo que la educación puede “hacer” por ellos. Un basamento instantáneamente identificable de categorización social es mucho más difícil de superar mediante una política educativa (o, por lo general, por una política social). La raza y el género, por ejemplo, son características inmutables e inmediatamente reconocibles. Por el contrario, la clase social de procedencia de alguien que ha utilizado la educación (o cualquier otro medio) para ascender socialmente, a menudo, no es reconocible, a menos que él o ella escoja “publicitarlo”. Es una característica cambiante y, a menudo, fácil de encubrir. Es, entonces, más fácilmente modificable mediante la educación que aquellas características que, en virtud de que son inmutables, no son fáciles de encubrir. Recientemente, se ha hecho obvia la consideración de que todas las implicaciones que tienen este conjunto de aspectos están ligadas de una manera compleja a la problemática de la identidad –la identidad que la gente se asigna a sí misma, y la que los otros le asignan. No hay espacio aquí para analizar todas las implicaciones de ello. No obstante, se debe hacer notar que algunos académicos, especialmente aquellos que mantienen una postura feminista postmoderna, argumentan que debemos abandonar la idea de la identidad (entendida de una manera personal, o asignada socialmente) como

algo esencial y fundamentalmente inmutable, para ir hacia una concepción de identidad (en ambos sentidos) como algo que es múltiple y maleable. Es decir, debemos dejar de pensar en la identidad, para pensar en las identidades.¹⁷ Estas nuevas formas de pensar acerca de la igualdad educativa representan un desafío a los grandes enfoques teóricos modernistas y tradicionales de la educación comparada, que son casi tan fundamental como el desafío representado por la teoría incidental destacada anteriormente. Las implicaciones que tienen estas formas de pensamiento para nuestra comprensión de la igualdad educativa, sólo han comenzado a estudiarse, aunque se está haciendo obvio que el significado de la frase es mucho más escurridizo y difícil de entender de lo que pensábamos hace apenas unos cuantos años.

De las oportunidades a los resultados.¹⁸

El concepto de igualdad educativa que emergió, en un principio, con el desarrollo de los sistemas de escolaridad pública subvencionados por los impuestos, se centró en la oportunidad. La creencia general era que la función del Estado consistía en asegurarse de que todos los niños (con la excepción de los grupos que fueron conscientemente excluidos, bajo los criterios de la raza y el género) tuvieran acceso a las escuelas que eran libres de un costo directo, con instalaciones y currícula similares, al menos en la etapa de asistencia a clases obligatoria. Se presumía que era responsabilidad del niño utilizar la oportunidad provista entonces. La responsabilidad de un niño que no iba bien en los estudios, debido a una falta de inteligencia, diligencia o motivación y todo eso, descansaba en los individuos involucrados, no en el Estado. Hace ya varias décadas que se ha hecho cada vez más evidente el hecho de que una gran cantidad de niños son incapaces de utilizar la oportunidad educativa debido a su origen social. El concepto de igualdad educativa se ha ampliado para incluir alguna concepción de resultados educativos equivalentes. La tarea del Estado ha sido ampliada para incluir y asegurarse de que todos los niños, cualquiera sea su origen social, tengan una habilidad equivalente para beneficiarse de la oportunidad que se les ha provisto, en términos de lo que aprenden y en términos de cómo pueden ellos usar ese aprendizaje en su vida más adelante, específicamente, en el mercado laboral.

La igualdad como semejanza o la igualdad como una valoración de la diferencia

Imbricado dentro de las discusiones habituales acerca de la igualdad en los resultados, se encuentra un conjunto de preguntas aún más complejo: ¿realmente esperamos (o, de hecho, queremos) que los resultados sean similares, si no idénticos, para todos? ¿Qué queremos decir con “resultados”? ¿Qué queremos decir con “una oportunidad igualitaria” para beneficiarse de los suministros educativos? Muchas discusiones y debates, presentes tanto en el ámbito académico como en la literatura popular, suponen directamente que “resultados iguales” significa, por ejemplo, igual puntuación en las pruebas de rendimiento, de un lado a otro, en los grupos sociales, las escuelas y las naciones (el enfoque del cuadro de la liga), o acceso igualitario a categorías específicas de empleo o niveles de salario altamente valorados.

Sin embargo, se argumenta constantemente que esta postura es demasiado estrecha y restringida y que es legítimo, de hecho deseable, que los diferentes grupos e individuos quieran/necesiten aprender cosas diferentes y utilizarlas para propósitos de vida variados. Este reclamo alternativo es expresado muy fuertemente, por ejemplo, en muchas discusiones en pro de una educación “pertinente” para subgrupos específicos dentro de grupos sociales/nacionales más grandes (digamos, por ejemplo, los niños de las áreas rurales en las áreas pobres de las naciones en desarrollo).¹⁹ Este enfoque de la “valoración de la diferencia más que de la semejanza” afirma que los diferentes tipos y maneras de aprender, al igual que sus diferentes usos a través de la vida, son igualmente (pero diferentemente) valorables, social e individualmente. Si uno acepta este concepto de igualdad educativa, no está claro lo que “igualdad de resultados” pueda significar, dejando de un lado el asunto de cómo podríamos evaluarlo dentro y a lo largo y ancho de todas las sociedades.

¿Equidad o igualdad?

Una distinción característica que se hace a la hora de organizar debates en materia de igualdad, es la diferencia entre equidad e igualdad. La equidad se

refiere a la justicia social o a la imparcialidad. Ésta se relaciona con una moral subjetiva o con un juicio ético. La igualdad se ocupa de los patrones reales dentro de los cuales algo (p. e. el ingreso o los años de escolaridad) se distribuye entre los miembros de un grupo específico. La igualdad en la distribución del ingreso puede, por ejemplo, ser evaluada estadísticamente mediante la medición de las desviaciones de alguna situación hipotética absolutamente igual. Sin embargo, los juicios individuales o grupales concernientes a la equidad o imparcialidad de cualquier grado de desigualdad pueden ser –y de hecho son– diferentes.

La equidad involucra juicios de valor e interpretaciones divergentes de lo que es normal e inevitable. Debido a que las sociedades, los grupos dentro de las sociedades y los individuos dentro de esos grupos difieren en cuanto a sus sistemas de valores, un grado dado de inequidad, medido estadísticamente, se considera como justo y razonable o equiparable para algunos individuos y grupos, y muy desigual para otros, dentro de la misma sociedad. Muchos de los debates políticos más complejos acerca de la educación y de lo que podría hacerse en términos de políticas públicas, giran en torno a interpretaciones divergentes basada en los diferentes índices estadísticos orientados a medir la equidad. Las interpretaciones divergentes de los promedios de participación femenina en la educación y en la fuerza de trabajo, es un sorprendente buen ejemplo de ello.

Una revisión

Varias de las décadas pasadas se han caracterizado por una confusión conceptual creciente. Esta confusión se ha originado, en un grado substancial, gracias a la circulación de una desconcertante cantidad de información comparada concerniente a cómo diferentes individuos y grupos sociales ampliamente divergentes utilizan la educación y el efecto que ésta ejerce sobre sus destinos. Desentramar algunos de estos datos y obtener algún significado de ellos con respecto a la igualdad como una meta para la educación, es la tarea de lo que resta de este capítulo. En las páginas siguientes, presento un modelo para reflexionar acerca de la igualdad educativa que resume mucho de lo que nosotros entendemos ahora de este concepto, un

modelo que podemos utilizar para organizar y resumir lo que mucha de la data comparada, ahora disponible, nos dice acerca del rol de la educación en la equiparación de las oportunidades de vida de los niños, nacidos dentro de muy diversas circunstancias, a medida que llegan a la adultez.

Un “modelo” de desigualdad educativa

Cuando consideramos, en años recientes, los problemas de la desigualdad educativa, cada vez más hemos llegado a visualizar la escolaridad como un proceso a largo plazo, dentro del cual los niños deben ser clasificados de acuerdo a diferentes puntos y de muchas maneras diferentes. Reconocemos que la escolaridad –no obstante cualquier otra cosa que ésta pueda hacer– opera como un mecanismo para la proyección social selectiva. Realza el status de algunos niños, proveyéndoles una oportunidad para la movilidad social o económica vertical. La educación ratifica el status de los otros, reforzando la propensión de los niños nacidos en la pobreza a permanecer pobres cuando lleguen a la adultez, y la de los niños nacidos dentro de las familias acomodadas a convertirse también en adultos acomodados. Al reconocer esto, necesitamos responder a las siguientes preguntas: ¿en qué puntos del proceso, en qué grado, cómo y de cuáles grupos sociales son los niños proyectados o resguardados? Desde este punto de vista, varias facetas pueden ser útilmente enunciadas:

1. Igualdad de acceso –las probabilidades de que los niños de los diferentes grupos sociales ingresen en el sistema escolar en un cierto nivel específico o en una porción de éste.
2. Igualdad de permanencia –las probabilidades de los niños de variados grupos sociales para mantenerse dentro del sistema escolar hasta cierto nivel definido, por lo regular, el fin de un ciclo completo (primario, secundario, nivel superior).

3. Igualdad de egreso –las probabilidades de que los niños de diferentes grupos sociales aprendan las mismas cosas en los mismos niveles en un punto definido del sistema escolar.
4. Igualdad de resultados –las probabilidades de que los niños de diferentes grupos sociales vivan vidas relativamente similares subsecuentes con y como resultado de la escolaridad (tengan ingresos similares, trabajos de más o menos el mismo status, igual acceso a los centros de poder político, etc.).

Los primeros tres tipos de desigualdad se relacionan con el funcionamiento del propio sistema escolar. La igualdad de los resultados se relaciona con la conexión entre el sistema escolar y la vida adulta, específicamente (pero, no exclusivamente) el mercado laboral. Con respecto a los tres primeros, cada uno representa un mecanismo mediante el cual los niños son clasificados y protegidos por la escuela, y los tres acontecen en cada nivel o ciclo del sistema (p. e., un niño puede ingresar o no a la escuela primaria, puede mantenerse o no hasta el fin del ciclo primario, puede aprender o no tanto o las mismas cosas que otros estudiantes al finalizar el ciclo primario; habiendo concluido la primaria, un niño puede ingresar o no en la escuela secundaria, puede permanecer o no hasta el fin de la secundaria, etc.). Por lo tanto, en un sistema de tres niveles (p. e., primaria, secundaria, superior) existen, por lo menos, nueve instancias para la tipificación de los niños; en un sistema de cuatro niveles (p. e., primaria, secundaria básica, secundaria superior, superior) existen, por lo menos, quince instancias para la tipificación.

Se debe hacer notar que esta clasificación de los tipos de desigualdad es en sí misma una simplificación excesiva. Por ejemplo, en los sistemas que poseen diferentes tipos de escuelas o “canales” al mismo nivel (universidad-escuela básica vs. escuelas técnicas secundarias o “canales”, o universidades vs. colegios universitarios técnicos con un lapso de tres años en el tercer nivel) la pregunta de acceso no es simplemente si un estudiante ingresa al ciclo, sino el tipo de institución y el canal hacia el cual se le permite el acceso. También debemos tener en cuenta que los mismos factores no afectarán

necesariamente el destino de los niños en todas las instancias de la clasificación. Debido a que los niños que se enfrentan a una instancia posterior de clasificación son “sobrevivientes” de un proceso anterior, podemos presumir que los factores que son importantes en las primeras instancias, pueden perder su relevancia en las instancias posteriores (habiendo tenido ya un efecto), y que hay nuevos factores que entran en juego a medida que el extenso proceso se desarrolla.²⁰

Se ha de notar que, aunque el punto focal aquí se centra en la escolaridad formal para la gente joven, estas cuatro preguntas o temas se pueden abordar en relación a cualquier programa de enseñanza organizado, formal o no formal, para aprendices de cualquier edad. Por ejemplo, uno puede formular estas preguntas con respecto a programas de entrenamiento vocacional o para la alfabetización de adultos. ¿Qué gente de qué categorías sociales tienen acceso a esto? ¿Qué aprendices, de cuáles categorías sociales “permanecen en el curso” hasta el final del programa? ¿Quiénes no? ¿Qué estudiantes, de cuáles categorías sociales aprenden más o menos de lo que ha sido puesto a su disposición? ¿Cuáles estudiantes, de cuáles categorías sociales, estarán más o menos capacitados de allí en adelante para utilizar sus destrezas y conocimientos recién adquiridos para mejorar sus vidas y hasta qué punto?

¿Qué sabemos?

Nuestra tarea hoy es tratar de hacer comprensible la amalgamada masa de data comparada relacionada con la desigualdad educativa que se ha desarrollado durante varias décadas pasadas. Con respecto a algunos aspectos del modelo presentado arriba, la evidencia es suficiente para permitir un resumen razonablemente coherente. Con relación a los otros aspectos, los datos están dispersos o son inconsistentes.

Igualdad de acceso

Para la vasta mayoría de los niños de las naciones en desarrollo, el acceso es un problema en el nivel primario. Como lo mencioné anteriormente,

un objetivo primordial de la política educativa a principios de los sesenta, era proporcionar lugares adecuados para las escuelas a fin de que cada niño tuviera acceso a, por lo menos, unos pocos años de escolaridad primaria. Aunque los porcentajes de matriculación se han incrementado en los últimos treinta años dentro de todas las regiones del mundo en desarrollo, estas cifras generales representan para algunas naciones, a menudo las más pobladas, una realidad más aciaga. Considérese, por ejemplo, las tres naciones del subcontinente hindú, cuya población total es aproximadamente igual a la de China. Los porcentajes de matriculación en la red primaria en el año 2008, eran en India del 88%, 89% en Bangladesh, y 60%, en Pakistán.²¹

Adicionalmente, durante la década de los ochenta, los porcentajes de matriculación, en efecto, declinaron en cuarenta y cinco países, lo que condujo a muchos observadores a referirse a este período como una “década desastrosa para la educación”.²² Una publicación de la UNESCO de los años noventa, destacó las causas nada sorprendentes de la falta de acceso a la educación primaria: “¿Dónde están los ‘niños perdidos’? La mayoría vive en áreas rurales remotas o en suburbios urbanos. La mayoría son chicas. La mayoría pertenece a grupos de la población ajenos a la sociedad convencional: ellos pasan sus días en congestionados campos de refugiados, desplazados por desastres hechos por el hombre o por la naturaleza, o deambulan con sus rebaños. A menudo, [ellos] son marginados por el lenguaje, el estilo de vida y la cultura.”²³

Confrontado los estimados relativos a que si el patrón de los años ochenta continuaba habrían 162 millones de niños sin acceso a la educación primaria, la Conferencia Mundial de la Educación para Todos, efectuada en Tailandia en 1990, estableció como meta el acceso universal a la educación básica para el año 2000, y fijó *in situ* elaborados mecanismos internacionales para fomentar y monitorear el progreso. A muchos les pareció una misión inalcanzable. Los recursos tendrían que obtenerse de los reducidos presupuestos de las agencias nacionales e internacionales, para crear, en una década, tantas escuelas nuevas como se crearon durante veinte años entre 1965 y 1985.²⁴ Sin embargo, se hizo algún progreso, como se indicó en una reunión de seguimiento en Dakar, Senegal, 2000. Entre 1990 y 1998, el

número de niños que no tenían acceso a la escuela primaria descendió de 128 a 113 millones.

Para finales de siglo, el número de naciones que todavía experimentaban un descenso post 1980 en los porcentajes de matriculación de la red primaria, había disminuido a 11. En el mismo período, 21 naciones aumentaron los porcentajes de matriculación en 15% o más y 32 naciones en desarrollo casi alcanzaron el acceso universal (porcentajes de matriculación en la red primaria por encima de 90 por ciento), incluidas naciones muy pobladas como China, Indonesia y Brasil. La reunión de Dakar se refirió a esto como “ganancias tangibles pero modestas” y la nueva fecha para cumplir con el objetivo del acceso universal a la primaria se fijó para el 2015, destacando que el desafío era mayor para África Sub-Sahariana y Asia del Sur. Para el 2011, algunas agencias sugerían que la fecha proyectada debía ser retrasada hasta el año 2025. En las naciones en desarrollo que casi habían alcanzado una educación primaria universal y en las naciones ricas, por lo general, el principal problema con el acceso se presentaba en una instancia posterior del proceso escolar. En las primeras naciones, era usualmente al principio de la escuela secundaria (entre esas 32 naciones en desarrollo, los porcentajes de matriculación en el comienzo del presente milenio, oscilaban desde un 36% [Honduras] hasta 95% [Sudáfrica], aunque, por lo general, fluctuaba entre 50% y 70%).²⁵

En las naciones muy acaudaladas, la pregunta acerca del acceso se planteaba con más gravedad al comienzo de la educación post secundaria. Ni siquiera estas naciones habían contemplado formalmente la providencia universal en este nivel de la educación. En todas las naciones, ricas o pobres, existe alguna instancia (o instancias) dentro del sistema educativo en el que la escolaridad (o algunos de sus tipos especiales) es un bien escaso que no todos pueden adquirir. El modelo de igualdad ideal, entonces, se convierte en un modelo de acceso fortuito, con el caso paradigmático de una lotería honorable. Los datos comparados disponibles (como se reseñó arriba e inicialmente) indican que la situación ideal del acceso fortuito casi nunca es ni siquiera aproximada. El mismo conjunto de factores generales que discriminan en la puerta de entrada de la escuela primaria, simplemente,

actúan en las naciones más favorecidas en una instancia posterior en la vida de los niños.

Por lo regular, se cree que, específicamente en el nivel primario, el problema de la desigualdad en el acceso se debe, casi en su totalidad, a una cuestión de provisión inadecuada de escuelas y profesores; que existe una demanda efectiva casi en todas partes, y que si se hallasen los recursos y la voluntad política para proporcionar un número adecuado de escuelas, todos los niños asistirían a ellas. Como lo he demostrado, los obstáculos en la parte de los suministros son, efectivamente, dificultosos. Sin embargo, existen obstáculos también en la parte de la demanda. En la mayoría de las naciones con un ingreso medio (y en algunas regiones privilegiadas de las naciones con un ingreso bajo) existen locales escolares más que suficientes en lugares apropiados para todos los niños elegibles por su edad. En tales circunstancias, cuando los niños no asisten a la escuela, y a menudo no lo hacen, se debe a que sus padres no los envían. Los padres pueden considerar inapropiada la educación que ellos reciben allí (p. e. con base en la cultura o la religión), irrelevante o inútil, o que no representa el costo de oportunidad de trabajo del niño.²⁶ Este es un grave obstáculo para la matriculación de las chicas en muchas naciones.

Igualdad de permanencia

En las naciones en desarrollo con un ingreso medio, entre 80% y 100% de una sola cohorte de un grado entrante, concluirá el ciclo primario. Dentro de las naciones con bajo ingreso, los porcentajes de finalización son más bajos, se encuentran, por lo general, entre el 50% y 80%.²⁷ Los promedios de no-permanencia son el resultado del efecto combinado de (1) altas tasas de repetición y (2) altos porcentajes de niños que abandonan la escuela – con frecuencia, después de haber repetido uno de los primeros grados más de una vez.²⁸ Aunque los datos cronológicos seriados están dispersos, hubo una tendencia al decrecimiento en las tasas de repetición y se incrementaron los porcentajes de permanencia entre 1980 y 2010.²⁹ En muchas naciones en desarrollo, las tasas de permanencia en los niveles secundarios y

post secundarios, para la proporción bastante reducida de la población que alcanza tales niveles, eran también muy bajas.

Sin embargo, los estándares en este nivel son altamente variables. En algunas naciones, el acceso a la escolaridad secundaria es muy restringido y se basa en las calificaciones de pruebas finales al concluir la primaria, y/o en privilegios socio-económicos. Los pocos que tienen acceso a los niveles secundario y post secundario de escolaridad, tienden, en una gran proporción, a completar el ciclo.³⁰ En las naciones más acaudaladas, la permanencia se convierte en una política fundamental, en aquel punto del ciclo escolar donde finaliza la eficiente educación obligatoria, por lo general, en algún punto medio del ciclo de escolaridad secundaria. Las tasas y los estándares de permanencia en este nivel varían considerablemente en dichas naciones, de maneras no tan fáciles de describir.

Las altas tasas de abandono son un problema fundamental, y se implementan diversas políticas a fin de “mantener los niños en la escuela”. Éstas, ocasionalmente, tienen éxito. Por ejemplo, en Canadá, la cifra oficial de abandono en la escuela secundaria alcanza el 30%; una variedad de mecanismos han sido desarrollados para permitir que los jóvenes “regresen” de acuerdo a formas que se adapten a sus necesidades de vida. Siguiendo estas sendas alternativas, cerca del 85% de una cohorte por edad, ha logrado un diploma secundario, o su equivalente, a la edad de veinticinco años. Es decir, la mitad de la cifra oficial de desertores completa el ciclo.³¹ Una situación más o menos similar se da en los Estados Unidos.³² Por otro lado, en las sociedades que no esperan que todos los estudiantes del nivel secundario finalicen el ciclo completo, la deserción no es un problema de políticas, pero sí una circunstancia normal y natural. Aquí vemos, de nuevo, la importancia de la distinción entre igualdad y equidad.

Un análisis de toda la evidencia comparada disponible demuestra que, por lo general, en cualquier nivel educativo, los niños pobres son menos proclives a perdurar educativamente que los niños acomodados; que los niños nacidos en las áreas rurales son menos proclives a perdurar que los niños urbanos; que las tasas de repetición y deserción son más elevadas para las chicas que para los chicos. No obstante, la evidencia concerniente a la relación entre cualquier aspecto específico de las circunstancias personales o

familiares de la vida de un niño y su probabilidad de finalizar cualquier nivel de educación, es tan escasa y contradictoria que no se puede arribar fácilmente a conclusiones generales. Estos estándares varían significativamente de país en país, en maneras que no se pueden explicar fácilmente. Las variaciones bajo la influencia del género en cuanto al potencial de permanencia, son bastante sorprendentes.

En las naciones con ingreso mediano, las tasas de permanencia en el nivel primario para los chicos y las chicas son, en esencia, idénticas. Los pocos casos en donde existe una diferencia de género notoria, favorecen a las chicas en un 6%. Entre las naciones con bajo ingreso existe mucha variación que es difícil de interpretar. Las diferencias de género son, de algún modo, más grandes (la mayoría en el rango de 5 a 10 %), aunque favorecen a los chicos y a las chicas casi en igual medida. Los pocos casos que representan las diferencias más extremas (mayores a 10%) se encuentran todos en el África sub-Sahariana, de los cuales cinco favorecen a los chicos y dos a las chicas, pero en la región entera existen muchos casos que favorecen tanto a los chicos como a las chicas. Los estándares de permanencia en el nivel secundario son similares. Como se asevera en la evaluación estadística de la conferencia de Dakar: “las disparidades de género, a nivel nacional o regional, son mínimas con respecto a la eficiencia interna del sistema educativo [p. e. permanencia dentro], y favorecen ligeramente a las chicas en la mayoría de los casos.”³³ En suma, ha habido un progreso substancial en la igualdad de género en esta dimensión, y los vestigios de graves desventajas que no aparecen relacionados, en ninguna forma, con el ingreso nacional, el área geo-cultural, la tradición religiosa o la herencia colonial. ¡Es un enigma!

Es importante recordar que las tasas de permanencia para todas las poblaciones y para sus sub-grupos, con respecto a las políticas educativas, sólo pueden ser entendidas correctamente al relacionarlas con las cifras de acceso para las mismas sociedades. Por ejemplo, a comienzos del presente siglo, tanto en Siria como en Mali, aproximadamente entre el 90% y el 95% de los niños que ingresaban al primer grado, finalizaban la escolaridad primaria. En Siria, casi todos los niños elegibles ingresaron al primer grado, mientras que en Mali sólo cerca de 40% lo hizo. Por el contrario, Etiopía tenía casi la misma tasa de acceso de Mali, aunque sólo 40% de sus

participantes finalizaban la escolaridad primaria.³⁴ A pesar de la similitud, tanto en la igualdad de acceso como en la igualdad de permanencia, la interacción entre los dos tipos de desigualdad originó tres tipos de situaciones educativas muy diferentes al final de la escolaridad primaria. Es especialmente importante señalar la interacción entre el acceso y la permanencia de ciertos subgrupos específicos de la población nacional, al tratar de evaluar la situación integral de la igualdad educativa. Por ejemplo, si un grupo en particular es fuertemente discriminado en términos de su acceso a la escolaridad, aquellos pocos de sus miembros que ingresan en la escuela (a cualquiera de sus niveles o modalidades), ya han sido ellos mismos ganadores dentro de un proceso previo de selección muy riguroso, y pueden (y a menudo lo hacen) tener un potencial de permanencia altamente constante.

Igualdad de resultados

La data de salida de un sistema consiste en eso que dicho sistema produce directamente; esto es, en el caso de un sistema educativo, el aprendizaje. Los niños que tienen la misma cantidad de años de escolaridad (por ende, igual acceso y permanencia) pueden haber aprendido cosas muy diferentes, o idénticas asignaturas en niveles bastante disímiles. Existe una cantidad substancial de evidencia, más allá de las fronteras nacionales, que apunta a que las diferencias en distintos niveles de logro están sistemáticamente asociadas a los orígenes disímiles de los niños dentro de una sociedad en concreto. Por lo general, entre aquellos que han alcanzado un nivel dado dentro del sistema escolar de una nación, los niños pobres, campesinos, hembras, o de cualquier otro grupo marginado, aprenden menos. Sin embargo, aquí también son impresionantes las diferencias que hay entre naciones y culturas en cuanto al efecto que tienen tales características sociales sobre el aprendizaje. Dada esta evidencia comparada, la siguiente pregunta ha desconcertado a los educadores: considerando la gran influencia del conocimiento previo adquirido en casa, en niveles relativos del aprendizaje escolar, ¿existen muchos o algún espacio para que los cambios en la política y la práctica escolar respecto del mejoramiento de los niveles de

aprendizaje de los niños marginados socialmente, les permita vivir una mejor vida específicamente como grupos de allí en adelante?

Con base en una gran y creciente selección de estudios específicos para la nación, utilizando enfoques metodológicos diversos y un conjunto más reducido de estudios internacionales (muchos de los cuales han resultado inconsistentes),³⁵ los académicos han identificado lo que parece ser un patrón claro que emergió en los años setenta y ochenta. Mientras menos desarrollada sea la sociedad, menor será el efecto del origen social en logro del aprendizaje, y más grande el efecto de las variables relativas a la escuela (y por ende, de las políticas dirigidas a lo social).³⁶ Sin embargo, las críticas metodológicas (específicamente de aquellos estudios que se basan en un enfoque en función de la producción educativa) sugieren que el patrón dominante no es tan claro como lo pareció una vez.³⁷

Sin embargo, la evaluación de toda esta evidencia desde varias tradiciones metodológicas, demuestra que el patrón general parece mantenerse aún. ¿Por qué tendría que ser así? Se han formulado varias explicaciones diferentes, tentativas aún. Muy tempranamente, cuando el patrón estaba comenzando a ser evidente, Foster adelantó lo siguiente:

En términos más amplios, en la medida en que las naciones menos desarrolladas se “modernizan”, el patrón de diferenciación “objetiva” de las poblaciones se convierte en un factor más complejo con el crecimiento de una economía “basada en la moneda” y una división del trabajo más grande. No sólo esto, la posesión de una ocupación de “tipo moderno” se convierte en un factor importante para determinar el status social general de un individuo. En otras palabras, el estrato social, definido en términos objetivos de ocupación y de ingreso, comienza a emerger. Al principio, no obstante, este patrón de diferenciación objetiva puede no ser acompañado por un grado equivalente de diferenciación cultural como es la representada mediante la progresiva divergencia de valores, actitudes y estilos de vida entre varios subgrupos. Con el tiempo, no obstante, esto puede ocurrir y nos movemos, en efecto, hacia un patrón de estratificación que más se parece al obtenido en sociedades desarrolladas.³⁸

Por ejemplo, los patrones de crianza, las actitudes hacia la escuela, las aspiraciones y otros rasgos afines que pueden afectar el éxito de una familia africana recién adinerada, pueden diferir poco de los de esas familias que aún no participan de la economía del dinero efectivo, o que lo hacen en un nivel más marginal, al menos durante las etapas tempranas del proceso de cambio social. Lo que podemos estar observando aquí es el efecto educativo del proceso de formación de clase (en el sentido occidental), cuando las naciones pobres se comportan más como las sociedades occidentales. Esa explicación, de hecho, encaja bastante bien dentro de las interpretaciones de cambio social marxistas o neo-marxistas y de la tradicional estructural funcional (hecho que puede ser más bien irritante para quienes sólo respaldan ideológicamente cualquiera de esas posturas teóricas). Por supuesto, se observa también el caso en el que los índices occidentales estándar de status social no son (o no son todavía) relevantes para el destino educativo del niño, mientras que otros patrones de estratificación tradicional pueden ser muy importantes, por ejemplo, casta, tribu o linaje.

Una explicación diferente, aunque relacionada, consiste en que existe una variación más grande en la disponibilidad de los recursos escolares en las naciones en desarrollo que en las desarrolladas. Por ejemplo, en las naciones acaudaladas, casi todos los estudiantes tienen una colección completa de textos, y las diferencias en los niveles educativos formales de los maestros son relativamente pequeñas. En las naciones en desarrollo, en cambio, existen grandes variaciones en dichos indicadores. En una nación pobre, aun los más modestos incrementos en la provisión de textos pueden tener un efecto importante sobre el aprendizaje. En las naciones ricas, los estudiantes están provistos, en demasía, con libros, y los progresos en el aprendizaje requieren difíciles y costosas mejoras en cuanto a la calidad de los libros, suponiendo que la calidad de los libros realmente influya en el aprendizaje del estudiante. En una nación pobre, muchos maestros de primaria exhiben niveles bajos de escolaridad formal, y escasa formación pedagógica, de poseer alguna. De allí que un cambio muy modesto en el entrenamiento previo y durante el desempeño de la profesión, pueda mejorar significativamente la actuación del maestro y, por ende, el aprendizaje estudiantil. Mientras que en las naciones ricas, casi todos los maestros poseen títulos universitarios, mejoras en la

formación pedagógica de alto nivel, y muchas oportunidades para la educación mientras se encuentran en servicio. De allí que hasta las mejoras más pequeñas en el desempeño de los docentes son difíciles de lograr e identificar. He combinado ambas explicaciones en un libro publicado anteriormente.

En las naciones acaudaladas que están cercanas a los límites de perfectibilidad del “modelo estándar de escolaridad”, tal como lo conocemos, “aún los más modestos incrementos en el logro requieren un esfuerzo educativo muy arduo y costoso”. En las naciones en desarrollo, “aun las más modestas mejoras en la calidad escolar que una nación pobre pueda contemplar pragmáticamente, tienen el potencial para lograr importantes incrementos en el aprendizaje estudiantil”, especialmente entre los estudiantes más marginados.³⁹ La posibilidad de optimizar la igualdad de resultados en las naciones en desarrollo, con los modestos recursos disponibles, es bastante importante porque la evidencia muestra que los niveles de aprendizaje entre los estudiantes de las naciones en desarrollo, son sistemáticamente más bajos que entre los estudiantes de las naciones acaudaladas. Las comparaciones internacionales de los niveles de logro estudiantiles que se han llevado a cabo en las décadas pasadas, principalmente bajo los auspicios de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento (AIE) UNESCO, y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED), han demostrado, constantemente, que las calificaciones en las pruebas de rendimiento de los niños de las naciones con ingreso bajo y medio, son inferiores a las de los niños con una edad o niveles de grado comparables de las naciones industrializadas.

Las diferencias son grandes en algunas áreas temáticas y pequeñas en otras, pero son consistentes. Hasta hace poco, estos estudios internacionales habían comparado a los jóvenes cursantes del nivel secundario o, en algunos casos, del nivel primario superior. En la mayoría de las naciones en desarrollo, como lo señalé antes, los niños que no eran privilegiados socioeconómicamente, ni aptos académicamente, no perduraban en este nivel de escolaridad. De allí que pudiera esperarse que las diferencias en el resultado del aprendizaje fuesen mayores en el nivel primario, el cual constituye el nivel más lejano de progreso que alcanzan la mayoría de los adolescentes en las naciones en desarrollo en su educación formal.⁴⁰ La evidencia

de un estudio de la AIE acerca de los niveles de lectura entre niños con nueve años de veinte naciones en 1992, más un estudio del rendimiento en la lectura y las matemáticas en el cuarto grado dentro de 11 naciones latinoamericanas, y un análisis del 2011 acerca del desempeño en las pruebas de lectura, matemáticas y ciencia en el tercer grado, sugieren que éste pudiera ser el caso. Desafortunadamente, el número de las naciones en desarrollo en estas muestras es muy pequeño para arribar a una conclusión con basamento firme.⁴¹

La evidencia publicada más recientemente, señala que la crisis fiscal en la mayoría de las naciones en desarrollo, combinada con la expansión de la matrícula, está reduciendo, en forma considerable, los recursos para la enseñanza disponibles para cada estudiante; lo que, a su vez, está aumentando la brecha en el aprendizaje entre los estudiantes de las naciones pobres y ricas.⁴² Las evaluaciones nacionales, cerca del comienzo del presente siglo, señalan que el problema continúa. Aun allí donde se han encontrado recursos adicionales, se han incrementado el acceso o la permanencia en el sistema escolar sin mejorar los niveles del aprendizaje.⁴³ La pregunta que surge es si los individuos o las sociedades se beneficiarían de un acceso creciente y de una mayor permanencia en el sistema escolar, si el aprendizaje estudiantil continúa siendo exiguo o incluso si declina. No obstante, existe un problema con todos estos análisis o estudios. Existen muchas dudas que se han expresado con respecto a la validez y a la utilidad de los programas de pruebas a gran escala a fin de establecer comparaciones a nivel internacional.⁴⁴ No siempre está claro lo que los resultados “significan” en cualquier política o práctica verdadera. Por ejemplo, si uno observa que la peor calificación en una prueba de matemáticas entre, digamos, estudiantes del sexto grado en el país A es 10% más alta que en el país B, ¿qué diferencias genuinas podría hacer esto en la manera como los adolescentes en las dos naciones se desarrollan como individuos o contribuyen al “desarrollo” de las naciones? Realmente no lo sabemos. Sin embargo, existe un objetivo básico de aprendizaje asignado a las escuelas en todo el mundo. Apartando cualquier otra cosa que se haga, esperamos que para el final de un curso completo de escolaridad primaria los jóvenes estén alfabetizados, por lo menos, a un nivel funcional básico. Aquí la evidencia es clara en cuanto a que las escuelas

en las naciones más pobres están fracasando gravemente. En 2006, Abadzi informó los siguientes niveles de dominio mínimo de alfabetización entre los estudiantes del último año de la primaria, basada en las pruebas nacionales e internacionales: Malawi: 7%; Mauricio: 52%; Namibia: 19%; Tanzania: 18%; Colombia: 27%; Marruecos: 59%; Burkina Faso: 21%; Camerún: 33%; Costa de Marfil: 38%; Papúa, Nueva Guinea: 21%; Madagascar: 20%; Senegal: 25%; Togo: 40%; Uruguay: 66%; y Yemen: 10%.⁴⁵

Todavía en América Latina, habitualmente considerada como una región con un desarrollo educativo relativamente alto dentro del “mundo en desarrollo” (las tasas de matriculación, por lo general, sobrepasan el 90%), Schiefelbein reporta que del 63% de cada cohorte de estudiantes que ingresan, y que de hecho completan el ciclo primario, “no más de la mitad de aquellos que terminaron su educación primaria, entienden un texto corto publicado en la página frontal de un periódico [popular]”.⁴⁶

En 2009, resumió la situación como sigue: “En consecuencia, en el mundo en desarrollo existen más de cien millones de niños que nunca ingresan a la escuela primaria. De aquellos que ingresan, cientos de millones más no completan el ciclo entero. De aquellos que completan el ciclo entero, cientos de millones no logran un nivel mínimo de alfabetización.”⁴⁷ De todas, todas: ¡una situación bastante deprimente! De nuevo, ¿cuál es realmente el punto de albergar más y más cuerpos en los asientos de las escuelas, si los resultados del aprendizaje, aún en el nivel más básico de la alfabetización funcional, son tan negativos?⁴⁸

Igualdad de resultados

La distribución más o menos igualitaria de acceso, permanencia o aprendizaje dentro del sistema escolar, es considerada socialmente benéfica por muchos, sólo si ésta le rinde frutos a los destinatarios en un acceso relativamente equitativo a las oportunidades de vida como adultos (específicamente empleos, aunque no exclusivamente). ¿Hasta qué punto puede tener, o tiene, la educación un efecto interviniente en la transmisión de estatus intergeneracional? ¿Hasta qué punto y bajo qué condiciones ésta puede producir una movilidad social vertical, en lugar de ratificar o reproducir los patrones

existentes de desigualdad estructural? Al considerar este asunto, surgen, de nuevo, las preguntas básicas planteadas al principio de este ensayo. ¿Puede, o bajo qué condiciones puede, la escuela construir un nuevo orden social? ¿Puede ella, por lo menos, proporcionar oportunidades para la movilidad social individual de algunos niños marginados dentro de una sociedad? Una cantidad enorme de evidencias se ha generado en las décadas pasadas con relación a estas preguntas, mayoritariamente dentro de las naciones, pero, de manera ocasional, comparada internacionalmente. Los resultados son, al menos en un sentido comparado, sistemático, aunque teóricamente éstos son confusos.

En 1975, Lin y Yauger informaron acerca de un conjunto de datos bastante limitado: de Haití, de tres comunidades de Costa Rica en tres niveles de desarrollo de Gran Bretaña, y de los Estados Unidos, concluyeron que “la influencia directa del logro educativo sobre el estatus profesional es directamente proporcional relacionado con el grado de industrialización.”⁴⁹ Schiefelbein y Farell indicaron que los datos de Uganda en tres instancias de tiempo, y de cuatro comunidades en Brasil, encajaban dentro del mismo patrón.⁵⁰ Los resultados más recientes de Chile, han reforzado el mismo patrón.⁵¹ El patrón general parece ser el que se describe a continuación. En las sociedades muy pobres, casi todos están comprometidos con la agricultura de subsistencia, a excepción de unos cuantos (tradicionalmente jóvenes) que ocupan posiciones en el recién creado servicio civil y algunos empresarios comerciales.

La educación puede tener un efecto muy modesto sobre la movilidad social, porque existen muy pocos derroteros profesionales en los cuales uno pudiera movilizarse (explicando, parcialmente, la falta de exigencias efectivas de educación dentro de tales poblaciones, como se indicó antes). A medida que la economía local crece y se hace más diferenciada, ésta crea una variedad de aperturas de nuevos empleos. En ausencia de una clase o grupo tradicionalmente dominante que pueda explotar todas las oportunidades nuevas, la educación formal se convierte en una influencia predominante sobre el nivel del empleo adquirido. A pesar de las significativas cifras, los niños muy desfavorecidos pueden usar la educación para obtener posiciones dentro de la economía “moderna”. (En muchas sociedades en desarrollo, el

crecimiento del sistema educativo ha sobrepasado, por mucho, el crecimiento de la economía, produciendo un problema de “desempleo educado”. Aún en dichas sociedades, los adolescentes, a menudo, continúan en la escuela por tanto tiempo como les sea posible, porque la posible recompensa es alta si, o cuando, obtienen cualquier empleo). Cuando las sociedades se hacen más desarrolladas, sus economías se hacen muy complejas y rápidamente cambiantes, y los posibles canales de acceso para el éxito económico son tan variados que el efecto independiente de la educación formal comienza a disminuir.⁵²

La evidencia de las sociedades avanzadas de los Estados socialistas de la Europa Oriental, que colapsaron a principios de los noventa, sugiere que allí también se dio este patrón general.⁵³ Algunos economistas han argumentado que en las economías post-industriales muy avanzadas, el fenómeno del “declive de la media” –la eliminación de los empleos industriales y de clase media bien remunerados, para favorecer los empleos de baja remuneración en el sector de servicios– está reduciendo aún más el potencial generador de movilidad de la escolaridad formal.⁵⁴ Llevando este argumento un poco más allá, Farrell y Schiefelbein han dicho que todos los estudios importantes que han proporcionado datos relacionados con el efecto de la educación sobre la transmisión del estatus intergeneracional –lo que conforma el basamento empírico para la argumentación teórica en esta cuestión– son inconsistentes y fundamentalmente no interpretables, porque éstos no toman en cuenta los cambios estructurales a largo plazo en la economía ni cómo éstos necesariamente constriñen lo que la educación puede hacer.⁵⁵ Sin embargo, a pesar de esta creciente confusión teórica, está claro que aún en las sociedades en las que la educación tiene el efecto más débil sobre la transmisión de estatus intergeneracional, y el efecto más débil sobre el cambio social estructural, algunos individuos y grupos sociales se benefician tanto de su provisión más extendida como de los incrementos en cuanto a su calidad.

Casi nunca la provisión de más educación formal, o el mejoramiento de su calidad, dejan de tener consecuencias sobre las oportunidades de vida, al menos, para unos pocos niños de los grupos marginados. Los análisis de Paquette y Levin durante los años 90,⁵⁶ pueden ser interpretados como si sugirieran que aún el efecto más mínimo de la escolaridad formal sobre las

oportunidades de vida individuales y colectivas, puede estar desapareciendo en las sociedades norteamericanas (o lo han hecho ya, y quizás, por extensión, esto también ha acontecido en otras sociedades).

Conclusión

En esta sección final, me gustaría emplear la gran cantidad de datos comparados analizados antes, para referirme al tema central de este libro: el efecto de los recientes movimientos de reforma educativa, las propuestas y, en algunos casos, las políticas ejecutadas (p. e. la privatización especulativa; como hemos visto, el cambio educativo más importante ha sido, por lo general, un proceso orientado a la descentralización, el cambio educativo para la “competitividad mundial”, el movimiento de los “estándares” alcanzados mediante “pruebas”, etc.), la igualdad de oportunidades educativas y resultados entre los miembros marginados de muchas sociedades en nuestro mundo. Esta es necesariamente una empresa altamente especulativa. Como lo hemos visto, un cambio educativo importante es generalmente propenso al fracaso, es lento y a largo plazo. Realmente, tarda mucho tiempo ver y entender sus efectos finales en la manera como los estudiantes de hoy pueden vivir y viven, de hecho, sus vidas.

Nos ha tomado casi cinco décadas comenzar a entender los resultados de los substanciales esfuerzos para el cambio educativo de los “optimistas sesenta”, y todavía hoy estamos discutiendo acerca de localidad y la integridad de la información comparada disponible así como el modo de interpretarla y entenderla. Apenas podríamos esperar menos con respecto a las más recientes olas de reformas educativas. Lo que es más, los acontecimientos locales, regionales o mundiales pueden cambiar apreciablemente el contexto de los esfuerzos por la reforma a largo plazo, de modo que los “resultados” se puedan mover en direcciones totalmente impredecibles. Por ejemplo, si estuviéramos creando este libro a finales de los ochenta, ninguno de los autores habría predicho la súbita caída de la Unión Soviética

y sus Estados asociados, ni las consecuencias para nuestra comprensión del cambio educativo y la igualdad educativa; las cuales todavía son muy inciertas y, probablemente, permanezcan así por un prolongado tiempo. Un antiguo proverbio (probablemente apócrifo) lo dice: “La predicción es siempre difícil, especialmente con respecto al futuro”. Una lección fundamental para el tema de este libro, con relación a los datos comparados reunidos durante las décadas pasadas, es ésta: no tome muy en serio a nadie que hable con certidumbre acerca de los efectos probables de la presente onda de propuestas sobre la reforma educativa. Nosotros, sin embargo, hemos aprendido unas cuantas cosas desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Estas lecciones pueden proporcionarnos alguna orientación acerca de cómo reflexionar acerca de los resultados, si bien no de cómo predecirlos. Una lección fundamental aprendida es la necesidad de tener un grado alto de humildad intelectual y moral, lo mismo que de tolerancia ante un alto grado de ambigüedad. Otra lección aprendida es que la tendencia común, durante las décadas pasadas, hacia las formas de cambio educativo dirigidas y ordenadas hacia el centro, que siguieron más comúnmente al “fadismo” y a una visión del cambio educativo como una “talla única adecuada para todos”, ha servido a los intereses de aquellos que podían beneficiarse de la ampliación en la igualdad educativa. Esto se aplica, igualmente, a la reciente ola de reformas educativas: “fads”. Los efectos posibles o probables de la desigualdad educativa, ahora en boga, dependen de condiciones locales específicas e históricas. Por ejemplo, la educación universitaria en muchas naciones de Latinoamérica ha estado altamente “privatizada” por un prolongado tiempo. Los efectos sobre la desigualdad educativa varían dramáticamente de nación en nación, dependiendo de las particulares condiciones nacionales.⁵⁷ No obstante, los efectos de una privatización a posteriori en cualquiera de estas naciones sería muy diferente, casi seguramente, a la privatización de los sistemas educativos en la educación superior de muchas naciones que son, en su totalidad, controlados por el Estado. Asimismo, como lo señala Mark Bray, en el capítulo 8 de este volumen, la “descentralización” tiene significados diferentes y posibles consecuencias a largo plazo que también son diferentes, depende de dónde una nación, concretamente, comience algún tipo de *continuum* centralizado-descentralizado.⁵⁸

Adicionalmente, se han originado críticas serias acerca de algunas de estas reformas “fads” que han comenzado a surgir en sus naciones de origen. Por ejemplo, Diane Ravitch, por muchos años una de las más fuertes proponentes, en los Estados Unidos, de los movimientos pro-reforma de los estándares en las “pruebas” y “la responsabilidad”, en 2010 se “retractó”, señalando que la realización de pruebas “se ha convertido una preocupación en las escuelas, y ya no es sólo un medio, sino un fin en sí mismo”⁵⁹ Así como no existen soluciones universalmente aplicables a la desigualdad educativa, no hay predicciones universalmente aplicables de las consecuencias de la reforma. Sin embargo, se puede insistir en un clamor o reclamo general. Si la experiencia de los sesenta años transcurridos sirve de alguna guía (la base de la experiencia en los Estados Unidos se remonta a más allá de un siglo, aunque la lección es la misma),⁶⁰ parece que las extensas propuestas para la reforma que ahora están siendo ampliamente discutidas, a menudo, no serán promulgadas; si se promulgasen, éstas raramente serán totalmente implementadas; si se las implementa adecuadamente, éstas generalmente no tendrán un efecto significativo sobre la igualdad de acceso, permanencia o egreso (como fue discutido en el “modelo” presentado con antelación), al menos, para una gran cantidad de adolescentes; si ellas consiguen mejorar estos aspectos de la igualdad “dentro de las escuelas”, es altamente improbable que puedan tener un efecto significativo en la igualdad de resultados mediante la alteración de las oportunidades de vida de una gran cantidad de niños pobres o marginados.

En suma, entonces, el cuadro se presenta más bien desolado. Ha habido logros importantes en cuanto a la igualdad educativa durante los sesenta años transcurridos. Aunque éstos no han sido, en su mayoría, el resultado de los programas para la reforma a gran escala, de orientación centralista, apoyados por las agencias internacionales. Más bien, han sido el resultado del crecimiento económico o el cambio social estructural, foráneos al dominio de la escuela, o de una opción que generalmente no está disponible, o de una que los líderes políticos no están dispuestos a escoger: enormes incrementos en el gasto educativo.⁶¹

No obstante, finalizo este capítulo con un mensaje optimista. En todo el mundo, específicamente en los países del mundo desarrollado, se han

hecho intentos grandes y pequeños para alterar profundamente el modelo tradicional de escolaridad, dirigido por el docente. Ellos, por lo regular, utilizan algunas de las siguientes modalidades: combinaciones de docentes pródigamente entrenados; docentes parcialmente entrenados; docentes sin formación y la gente de la comunidad y sus recursos: radio, lecciones por correspondencia, televisión y, en unos pocos casos, computadores; tutorías de colegas, materiales para la auto-instrucción; materiales para la enseñanza construidos entre estudiantes y docentes; aulas multigrados; pedagogía basada en el niño, en vez de la pedagogía orientada hacia el docente; fluctuaciones libres entre los niños y los adultos entre la escuela y la comunidad; cambios con base en lo local en el ciclo de un día o un año escolar. Comúnmente, estos intentos no se extienden mediante un plan de reforma planificado y dirigido con base en las políticas imperantes, sino a través de un proceso de difusión de la innovación. Su éxito no depende de la habilidad y la buena disposición de los docentes para “seguir órdenes” superiores, sino en la estimulación y la liberación de la energía creativa, el entusiasmo y el conocimiento práctico personal de los docentes.

Tales programas para el cambio no alteran solamente una característica de la escuela estandarizada (p. e. cambiar una parte del currículo), ni refuerzan una o varias partes del modelo de escolaridad estandarizada (p. e. añadir más libros o mejorar la formación del docente), ni añaden una o dos nuevas características. En vez, estos programas representan una reorganización sistemática y una re-visualización del modelo de escolaridad estándar, de modo que el programa de enseñanza que, a menudo se desarrolla dentro de un edificio llamado escuela, es bastante diferente de lo que solemos esperar que pase en una escuela. Ellos tienden a traspasar los límites entre la educación formal y no formal, y a enfocarse más en el aprendizaje que en la enseñanza. Donde se les ha evaluado, los resultados han sido muy positivos. Los nuevos grupos de estudiantes son contactados exitosamente, y los resultados del aprendizaje son, por lo general, mucho mejores que aquellos obtenidos en las escuelas regulares.

Más del 90% de los niños que comienzan estos programas primarios, los completan, y sus niveles de evaluación del aprendizaje van mucho más allá del nivel mínimo de alfabetización que las escuelas regulares, no muy a

menudo, proporcionan. Y los costos no son, por lo regular, ni más ni menos que los del modelo estándar. Adicionalmente, debido a que estos le sirven a los estudiantes más marginados, los más difíciles de alcanzar y enseñar (en el modo estándar), los resultados del aprendizaje desde una perspectiva de valor agregado, son bastante espectaculares.⁶²

Algunos importantes ejemplos de estos programas de cambio educativo que contravienen el modelo, se incluyen en el programa de la Escuela Nueva en Colombia, que ahora ha alcanzado cerca de 30.000 escuelas rurales, y ha sido adaptado a una base de gran –o pequeña– escala en, por lo menos, otras 10 naciones latinoamericanas; el programa multigrados en Guinea que, ahora, opera en aproximadamente 1.300 escuelas; el programa rural MECE (Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación para las Escuelas Multigrados Rurales) en Chile, el cual está ahora presente en más de 3.000 escuelas; el programa de Educación Primaria No formal del Comité para el Avance Rural en Bangladesh (BRAC), que opera en 35.000 pueblos en esa nación y se está expandiendo a las áreas urbanas y otras naciones; una amplia red de escuelas comunitarias financiadas por la Fundación Aga Khan, en Pakistán y otras naciones en desarrollo; la Escuela del programa para la vida, en Ghana Central, que se ha extendido a varias miles de escuelas; y el programa de las Escuelas Comunitarias en el Egipto rural, que está funcionando en miles de escuelas.

Lo importante de estos programas es que se centran el aprendizaje antes que en la enseñanza y que proporcionan una experiencia superior para la gente joven altamente marginada. Adicionalmente, estos programas por lo general trabajan tanto afuera como en los márgenes del sistema escolar nacional (ciertamente, una de las temáticas principales del diseño de tales sistemas, específicamente en las etapas tempranas, que está protegiendo o aislándolos de la muy pesada mano burocrática del sistema estatal escolar). Ellos entonces nos proporcionan ejemplos de exitosas oportunidades para brindar aprendizaje de alta calidad a los niños más desfavorecidos que no dependen de la erosiva capacidad de los Estados, cada vez más “frágiles”.⁶³ Ellos nos presentan una visión operativamente exitosa de un futuro más esperanzador. Aún en estos casos, sin embargo, es demasiado temprano para decir si estos incrementos significativos en la disponibilidad y la calidad

de la escolaridad para los niños pobres y marginados, tendrán algún efecto importante sobre las estructuras socioeconómicas y políticas que han creado y preservado la pobreza y la marginalidad en primer lugar. En realidad, al final del día, no podemos saber ni predecir eso por adelantado. Como lo he discutido en algún otro lugar recientemente, el aprendizaje humano, por su misma naturaleza, no está sujeto a coerción y control, ni a la predicción de sus consecuencias.

En el análisis final, todo lo que realmente podemos hacer es facilitarlo y esperar lo mejor.⁶⁴ En ese contexto, cualquiera que sean los efectos finales de estos nuevos programas escolares en el amplio nivel social estructural, mejorar significativamente la disponibilidad y la calidad de las oportunidades para aprender mediante la escolaridad, es en y por sí mismo un logro notorio y un objetivo social muy encomiable.

Notas

- 1 Una vasta literatura se originó durante las décadas de 1950 y 1960, en relación a la naturaleza del desarrollo, sus causas y el supuesto rol de la educación en el proceso. Por razones de espacio, no se aborda aquí un análisis en detalle de las diversas posturas teóricas que se han adoptado. Aunque se debe hacer notar que casi todos los académicos en esa época, actuaban bajo el consenso o equilibrio en lugar de un modelo de conflicto para el cambio social. Para una útil revisión de la literatura acerca del desarrollo general durante y mediados de los años sesenta, ver C. E. Black, *The Dynamics of Modernization* (New York: Harper and Row, 1966), esp. 175–99. Para una revisión minuciosa de lo que se entendía entonces que era el papel de la educación en el desarrollo económico y social, ver, respectivamente: Arnold Anderson y Mary Jean Bowman, eds., *Education and Economic Development* (Chicago: Aldine, 1965); y Don Adams y Joseph P. Farrell, *Education and Social Development* (Syracuse: Syracuse University Center for Development Education, 1967).
- 2 Por ejemplo, durante la década de los sesenta, la provincia de Ontario, Canadá, implementó una reforma para la educación secundaria (El Plan Robarts) orientada a (entre otras cosas) permitir que todos los jóvenes finalizaran ese nivel de la escolaridad. Se construyeron suficientes universidades nuevas y se expandió la capacidad de las universidades existentes para

más que duplicar la capacidad en ese nivel, y se estableció un sistema completamente nuevo de más de 20 colegios postsecundarios dedicados a las Artes aplicadas y a la tecnología.

- 3 Jean-Pierre Jallade , “La evolución de los sistemas educativos en los países industrializados: un resumen”, *Western Educación Europeo* 4 , no. 4 (Invierno 1972-1973) : 330-36 ; Henry Levin, “El Dilema de las Reformas Integrales de Secundaria en Europa occidental”, *comparativo Education Review* 22, no. 3 (octubre de 1978) : 434-51; G. Neave, “Nuevas Influencias sobre Políticas Educativas en Europa Occidental durante los años setenta”, en *Política y Educativa Cambio*, ed. Patricia Broadfoot *et al* (London: Croom Helm, 1982), 71-85.
- 4 Datos de la división Estadística de la UNESCO, compilado en el Banco Mundial. Ver: *Educación Documento de Política Sectorial*, 3^a ed. (Washington, DC: Banco Mundial, 1980), 103-106.
- 5 Philip H. Coombs, *La crisis mundial de la Educación: un análisis de sistemas* (Nueva York: Ox-Ford University Press, 1968).
- 6 Banco Mundial, *Educación Documento de Política Sectorial*.
- 7 Mitchell A. Seligson y John T. Passe -Smith, “Desarrollo y subdesarrollo: La economía política de la Desigualdad” (London: Lynne Rienner, 1993).
- 8 Don Adams, “Educación para el Desarrollo”, *Educación Comparada Revisión* 21, nos. 2-3 (junio - octubre de 1977): 299-300.
- 9 Joseph P. Farrell, “Una retrospectiva de Planeamiento de la Educación Comparada en Educación”, *Revisión de la Educación Comparada* 41, no. 3 (agosto de 1997): 277-313.
- 10 George S. Counts, *Dare the School Build a New Social Order?* (New York: John Day 1932).
- 11 La literatura en extenso es muy amplia. Algunos ejemplos representativos: Marlane Lockheed and Adrienne Verspoor, *Improving Primary Education in Developing Countries: A Review of Policy Options* (Washington, D.C.: World Bank, 1990); K. N. Ross and L. Mahlick, *Planning the Quality of Education* (Paris: International Institute for Edu-

- cational Planning, 1990); K. N. Ross and L. Mahlick, *Education and Knowledge: Basic Pillars of Changing Production Patterns with Social Equity* (Santiago, Chile: UNESCO-CEPAL, 1993); J. M. Puryear, *Education in Latin America: Problems and Challenges*, Prealc Occasional Paper no. 7 (New York: Inter-American Dialogue, 1997). Inter-American Development Bank, *Reforming Primary and Secondary Education in Latin America: An IDB Strategy* (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2000); Annabette Wils and George Ingram, *Universal Basic Education: A Progress Based Approach to 2025* (Washington, D.C.: United States Agency for International Development and Education Policy and Data Center, 2011).
- 12 Para Enunciados clásicos de esta posición, ver: Martin Carnoy, *La educación como Cultural Imperialismo* (Nueva York: McKay, 1974), y Samuel Bowles y Herbert Gintis, *Escolaridad en el Capitalismo de América* (Nueva York: Basic Books, 1976).
- 13 Ver, por ejemplo, Martin Carnoy y Henry Levin, “Escolaridad y Trabajo en la Democrática del Estado” (Stanford, CA: Stanford University Press, 1985). Ver además: Daniel P. Liston, “Escuelas Capitalista: Explicación y Ética en Estudios radicales de Escolarización” (New York: Routledge, 1990). Es saludable recordar: aunque mucho hemos aprendido de la información comparada en el transcurso de los 40 o más años pasados, las discusiones fundamentales acerca de la posibilidad y el anhelo de utilizar la escolaridad como una forma de ingeniería, en sí remontan al tiempo social de la ONU, ver: P. S. Hlebowitsch y W. Wraga, “Análisis de clase social en la tradición progresista temprano”, *Investigación Curriculum* 25, no. 1 (primavera de 1995): 7-22.
- 14 Cesar Birzea, “La Educación en un Mundo en Transición: entre el Post-Comunismo y Post-Modernismo”, *Perspectivas* 26, no. 4 (1996): 673-81.
- 15 Véase D. Rondinelli, J. Middleton, y A. Verspoor, *Planificación de las reformas educativas en Países en Desarrollo: el Enfoque de Contingencias* (Durham, NC: Duke University Press, 1990); y Farrell, “Retrospectiva de Planeamiento de la Educación”.
- 16 Joseph P. Farrell, “Narrativas de Identidad: Las Voces de la Juventud”, *investigación del curriculum* 26, no. 3 (Otoño 1996): 1-12, más los artículos que están a continuación de este ensayo editorial. Ver además: Elizabeth Ellsworth, “Reivindicación del Cuerpo Titular”, en *el centro de la Web: Las mujeres y la Soledad*, ed. D. Uso (Albany: State University of

- New York Press, 1993), 63-74; SK Walker, "Gestos de Canonical", *Investigación Curriculum* 24, no. 2 (Verano 1994): 171-80; y Patti Lather, "Llegar Smart: Investigaciones Feministas y Pedagogía en el Post-Moderno" (Nueva York: Routledge, 1994). Ming Fang, "El Conocimiento Profesional de los Ambientes: Tres mujeres chinas en los procesos de culturación y aculturación en China y Canadá" Ph.D. Tesis (Toronto: Instituto de Ontario para Estudios en Educación / Universidad de Toronto, 1999).
- 17 Un Análisis histórico especialmente útil de los primeros cambios en las concepciones de la igualdad educativa en sí se encuentra en: James S. Coleman, "El concepto de igualdad de oportunidades educativas", *Harvard Educational Review* 38, no. 4 (Invierno 1968): 7-22.
- 18 VJ Baker, "La educación por sí misma", *Comparative Education Review* 33, no. 4 (Noviembre de 1989): 507-26.
- 19 Para una expansión de esta discusión y una aplicación del "modelo" al problema de la igualdad educativa a través del tiempo, ver: Joseph P. Farrell y Ernesto Schiefelbein, *Ocho años de su vida: a través de la escolarización en el mercado laboral en Chile* (Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 1982).
- 20 UNICEF, *El Estado de los Niños del Mundo: Edición Especial* (París: UNICEF, 2011), Tabla 5. Los Datos pertenecen a los años 2003-2008.
- 21 UNESCO, *Educación para todos: Estado y Tendencias* (París : UNESCO, 1993).
- 22 UNESCO, *Educación para Todos*, 10.
- 23 Lockheed y Verspoor, *Mejorar la educación primaria*, 31.
- 24 El Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001 y la UNESCO*, Dakar, Marco de Acción, *Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes* (París: UNESCO, 2000): 9-13.
- 25 Para un análisis más extenso de los obstáculos en la instancia de la demanda, ver: Mary Jean Bowman, "Marco integrado para el Análisis de la Propagación de la escolarización en

los Países Menos Adelantados”, Educación Comparada Revisión 21, no. 4 (noviembre de 1988): 563-83.

- 26 El Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011.
- 27 El Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2011 y la UNESCO, El Marco de Dakar, trabajo, 9-13.
- 28 Comparar Lockheed y Verspoor, *Mejorar la educación primaria* con la UNESCO, Educación para Todos Evaluación del año 2000: Documento Estadístico (UNESCO: París, 2000) y UNICEF, El Estado de los Niños del Mundo, 2011.
- 29 Joseph P. Farrell “La mejora de aprendizaje: Perspectivas para la Educación Primaria en África Rural”. Ponencia presentada en el Seminario del Banco Mundial / UNESCO sobre la Educación Primaria en África Rural, Lusaka , Zambia, 1998.
- 30 Jerome Paquette, “Educación universal: Significados, retos y opciones en el Tercer Milenio”, investigación del curriculum 25, no. 1 (primavera de 1995): 23-56; Benjamin Levin, “Lidiar con los abandonos en la Educación de Canadá”, Investigación Curriculum 22, no. 3 (otoño de 1992):257-70; Joseph P. Farrell, “Problemas Educativos y de soluciones de aprendizaje”, Curriculum Inquiry 22, no. 3 (Otoño 1992): 231-34; Statistics Canada. Censo 2006.
- 31 T. Bailey, “Los empleos del futuro y de la educación que se necesitan: La evidencia de la previsión laboral”, en Educational Researcher 20, no. 2 (febrero de 1991): 11-20. Ver también Hyneman.
- 32 UNESCO, Educación para Todos Evaluación del año 2000, 36 y el Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo 2000/2001, 284-85.
- 33 El Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001, 284-85.
- 34 Riddell proporciona un resumen útil de la crítica metodológica y sus implicaciones para el análisis. Abby R. Riddell, “Diseños Evaluación de la Eficacia Escolar Rebuscar y Mejo-

- ramiento Escolar en los países en desarrollo”, *Comparative Education Review* 41, No. 2 (mayo de 1997): 178-204.
- 35 Este es un clásico estudio: Stephen P. Heyneman y William Loxley, “Los efectos de la Calidad de la Escuela Primaria en el logro académico a través veintinueve países de altos y Bajos Ingresos”, *American Journal of Sociology* 88, no. 3 (mayo de 1983): 1162-1194.
- 36 Riddell, “Evaluación de los diseños”.
- 37 Philip Foster, “Educación y Diferenciación Social en los Países Menos Adelantados», *Comparativa Education Review* 22, nos. 2-3 (de junio a octubre de 1977): 224-25.
- 38 Joseph P. Farrell, “Lecciones Internacionales para la Eficacia de la Escuela: la visión desde el Mundo en Desarrollo”, en la *Política Educativa para Escuelas Efectivas*, ed. Marcar Holmes *et al.* (Nueva York: Teachers College Press, 1989), 14.
- 39 Joseph P. Farrell y Stephen P. Heyneman, eds, *Libros de Texto en el Mundo en Desarrollo: las opciones económicas y educativas* (Washington, DC: Banco Mundial, 1989), 3-5. Ver también Farrell, “Lecciones Internacionales”, y Lockheed y Verspoor, *Mejorar la educación primaria*.
- 40 W. B. Elley, “¿Cómo leen los estudiantes del mundo?” (La Haya: International Asociación para la Evaluación del Rendimiento Escolar, 1992); Laurence Wolff, Ernesto Schiefelbein y Paulina Schiefelbein, *Educación Primaria en América Latina: El inacabado Agenda* (Washington, DC: El Banco Interamericano de Desarrollo, 2002: 11-15); UNESCO, Informe sub-regional de América Latina de la Educación para Todos (Santiago, Chile: Oficina Regional de la UNESCO de Educación para América Latina y el Caribe, 2000); Alejandro J. Gaminian y Alejandra Solara Rocha, *Mediciones superiores, ¿Cómo resultó el rendimiento en Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos América Latina y el Caribe realizado en el 2009?* (Washington, DC: Asociación para la Reforma Educativa en las Américas, 2011).
- 41 Farrell y Heyneman, *Libros de Texto en el Mundo en Desarrollo*, 3-4.
- 42 Wolff, Schiefelbein y Schiefelbein, “Educación Primaria en América Latina”, Asociación para el Desarrollo de la Educación en África (ADEA), *Boletín de noticias*. 14, no. 2 (julio-septiembre, 2002); UNESCO, el Marco de Dakar.

- 43 Joseph P. Farrell “El Uso y Abuso de Estudios Comparativos de logros Educativos”, Encuesta Curriculum 34, no. 3 (2004) 255-65.
- 44 Helen Abadzi, “Aprendizaje Eficaz para los pobres: Conclusiones”, The Frontier Cognitiva Science (Washington, DC: Banco Mundial 2006).
- 45 Ernesto Schiefelbein, “Problemas de Rendimiento Escolar en América Latina: el papel potencial del sistema Nueva Escuela”, Documento preparado para la Segunda Internacional de Escuelas Nuevas, Congreso, Medellín, Colombia, 2006.
- 46 Joseph P. Farrell. “Alfabetización y Desarrollo Internacional: Educación y alfabetización como derechos humanos básicos”, en David R. Olson y Nancy Torrance (eds.), El Manual Cambridge de la Alfabetización (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2009), 520.
- 47 Este asunto fue debatido vigorosamente en el “Simposio: Informe del Banco Mundial sobre la Educación en el África subsahariana”, Revisión de la Educación Comparada 33, no. 1 (febrero de 1989): 93-133. Se debatió que un *trade-off*, posiblemente fuera necesario entre el acceso, la supervivencia y la igualdad más allá de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. Ver Kenneth King, “Donante de Apoyo a la Alfabetización de adultos Educación Básica y Primaria”, NORRAG News, Número 7 (Marzo, 1990): 52.
- 48 Nan Lin y D. Yauger, «El proceso de Logro Estado ocupacional: Una Comparación preliminar a través de las Naciones», American Journal of Sociology 81, no. 6 (noviembre de 1975): 543-62.
- 49 Ernesto Schiefelbein y Joseph P. Farrell, “La selectividad y la supervivencia en las Escuelas de Chile”, Educación Comparada Revisión 22, no. 2 (junio de 1978): 326-41.
- 50 Farrell y Schiefelbein, “La educación y el estado de logro en Chile”, 490-506.
- 51 Para estudios clásicos entre las naciones más ricas, ver Christopher Jencks *et al.*, *Desigualdad* (Nueva York: Basic Books, 1972), R. Boudon, *Educación, oportunidades y la desigualdad*

- social* (New York: Wiley, 1973), y *Educación, Desigualdad y Oportunidades de Vida* (París: OCDE, 1975).
- 52 Joseph Zajda, “La educación y la estratificación social en la Unión Soviética” *Comparative Education Review* 16, no. 1 (marzo de 1980): 3-11; Alison Price-Rom, “La Pedagogía de la Democracia en Siete Estados Postsoviéticos”, documento presentado en la Reunión Anual de la Sociedad Comparativa Internacional de Educación, Orlando, Florida, marzo de 2002; y Birzea, “Educación en un mundo en transición”.
- 53 Para una declaración Temprana de esta posición, ver: Bob Kuttner, “El Medio en decadencia”, *Atlantic Monthly*, julio de 1983, 60-72; Bob Kuttner, *Crecimiento Económico/Justicia Económica* (Nueva York: Houghton -Mifflin, 1984). Para el más reciente argumento de la ONU, ver: Paquette, “Educación Universal”.
- 54 Farrell y Schiefelbein, “La educación y el estado de logro”.
- 55 Paquette, “La educación universal” y Levin, “Hacer frente a los abandonos”.
- 56 Daniel C. Levy, “Educación Superior y el Estado en América Latina: Desafíos Privados para el Dominio Público” (Chicago: University of Chicago Press, 1986); Joseph P. Farrell, “Higher la Educación en Chile”, en la *Enciclopedia Internacional de la Educación Superior*, ed. Philip Altbach (London: Pergamon, 1991), 325-42; Laurence Wolff y Claudio de Moura Castro, “Educación Pública o Privada para América Latina: esa es la (falsa) cuestión”, (Washington, DC: El Banco Interamericano de Desarrollo, 2001).
- 57 Jennifer Adams, “Actitudes del Profesor hacia la Descentralización en un Sistema Descentralizado y Centralizado: Ontario y Francia” (diss. Ph.D., Instituto de Ontario para Estudios en Educación, 1996).
- 58 Diane Ravitch, “La muerte y la vida del Gran Sistema Escolar Americano: Cómo la Selección y la Evaluación están Socavando la Educación” (Nueva York: Basic Books, 2011), 12.
- 59 Joseph P. Farrell, “¿Por qué la Reforma Educativa es tan difícil? Descripciones similares, Diferentes recetas, Explicaciones Fallidas”, *Curriculum Consulta* en 30, no. 1 (primavera, 2000): 83-103.

- 60** Existen excepciones, por supuesto; naciones que han encontrado la voluntad política para incrementar significativamente el gasto público educativo y que han implementado de manera eficiente las reformas que parecen tener un impacto positivo sobre la desigualdad educativa. Egipto es uno de esos casos. Ver: *Revisión y Evaluación de la Reforma de la Educación Básica en Egipto* (Paris: UNESCO, 1996), Joseph P. Farrell y Michael Connelly, “De un Modelo de Reforma Masiva a un Modelo de Difusión de Innovaciones de Cambios”, Informe de UNICEF - Egipto (El Cairo: UNICEF, 1994). Chile es otro de los casos. Durante la década de los noventa una sucesión de gobiernos democráticamente electos duplicó el gasto en la educación, lo que produjo una mejora importante en los tres aspectos intra-escolares discutidos aquí. Reimers (ed.), “La desigualdad en las Escuelas, las Posibilidades Desiguales: los Desafíos de la Igualdad de Oportunidades en las Américas” (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000): 179-81.
- 61** Para un resumen y análisis de la evidencia disponible con relación estos programas alternativos ver: Joseph P. Farrell, « Educación de la Comunidad en los Países en Desarrollo: La Revolución Silenciosa en la educación. «En Sage Handbook Internacional de Currículo e Instrucción (Sage Publications, 2006), capítulo 21, y Joseph P. Farrell, «Planeamiento de la Educación: callejones ciegos y señales de esperanza». A Mark Bray y NK Varghese (eds.) “Direcciones en Planificación Educativa: Experiencias y Perspectivas (Paris, Instituto Internacional para Planeamiento de la Educación/UNESCO, 2011; 63-87.
- 62** Bruce Fuller, “Creciendo en la modernidad: El Estado Occidental Construye Escuelas del Tercer Mundo” (New York: Routledge and Kegan Paul, 1991).
- 63** Farrell, “Retrospectiva sobre Planeamiento de la Educación”.

Capítulo Siete

Educación de las Mujeres en el Siglo XXI

Nelly P. Stromquist

Han transcurrido unos treinta y cinco años desde que el primer movimiento internacional de la mujer llamó la atención sobre las desigualdades sociales y económicas que enfrentan las mujeres. Durante este tiempo, se ha producido un progreso sustancial en la definición del problema y en la teorización de género, incluyendo el papel de la educación y la escolaridad en el avance de la mujer. Pocos avances han tenido lugar en el tipo y grado de cambio de los sistemas escolares formales. Los países industrializados con mayores recursos, con más grupos de mujeres organizadas e instituciones más sensibles a la presión pública, han alcanzado mayores cambios que los países en desarrollo, pero incluso en los primeros aún queda mucho trabajo por hacer.

Cuando se discute acerca de la relación entre el género y la educación, es necesario hacer una distinción entre la educación y la escolaridad. El término *educación* se utiliza aquí para referir la transmisión de conocimiento amplio y específico contenido en, y más allá de aquello que es impartido por los sistemas escolares nacionales. La educación puede ocurrir en situaciones formales, no formales (por ejemplo, los programas y las clases previstas para adultos por grupos de la comunidad), e informales (especialmente el conocimiento transmitido en el hogar y a través de los medios de comunicación). La *escolaridad* se refiere específicamente al tipo de conocimiento

estructurado e institucionalizado que es transmitido por las instituciones de educación formal, principalmente escuelas y universidades. Esta distinción es fundamental, ya que, dada la naturaleza conservadora de los institutos de educación formal, es en los entornos de educación no formal donde se ha producido la mayoría de los procesos de transformación de género y donde es probable que se sigan produciendo.

Este capítulo trata de la escolaridad y la educación en los países en desarrollo, centrándose en sus implicaciones y la vinculación con las cuestiones de género. Se hace énfasis en la evolución de las últimas décadas, y se busca presentar una visión general de los desarrollos más recientes en la teoría, la política y la práctica.

Las discusiones sobre los cambios conceptuales y prácticos deben identificar ciertos grupos claves que participan en la educación –sus posiciones con respecto al género no son las mismas. Entre los gobiernos y los organismos de desarrollo (bilaterales y multilaterales), la cuestión de la educación de las mujeres ha pasado de la invisibilidad al reconocimiento explícito de la necesidad de considerarla una prioridad. El reconocimiento oficial tiende a ser más retórico que real y, hasta ahora, se sustenta principalmente en la visión de las mujeres como mediadoras importantes en el proceso de modernización –sin embargo, no en la visión de las mujeres como ciudadanas autónomas. Los organismos de desarrollo internacional han continuado con su política de tratar principalmente con los gobiernos y sus acciones tienden a alinearse con ellos. Sus esfuerzos en la educación para promover a la mujer, se han centrado generalmente en el acceso a la educación y en las habilidades para la producción económica. Entre los grupos del movimiento de mujeres o aquellos estrechamente asociados, la educación se considera una importante vía hacia el empoderamiento, y un conocimiento valioso se ha obtenido a partir de las experiencias en este sentido. Gail Kelly, una de las pensadoras pioneras sobre la cuestión de género y la educación en el contexto de los países en desarrollo, nos exhortó a comprender no sólo cómo la educación de las mujeres podía mejorar la sociedad, sino también cómo la educación podía mejorar la vida de las propias mujeres.¹ Este punto aún no ha sido tomado completamente en cuenta por los gobiernos u organismos internacionales.

Los estudios educativos en materia de género en la década de los setenta, se concentraron en la documentación de las desigualdades de sexo en las oportunidades educativas (principalmente el acceso a la escuela). En la década de los ochenta, los estudios ampliaron este enfoque para examinar aspectos como los factores determinantes de estas oportunidades, la relación entre la educación y la remuneración del trabajo, y los beneficios de la educación de las mujeres para la sociedad.² Estudios posteriores en la década de los noventa, bajo el apoyo del Banco Mundial, continuaron la línea de exploración de las barreras para la educación de las niñas y, en particular, los beneficios personales y sociales derivados de su educación.³

Estos estudios han sido útiles para destacar la importancia de la educación como un recurso para las mujeres, así como el hecho de que ésta no es neutral ni en sus ofertas ni en sus consecuencias. Un hallazgo constante ha sido que la escolaridad aumenta los ingresos de las mujeres, pero no elimina su dependencia económica de los hombres. Los años de escolaridad de las mujeres influyen en las decisiones sobre el matrimonio, pero no existe una relación lineal entre los dos. Estas dos aristas críticas de la vida de las mujeres indican que, aunque la educación es importante para el progreso económico y social, no es suficiente para alterar la posición subordinada de las mujeres. Incluso después de obtener niveles más altos de escolaridad, las mujeres han mantenido posiciones marginales en el área política. Los estudios que se centran en América Latina, una región en la que la paridad de género está muy cerca en todos los niveles de la educación, se han ocupado de cuestiones que van más allá del acceso y la calidad, tales como los efectos de los centros coeducativos en los resultados sociales, la participación y el poder de las mujeres en los sindicatos docentes, las mujeres estudiantes de política en el nivel universitario, y las experiencias de educación popular para las mujeres adultas.⁴

Una tercera generación de estudios sobre género y educación, típica de la década de los años 2000-2010, ha investigado los fenómenos educativos a menudo no vistos desde una perspectiva de género, tales como el papel de las mujeres docentes en el proceso de cambio educativo, el tratamiento de género y etnicidad en los libros de historia, y las tensiones entre las identidades profesionales y personales de las mujeres docentes. Este tipo de investigación

también ha prestado más atención a la experiencia refutada de incorporar temas polémicos como la educación sexual en el currículo⁵ y al reconocimiento de las escuelas como entornos hostiles e incluso amenazantes para las niñas a través de prácticas como el acoso sexual e incluso violación, eventos no poco frecuentes en los países africanos y latinoamericanos.⁶

Las contribuciones de la teoría feminista para la comprensión de las instituciones educativas

La sociedad se basa en niveles complementarios pero difícilmente simétricos de reciprocidad en cuanto a la interacción social. Varios códigos se utilizan para crear sistemas sociales jerárquicos estables. El género no es el único, pero es el principal tipo generalizado de diferenciación en todas las sociedades. La teoría feminista trata de colocar a las mujeres y sus vidas en un lugar central para entender las relaciones sociales en su conjunto. El feminismo es mejor conceptualizado como una forma de teoría crítica y como un movimiento que permite a sus miembros-usuarios ver más allá de la apariencia, comprender la estructura subyacente y dar un sentido, aunque distorsionado, a sus vidas.⁷ A través de un lente de género, podemos entender los mecanismos de opresión e identificar las fuerzas que dan forma a las aparentes “elecciones libres” que las mujeres y los hombres hacen a través de varias fases de sus vidas.

La teoría feminista ha puesto de relieve la necesidad de vincular analíticamente lo simbólico y lo material, lo micro y lo macro: lo personal/íntimo y lo institucional, la familia y la comunidad, el individuo y la sociedad, la escuela y el Estado. Estos parámetros están relacionados en la vida real, y su conexión debe ser reconocida en los exámenes de instituciones tales como las escuelas y las universidades.

La escolaridad presenta una situación paradójica en el proceso de transformación de género. La escolaridad es, sin duda, una importante fuente de capital cultural, de empleo y movilidad social. Su importancia es tan generalizada que la mayoría de los países han ordenado la educación pública obligatoria para todos. Al mismo tiempo, sin embargo, las instituciones educativas

son espacios conservadores que reflejan los valores y normas de la sociedad patriarcal.⁸

Entre los estudiosos de género hoy en día, hay una mayor comprensión de la necesidad de realizar un análisis exhaustivo de las instituciones educativas para que los distintos aspectos que constituyen la totalidad de la experiencia escolar –el currículo, las metodologías de enseñanza, las relaciones entre iguales y las actividades extracurriculares– se investiguen. La escolaridad está organizada en aspectos de género y tiene efectos diferenciales en las niñas y los niños, creando a menudo formas polarizadas de masculinidad y feminidad. Los estudios realizados en países desarrollados –que tienden a tener sistemas sociales más abiertos que en los países del tercer mundo– revelan que las estructuras de autoridad de la escuela, las expectativas de los maestros, las prácticas en el aula y el intercambio entre los compañeros, se organizan conforme a las líneas de género.⁹

Ciertamente, el conocimiento acerca de la naturaleza de género de la escolaridad, se ha desarrollado desde la década de los ochenta, pero en los últimos años se ha acumulado más evidencia que demuestra el carácter general de estas condiciones y su existencia más allá de las variaciones de la clase social y la etnia. Las herramientas de la investigación cualitativa han sido fundamentales en la documentación de la experiencia cotidiana de los estudiantes en las instituciones educativas, teniendo en cuenta la naturaleza, a veces leve pero acumulativa, de muchos eventos que poco a poco pero inexorablemente dan forma a la percepción del papel de sí mismo y de los individuos en la sociedad.¹⁰ También en los últimos años, se ha dado mayor atención conceptual a la intersección entre el género, la clase social y la etnia. Estas preocupaciones, sin embargo, no siempre se materializan en estudios reales debido a que este tipo de investigación requiere recursos financieros sustanciales, ya sea porque los diseños de investigación son más complejos o por la necesidad de tener acceso a más escuelas heterogéneas que no son fáciles de encontrar. La importante cuestión conceptual que representa la intersección de marcadores sociales, sin embargo, corre el riesgo de introducir innumerables diferencias que, a pesar de la corrección en la concepción de la “gran narrativa” tan criticada por el postmodernismo, también amenazan con despolitizar los temas sociales a través de la introducción de

una variabilidad múltiple de situaciones y complejidades difícil de alcanzar. Esta tensión —el reconocimiento de identidades de género complejas y fluidas versus el trabajo con categorías generales tales como *mujeres*— no ha sido resuelta satisfactoriamente. (Véase el capítulo 1 de este libro).

Se puede argumentar que por razones de acción estratégica y movilización política, es esencial trabajar con auto-definiciones colectivas; no podemos operar políticamente sobre la base de identidades difusas. Aunque las mujeres tienen diversas experiencias de vida, éstas son vividas colectivamente por su sexo.¹¹ Las teorías de género, hoy en día, son más sensibles al poder y al rol del Estado para moldear la sociedad. La extensión de este entendimiento a la escolaridad ha puesto de relieve el papel que juegan las escuelas en la perpetuación de las categorías binarias de feminidad y masculinidad y cómo el Estado, a través de su cuasi-monopolio de la escolaridad, está implicado en este proceso. Pensadores como Robert Connel han sido fundamentales para explicar la crucial importancia del poder estatal organizado y recalcar la función de las escuelas en el desarrollo de las subjetividades de género.¹²

De acuerdo con el esquema analítico propuesto por Louis Althusser, la escolaridad funciona como un aparato ideológico del Estado.¹³ Sin embargo, también es un espacio al cual los estudiantes traen sus propias ideas preconcebidas y las convierten en una realidad a través del poder de presión de los compañeros. La escolaridad no actúa por sí sola. Los estudiantes y los maestros traen al aula una serie de valores, actitudes y creencias que han aprendido en sus hogares y comunidades. Éstos se reconstruyen en la escuela, a través del tratamiento de las mujeres y los hombres en los libros de texto, las interacciones entre estudiante y profesor, las transacciones del grupo de compañeros, la cultura de la escuela y la organización en general.

Un elemento clave en la teoría feminista es su énfasis en la unión de conocimiento y acción. Las escuelas no sólo deben ser entendidas, sino también vistas potencialmente como espacios sociales transformadores donde el conocimiento útil puede ser incalculable, la reflexión sobre el conocimiento existente y la cultura pueden llevarse a cabo, y las formas alternativas de ser y de vivir pueden ser imaginadas y buscadas. El dominante debate público global relacionado con la educación y la mujer, ha aceptado

la importancia de la participación de las mujeres en la escolaridad, al menos en términos de acceso a la educación básica. Esta defensa del derecho de las mujeres a la educación es, definitivamente, bienvenida. Al mismo tiempo, su énfasis en el acceso ha dejado indiscutidos otros aspectos de la escolaridad —el contenido del currículo, la interacción profesor–estudiante, la cultura de los pares, y el clima general interno de la escuela— que tienden a reproducir un orden social patriarcal. Esta definición de la situación crea un desafío importante para el movimiento de mujeres. Sin acceso, el asunto de los conocimientos a adquirir se convierte en un punto discutible; sin cuestionar las instituciones educativas existentes, los conocimientos adquiridos tenderán a afirmar el desigual e injusto *statu quo*.

De acuerdo con la teoría crítica, los enfoques feministas son sensibles a la noción de agencia colectiva e individual —la posibilidad de resistencia por parte de los oprimidos, un fenómeno derivado del principio foucaultiano de que el poder existe no sólo en las instituciones oficiales y las jerarquías, sino también a través de las múltiples interacciones de menor nivel en nuestra vida cotidiana. Hay un mayor énfasis en el análisis de la escolaridad como un campo de debate en el cual los profesores y los estudiantes tratan de crear nuevas definiciones e identidades personales, y los estudiantes no aceptan pasivamente representaciones de género dominantes, sino que discuten sobre los valores y significados. El potencial de las subjetividades del profesor y las negociaciones de la vida cotidiana de las escuelas, se visualiza cada vez más como una vía para lograr la transformación de la escolaridad.

En los últimos años, por lo tanto, el trabajo feminista en las escuelas y universidades ha cambiado hacia estrategias más proactivas. En los niveles educativos más bajos, éstas incluyen llevar el patriarcado, el sexismo y el racismo a la discusión de las vidas de las niñas y los niños, crear espacios dentro de las escuelas y las aulas en los que las jóvenes puedan explorar su experiencia y crear situaciones de intercambio equitativo. También se incluye el reconocimiento y la protección de la orientación sexual de los estudiantes. A nivel universitario, estas prácticas incluyen la participación en los diversos cursos de estudios de las mujeres y la creación de mecanismos de tutoría en los que las investigadoras más jóvenes (estudiantes de doctorado y profesoras de secundaria) son ayudadas por profesores de alto nivel en formas que van

desde el fomento a la producción de investigación, hasta el “aprendizaje de las cuerdas de ascenso” para la promoción al estatus de titular.¹⁴

Los modelos de los efectos de la expansión de la escolaridad en los riesgos de vida, son cada vez más completos de lo que han sido en el pasado. Si antes incluían variables como los ingresos predeterminados, los beneficios actuales y futuros, los costos directos, la oferta de instalaciones escolares y la comunicación de masas,¹⁵ hoy están más abiertos a ciertos aspectos de la ideología patriarcal reflejados en variables como el matrimonio precoz, la maternidad precoz y la preferencia del hijo. Estas variables no se refieren directamente a la creencia de una sociedad en roles radicalmente diferentes para las mujeres y los hombres, pero reconocen que hay lógicas diferenciales en el trabajo, razones que no necesariamente se sustentan en lo económico, sino que reflejan normas culturales de larga data. Los investigadores también están llegando a ser más precisos en sus argumentos económicos. Un ejemplo es Christopher Colclough, quien señala que el análisis de las tasas de retorno compara el costo de la escolaridad para los padres con el retorno económico para el niño, pero que en la práctica lo que determina la escolaridad es el costo y los beneficios para *los padres* de enviar un niño a la escuela.¹⁶

Esta observación ilustra por qué ciertos padres afectan las oportunidades de educación de sus hijos, privándolos de ella en los primeros años. Dada la crucial importancia del trabajo doméstico y, más concretamente, el tiempo invertido en transportar el combustible y el agua a los hogares rurales, se está haciendo cada vez más claro que las oportunidades de las niñas de obtener un mayor acceso a la escuela, tendrá que pasar por una mayor inversión en infraestructura física por parte del gobierno.

El estudio de Lynn Ilon de las variables sociales y macroeconómicas¹⁷ refuerza este punto. Ella encuentra que los países que se convierten en exportadores intensivos y que mejoran su PNB per cápita, tienden a aumentar la tasa de mujeres que asisten a la escuela secundaria. Este hallazgo es compatible con el argumento feminista y con el hecho empírico (observado tanto en los Estados Unidos como en América Latina) de que las mujeres necesitan más educación para ser tan competitivas como los hombres en lo que a fuerza de trabajo se refiere (reflejado en la necesidad de las mujeres de invertir cuatro años más de educación que los hombres para obtener salarios

similares). También, como los ingresos familiares mejoran, hay una menor necesidad de trabajo doméstico por parte de las niñas.

En resumen, los aportes de las perspectivas feministas a la educación, enfatizan la necesidad de una investigación holística del sistema educativo para un análisis multidisciplinario que considere las influencias en los distintos niveles de la organización social, y de las políticas o posiciones de defensa que sepan aprovechar las oportunidades para la transformación dentro de las fracturas restringidas y provisionales que sean posibles.

Las condiciones de escolaridad de las mujeres

El acceso a la educación ha aumentado con el tiempo; las comparaciones de grupos de veinte a veinticuatro años de edad con cohortes más antiguas, invariablemente muestran mayores niveles de educación entre las generaciones más jóvenes. Algunos observadores¹⁸ han notado que la expansión de los sistemas educativos se produce independientemente de los factores económicos, políticos y sociales dentro de las fronteras nacionales, por lo que sugieren que “fuerzas transnacionales» influyentes o una “cultura mundial” está trabajando. Otras razones para la expansión de la escolaridad incluyen: dinámicas económicas internacionales (países que se convierten en exportadores intensivos y mejoran su ingreso per cápita, como lo muestra Ilon), la imitación social y, en el caso de la escolaridad de las mujeres, el aumento de la presión por parte del movimiento de mujeres. Para apoyar esta última aseveración, tenemos la observación de que, en los últimos quince años, la participación de las mujeres en la educación se ha incrementado generalmente más rápido que la de los hombres, a pesar de que las diferencias de género se mantienen y el ritmo de crecimiento es extremadamente lento, a lo sumo un 1,1% a favor de las mujeres durante el período 1988-1993.¹⁹

Los datos oficiales con respecto a las estadísticas educativas a menudo son inexactos, sin embargo, son las únicas cifras disponibles para las comparaciones regionales y transnacionales. Estadísticas recientes indican que las mujeres han cerrado la brecha de género en todos los niveles de escolaridad en los países desarrollados, lo que representa el 49% de la matrícula total en educación primaria, el 49% de la matrícula en educación secundaria, y

el 56% de la matrícula en educación superior. En los países en desarrollo, la situación muestra marcadas disparidades ya que las mujeres representan el 46% de la matrícula en educación primaria, pero sólo el 43% y el 40% de la matrícula en educación secundaria y superior, respectivamente.²⁰ En parte debido a las recientes políticas de educación mundial, las tasas de culminación de la escuela primaria han aumentado en los países de bajos ingresos, del 44% en 1990 al 63% en 2008.²¹ No obstante, muchas poblaciones rurales y étnicas minoritarias, siguen sin tener acceso a la educación formal. Los grupos excluidos son en gran medida las poblaciones indígenas y afro-latinas de América Latina, las tribus de montaña en el este de Asia, y las castas y tribus registradas en la India.²² Dado que las niñas tienen una tasa de graduación primaria promedio de menos del 50% en un gran número de países del África subsahariana, se puede predecir que las tasas de analfabetismo de las mujeres a nivel mundial, continuarán excediendo a las de los hombres.

El cuadro 7.1 presenta datos de matrícula por regiones en desarrollos específicos. Se utiliza el índice de paridad de género (IPG) para mostrar la matrícula de mujeres en comparación con la de los hombres; en circunstancias ideales, el índice que representa el número de mujeres por cada cien hombres, debe ser 1.0 para indicar la igualdad total. En la mayoría de los casos, las mujeres siguen estando en desventaja con relación a los hombres. Sin embargo, grandes cambios han surgido en las últimas tres décadas. La mejora constante se ha producido en todas las regiones en desarrollo en la educación primaria y secundaria, y aumentos significativos se han producido en la representación de las mujeres en la educación superior. Dentro de los estados árabes, se han desarrollado cambios impresionantes en todos los niveles de la educación. En América Latina y el Caribe, las mujeres, en conjunto, son un poco mejor representadas que los hombres en el nivel de la educación secundaria y ahora superan a los hombres en la educación superior (véase el capítulo 12 de este libro).

Los datos de una encuesta realizada en los hogares en cuarenta y siete países en desarrollo –que, a diferencia de las estadísticas educativas comunes, incluía la recolección de información sobre los ingresos de la familia– muestran que en todas las regiones y grupos de clase social y edad,

las niñas asisten a las escuelas menos que los niños (a excepción de América Latina para el grupo de edad de veinte-veinticuatro). Cuando los jóvenes llegan a la adolescencia, la desventaja relativa de las niñas pobres aumenta considerablemente, lo que refleja la interacción entre el género y la clase social.²³

Cuadro 7.1. Índice de Paridad de Género para las Tasas de Inscripción Bruta por Región y Nivel de educación

	AÑO	PRIMARIA	SECUNDARIA	SUPERIOR
África Subsahariana	1970	0.69	0.49	0.25
	1980	0.79	0.58	0.29
	1990	0.83	0.74	0.46
	1992	0.82	0.80	0.55
	2010	0.91	0.80	0.66
	América Latina y el Caribe	1970	0.95	0.93
1980		0.95	0.99	0.77
1990		0.95	1.07	0.87
1992		0.91	1.07	0.92
2010		0.97	1.04	1.25
Asia Oriental y el Pacífico		1970 *		

	1980	0.83	0.70	0.56
	1990	0.89	0.78	0.66
	1992	0.92	0.83	0.68
	2010	1.01	1.03	1.01
Asia del Sur	1970 *			
	1980	0.61	0.47	0.34
	1990	0.71	0.52	0.66
	1992	0.73	0.62	0.68
	2010 **	0.96	0.91	1.01
Estados Árabes	1970	0.57	0.43	0.31
	1980	0.70	0.69	0.45
	1990	0.77	0.73	0.57
	1992	0.80	0.82	0.69
	2010	0.92	0.89	0.97

Fuente: UNESCO, 1982, 1995, 2002, 2010.

* Las estadísticas de la UNESCO para 1970 sólo proporcionan una única categoría «asiático» y no permiten la distinción usada para años posteriores. ** Las estadísticas de la UNESCO para el año 2010 ahora utilizan la categoría Asia del Sur y Asia Occidental para referirse a la región de Asia Meridional.

En varios países (por ejemplo, Mauricio, Lesotho, Botswana y Namibia en África; Mongolia y Corea en Asia; Jordán en el Medio Oriente, y Honduras, Jamaica, Colombia y Argentina en América Latina), hay más niñas que niños que asisten a la escuela primaria. Esta mayor participación no refleja una simple ausencia de diferencias de género, sino más bien la particular dinámica de género en esas sociedades. Por ejemplo, en el caso de Lesotho y Namibia, donde los hombres tienen más movilidad física que las mujeres, la mano de obra masculina se exporta a Sudáfrica, dejando a más mujeres atrás para la escolaridad. Algunas pequeñas islas como Jamaica sufrieron la destrucción de la familia bajo la esclavitud, con la consecuencia de que las mujeres asumieron más responsabilidades económicas y, por lo tanto, tenían una mayor necesidad de escolaridad. Mongolia es un país de ganado de pastoreo en el que los niños, debido a la división sexual del trabajo y las normas sexuales, son considerados más adecuados para trabajar sin supervisión. Colombia y Argentina reflejan una mayor propensión de los hombres jóvenes a ser incorporados a temprana edad a la fuerza de trabajo urbana, a pesar de tener niveles más bajos de educación que las mujeres. Estas explicaciones no se fundamentan en estudios detallados que exploren tales fenómenos —tales investigaciones no se han realizado.

Se puede afirmar categóricamente que el mayor acceso de las mujeres a los distintos niveles de escolaridad, no refleja automáticamente la desaparición del género como un marcador discriminatorio en sus respectivas sociedades. Si éste fuera el caso, habría una distribución mucho más uniforme en los salarios, las profesiones y los cargos políticos de hombres y mujeres. Una de las medidas más aceptadas de igualdad entre mujeres y hombres en la sociedad, el Índice de Potenciación de Género (IPG), desarrollado por el Informe sobre Desarrollo Humano,²⁴ revela que el país más cercano a dicha paridad es Suecia, con un índice de 0.76 (mostrando que las mujeres suecas tienen tres cuartas partes del acceso que tienen los hombres al poder económico y político). El promedio más alto del IPG entre los países en desarrollo, es de 0.54 en Barbados. En 2011, el IPG fue sustituido por una medida equivalente, el Índice de Desigualdad de Género (IDG). Éste mide tres dimensiones (salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral). El IDG es menos fácil de interpretar; en ausencia de

desigualdad el IDG debe ser 0. El IDG sigue mostrando, como lo hizo el IPG, una seria desigualdad de género, tanto dentro como entre los países desarrollados y en desarrollo. Las naciones con un alto nivel de desarrollo humano, tienen una desigualdad media de 0.224; por el contrario, los países con bajo desarrollo humano registran un nivel de desigualdad con un IDG de 0.606.²⁵ Otro dato importante se refiere al número de niños fuera de la escuela. Se estima que 67 millones de niños no asisten a la escuela primaria y 74 millones no van a la escuela secundaria básica, dos tercios de los cuales son niñas. La mayoría de las niñas fuera de la escuela residen en el África subsahariana y Asia del Sur/Asia Occidental, lo que refleja que el acceso a servicios como el agua, el combustible y afines, agobia a aquellos que son asignados al trabajo doméstico.²⁶ Y de los aproximadamente 800 millones de jóvenes y adultos analfabetos, también cerca de dos tercios son mujeres, una proporción que ha mostrado una fuerte estabilidad.²⁷

Los datos específicos para Brasil y la India hacen eco de esta tendencia mundial. En general, el 15% de los niños que ingresan al primer grado en la India, terminan la escuela secundaria, pero sólo el 10% de las niñas son similarmente exitosas; además, la mayoría de los excluidos de la escuela pertenecen a poblaciones de castas y tribus registradas.²⁸ Brasil es un país en el que ha habido pocos intentos de llevar a cabo una investigación sobre la intersección de raza y de género. Fulvia Rosemberg²⁹ encontró que el promedio de años de escolaridad de una mujer negra del noreste (la zona más rural de Brasil, donde la mano de obra esclava africana predominó hasta fines del siglo XIX) es 2.1, en contraste con 5.7 para una mujer en el sureste (la zona más industrial y europeizada del país) y 5.9 para un hombre del sureste. En un estudio posterior con énfasis en la educación preescolar en siete estados brasileños, Rosemberg detectó que los niños negros representan el mayor grupo de niños en preescolar con una edad por encima de los siete años. En su opinión, muchos niños negros son colocados durante varios años en el preescolar con poca posibilidad de acceso a la escuela primaria. Todos los maestros de preescolar eran mujeres, pero Rosemberg encontró que el 85% de ellas no había recibido formación como maestras de preescolar y que el 79% no había terminado la escuela primaria. En otras palabras, los niños negros en edad preescolar en Brasil, de los cuales la ligera mayoría son

varones, parecen estar atrapados en la escolaridad sin salida al ser enseñados en su mayoría por profesores sin preparación. Si uno mirase sólo los indicadores de acceso total, sin desglosarlos por región geográfica, edad y origen étnico, las complejas manifestaciones de múltiples formas de discriminación no serían visibles.

Las estadísticas de inscripción total pueden pasar por alto aspectos importantes adicionales. Estudiosos de la India informan que una misión de pre-evaluación del Banco Mundial (un requisito previo para conceder préstamos), encontró que el estado de Kerala estaba bastante cerca de lograr la matrícula primaria universal. Sobre la base de este hallazgo, el banco declaró que no se requerían intervenciones de género. En contra de esta declaración, el trabajo de campo encontró un dominio de la dote y mujeres que sufren la doble carga de trabajo remunerado y no remunerado, sin participación en la toma de decisiones familiares o políticas.³⁰

Educación primaria y secundaria

Como muestra el cuadro 7.1, el acceso a la escolaridad en los niveles de educación primaria se está moviendo hacia la paridad de género, a pesar de que el ritmo es lento y de que existen diferencias sustanciales entre los niños y las niñas en muchas regiones en desarrollo.

Indicadores igualmente importantes de acceso a la escolaridad son: la culminación del ciclo, el rendimiento académico y la transferencia a un nivel más alto de escolaridad (por ejemplo, de la primaria a la escuela secundaria). Estas estadísticas son muy escasas y, cuando están disponibles, rara vez son divididas por sexo. A nivel mundial, los niños tienen más probabilidades de repetir grados de primaria y secundaria que las niñas, debido a que en la mayoría de los países estas últimas abandonan en lugar de repetir, lo que sugiere que los padres ven la educación de los varones como una inversión necesaria independientemente de su actuación.

Pocos países se han involucrado en políticas y actividades específicamente diseñadas para permitir que las niñas y las mujeres superen los obstáculos sociales. Existen algunas excepciones. El ejemplo más notable es el programa *Oportunidades* (antes PROGRESA) en México, un enfoque

integrado en todo el territorio nacional que incluye educación, nutrición y salud y proporciona subsidios en educación a las familias pobres, con becas ligeramente mayores para las niñas que para los niños en la escuela secundaria. En Guatemala, se están ofreciendo becas para niñas de la escuela primaria en las regiones más pobres del país. En Bangladesh y Malawi, se están proporcionando becas (para compensar en parte los ingresos familiares no percibidos) para niñas de la escuela secundaria. Las evaluaciones de estos programas indican que la matrícula de las niñas aumenta cuando se proporcionan becas, lo que sugiere que el apoyo de los padres a la educación de las niñas puede ser estimulado. Por otro lado, algunos de los resultados de la evaluación indican también que rara vez es modificada la división sexual del trabajo en el hogar. La idea de dar apoyo monetario a las familias para compensar los costos no percibidos, está alcanzando popularidad en la forma de transferencias monetarias condicionadas. Estas intervenciones, sin embargo, están diseñadas para servir a los estudiantes pobres en general y, a excepción de unos pocos países, no tienen en cuenta aportes diferenciados para ayudar a la asistencia de las niñas a la escuela.

Otra política importante centrada en las niñas se está aplicando en la India, donde el gobierno ha puesto en marcha el Programa de Educación Primaria Distrital (PEPD) para conseguir dos objetivos: el acceso a una educación de calidad para todos los niños, y la igualdad y el empoderamiento de las mujeres. Estudios de género, realizados en ocho estados con el fin de proporcionar información adicional al PEPD que permitiera abordar el tema de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres con mayor eficacia, encontraron que en sólo dos estados (Maharashtra y Haryana) los libros de texto eran relativamente libres de prejuicios de género.³¹ A través de entrevistas estructuradas a partir de una variedad de características escolares, en más de cuatrocientos pueblos y suburbios los investigadores encontraron que el trabajo doméstico, el cuidado de los hermanos y la ayuda a los padres con el empleo remunerado, eran las razones principales de la deserción de las niñas. El mismo estudio encontró que las niñas percibían sus propias enfermedades como una razón importante para la deserción en cuatro de los ocho estados encuestados. La pobreza del hogar está fuertemente vinculada a la menor participación de las niñas en la escolaridad, pero la pobreza en

sí misma no crea las prácticas culturales a favor de los hijos y niños. Éstas simplemente hacen más aguda la necesidad de utilizar niñas y mujeres en la división sesgada del trabajo. El estudio encontró que los padres en realidad querían que las niñas recibieran educación, y la razón más comúnmente dada era que los padres reconocían que la educación preparaba a las niñas para la contribución económica y que desarrollaba una auto-imagen positiva y confianza en sí mismas.³² Este hallazgo corrobora otro estudio en Baluchistán, una de las provincias menos avanzadas de Pakistán. Contrariamente a la creencia popular, inclusive la de funcionarios del ministerio de educación, una gran parte de los padres —especialmente las madres— reconocían la importancia de educar a sus hijas y estaban incluso dispuestas a participar en la prestación de las instalaciones escolares.³³

Otra idea importante acerca del acceso a la escolaridad proviene de un estudio realizado por Donald Warwick y Haroona Jatoi,³⁴ sobre la base de un amplio análisis de escuelas y maestros en Pakistán. Los autores se propusieron indagar sobre las causas del bajo rendimiento de las niñas en matemáticas. Con el uso de modelos lineales jerárquicos, ellos fueron capaces de descomponer los efectos y localizar, como causa principal, la formación de las niñas en las escuelas multigrado en áreas rurales compuestas básicamente por docentes mujeres mal entrenadas. Este hallazgo verifica las complejas relaciones que se dan entre los géneros, las ideologías patriarcales y las políticas educativas. Teniendo en cuenta las normas de la cultura patriarcal, las profesoras capacitadas tienden a evitar las zonas rurales por razones de seguridad y por la distancia a la que estas zonas se entran de sus familias. Aunque cada vez más las mujeres están siendo entrenadas como maestras, la falta de reconocimiento de los administradores educativos en cuanto a la doble responsabilidad de las mujeres como profesionales y madres cuidadoras, fortalece el patrón de las mujeres maestras que evitan las zonas rurales. El aumento de la investigación sobre las maestras en el contexto de África, indica que existe una correlación positiva entre las maestras femeninas y la matrícula y culminación de estudiantes femeninas, lo que podría reflejar que las maestras fomentan entornos seguros así como un modelo de roles profesionales. Desafortunadamente, la mayoría de los países del África subsahariana tiene una pequeña proporción de mujeres docentes.³⁵

El contenido y la experiencia de la escolaridad

Las representaciones discursivas y las condiciones materiales de las mujeres y los hombres contribuyen a la definición de uno mismo y de los otros. El papel de la escolaridad en la socialización de género diferencial, se puede captar por medio del análisis de contenido de los libros de texto y a través de observaciones y entrevistas realizadas en profundidad a profesores, administradores y estudiantes. Los estudios sobre la dinámica del aula y el clima escolar son, lamentablemente, muy escasos en los países en desarrollo, aunque se han tomado medidas para ampliar estas investigaciones. La mayor parte de las investigaciones educativas de este tipo se han llevado a cabo a través de Tesis de Maestría y Disertaciones Doctorales. Dado que estos productos no están normalmente disponibles en las bibliotecas, sus contribuciones no pueden explotarse plenamente.

Los estudios realizados en la década de los años ochenta, encontraron que los libros de texto presentaban representaciones negativas sobre las mujeres. Como Audrey Smock observó en ese entonces,³⁶ los libros de texto no hacían declaraciones explícitas sobre la inferioridad de las mujeres, pero las representaban en papeles limitados y como personalidades reducidas. En muchos países en la actualidad, se están realizando esfuerzos para “eliminar los estereotipos sexuales” de los libros de texto y planes de estudio (por ejemplo, Pakistán, Malawi, Bangladesh, México y Sri Lanka). Los cambios todavía están operando a niveles rudimentarios de modificación.

Tres niveles de modificación de libros de texto se pueden conceptualizar. En primer lugar, *el enfoque de género neutral* –que es el esfuerzo más leve–, se centra en la eliminación de lenguaje sesgado –uso excesivo de pronombres masculinos y ejemplos que representan en su mayoría a los hombres. En segundo lugar, *el enfoque no sexista* elimina las referencias estereotípicas con respecto a las mujeres y los hombres en el trabajo que realizan, las funciones que desempeñan en la sociedad, y los rasgos que supuestamente los caracterizan. En tercer lugar, *el enfoque antisexista* presenta imágenes alternativas de las mujeres y los hombres, y analiza formas de llegar a una organización social diferente.³⁷ Como puede suponerse, el enfoque antisexista es el más transformador. Por lo general, el papel de los gobiernos en la revisión de los

libros de texto, se limita al primer nivel de cambio de contenido, usando el género neutro en los libros de texto. Cada vez más, los esfuerzos incluyen el modo no sexista. Los materiales antisexistas son proactivos y tienen por objeto la construcción de sociedades igualitarias de género. La introducción de puntos de vista de género alternativos no es un asunto fácil, ya que requiere la modificación de la forma en que pensamos y requiere una profunda comprensión de cómo el lenguaje y las imágenes dan forma a nuestro pensamiento.

Para asegurar el éxito de las niñas en la escuela, se requiere un control cuidadoso de su experiencia cotidiana y de sus interacciones con sus compañeros varones. Este tipo de investigación no sólo produciría información muy valiosa sobre la creación de diferencias de género, sino que también permitiría entender lo que se requiere para lograr una acción transformadora. Algunas investigaciones en este sentido están siendo financiadas, aunque en pequeña escala, por el Foro de Mujeres Africanas Especialistas en Pedagogía (FAWE, por sus siglas en inglés) en el África subsahariana (explicado más adelante).

En los países desarrollados, la investigación sobre la educación de las niñas se ha movido de documentar las desigualdades –que todavía existen– a (1) investigar cómo estas desigualdades se desarrollan, a través de la observación de situaciones en el aula, específicamente las relaciones entre estudiantes y profesores y entre los estudiantes, y (2) experimentar cómo estas situaciones injustas pueden ser transformadas. En varios contextos escolares en los Estados Unidos, se están creando nuevos espacios dentro de las escuelas para que los patrones asimétricos puedan ser cuestionados, evitados y además reemplazados por relaciones más igualitarias. Una serie de esfuerzos pedagógicos feministas están tratando de incorporar las experiencias y las voces de los estudiantes, para promover el propio empoderamiento y el empoderamiento social, y hacer que las clases sean menos centradas en el profesor. Los esfuerzos recientes en las escuelas de Estados Unidos han tratado, por ejemplo, de explorar problemas como el patriarcado, el sexismo y el racismo en el contexto de la vida contemporánea de las niñas. En contraste, en los países en desarrollo, la participación en este tipo de esfuerzo ha sido minúscula. Hay una mayor comprensión, sin embargo, de que el contenido

curricular que reconoce el cuerpo y la sexualidad y se dirige a la ciudadanía en su acepción más amplia, debería recibir una atención temprana.

Algunos trabajos cualitativos está empezando a descubrir las prácticas de género en las escuelas de los países en desarrollo. Un estudio etnográfico de una escuela secundaria mexicana, con énfasis en cómo se creaban las feminidades y las masculinidades, presenta evidencia de que a las niñas de los grupos fuertes son llamadas *marimachas* (marimachos) y que las que “sobresalían académicamente y perseguían agresivamente roles de liderazgo corrían el riesgo de censura... de los compañeros hombres y mujeres por igual”,³⁸ a pesar de que estas niñas tendían a defender su liderazgo con motivo de una mayor disciplina y superioridad moral. Bradley Levinson encontró que existía la creencia de que las niñas no eran capaces de fungir como presidentes del Consejo Estudiantil, llevar la bandera durante los desfiles o cumplir con los roles de liderazgo, áreas para las que la fuerza masculina se consideraba esencial. Pero también descubrió que el clima en la escuela estaba abierto al cambio. Levinson señala que la escuela secundaria se estaba transformando hacia una nueva dirección, de tal manera que se incluía a las niñas en la escolta de la bandera y había un aumento de su participación en las clases y en las actividades tradicionalmente asociadas a los varones, lo que lo llevaba a ser optimista sobre la posibilidad de cambiar las creencias de género en las escuelas.

Esfuerzos considerables para desarrollar un diseño curricular más progresista en materia de educación sexual han tenido lugar en algunos países, especialmente en Brasil. A menudo, los esfuerzos para modificar el plan de estudios vigente e incluir la educación sexual o una discusión acerca de las relaciones sociales de género, se han encontrado con una fuerte oposición de los líderes religiosos. Dos evidencias provienen de América Latina, una región relativamente abierta a la modernización de las fuerzas. En Argentina, el Programa Nacional para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades en la Educación de la Mujer (PRIOM), un operativo dentro del Ministerio de Educación, fue capaz de dictar por varios años una serie de talleres de capacitación para profesores no sexistas y antisexistas sobre el tema del género y la educación.³⁹ El PRIOM también trabajó durante un período prolongado en la producción de un currículo integral de estudios

de la mujer que debía ser incorporado al plan de estudios general en el nivel de la escuela primaria. El currículo del PRIOM también estaba dirigido a la sensibilización lingüística y al uso injustificado del género masculino en palabras como “*ciudadano*”; en vez de eso, recomendaba el uso de sustantivos colectivos como “*el público lector*” en contraposición a “*los lectores*”, para que fuera más fácil evitar el género masculino. Los padres conservadores y miembros de la Iglesia Católica acusaron al personal de PRIOM de ser anti-familiar y de tratar de introducir la homosexualidad en las escuelas, una queja atendida de inmediato por el gobierno. El documento fue revisado hasta tal punto que el equipo técnico de PRIOM renunció. Las personas estrechamente relacionadas con el desarrollo del plan de estudios de género, señalaron que el nuevo documento no tenía nada que ver con el lenguaje no sexista.⁴⁰

En México, hubo una distorsión que dividió a los padres y a los funcionarios del gobierno; los padres denunciaron –y tuvieron éxito en eliminar– un libro de texto coeditado por una rama estatal del Ministerio de Educación que había abordado la sexualidad adolescente a través de un análisis de las consecuencias positivas y negativas de la participación en la actividad sexual durante la adolescencia. Los padres conservadores y los altos funcionarios de la Iglesia Católica, por el contrario, invocaban el principio de abstinencia e insistían en que la sexualidad debía ser practicada “en el momento adecuado” y “dentro del matrimonio”, un discurso ampliamente indiferente a la realidad del país.⁴¹

Las intervenciones para aumentar el acceso de las niñas al nivel de la escuela secundaria, son muy poco frecuentes. Aquellas que intentan modificar su contenido, son aún menos frecuentes. En términos de acceso, una notable excepción es un programa de becas para las niñas de la escuela secundaria en Bangladesh. Cuando se evaluó en su versión piloto, fue capaz de duplicar la participación de las niñas.⁴²

Programas de educación no formal para niñas de la escuela primaria

Un desarrollo de gran importancia en los últimos años es el uso de ambientes de educación no formal (ENF) para ampliar la educación de

las niñas. Este enfoque está siendo adoptado principalmente en los países asiáticos muy poblados que tienen tasas muy bajas de participación escolar y considerables brechas de género en la matrícula, especialmente Bangladesh, Pakistán y la India. El principal programa de educación para las niñas en ENF de Bangladesh, ha sido dirigido por el Comité para el Progreso Rural de Bangladesh (BRAC) desde 1985. Este programa actualmente cubre cerca de 650.000 niños a través de “centros de educación no formal”, cada uno de los cuales atiende a un grupo de treinta a treinta y tres estudiantes que conforman una cohorte que se mueve en conjunto desde el primero hasta el tercer grado. El programa BRAC ha sido diseñado de manera que al menos el 70% de los estudiantes atendidos en cada centro sean niñas. El plan de estudios es muy innovador e incluye muchas actividades encaminadas a promover el desarrollo de la confianza y la asertividad en las niñas. El hecho de que, a diferencia de las escuelas oficiales, la mayoría de los profesores son mujeres, ofrece a los estudiantes modelos de rol positivos. Los centros de BRAC han tenido mucho éxito en la culminación del ciclo, pero han surgido problemas al transferir a los estudiantes a las escuelas regulares para completar su educación primaria (cuarto y quinto grado). De acuerdo con un estudio realizado en 1996, alrededor del 30% de las niñas de BRAC no avanzan al siguiente ciclo educativo, posiblemente debido a matrimonios precoces o a la distancia a la que se encuentra la escuela pública regular.⁴³ Además, las niñas BRAC abandonan la escuela regular a tasas más altas que los niños BRAC (no está claro si esto se produce debido a que las estudiantes encuentran el nuevo entorno escolar hostil o porque la distancia de la escuela o el trabajo doméstico les impide aún más la asistencia).

Los programas de educación no formal en la India -*Shiksha Karmi* y *Lok Jumbish*- presentan algunas de las características del programa BRAC, pero muchos de sus maestros rurales son hombres. Por otro lado, los programas de la India abarcan todo el ciclo de la escuela primaria, y el trabajo no se hace por separado por las organizaciones no gubernamentales (ONG), sino en conjunto con los funcionarios del gobierno. Esta participación conjunta asegura un plan de acción coordinado y de apoyo mutuo. En Baluchistán, Pakistán, un programa similar al de BRAC se lleva a cabo por una ONG, que también trabaja en cooperación con el gobierno provincial. Por su diseño, este programa atiende a un gran número de niñas y contrata a profesoras

de la localidad. Ofrece un plan de estudios con enfoque de género y se ha logrado atraer la cooperación de los padres para la gestión de la escuela. Según las estadísticas del programa, las niñas no sólo se han inscrito en gran número, sino que también han mostrado buenos índices de asistencia. La participación de las mujeres como maestras y madres en el funcionamiento de los Comités de Educación de las Aldeas, que permiten a los padres tomar decisiones acerca de las escuelas en el programa de Baluchistán, ha proporcionado roles nuevos y alternativos para las mujeres en sus comunidades tradicionales.⁴⁴ Los programas de educación no formal en la India y Pakistán operan principalmente con ayuda externa. Aunque cada vez más fondos gubernamentales han sido asignados para cubrir parte de los gastos, queda por ver si estos programas podrán continuar sin los fondos de los contribuyentes.

Educación superior

En cuanto a la educación superior, podría servir como buen punto de contraste recordar que en mayo de 1897, hace más de ciento quince años, la Universidad de Cambridge derogó rotundamente una resolución que habría dado a las mujeres el derecho a la licenciatura.⁴⁵ Esta posición parece totalmente inaceptable en muchos países hoy en día. ¿Deberían las personas, por tanto, concluir que la situación de las mujeres en la educación superior ha mejorado radicalmente?

En términos del acceso numérico a la universidad, es indudable que – como en el caso de los otros dos niveles – la matrícula de las mujeres se ha ido expandiendo. Las mujeres han alcanzado la paridad en la educación superior, y en varios países hay una mayor representación de las mujeres en las universidades. Sólo en dos regiones las mujeres son una minoría: África subsahariana y Asia del Sur/Occidental. Lo que sigue siendo difícil de cambiar es la concentración de las mujeres en ámbitos típicamente femeninos y, por el contrario, la sobre-representación de los hombres en los campos percibidos como masculinos, tales como los relacionados con la ciencia y la tecnología. A pesar de la contribución potencial de las perspectivas de las mujeres a campos como la agricultura y la ingeniería, su representación

en dichos ámbitos sigue siendo insignificante. La selección de las mujeres de campos considerados socialmente apropiados para su sexo, refleja la influencia de múltiples fuerzas sociales y culturales, pero también sugiere que la experiencia académica de la mujer refuerza esta influencia. Hay muy pocos casos de esfuerzos dirigidos a cambiar la experiencia de las mujeres en el ámbito universitario. Una excepción proviene de un esfuerzo incipiente en Chile, orientado a comenzar la exploración de los prejuicios de género y las formas de hacer el currículo más sensible al género en los ámbitos de la educación y el periodismo.

El avance más positivo en los últimos años dentro de la educación superior en los países en desarrollo, es la rápida expansión de los programas y unidades de estudios de la mujer. Estos pueden ser muy extensos, ya que están en la India y en Brasil, países en los que los lazos entre los académicos y las mujeres feministas involucradas en los movimientos populares de mujeres, son fuertes. En estas universidades se anima a los estudiantes de las mujeres a producir Tesis de Maestría y Disertaciones Doctorales sobre temas de género, y a que encuentren espacios intelectuales para discutir formas de analizar y combatir la discriminación de género y las asimetrías de poder. Varios graduados de los programas de estudios de las mujeres han ido a trabajar a las unidades de género de los ministerios nacionales y a ONG progresistas, contribuyendo así a la difusión de los valores y perspectivas sensibles al género a través de sus posiciones en importantes escenarios de la acción social. Con el tiempo, las mujeres del movimiento feminista se están dando cuenta de que para que se produzca un cambio en las ideologías y prácticas de género, las mujeres necesitan desarrollar una comprensión más profunda de la economía y las finanzas. Éstas son áreas que, bajo las políticas neoliberales actuales, están jugando papeles importantes en la toma de decisiones que afectan la promulgación de políticas públicas y, a menudo, determinan la escasa asignación de fondos estatales para programas sociales, de los cuales la educación es uno de los más afectados.

La educación para mujeres adultas

Como la mayoría de los ambientes de educación formal presentan barreras institucionales endémicas a cambios sensibles al género, es esencial

tener en cuenta el papel transformador de la educación para adultos que se encuentra fuera del sistema formal. El aumento de la conciencia de género de tal educación, no sólo afecta a los estudiantes, sino que –cuando éstos se convierten en adultos– también se transmite a sus hijos. Las mujeres, en tanto que organizadoras clave del entorno del hogar, pueden influir en lo que sus hijos hacen y aprenden en casa.

Una labor transformadora en la educación de las mujeres –tanto en forma de discurso de oposición como de acciones prácticas en contra de las desigualdades– se ha llevado a cabo, en su mayoría, por organizaciones no gubernamentales feministas o con base en las mujeres.⁴⁶ Las áreas a las que se han dirigido han incluido temas como la capacitación, los conocimientos jurídicos básicos, la violencia doméstica, y la generación de ingresos. Algunos temas de actualidad dentro de las organizaciones no gubernamentales con base en las mujeres en América Latina, son la formación ciudadana, las habilidades de presión y defensa, la práctica de la educación sanitaria y la formación de los formadores. Las ONG de América Latina también están pasando de la denuncia de situaciones de desigualdad y explotación de las mujeres, a presentar propuestas sobre la base de estadísticas e información, crear espacios para la formación, y hacer demandas concretas al gobierno.⁴⁷

No es fácil dar a las mujeres adultas oportunidades educativas. Varios estudios con énfasis en la participación de las mujeres de bajos ingresos en los programas de educación para adultos, han determinado que el trabajo doméstico de la mujer, la frecuencia de la violencia doméstica, y la necesidad de atender a los niños y a las familias, les dejan muy poco tiempo e inclinación para la educación, a pesar de que los programas de educación no formal –ENF– a menudo ofrecen horarios y lugares que los hacen accesibles a las mujeres.⁴⁸

Lecciones importantes han derivado de estas experiencias. Después de muchos años de esfuerzo con clases de alfabetización y programas condensados para los que habían pocas interesadas, estudiosos y profesionales de la India han aprendido que no se puede obligar a las mujeres en cuanto a la adquisición de habilidades o educación.⁴⁹ Con la participación del gobierno de la India y los fondos sustanciales venidos de fuentes del exterior, el programa *Mahila Samakhy*a se ha implantado en la India desde hace varios

años. A las mujeres en este programa no se les ofreció la alfabetización, pero se les dio la oportunidad de discutir en un espacio social sus experiencias y deseos. Foros a nivel de aldea se crearon exclusivamente para mujeres, bajo el supuesto de que ellas “en su momento podrían surgir como fuertes grupos de presión para elevar demandas genuinas, luchando contra la injusticia y creando un entorno para el tratamiento ‘igual’ de las mujeres”, y que estos foros les permitirían “descubrir y re-descubrir sus identidades y problemas como mujeres, y movilizarse en torno a cuestiones que eran de prioridad para ellas”.⁵⁰ Según la mayoría de los reportes, las mujeres del *Mahila Samakhya* han tenido éxito en cambiar el concepto de sí mismas y han hecho demandas exitosas a su gobierno local. Estas mujeres han adquirido las habilidades y los conocimientos para analizar su situación de subordinación y, como resumió un observador, han sido capaces de convertir el miedo en entendimiento.⁵¹

La educación de adultos ofrece mucho potencial para la transformación de género. Se tiende a unir a las mujeres de diferentes clases sociales, mujeres de bajos ingresos como beneficiarias y mujeres de ingresos medios (pero cada vez más bajos ingresos) como líderes y miembros del personal de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Estos grupos suelen estar confrontados con dos exigencias: hacer frente a problemas inmediatos, en su mayoría vinculados con las necesidades básicas (lo que se ha llamado las necesidades prácticas de las mujeres) y abordar problemas a nivel macro, como una legislación justa en género que afecte a la familia, los salarios, el acceso al crédito, y así sucesivamente (lo que habitualmente se denomina necesidades estratégicas de las mujeres).⁵² La resolución de estas tensiones es un reto; sin embargo, hay ejemplos alentadores de mujeres que han sido capaces de cambiar y dirigirse hacia objetivos de mayor alcance y a largo plazo, orientados a transformar las instituciones y a promulgar nuevas políticas.

Cada vez es más claro para estas organizaciones no gubernamentales con base en las mujeres, que la realización de un cambio a gran escala dentro de la sociedad, requerirá influenciar al Estado, lo cual –a su vez– requerirá que estas ONG adquieran habilidades para la movilización, la organización y la participación en la acción social.⁵³ A la inversa, también es cada vez más evidente que los grandes esfuerzos para la transformación educativa no pueden pasar por alto la participación de las ONG dirigidas por mujeres

y, en consecuencia, estos grupos merecerán muchos más fondos que en el pasado, tanto por parte del Estado como de fuentes internacionales. En América Latina, la movilización sin precedentes de la mujer en la década de los años ochenta —la cual se debió a una crisis económica y a la existencia de regímenes dictatoriales—, proporcionó habilidades inesperadas para muchas mujeres de bajos recursos, habilidades y prácticas que han retenido —hablar para expresar una opinión, hacer exigencias y representar a otros. También han sido capaces de producir evaluaciones más precisas de las funciones sociales de las relaciones interpersonales y de su propio desarrollo personal.⁵⁴

En la actualidad, las ONG en general y las ONG con base en mujeres en particular, están haciendo esfuerzos para redefinir conceptos dados por-sentado como *ciudadanía* y *vida social*, y para introducir otros nuevos como *empoderamiento*. El reconocimiento mutuo de las grandes cargas de las mujeres y los problemas logísticos para convertirse en estudiantes de educación no formal (ENF) y, al mismo tiempo, su preferencia por aprender a través de la imitación y el aprendizaje informal, ha provocado que los educadores de adultas feministas reconozcan la importancia de los mediadores en el proceso de aprendizaje social. Estos mediadores pueden desempeñar un papel eficaz en la prestación de formación. Walters, explica: “Este enfoque ha reorientado el problema de las masas de personas precariamente educadas a los mediadores. Corresponde a los mediadores aprender a servir a la gente a través de las clases, el idioma, la cultura, etc., de allí que el aprendizaje pueda ocurrir con mayor eficacia a través de las experiencias de todos los días”.⁵⁵

Hay dos casos en los que las ONG están llevando a cabo importantes esfuerzos para mejorar la escolaridad. El Foro de Mujeres Africanas Especialistas en Pedagogía (FAWE) es una organización regional de unas cuarenta y cuatro mujeres que ocupan roles educativos oficiales claves en sus países, como ministras de educación, vicerrectoras y otras responsables políticos de alto nivel. Este grupo se dedica a proyectos que incluyen, entre otros, el examen de niños y niñas para evaluar su rendimiento en matemáticas y ciencias, proporcionar la sensibilización de género al personal docente, explorar el alcance del acoso sexual en las escuelas secundarias, y abordar las cuestiones de la mujer en la enseñanza y la gestión de la educación. Debido a su calidad de miembros prominentes, se espera que el trabajo

de FAWE encuentre una aplicación directa y relativamente desbloqueada en el sistema escolar. En América Latina, la Red de Educación Popular de Mujeres (REPEM) está afiliada al Consejo de Educación de Adultos de América Latina y el Caribe. REPEM está compuesta por 150 ONG con base en mujeres en dieciocho países; comprometidos a fortalecer la educación popular con una perspectiva de género, REPEM ha estado trabajando muy intensamente en el desarrollo de materiales educativos no sexistas y antisexistas.

El Estado y la educación de las mujeres

El Estado da forma a la educación a través de políticas que rigen el contenido curricular, la preparación de los maestros y las medidas relacionadas con los costos, tales como los gastos de matrícula, los libros, los uniformes y otros gastos que las familias deben cubrir. Las políticas de Estado también pueden influir en la escolaridad a través de incentivos, como becas o estipendios para que las niñas contrarresten el costo de la oportunidad para los padres.

He señalado anteriormente que a pesar de la situación de desventaja de las niñas en la mayoría de los sistemas educativos, pocas políticas oficiales enfrentan esta situación. La mayoría de los proyectos centrados en las niñas comienzan y terminan como proyectos pilotos realizados con el apoyo de organismos contribuyentes y rara vez son incorporados en las políticas nacionales.⁵⁶ Por otra parte, desde 1985 los Estados se han comprometido con una serie de reuniones públicas y oficiales para trabajar por el avance de la educación de las niñas. Esto fue explícitamente reconocido en las Estrategias a Futuro firmadas en Nairobi a finales de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer (1985). El compromiso fue reiterado y ampliado en la Plataforma de Acción suscrita en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995).

La proliferación de documentos relacionados es más visible en el África subsahariana que en ningún otro lugar. Desde la Declaración de Educación para Todos en Jomtien (1990)—un documento ampliamente reconocido como un gran avance en términos de apoyo nacional e internacional para

la educación básica y la educación para niñas— los gobiernos africanos han firmado los documentos redactados en la Conferencia Internacional sobre la Atención a los Niños Africanos (1992), la Conferencia Panafricana sobre la Educación de las Niñas (también conocida como la Declaración de Ouagadougou, 1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994), la Posición Común Africana sobre el Desarrollo Humano y Social (1994), y la Quinta Conferencia Regional Africana sobre la Mujer (Dakar, 1994). Todos los documentos aprobados en esas conferencias identifican la educación de las niñas como una prioridad nacional. Algunos acuerdos también exigen la acción afirmativa como un método para reducir la disparidad educativa que existe entre niños y niñas. Existe una gran desconexión entre la retórica y la acción real; es de esperarse que debido a que muchos de estos documentos son conocidos y difundidos, las mujeres y los hombres que buscan la igualdad y la equidad en la educación, utilicen estas promesas para obligar a los gobiernos a que las cumplan.

Organismos contribuyentes y su apoyo a la educación

Cabe señalar que existe una fuerte división entre los discursos de igualdad, enunciados en muchos acuerdos mundiales e incluso convenios (que llevan la fuerza del derecho internacional), y una posición a favor de la austeridad del gobierno implantada a través de los programas de ajuste estructural (PAE, ahora sustituido por los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza) y los nuevos préstamos aprobados por el Banco Mundial y sancionados por el Fondo Monetario Internacional, que evita discutir la realidad de las asimetrías de poder y las desigualdades en el Norte. A raíz de las grandes conferencias de mujeres como las de Nairobi y Beijing, y los acuerdos globales como el EPT (Educación para Todos) y los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), el género se ha convertido en un objetivo político más explícito tanto para los organismos de desarrollo bilaterales como para los multilaterales. En 1996, por ejemplo, la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) adoptó el género como uno de sus seis objetivos de desarrollo. La promoción a favor de la educación de las niñas y el apoyo financiero de los organismos contribuyentes han

sido esenciales para fomentar la atención a este problema, ya que, como se señaló anteriormente, los gobiernos son reacios a invertir sus propios fondos en temas relacionados con el género, especialmente cuando tales asuntos pueden provocar una fuerte oposición en ciertos sectores de su electorado.

Cada vez hay más apoyo a la educación de las niñas entre los organismos de desarrollo, aunque este apoyo tiende a limitarse a la educación básica. Sin embargo, el fuerte liderazgo de los organismos a favor de la escolaridad de las niñas, tales como UNICEF y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los organismos holandeses y escandinavos, ha hecho del género un tema inevitable en las políticas de desarrollo nacional. El influyente Informe sobre Desarrollo Humano para 1995⁵⁷ acuñó el lema “Si el desarrollo humano no es generado, está amenazado”, una frase que parece haberse alojado en el subconsciente de muchos gobiernos.

El rendimiento real de los organismos de desarrollo es contradictorio. Un número considerable de miembros del personal de estos organismos cree (erróneamente, dado el elevado número de declaraciones nacionales e internacionales de compromiso con la educación de las niñas y las mujeres) que presionar por la atención a las cuestiones de género, constituye una forma de imperialismo cultural. Varios organismos están trabajando ahora con los nuevos principios de la ayuda internacional, como “responsabilidad del receptor” y “apoyo al programa”, que podrían terminar la discriminación contra la mujer. Estos dos principios requieren mucho mayor diálogo con los gobiernos y mayores poderes discrecionales por parte del Estado receptor.

Para muchos temas relacionados con el desarrollo nacional, la autonomía del gobierno es una situación deseable. Pero en el caso del género, esta autonomía podría fácilmente dar lugar a la anulación de las cuestiones de género. Un indicador muy fuerte de que los gobiernos no están interesados en la búsqueda de los asuntos de género, es que casi todos los proyectos centrados en la educación de las mujeres (o niñas) se financian a través de donaciones de organismos internacionales y no de préstamos. Otro punto débil cuando se trata exclusivamente con los gobiernos en el área de género y educación, es que ellos tienden a operar principalmente en las cuestiones de acceso y, si el plan de estudios y las revisiones de libros de texto están involucrados, los cambios se dirigen (primero) a nivel de género neutro.

A menudo, los organismos de desarrollo presentan definiciones limitadas de una situación, a pesar de que su nuevo principio aparece como meta. Por ejemplo, en los últimos años el Banco Mundial ha estado muy interesado en el asunto del “buen gobierno”, una frase clave para los países deseosos de competir en la economía global. En una publicación del Banco Mundial de 1995 sobre las políticas para la igualdad de género, se identifican cuatro áreas que afectan el bienestar de las mujeres y que deben abordarse a través de acciones legales: derechos sobre la tierra y la propiedad, las políticas de mercado laboral y derecho al trabajo, derecho de familia, y leyes y regulaciones financieras. Pero ya que las prescripciones para hacer reformas en estas áreas no se basan en una comprensión profunda y completa de las causas de la desigualdad de la mujer, al Estado receptor se le asigna –sin problemas– la aplicación de estas reformas. A pesar de que las ONG se identifican como importantes “actores de la sociedad civil”, no existe un reconocimiento específico del papel de las organizaciones no gubernamentales con base en las mujeres, ni tampoco de otros elementos de la sociedad civil claramente identificados con el movimiento de mujeres que podrían jugar un papel importante en estas transformaciones socioeconómicas.

Hoy, sin embargo, las mujeres son mucho más conscientes de las instituciones que llevan a cabo el trabajo fundamental en las políticas sociales y económicas. El Banco Mundial ha sido objeto de una fuerte presión feminista. Este énfasis se inició en 1995 en la Cuarta Conferencia Mundial de Mujeres en Beijing, cuando una carta firmada por novecientas organizaciones de mujeres de todo el mundo, se le dio a James Wolfensohn, el primer presidente del Banco Mundial, para que asistiera a una conferencia de mujeres del mundo. La carta solicitaba que el banco tomara medidas para el aumento de la participación de las mujeres en el diseño de políticas macroeconómicas, para la institucionalización de la perspectiva de género como una práctica estándar en sus políticas y programas y para el aumento de las inversiones del Banco en los sectores de la educación, la salud, la agricultura, la propiedad de la tierra, el empleo y los servicios financieros para las mujeres.⁵⁸

Después de Beijing, las mujeres organizaron un grupo paraguas llamado Ojos de las Mujeres en el Banco Mundial, con departamentos en diferentes

partes del mundo. A principios de 1997, este grupo escribió una segunda carta –de amplia difusión en Internet– al presidente Wolfensohn, afirmando que había revisado las iniciativas del Banco Mundial durante 1996 y que había encontrado que “el admirable compromiso de la cumbre aún no se había traducido en acción concreta en la mayoría de los Programas y Operaciones del Banco, donde sigue habiendo una falta de entendimiento entre muchos funcionarios del Banco, relacionados con las inequidades de género, y sus implicaciones para el desarrollo”. En una revisión de los proyectos destinados a mejorar la calidad y eficiencia de la educación primaria, a abordar el género en la capacitación de maestros y directores, y a proveer educación a las niñas, especialmente las indígenas, se encontró que los indicadores sobre los cuales debía basarse el rendimiento ni siquiera habían sido desglosados por sexo.⁵⁹ Varios observadores de la posición del Banco Mundial en la educación, critican su concepción instrumental del género, según el cual las mujeres son útiles porque mientras más educadas sean, menos hijos tendrán y más participarán como fuerza de trabajo; la mortalidad infantil será menor, y las posibilidades de trabajo aumentarán, así como también los ingresos. En su lugar, estos observadores piden mayor conceptualización en lo social y en lo político para que las mujeres no sean vistas como meros agentes económicos, sino como ciudadanas.⁶⁰

Los compromisos establecidos en la Educación para Todos (EPT) 1990, declaración firmada en Jomtien, identificó entre los principales objetivos no sólo a la educación básica universal, sino también a la reducción de la brecha de género dentro de los países. Esto debía ser logrado para el año 2000, pero la evaluación de la EPT de la UNESCO realizada a finales de la década en Dakar, Senegal, encontró que el progreso había sido desigual y muy lento. Hoy en día, el intento de reducir las disparidades de género en el nivel primario de la educación –que en realidad es demasiado bajo como para hacer una diferencia en el terreno económico– ha sido aplazado hasta 2015, sin ningún análisis explícito que revele cómo se alcanzará el nuevo plazo. Muchos países y organismos de desarrollo están hoy tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un plan de acción sobre la educación, la salud, la ecología y el desarrollo nacional, promovido por las Naciones Unidas y aceptada por 189 países. La educación ocupa un lugar destacado

entre los ocho objetivos de las metas del milenio. El objetivo dos se propone el acceso universal a la educación de los niños y las niñas, pero sigue estando limitado a la educación básica. El objetivo tres busca el “empoderamiento de género”, sin embargo, la acción clave considerada dentro de este concepto, se encuentra exclusivamente referida a la eliminación de la desigualdad entre los géneros en todos los niveles de la educación. Esta definición de empoderamiento es muy restringida y representa en muchos aspectos un paso atrás, ya que gran parte del pensamiento feminista y los resultados de las investigaciones realizadas hasta la fecha, han arribado a un conocimiento mucho más amplio del empoderamiento: no se puede equiparar el acceso a la educación con el desarrollo de una mente analítica y socialmente activa; el empoderamiento se define como un proceso que permite el desarrollo del pensamiento crítico y la mediación entre los niveles individuales y colectivos.

Una revisión de los verdaderos recursos indicó que la atención a la educación básica de los contribuyentes bilaterales a mediados de la década de los 90, fue, en términos reales, menor de lo que había sido antes de la Conferencia de Jomtien. Este estudio, con base en una encuesta realizada a veinte organismos de ayuda bilateral, encontró que esa ayuda había aumentado en seis organismos, pero que se había mantenido estática o había caído en los otros catorce. El Banco Mundial, que había sido un importante contribuyente en 1994 (EE.UU. \$2.16 mil millones), disminuyó considerablemente en 1996 (EE.UU. \$1,7 mil millones).⁶¹ No fue sino hasta 2010 que estos préstamos alcanzaron 5 mil millones de dólares.⁶² Tanto los gobiernos como los organismos contribuyentes han respaldado la ayuda a las mujeres, pero principalmente a través de la formación profesional con el fin de aumentar la productividad económica. El abrumador énfasis en la productividad es rechazado por los estudiosos feministas. Como afirma Sara Longwe, “Por el contrario, la formación de género debe estar en gran medida relacionada con la provisión de las herramientas de análisis para que los participantes lleguen a estar descontentos con la actual y desigual división de la sociedad de género, que ellos (probablemente han) previamente aceptado y dado por sentado.”⁶³ Esto significa que el contenido de la escolaridad y la experiencia de los estudiantes en las escuelas, debe ser el objeto de la política educativa tanto como lo es el acceso y la culminación de la escolaridad. La formación,

desde la perspectiva de la transformación de género, también debe permitir a las mujeres generar una movilización en torno al análisis de los asuntos de género e impulsar la acción pública para hacer frente a estos asuntos.

Un estudio cuantitativo sobre la base de la conducta de 157 países entre 1975 y 1998, encontró que los indicadores más fuertes de adopción del Estado de los mecanismos nacionales para la mujer (es decir, las unidades del gobierno tales como los ministerios u oficinas de las mujeres y de género) incluía (además de ponerse en contacto con las redes transnacionales) la proporción de mujeres en cargos ministeriales, el grado de democracia en el país, y la medida en que el acceso de las niñas a la educación secundaria era similar a la de los varones. (De manera interesante, el estudio no mostró un impacto relacionado con la proporción de mujeres inscritas, sino más bien con el grado de paridad de inscripción entre niñas y niños en la educación secundaria, lo que sugiere que la igualdad es la clave).⁶⁴ Esta recopilación de hallazgos cuenta el modo como en el movimiento de mujeres ha sido entendido cada vez más: que la movilización política a niveles transnacionales es eficaz, que las mujeres en posiciones políticas aportan programas políticos que los hombres no podrían, y que el acceso a los niveles más altos de educación (más allá de primaria) en igual número que los hombres fomenta fuertes condiciones de empoderamiento de las mujeres. En otras palabras, una agenda educativa debe ir acompañada de una agenda política.

Desafíos en los países en desarrollo

En los últimos veinticinco años, las mujeres han ido ganando un mayor acceso a la educación. En varias partes del mundo hay una clara tendencia a la paridad de género, al menos en el nivel elemental. El contenido positivo, la experiencia y los resultados de la escolaridad no se toman tanto por sentado ahora, y los esfuerzos se llevan a cabo —aunque muy modestamente— con relación a la naturaleza del problema para avanzar en las condiciones de la educación de las mujeres. En este contexto, aún permanecen cuatro retos importantes.

El primero es la globalización, un proceso que está preparando a todos los países —y sus sistemas escolares, en particular— para la competencia

económica, no para la comprensión crítica social. Las fuerzas de la globalización están promoviendo un aumento de las carreras científicas y tecnológicas, sin embargo, no es cierto que se harán esfuerzos para incluir a las mujeres en esta expansión. La competitividad ha creado una demanda por la *calidad* de la educación, un tema que varios observadores consideran que involucra tres dimensiones: la eficacia, el proceso y la relevancia. El lado positivo de la eficacia reside en su enfoque en el aprendizaje y no sólo en asistir a la escuela. La dimensión de proceso pone de relieve la calidad de los insumos, tales como buenas instalaciones físicas, docentes capacitados, buenos libros de texto y adecuadas metodologías de enseñanza –todas necesarias para un proceso de aprendizaje exitoso. La relevancia, sin embargo, introduce la idea conservadora que enfatiza la utilidad económica de la educación y no el desarrollo social y afectivo de los individuos.

Por ejemplo, los esfuerzos para reformar el sistema educativo en América Latina, reconocen la baja calidad de ese sistema en áreas como la lectura, las matemáticas y la ciencia; el abandono de la profesión docente y la existencia de inequidades. Sin embargo, este último reconocimiento tiende a centrarse casi exclusivamente en la clase social, restándole importancia tanto al género como a las diferencias étnicas.⁶⁵

Irónicamente, la globalización, en lo que se refiere a las mujeres, parece estar basada en una suposición similar a la primera introducida por el pensamiento marxista. La “cuestión de la mujer” en el marxismo sostiene que la opresión de las mujeres tiene sus raíces en la exclusión de su participación productiva en la actividad económica, por lo que su incorporación a la fuerza de trabajo haría desaparecer su subordinación. La globalización implica que, si las mujeres se incorporan al mercado laboral, múltiples beneficios se acumularán para ellas y para la sociedad. En ambos casos, es el mercado de trabajo lo que crea la transformación para las mujeres. No obstante, el trabajo no remunerado de las mujeres, la reproducción, la división sexual del trabajo y los recursos dentro de la casa y en la sociedad, y la influencia inevitable de la ideología patriarcal, se ignoran en ambas perspectivas.

El segundo reto se deriva de la grave crisis económica que aún enfrentan muchos países en desarrollo y de los efectos persistentes de la reducción de presupuesto impuesta al Estado por las políticas neoliberales forzadas por

el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Existe un amplio consenso en cuanto a que estos programas han generado más pobreza que en el pasado, porque los aumentos en el precio de los productos básicos y los recortes en los servicios sociales como la atención de salud, la planificación familiar, el cuidado de los niños, y la educación han afectado a los hogares pobres y de clase media. Las mujeres y las niñas han absorbido la mayor carga de programas de ajuste estructural (PAE) a través de un aumento de las tareas del hogar y la participación en los mercados de trabajo formales e informales.⁶⁶ Los países del África subsahariana se ven especialmente afectados, ya que han entrado en un ciclo de deuda externa impagable, caracterizado por el hecho de que son mayores los fondos que van el extranjero para pagar la deuda que los recursos financieros en movimiento dentro de la región. Los préstamos iniciales siguen generando grandes intereses. Un ejemplo de ello es que de 1987 a 1997, el Fondo Monetario Internacional recibió \$4 mil millones más procedentes de África subsahariana, de lo provisto por ese Fondo a esta región en el nuevo financiamiento.⁶⁷ La reducción del Estado tiene consecuencias negativas para las mujeres, debido a que el Estado es claramente una importante institución tan capaz de ejercer de presión como de crear un cambio a gran escala.

Las comparaciones entre los países en desarrollo que se sometieron a programas de ajuste estructural (PAE) y aquellos que no lo hicieron, han demostrado claramente que los presupuestos de educación sufrieron con los programas de PAE y que los niveles de educación primaria (incluidos los salarios de los maestros) fueron los más afectados.⁶⁸ Obviamente, menos dinero público para la inversión en educación también significa una menor capacidad y disposición para considerar poblaciones específicas. Dado que los países con la carga más pesada per cápita, unido al endeudamiento económico, son también los que tienen las mayores disparidades entre hombres y mujeres, se prevé un período de indiferencia hacia la educación de las niñas y las mujeres.

El tercer desafío surge de la escasez de investigación educativa en los países en desarrollo. Fondos nacionales muy limitados están disponibles para la investigación y el desarrollo; la mayoría de las investigaciones existentes de género han sido realizadas bajo los auspicios de la ayuda internacional.

Frecuentes llamados por parte del Banco Mundial y otras instituciones para que las naciones en desarrollo eliminen los subsidios en el nivel superior de la educación y que a cambio ofrezcan préstamos a los estudiantes, sugiere que los fondos así liberados podrían ser utilizados por los sistemas educativos para invertir en otras áreas, y la investigación es presumiblemente una de ellas. Sin embargo, varios estudiosos dudan de esto. Colclough,⁶⁹ por ejemplo, sostiene que los préstamos y las becas implican mayores costos administrativos y que son más caros que la típica estructura de subsidios. En su opinión, algunas medidas alternativas podrían ser la creación de mejores y más progresistas estructuras fiscales, y la utilización de las empresas privadas para la prestación de la educación. En el caso de las mujeres, una estructura tributaria progresiva reduciría la carga de la clase social, pero la dinámica de la privatización puede ser mucho menos favorable a la igualdad de género, especialmente entre los padres de bajos ingresos, quienes siguen viendo la educación de las niñas como un gasto en lugar de una inversión. Dado que la educación de las niñas y las mujeres tiende a ser vista como un consumo (no una inversión) por muchas familias, especialmente las de bajos ingresos, si la privatización termina finalmente instaurándose, ésta tendría efectos perjudiciales en la participación femenina, sobretudo en la educación superior. La investigación, especialmente la de tipo cualitativa, es necesaria para identificar los espacios de ruptura de las normas y representaciones del género dominante, y para documentar los casos en los que la agencia de financiamiento esté empezando a ocupar un espacio.

El cuarto desafío es quizás el más significativamente prometedor del conjunto. Tiene que ver con los maestros. En la literatura de la teoría crítica, los profesores se perciben como los principales agentes de cambio, con un enorme potencial para “cruzar la frontera” –su capacidad de guiarse a sí mismos y a sus estudiantes en la apreciación de la posición de otros grupos sociales y étnicos.⁷⁰ Al mismo tiempo, como los maestros son –al igual que todos los demás– producto de su tiempo y su medio ambiente, muchos de ellos se suscriben a la visión tradicional de género. En varias regiones en desarrollo, en América Latina en particular, las mujeres constituyen la mayor proporción de maestros en primaria. Los maestros, hechos para desempeñar un papel en la promoción de la reflexión sobre los roles de la

sociedad y del género, también estarían hechos para trabajar en la transformación de las representaciones y normas del género. Para tener éxito, los propios profesores tendrían que sufrir una transformación, lo que implicaría proporcionarles una formación docente adecuada a los activos y a los que están pregrado, además de programas de estudio con enfoque de género. El trabajo con los maestros se está produciendo en los países industrializados, pero en los países en desarrollo esta área ha sido considerada sólo en circunstancias excepcionales (el caso argentino expuesto anteriormente es uno de ellos).

Las mujeres y los hombres por igual deben considerar tres preguntas claves de esta revisión de la educación de las mujeres: (1) ¿Cómo podemos cambiar un sistema de educación patriarcal que ha existido desde hace tanto tiempo? (2) ¿Cómo podemos seguir promoviendo la transformación de género a través programas educativos de ONG lideradas por mujeres? y (3) ¿Cómo creamos hoy espacios para el cambio en medio de situaciones sociales y económicas que tienden a ser competitivas e instrumentales en lugar de solidarias y socialmente reflexivas? Una consideración adicional es que, con la expansión de la tecnología, los medios de comunicación son omnipresentes y una fuente importante de mensajes de género. Esto significa que el estudio de los impactos “educativos” ya no puede limitarse a la escolaridad ni a la educación de adultos, sino que debe involucrar una comprensión de cómo funciona la televisión, la radio, la música popular y los medios sociales de Internet en relación con la transmisión y el refuerzo de las ideologías de género, así como la identificación de cómo estos medios pueden ser utilizados para avanzar en las condiciones de las mujeres.

Podría ser adecuado finalizar este capítulo con una cita de Bella Abzug, ex miembro del Congreso de los EE.UU. y una feminista muy activa:

En respuesta a los que piensan que las mujeres sólo quieren el poder por el poder, no se trata de eso en lo absoluto. No se trata simplemente de mujeres que siguen la misma corriente. No se trata de mujeres que se unen al arroyo contaminado. Se trata de la limpieza de la corriente, el cambio de aguas estancadas por flujos de agua fresca. Nuestra lucha es para resistir el deslizamiento en un atolladero de anarquía, violencia, intolerancia, desigualdad e injusticia. Nuestra lucha es para revertir las tendencias de las crisis sociales, económicas y ecológicas.⁷¹

Notas

- 1 Gail Kelly, "Research on the Education of Women in the Third World: Problems and Perspectives," *Women's Studies International Quarterly* 1, no. 4 (1978): 365–73.
- 2 Véase, por ejemplo, Audrey Smock, *Women's Education in Developing Countries: Opportunities and Outcomes* (New York: Praeger, 1981).
- 3 Uno de los mejores ejemplos es Elizabeth King y Anne Hill, eds., *Women's Education in Developing Countries: Barriers, Benefits, and Policies* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1993).
- 4 Nelly Stromquist, ed., *Women and Education in Latin America: Knowledge, Power, and Change* (Boulder, CO: Rienner, 1992).
- 5 Nelly Stromquist, ed., *Gender Dimensions in Education in Latin America* (Washington, D.C.: Organization of American States, 1996).
- 6 Resultados de la CME. *Making It Right. Ending the Crisis in Girls' Education. A Report by the Global Campaign for Education and RESULTS* (Johannesburgo y Washington, D.C.: Campaña Mundial por la Educación y los RESULTADOS de 2011).
- 7 John Wilson, "The Subject Women," in *Theory on Gender/Feminism on Theory*, ed. Paula England (New York: Aldine de Gruyter, 1993).
- 8 Gail Kelly y Ann Nihlen, "Schooling and the Reproduction of Patriarchy: Unequal Workloads, Unequal Rewards," in *Cultural and Economic Reproduction in Education*, ed. Michael Apple (Londres: Routledge, 1982); Sara Longwe, "Education for Women's Empowerment - or Schooling for Women's Subordination?" (Ponencia presentada en el Seminario-Taller Internacional de la Promoción del Empoderamiento de la Mujer a través de la Educación de Adultos, Chiang Mai, Tailandia, 24-28 de febrero, 1997).
- 9 Ver la serie de estudios sobre los Estados Unidos patrocinado por la Asociación Americana de Mujeres Universitarias (AAUW): AAUW, *How Schools Shortchange Girls* (Washington,

D.C.: Author, 1992); *AAUW, Hostile Hallways: The AAUW Survey on Sexual Harassment in America's Schools* (Washington, D.C.: Author, 1993); Judy Cohen, *Girls in the Middle: Working to Succeed in School* (Washington, D.C.: AAUW, 1996); Peggy Orenstein, *School Girls: Young Women, Self-Esteem, and the Confidence Gap* (New York: Doubleday, 1994); Sunny Hansen, Joyce Walker, and Barbara Flom, *Growing Smart: What's Working for Girls in Schools* (Washington, D.C.: AAUW, 1996).

- 10 Para un relato etnográfico de la socialización en el nivel universitario, consulte Margaret Eisenhart y Dorothy Holland, *Educated in Romance* (Chicago: Impresión de la Universidad de Chicago, 1990).
- 11 Kate Soper, "Postmodernism and Its Discontents," *Feminist Review* 39 (1991): 97-108.
- 12 Robert Connell, *Gender and Power: Society, the Person, and Sexual Politics* (Stanford, CA: Impresión de la Universidad de Stanford, 1987); Robert Connell, "Poverty and Education," *Harvard Educational Review* 64, no. 2 (1994): 125-49.
- 13 Louis Althusser, *Lenin y la Filosofía y otros Ensayos* (Nueva York: Impresión Repaso Mensual, 1971).
- 14 Véase, por ejemplo, J. Aaron y Sidney Walby, eds., *Out of the Margins: Women's Studies in the Nineties* (Londres: Falmer, 1991).
- 15 Mary Jean Bowman, "An Integrated Framework for Analysis of the Spread of Schooling in Less Developed Countries," in *New Approaches to Comparative Education*, ed., Philip Altbach y Gail Kelly (Chicago: Impresión de la Universidad de Chicago, 1986).
- 16 Christopher Colclough, "Education and the Market: Which Parts of the Neoliberal Solution are Correct?" *World Development* 24, no. 4 (1996): 589-610.
- 17 Lynn Ilon, "The Effects of International Economic Dynamics on Gender Equity of Schooling," *International Review of Education* 44, no. 4 (1998): 335-56.

- 18 Francisco Ramírez y John Boli-Bennett, "Global Patterns of Educational Institutionalization," in *Comparative Education* ed., Philip Altbach, Robert Arnove, y Gail Kelly (Nueva York: Macmillan, 1982).
- 19 UNESCO, *1995 Anuario Estadístico* (París: UNESCO, 1995).
- 20 UNESCO, *Compendio Mundial de Educación 2010* (París: UNESCO, 2010).
- 21 UIS, *Compendio Mundial de Educación 2010* (Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO).
- 22 Banco Mundial, *Toward Gender Equality: The Role of Public Policy* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995).
- 23 Cynthia Lloyd, ed., *Growing Up Global. The Changing Transitions to Adulthood in Developing Countries* (Washington, D.C.: Impresión de las Academias Nacionales, 2005).
- 24 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1995* (Nueva York: Autor, 1995).
- 25 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y Equidad: Un Mejor Futuro para Todos* (Nueva York: PNUD, 2011).
- 26 UNICEF, 2011 *Iniciativa Global en Niños sin Escolarizar*, UNICEF y el Instituto de Estadística de la UNESCO (Nueva York: UNICEF).
- 27 UIS *Compendio Mundial de Educación 2010* (Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO, 2010).
- 28 Consejo Nacional de Investigación y Capacitación Educativa, *Education of the Girl Child in India: A Fact Sheet* (Delhi: Autor, 1995). Las tribus y las castas programadas representan minorías étnicas tradicionalmente desfavorecidas de la sociedad india y, por tanto, constitucionalmente reconocidas para recibir medidas compensatorias especiales en materia de empleo, educación y otras áreas.

- 29 Fulvia Rosemberg, “*Education, Democratization, and Inequality in Brazil*,” in *Women and Education in Latin America*, ed. Nelly Stromquist (Boulder, CO: Rienner, 1992); Fulvia Rosemberg, “Educación, Género y Raza” (documento presentado en el XX Congreso de la Asociación de Estudios de América Latina, Guadalajara, 17 al 19 abril 1997).
- 30 Usha Nayar, “Planning for UPE of Girls’ and Women’s Empowerment: Gender Studies in DPEP,” in *School Effectiveness and Learning Achievement at Primary Stage*, ed. Consejo Nacional de Investigación y Capacitación Educativa (Nueva Delhi: Consejo Nacional de Investigación y Capacitación Educativa, 1995).
- 31 Nayar, “Planning for UPE”.
- 32 Nayar, “Planning for UPE”.
- 33 Nelly Stromquist y Paud Murphy, *Leveling the Playing Field: Giving Girls an Equal Chance for Basic Education – Three Countries’ Efforts* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995).
- 34 Donald Warwick y Haroona Jatoi, “Teacher Gender and Student Achievement in Pakistan”.
- 35 UIS, *Compendio de la Educación Global 2010* (Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO, *Repaso de la Educación Comparada*, 38, N° 3 (1994): 377-99).
- 36 Smock, *Women’s Education*.
- 37 Janice Streitmatter, *Toward Gender Equity in the Classroom* (Albany: Impresión de la Universidad Estatal de Nueva York, 1995).
- 38 Bradley Levinson, “*Masculinities and Femininities in the Mexican Secundaria: Notes Toward an Institutional Practice of Gender Equity*” (documento presentado en el XX Congreso de la Asociación de Estudios de América Latina, Guadalajara, 17-19 abril 1997).
- 39 Gloria Bonder, “*From Theory to Action: Reflections on a Women’s Equal Opportunities Educational Policy*” (documento preparado para la reunión del grupo de expertos en materia de

- género, educación y formación. División para el Progreso de la Mujer, Naciones Unidas, Nueva York, 10 a 14 octubre, 1994).
- 40 Lea Fletcher, “*No Hemos Hecho Demasiado Bien Nuestra Tarea*”, *Perspectivas* 5 (1997): 7-10.
- 41 Barbara Bayardo, “*Sex and the Curriculum in Mexico and the United States*,” in *Gender Dimensions in Education in Latin America*, ed. Nelly Stromquist (Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos, 1996).
- 42 Anne Hill y Elizabeth King, “*Women’s Education and Economic Well-Being*,” *Feminist Economics* 1, no. 2 (1995): 21-46.
- 43 Gajendra Verma y Tom Christie, “*The Main-streaming of BRAC/NFPE Students*” (documento preparado para la facultad de Educación de Manchester, Universidad de Manchester, diciembre de 1996).
- 44 Stromquist y Murphy, *Leveling the Playing Field*.
- 45 “1897: Degrees Denied”, *Tribuna Internacional Herald*, 22 de mayo de 1997.
- 46 Muchas ONG también ofrecen clínicas de salud maternal e infantil que sirven como vehículos informales para la educación de las mujeres. Este tipo de educación, aunque útil, no es transformadora de las relaciones de género. Las mujeres reciben poca educación de los trabajadores de extensión agrícola. Este tipo de educación permitiría a las mujeres aumentar su productividad, pero, de nuevo, por lo general no es transformadora.
- 47 Celita Eccher, “*The Women’s Movement in Latin America and the Caribbean: Exercising Global Citizenship*” (documento presentado en el Seminario-Taller Internacional de Promoción del Empoderamiento de la mujer a través de la Educación de Adultos, Chiang Mai, Tailandia, 24 al 28 de febrero, 1997).
- 48 Nelly Stromquist, *Literacy for Citizenship: Gender and Grassroots Dynamics in Brazil* (Albany: Impresión de la Universidad Estatal de Nueva York, 1997); Shirley Walters, “*Democracia, Desarrollo y Educación de Adultos en Sudáfrica*” (ponencia presentada en el

Seminario-Taller Internacional de Promoción del Empoderamiento de la Mujer a través de la Educación de Adultos, Chiang Mai, Tailandia, 24-28 de febrero de 1997).

- 49 Sharda Jain y Lakshmi Krishnamurty, *Empowerment through Mahila Sanghas: The Mahila Samakhya Experience* (Tilak Nagar, India: Sandhan Shodh Kendra, 1996).
- 50 Jain y Krishnamurty, *Empowerment through Mahila Sanghas*, 13, 16.
- 51 Jain y Krishnamurty, *Empowerment through Mahila Sanghas*, 63.
- 52 Maxine Molyneux, “¿Movilización sin Emancipación? Los Intereses de las Mujeres, Estado y Revolución en Nicaragua”, *Estudios Feministas* 11, no. 2 (1985): 227-54; Marcy Fink y Robert Arnove, “Problemas y Tensiones en Educación No Formal y Popular”, *Revista Internacional de Desarrollo Educativo* 11, no. 3 (1991): 221-30. Ver también Nelly P. Stromquist, *Organizaciones Feministas y Transformación Social en América Latina* (Boulder, CO: Paradigm Publica-res, 2007).
- 53 Renuka Mishra, “Promoting the Empowerment of Women through Adult Learning” (Ponencia presentada en el Seminario-Taller Internacional La Promoción del Empoderamiento de la Mujer a través de la Educación de Adultos, Chiang Mai, Tailandia, 24-28 de febrero de 1997).
- 54 Virginia Guzmán, *Las Organizaciones de Mujeres Populares: Tres Perspectivas de Análisis* (Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 1990), véase también Fink y Arnove, “Problemas y Tensiones”; Stromquist, “Organizaciones Feministas y Transformación Social en América Latina”.
- 55 Walters, “Democracy”.
- 56 Hill y King, “Women’s Education”.
- 57 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1995*.
- 58 Laura Frade, “Women’s Eyes on the World Bank”, *Vigilancia Social*, 1: 67- 68. (Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, 1997).

- 59 Frade, “Women’s Eyes”.
- 60 Frade, “Women’s Eyes”. Ver también Nelly P. Stromquist, “The Gender Dimension in the World Bank’s Education Strategy. Assertions in Need of Theory”, en Steven J. Klee, Joel Samoff y NP Stromquist (Sense Publishers, 2012), *el Banco Mundial y la Educación: Críticas y Alternativas*.
- 61 Paul Bennell con Dominic Furlong, “¿Has Jomtien Made Any Difference? Trends in Donor Funding for Education and Basic Education since the Late 1980s”, *Documento de trabajo IDS* no. 51 (Sussex, Reino Unido: Instituto de Estudios de Desarrollo, 1997).
- 62 Banco Mundial. *Informe Anual 2010. Año en Revisión* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2011).
- 63 Longwe, “Educación para el empoderamiento de la mujer”.
- 64 Jacqui True y Michael Mintrom, “Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming”, *International Studies Quarterly* 45, no. 1 (2001).
- 65 Jeffrey Puryear y José Joaquín Brunner, “Un Programa de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe”, en *Socios para el Progreso: La educación y el Sector Privado en América Latina y el Caribe*, ed. Jeffrey Puryear (Washington, DC: Banco Interamericano de Diálogo, 1997), 9-13.
- 66 Lourdes Benería y Savitri Bisnath, *Poverty and Gender: An Analysis for Action* (Nueva York: PNUD, 1996).
- 67 Cooperación para el Desarrollo, “Borrowed Burden”, *Development and Cooperation* 2 (1997): 33.
- 68 Fernando Reimers y Luis Tiburcio, *Educación, Ajuste y Reconstrucción: Opciones para el Cambio* (Paris: UNESCO, 1993).
- 69 Colclough, “Education and the Market”.

- 70 Véase, por ejemplo, Michael Apple, “ Work, Gender, and Teaching,” *Teachers College Record* 84, no. 3 (1983): 611-28, y Henry Giroux, *Border Crossings: Cultural Workers and the Politics of Education* (Nueva York: Routledge, 1992).
- 71 Bella Abzug, “Women Will Change the Nature of Power”, en el *Liderazgo de la Mujer y la Ética del Desarrollo*, ed. Bella Abzug y Devaki Jain, *Serie de Monografías Género en desarrollo*, no. 4 (Nueva York: PNUD, 1996).

Capítulo Ocho

Control de la Educación: Problemas y Tensiones en Centralización y Descentralización

Mark Bray

Los debates sobre el lugar apropiado de control en los sistemas educativos, a menudo se ponen álgidos y suelen ser difíciles de resolver. Las razones de ello son tanto políticas como técnicas, relacionadas con la naturaleza y el grado de centralización o con la influencia de la descentralización, y esto no sólo por la escala y la forma de los sistemas educativos, sino también por el acceso de diferentes grupos a la educación.

Se puede aprender mucho del estudio comparado sobre las ventajas y desventajas de las diferentes modalidades. El análisis comparado también puede mejorar la comprensión de las razones que conllevan a algunas sociedades y sistemas a tener formas particulares y a moverse en ciertas direcciones; y para los políticos o administradores que se involucran en las reformas, un estudio comparado puede demostrar la necesidad de ciertas condiciones previas y de ciertos sistemas de apoyo.

Este capítulo comienza presentando algunas definiciones, señalando algunos de los motivos para la centralización y la descentralización, identificando algunos modelos de gobierno, y delineando el debate sobre las formas de medir la centralización y la descentralización. Luego, el capítulo se dirige a algunos dominios específicos para mostrar variaciones en los sistemas administrativos en diferentes lugares. Los tres dominios elegidos

como ejemplo son las calificaciones de la escolaridad, los libros de texto, y las universidades. Las dos secciones siguientes tratan sobre las implicaciones de los diferentes tipos de modalidades para la eficiencia y las desigualdades sociales. La penúltima sección señala algunos factores específicos que deben tomarse en cuenta durante el diseño de las reformas administrativas y, la última sección, concluye el debate.

Significados, motivos, modelos y medidas

Significados

Las palabras *centralización* y *descentralización* pueden significar diferentes cosas para diferentes personas. Por tanto, este capítulo debe comenzar señalando algunos posibles significados de estos términos.

Un punto de partida a tener en cuenta es que la centralización y la descentralización son procesos –ellos son “-ciones”– en lugar de las situaciones estáticas. Este capítulo está relacionado con una variedad de puntos de partida. Discute la centralización en los sistemas que antes eran descentralizados, pero también habla de una mayor centralización en sistemas previamente centralizados. Observaciones similares se aplican a los sistemas en los que el control se centralizó para luego hacerse menos centralizado, y a los sistemas que ya estaban descentralizados pero que se transformaron en aún más descentralizados.

Una segunda observación es que los términos de centralización y descentralización generalmente se refieren a procesos deliberados iniciados en el vértice de las jerarquías. Sin embargo, a veces los patrones cambian de forma predeterminada y no por una acción deliberada. También el poder puede ser retirado del centro, ya sea con la aquiescencia de, o de cara a la resistencia del nivel central.

Ahora, es necesario distinguir entre los distintos tipos de centralización y descentralización. La literatura sobre este tema no es del todo consistente, pero existe un acuerdo general sobre algunos puntos importantes.¹ Entre ellos, está la distinción entre lo funcional y las dimensiones territoriales. La centralización/descentralización funcional se refiere a un cambio en la

distribución de poderes entre distintas autoridades que operan en paralelo.
Por ejemplo:

- En algunos países, un solo ministerio de educación es responsable de todos los aspectos del sistema público de educación. Algún movimiento para dividir dicho organismo en un ministerio de educación básica y un ministerio separado de educación superior, se podría llamar descentralización funcional.
- En algunos sistemas todas las evaluaciones públicas son administradas por el ministerio de educación. La creación de una autoridad de evaluaciones independiente que se haga cargo de esta función, podría ser llamada descentralización funcional, incluso si esa autoridad de evaluación permanece directamente controlada por el gobierno.
- En muchos países, las escuelas son operadas por agencias voluntarias, así como por los gobiernos. Una pérdida del control del gobierno sobre las escuelas de agencias-voluntaria, podría ser llamada descentralización funcional. Por el contrario, un endurecimiento del control podría ser una forma de centralización funcional. La nacionalización de las escuelas de agencias de voluntariado las coloca bajo el control directo del gobierno, esto sería una forma aún más evidente de centralización funcional.
- La centralización/descentralización territorial, por el contrario, se refiere a una redistribución del control entre los diferentes niveles geográficos de gobierno, como nación, estados/provincias, distritos y escuelas. Una transferencia de poder de los niveles superiores a los inferiores, podría llamarse descentralización territorial. Ésta es una concepción espacial del término.

La categoría de la descentralización territorial incluye tres subcategorías principales:

- La *desconcentración*, que es el proceso mediante el cual una autoridad central establece unidades de campo o sucursales, y las provee de personal con sus propios funcionarios. Por lo tanto, los miembros del personal del ministerio de educación pueden trabajar todos en el mismo edificio central, o algunos de ellos pueden ser asignados a las provincias y a los distritos.
- La *delegación*, que implica un mayor grado de toma de decisiones a nivel local. No obstante, los poderes de un sistema delegado prácticamente recaen en la autoridad central, que ha optado por “prestar” su poder al local. Los poderes pueden ser retirados sin recurrir a la legislación.
- La *devolución*, que es la más extrema de estas tres formas de descentralización territorial. Los poderes se llevan a cabo formalmente en los niveles sub-nacionales, cuyos funcionarios no necesitan buscar la aprobación de sus acciones en un nivel más alto. Los funcionarios sub-nacionales pueden optar por informar al centro de sus decisiones, pero el papel del centro se limita principalmente a recopilar e intercambiar información.

Algunos escritores describen la privatización como otra forma de descentralización.² Ciertamente, la privatización puede ser una forma de descentralización en la que la autoridad del Estado sobre las escuelas se reduce. Sin embargo, esto no es necesariamente descentralización. Algunas formas de privatización concentran el poder en manos de las iglesias o de grandes corporaciones privadas. En estos casos, la privatización puede centralizar el control, aunque en órganos no gubernamentales.

Motivos

Los motivos para la centralización/descentralización del control de la educación, son comúnmente políticos, pero también pueden ser administrativos o una combinación de ambos. Las reformas motivadas políticamente tienen como objetivo fortalecer el poder del grupo dominante (en el caso de

la centralización) o extender el poder a otros grupos (en el caso de la descentralización). Las reformas motivadas administrativamente tienen por objeto facilitar el funcionamiento de las burocracias. A menudo, el origen de las reformas de la educación radica en cambios políticos o administrativos más amplios, más que en aspectos específicos del sector de la educación.

Entre los ejemplos más dramáticos de reformas por motivos políticos, se encuentran los esquemas de descentralización territorial en Etiopía, Filipinas y España. Los movimientos separatistas regionales en estos países eran lo suficientemente poderosos como para amenazar con secesión si no se concedía mayor autonomía. Las autoridades centrales les concedieron poder con el fin de persuadir a los grupos secesionistas para que permanecieran dentro del marco nacional.

Sin embargo, las amenazas secesionistas pueden dar lugar a diferentes reacciones. Por ejemplo, en 1961 el gobierno de Ghana reaccionó a las agitaciones separatistas de la confederación Ashanti, mediante la creación de un Estado unitario fuertemente centralizado. El gobierno de Indonesia reaccionó de manera similar durante los años sesenta a las tendencias secesionistas en la provincia de Irian Jaya. Alternativamente, los gobiernos centrales pueden responder a las amenazas secesionistas con una estrategia de “divide y vencerás”. Por ejemplo, cuando el gobierno federal de Nigeria fue amenazado por la secesión de Biafra en 1967, se decidió dividir las cuatro regiones del país en doce estados. Para responder a las nuevas demandas políticas, el número de estados en Nigeria fue aumentado a diecinueve en 1976, veintiuno en 1987, treinta en 1991, y treinta y seis en 1996.

Otros ejemplos de motivaciones políticas involucran el deseo de incluir o excluir a ciertos grupos de la toma de decisiones a través de reformas. Una iniciativa colombiana en 1989, trató de promover la unidad con la participación de grupos disidentes y con la incorporación de todos los principales segmentos de la población.³ Por el contrario, la descentralización en México redujo el poder del sindicato de maestros mediante la transferencia de las negociaciones salariales del nivel central al nivel estatal.⁴

En un plano más burocrático, tanto la centralización como la descentralización pueden mediar con el fin de mejorar la eficiencia. El principal

argumento es que las operaciones de centralización pueden ser dirigidas de manera más eficiente por un pequeño grupo de planificadores centrales, sin duplicaciones engorrosas de funciones en organismos paralelos o sub-nacionales. El principal argumento descentralizador es que los cuerpos paralelos especializados son más capaces de centrarse en las necesidades de los clientes y que las unidades sub-nacionales descentralizadas territorialmente están más cerca de cliente y en mejores condiciones para atender las diversidades locales. Los argumentos de eficiencia para la descentralización territorial normalmente se centran en los altos costos unitarios de la educación primaria y secundaria proporcionada por el gobierno central. La era de Internet ha reducido los costos de comunicación, pero el personal de la ciudad capital puede no estar al tanto de las condiciones del mercado de la mano de obra local y de las diferencias de precios para la construcción, etc.

Similares a este conjunto de justificaciones hay otras basadas en diferencias culturales. Weiler señaló que la descentralización puede ser defendida con el fin de proporcionar una mayor sensibilidad a las variaciones locales en las necesidades educativas:

Salvo en sociedades muy pequeñas o culturalmente muy homogéneas, la mayoría de los países varían considerablemente entre regiones, comunidades y grupos lingüísticos en términos de cultura y estructuras sociales de aprendizaje. Los marcos de referencia para el estudio de la historia, la botánica, estudios sociales y otros campos varían, obviamente, y de manera significativa entre el sur y el norte de Italia, Alabama y California, o Baviera y Berlín. Diferencias como éstas, en países como la República Federal de Alemania y los Estados Unidos, históricamente han sostenido argumentos a favor de una estructura federal o local de gestión de la educación y para diferentes grados de diferenciación entre las regiones, con respecto al contenido de la educación.⁵

Por el contrario, la centralización puede ser defendida con el argumento de que la diversidad intra-nacional en las culturas de aprendizaje es excesiva, y que hay una necesidad de estandarizar al menos los elementos básicos en el currículo y la instrucción. Esta fue una de las justificaciones para la centralización parcial en los Estados Unidos durante la década de 1930⁶ y, más

recientemente, ha sido un motivo en Inglaterra, cuyo gobierno introdujo un currículo nacional centralizador en 1988.⁷ En el mismo sentido, en muchos países africanos el plan de estudios sigue siendo centralizado, ya que sus gobiernos consideran que el plan de estudios es una herramienta importante para la construcción de la nación.

Por último, uno de los motivos negativos para la descentralización es el deseo del nivel central de reducir sus responsabilidades en materia de educación, debido a las restricciones financieras. Los gobiernos centrales que se dan cuenta que no tienen los recursos suficientes para la adecuada prestación de los servicios, pueden optar por eludir el problema mediante la descentralización de la responsabilidad hacia los niveles inferiores o hacia organismos no gubernamentales. Esta ha sido una consideración fundamental de las reformas que dan mayor responsabilidad a los órganos sub-nacionales de educación en Nigeria y en otros países de África Occidental.⁸ Éste también ha sido un motivo importante en diversas iniciativas de privatización.⁹

Modelos

Como ya se ha hecho notar, la gama de modelos para la gestión de la educación es muy amplia. Las decisiones sobre la elección de los modelos se deben hacer en el contexto de las ideologías políticas, de los legados históricos y de factores como la pluralidad lingüística, las dimensiones geográficas, y las facilidades de comunicación.

Un punto de partida es la estructura general de gobierno. Australia, Canadá, la India, Nigeria y Estados Unidos, tienen sistemas federales en los que los poderes sustanciales están en manos de los gobiernos estatales o provinciales. El grado de toma de decisiones por parte de las provincias en Canadá, por ejemplo, es tan grande que la estructura y el contenido de la educación es sustancialmente diferente en provincias como Alberta y Quebec; obviamente, en la primera el sistema de educación se lleva a cabo principalmente en inglés, mientras que en la segunda, se lleva a cabo principalmente en francés. Aunque las diferencias no son tan marcadas entre los distintos estados de los Estados Unidos son, sin embargo, considerables. Por tanto, estos sistemas parecen estar altamente descentralizados.

Muchos sistemas unitarios también parecen tener un alto grado de descentralización. Por ejemplo, en 1976, Papua Nueva Guinea adoptó un sistema cuasi-federal con diecinueve gobiernos provinciales, cada uno de los cuales tenía una gran autonomía incluso en materia de educación.¹⁰ El Reino Unido, aunque no es un sistema federal, tiene un fuerte grado de descentralización de sus partes constituyentes –Inglaterra, Irlanda del Norte, Gales, y Escocia. Los sistemas educativos de Inglaterra y Gales están estrechamente vinculados, pero los de Escocia e Irlanda del Norte operan de forma separada.¹¹

Algunos sistemas confederados tienen incluso un mayor grado de descentralización. Suiza, por ejemplo, tiene veintiséis cantones, cada uno de los cuales tiene sus propias leyes escolares y sistemas educativos.¹² Las autoridades cantonales están facultadas para decidir sobre la estructura del sistema, el plan de estudios, la lengua de enseñanza, y el tiempo dedicado a cada asignatura en cada grado. El gobierno nacional no juega casi ningún papel en el proceso de toma de decisiones.

El pluralismo lingüístico juega un papel importante en varios de los países ya mencionados, especialmente Nigeria, Canadá y Suiza. Bélgica tiene sistemas de educación paralelos de los que se sirven hablantes francófonos y flamencos, y el pluralismo lingüístico fue uno de los factores detrás de las iniciativas de descentralización territorial en Papua Nueva Guinea. En Vanuatu, por el contrario, se han realizado esfuerzos para coordinar los sistemas a través del inglés y el francés bajo un solo ministerio; una iniciativa que es una forma de centralización funcional.

En cuanto a la dimensión geográfica, se podría estar tentado a mirar a los países con grandes áreas como Canadá, India, Rusia y los Estados Unidos, todos los cuales tienen sistemas federales, y asumir que todos los grandes países tienen administraciones descentralizadas. Sin embargo, que éste no sea el caso, se demuestra por el hecho de que Indonesia y China, hasta hace poco, habían tenido administraciones altamente centralizadas. Por el contrario, no se puede suponer que los estados pequeños tienen necesariamente sistemas centralizados. Esto es especialmente cierto en algunos pequeños Estados como Malta y Brunei Darussalam, pero no es el caso de Santa Lucía y Gambia. Los dos últimos países tienen administraciones

distritales, a las que también se les permite cierta toma de decisiones a nivel escolar.

La importancia de la escuela como un nivel más a considerar, merece énfasis. A partir de mediados de los ochenta, la gestión basada en la escuela ha recibido considerable atención en una amplia gama de países.¹³ En Nueva Zelanda, por ejemplo, una iniciativa de largo alcance abolió al Departamento de Educación del Gobierno y a las juntas de fideicomisarios a nivel de escuela.¹⁴ Se requería que las juntas celebraran acuerdos contractuales con sus comunidades, y éstas fueron facultadas para administrar los presupuestos escolares y contratar y despedir maestros.

Se pusieron en marcha iniciativas similares en la misma época en Australia, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido.¹⁵ Una reforma en España llevó la democratización al grado de requerir Consejos Escolares para elegir a los directores de las escuelas.¹⁶

Finalmente, los modelos de administración se ven influenciados por la facilidad de la comunicación o por otras maneras de comunicación. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, la administración es descentralizada por defecto, simplemente porque las comunicaciones son deficientes. El centro hace y no sabe lo que la periferia está haciendo, y la periferia es incapaz de asegurar instrucciones regulares y detalladas del centro, incluso si lo quisiera. En otras partes del mundo, la llegada de Internet ha reducido en gran medida la lejanía y ha permitido una supervisión central más fuerte.

Mediciones

Las complejidades de la centralización o la descentralización se hacen aún más evidentes cuando se hacen esfuerzos de medición. Muchas personas suponen que los países pueden ser clasificados en una escala, con unos pocos con sistemas fuertemente centralizados en la parte superior y otros que tengan un sistema fuertemente descentralizado en la parte inferior. Sin embargo, los intentos para crear tales escalas suelen producir resultados que son cuestionables y potencialmente engañosos.

Un primer problema surge de la costumbre de tomar al Estado-nación como unidad de análisis. Las fronteras nacionales son, en la mayoría de los casos, arbitrarias, y forman países de tamaños muy diferentes. Por lo tanto, describir a Japón (población 122,600,000), que tiene una administración centralizada, es muy diferente a describir a Tonga (población 97.000), que también tiene una administración centralizada.

Del mismo modo, aunque en algún momento el gobierno de la India dedicó mucha publicidad a su proyecto descentralizador de Educación Primaria Distrital,¹⁷ el hecho de que algunos de estos distritos tenían poblaciones de más de 5 millones, cifra considerablemente mayor que la población total de muchos países, hizo que algunos observadores consideraran que la unidad de gobierno seguía siendo muy grande.

Ampliando este punto, cuando la Unión Soviética era un solo país, la autonomía en manos de repúblicas como Azerbaiyán, Georgia y Letonia, hizo que el sistema de administración pareciera descentralizado. Ahora que esas repúblicas son países independientes, la administración de sus sistemas educativos, desde la perspectiva del Estado-nación, se describe comúnmente como centralizada. A la inversa, cuando Hong Kong era un territorio autónomo independiente, su administración fue ampliamente descrita como centralizada.¹⁸ Sin embargo, después de que en 1997 Hong Kong se reincorporara a la República Popular de China, ésta siguió siendo una Región Administrativa Especial con una autonomía considerable que, al menos desde la perspectiva de Pekín, parecía un acuerdo altamente descentralizado.¹⁹

Una dificultad diferente surge en la medición por los juicios de valor que se hacen sobre la importancia o no de los diferentes poderes. Por ejemplo, el poder para determinar la estructura de los sistemas escolares o la lengua de enseñanza, podría considerarse muy importante. Por el contrario, el poder para contratar limpiadores para la escuela, puede ser considerado bastante menos importante. Esto requeriría una ponderación dentro de cualquier modelo de medición.

Una complejidad adicional es que las reformas podrían mover a los sistemas en direcciones contrarias simultáneamente. Durante la década de 1980, el gobierno de Inglaterra cambió en gran medida la naturaleza de la

toma de decisiones educativas.²⁰ Como ya se ha señalado, uno de los componentes de las reformas fue la introducción de un plan de estudios nacional, que centralizaba el poder en manos del gobierno nacional. Otro componente, sin embargo, era el requisito de que todas las escuelas tuvieran juntas de gobernadores con poderes considerables a nivel escolar sobre cuestiones como el presupuesto, la contratación del personal docente y las instalaciones. La coexistencia de tendencias que son tanto de centralización como de descentralización crea grandes dificultades para la clasificación.

También se crean mayores dificultades por el hecho de que algunos sistemas pueden parecer centralizados y descentralizados al mismo tiempo. Así, Malasia, por ejemplo, ha sido descrita como teniendo a la “descentralización centralizada”;²¹ y China como llevando a cabo simultáneamente una centralización, descentralización y recentralización.²² En relación con este punto, el grado en que un sistema de gobierno esté centralizado o descentralizado no se puede prejuzgar por la existencia o ausencia de instituciones sub-nacionales. Muchas constituciones dan a los gobiernos federales poderes de veto que actúan como una limitación considerable en los gobiernos estatales o provinciales, y que hacen que los sistemas no estén tan descentralizados como parecen a primera vista. Además, el poder de gobiernos federales y cuasi-federales es comúnmente reforzado por el control de las principales fuentes de financiamiento. Por el contrario, incluso en países que no tienen gobiernos estatales o provinciales, las autoridades nacionales pueden estar dispuestas a descentralizar poderes sustanciales hasta el nivel escolar.²³

Por último, mientras que la desconcentración se describe generalmente como una forma de descentralización, puede ser un mecanismo para apretar el control central de la periferia en lugar de permitir una mayor toma de decisiones locales. Cuando el personal del gobierno central que se ubica en la periferia está autorizado a tomar decisiones locales para reflejar las necesidades y prioridades locales, entonces la desconcentración puede ser razonablemente descrita como una forma de descentralización. Pero cuando el personal de la periferia es responsable de la aplicación de políticas de ajustes fuertemente determinadas por el gobierno central, la desconcentración se describe, más razonablemente, como una forma de centralización.

Sin embargo, a pesar de todas estas complejidades y de las preguntas que se plantean, algunos observadores han persistido con los esfuerzos de la medición. Uno de estos intentos se presenta en la Tabla 8.1. La tabla parece describir a Luxemburgo como el más centralizado de los dieciséis países cubiertos, seguido de Italia y México. En el otro extremo, Inglaterra parece ser el más descentralizado, seguido de la República Checa.

Aunque estas cifras arrojan algo de luz sobre el tema, deben ser vistos con extrema precaución. En primer lugar, Luxemburgo es un país muy pequeño, con una población y área mucho más pequeña que la mayoría, por ejemplo, de los estados australianos. En segundo lugar, para establecer las distribuciones, los autores contaron funciones, asignando una puntuación a cada uno de ellas, y se calcularon las distribuciones porcentuales en cada nivel. La publicación mostró diferentes tablas para funciones específicas, incluyendo la organización de la enseñanza, la gestión de personal, la planificación y la dotación de recursos. A todas ellas se les asignó el mismo peso, a pesar de que se podría decir que algunas de las funciones son más importantes que otras. Por otra parte, el cuadro no refleja los grados de autonomía en la toma de decisiones. En algunos sistemas, las decisiones sólo pueden ser tomadas dentro de los marcos establecidos por las autoridades superiores y/o después de la consulta con otros organismos del sistema educativo. Y por último, aunque la tabla se refiere específicamente a la educación secundaria en los sistemas públicos y no a todos los niveles educativos ni a los sistemas privados, las definiciones de secundaria inferior y secundaria pública, pudieran no haber sido consistentes. De este modo, el ejemplo muestra los peligros así como los beneficios de los esfuerzos por situar a los países en un continuo único de comparación

Cuadro 8.1. Balance entre los niveles de toma de decisiones para Educación Pública Secundaria Baja (Por ciento).

	CENTRAL	ESTADO/PROVINCIA	LOCAL	ESCOLAR	TOTAL
Australia	0	56	0	44	100
Austria	27	22	22	30	100
Rep. Checa	6	0	33	61	100
Dinamarca	19	0	40	41	100
Inglaterra	4	0	5	91	100
Finlandia	2	0	76	22	100
Islandia	23	0	37	40	100
Italia	31	16	6	47	100
Japón	12	21	45	21	100
Corea	7	36	8	49	100
Luxemburgo	68	0	0	32	100
México	30	50	0	20	100
Noruega	25	0	40	35	100
Escocia	17	0	53	30	100
España	9	52	3	36	100
Suiza	18	0	35	47	100

Fuente: Organización para la Educación la Cooperación Económica y el Desarrollo, de un vistazo 2008 (París: OCDE, 2008), p. 488.

Temas y Variaciones

Los factores que explican los diferentes modelos y las implicaciones de las diferentes modalidades, se pueden ilustrar adicionalmente con algunos ejemplos. Tres focos específicos de toma de decisiones se presentan aquí. Estos son: calificaciones de culminación de estudios, libros de texto escolares y funcionamiento de las universidades.

Control de Calificaciones de Culminación de Estudios

Una considerable diversidad puede ser encontrada en el control de las calificaciones de culminación de estudios de la enseñanza secundaria. En algunas jurisdicciones, el registro está estrictamente controlado por los Ministerios de Educación, mientras que en otros, un conjunto de tribunales examinadores operados por agencias gubernamentales o por organismos privados, desempeñan un papel muy importante. Como en otros aspectos de la administración, los factores que subyacen en los diferentes esquemas reflejan una combinación de legados históricos y políticas intencionadas. El Reino Unido tiene una larga tradición con equipos de consejeros de examinadores independientes, algunos de ellos asociados a instituciones terciarias como las universidades de Londres, Oxford y Cambridge. En un acto de ruptura con la tradición, en 2003 una compañía llamada *London Qualifications Ltd.* que comercializaba con la marca Edexcel, se utilizó para operar los exámenes que habían sido dirigidos por la Universidad de Londres. Esto introdujo por primera vez el sector privado con fines de lucro en esta esfera.²⁴ Otros países, como Polonia, Rumania y Rusia, tienen tradiciones más centralizadas con unidades de evaluación bajo la dirección del Ministerio de Educación.

Sin embargo, otros países, como Islandia y Suecia, no tienen exámenes finales oficiales. Los estudiantes de estos países están sujetos a una evaluación basada en parámetros escolarizados durante toda su carrera de secundaria. Las instituciones de educación superior pueden fijar exámenes de admisión de diversos tipos, pero este proceso debe ser una actividad separada de la certificación de culminación de la educación secundaria. Japón tiene un examen nacional estandarizado de ingreso a la universidad, mientras que el ingreso a la educación superior en la República de Corea se basa en los registros de calificaciones escolares, la participación en actividades extramuros, y los puntajes de los exámenes de admisión estandarizados a nivel nacional.²⁵ Suecia también tiene un examen de admisión a la universidad, pero a diferencia de Japón y la República de Corea no es esencial que los estudiantes presenten este examen con el para obtener la admisión.

La Tabla 8.2 explica con detalle el equilibrio entre la evaluación externa e interna de 16 jurisdicciones. Aunque la primera columna se titula “principalmente mediante la evaluación externa”, Irlanda representa un extremo ya que ninguna de las evaluaciones basadas en el registro escolar contribuye a las calificaciones y todas las evaluaciones son externas. En el otro extremo se encuentra Japón, que no tiene sistemas nacionales de evaluación formales para los estudiantes en la enseñanza obligatoria, y la obtención del Certificado de Graduación de Educación Media Superior se basa en gran medida en la evaluación de los docentes sin moderación externa. Sin embargo, los acuerdos para la mayoría de las jurisdicciones, en palabras del autor, “podrían ser concebidos como moderadamente a favor de la evaluación interna o externa, o con la posibilidad de utilizar sistemas mixtos”.²⁶ Esta observación pone de relieve una vez más la dificultad de clasificar los sistemas. Centrarse en los exámenes también ayuda a mostrar que el *locus* de control real sobre los procesos educativos puede estar oculto. Los exámenes realmente son una determinante importante de los planes de estudio escolares (a diferencia de lo previsto oficialmente): donde hay una divergencia entre lo que se enseña y lo que se evalúa, los estudiantes generalmente prestan mayor atención a lo que se evalúa.

Tabla 8.2. Categorización de los países que utilizan principalmente evaluación externa o interna de calificaciones de culminación para estudios secundarios.

UTILIZANDO PRINCIPALMENTE EVALUACIONES EXTERNAS	UTILIZANDO PRINCIPALMENTE EVALUACIONES INTERNAS
Dinamarca	Japón
Estonia	República de Corea
Grecia	Australia
Irlanda	España
Latvia	Suiza
Holanda	Turquía
Polonia	
Eslovenia	
Inglaterra	

Fuente: Andrew Boyle, *El Reglamento de Exámenes y calificaciones: un Estudio Internacional* (Londres: Oficina de las Calificaciones y Exámenes Regulador, 2008), p. 30.

Control de los libros de texto

La homogeneidad y la diversidad de las políticas de los libros de texto, se pueden ilustrar mediante la comparación de los patrones de cuatro partes de Asia oriental, patrones que en sí mismos tienen mucho en común, pero que también muestran grandes diferencias. El siguiente relato se centra en la China Continental, Taiwán, Hong Kong y Macao. Los cuatro países están habitados principalmente por personas de origen chino, y sus culturas dominantes tienen raíces confucianas. Uno tiene un gobierno comunista, mientras que los otros tres tienen gobiernos capitalistas. Hong Kong y Macao comparten historias de colonización por parte de potencias europeas, pero, a pesar de esta similitud, tienen diferencias significativas en la naturaleza de la oferta educativa.

El gobierno de China –principalmente con el fin de difundir la ideología oficial del comunismo– mantuvo durante algún un estricto control sobre los planes de estudio y los libros de texto. Poco después de la fundación de la República Popular en 1949, el gobierno decidió que sólo un conjunto básico de libros de texto publicados en Beijing por la Editorial Educación Popular, sería permitido para el uso en las escuelas. Después de 1985, sin embargo, el gobierno central permitió un aumento de la diversificación en la producción y el contenido de los libros de texto. Este cambio fue reflejo de la introducción de una economía de mercado y del aumento de la tolerancia y el pluralismo tanto en los sectores económicos como sociales. La flexibilización del control comenzó con Shanghai, seguido por otras zonas costeras económicamente avanzadas y luego por otras regiones.²⁷

Taiwán contrasta con la China continental en muchos aspectos de la ideología política. Obviamente, mientras que China se convirtió en una sociedad comunista después de la revolución de 1949, Taiwán siguió siendo una sociedad capitalista, fuertemente antagónica a la política de cambios en el continente. Pero a pesar de estas diferencias ideológicas, las autoridades taiwanesas estaban tan interesadas como sus contrapartes de China Continental en controlar el contenido del plan de estudios. Una reforma de

2001, implementada posteriormente en 2007, dio autonomía a las escuelas para diseñar su propia curricula.²⁸ Antes de este cambio, los libros de texto eran estandarizados y publicados por el Instituto Nacional de Compilación y Traducción. Los objetivos oficiales para la educación primaria incluían inculcar el patriotismo y el anticomunismo, y los libros de texto eran vistos como un vehículo importante para la consecución de estos objetivos.²⁹

Hong Kong, otra sociedad con grandes tradiciones capitalistas, fue una colonia británica entre 1842 y 1997. Como era de esperar, las autoridades coloniales también estaban preocupadas sobre el contenido de los libros de texto y, en particular, sobre hasta qué punto tales libros podrían difundir ideas que entraran en conflicto con las promovidas por el gobierno. Sin embargo, las políticas del gobierno colonial de Hong Kong no eran tan rígidas como las de China o Taiwán. Las autoridades sólo permitían a las escuelas usar los libros que habían sido colocados en una lista oficial, pero las escuelas podían elegir libros producidos por editores independientes y vendidos en el mercado.³⁰

Macao proporciona otro modelo. Al igual que Hong Kong, Macao fue una colonia de una potencia europea, pero la administración de Macao era mucho más liberal que la de Hong Kong. Macao se convirtió en colonia portuguesa en 1557 y se mantuvo bajo la administración portuguesa durante más de cuatro siglos. En 1987, los gobiernos de Portugal y China acordaron que la soberanía sobre Macao volvería a China en 1999, dos años después de la transición de Hong Kong. Esta iniciativa política fue la causa de algunos cambios en el sistema educativo, pero las escuelas tenían libertad plena para decidir qué libros de texto del mercado deseaban usar. El gobierno de Macao no producía ningún libro de texto para las escuelas, y la falta de controles resultó en una diversidad considerable de lo que se enseñaba en las diferentes instituciones.³¹

Este conjunto de ejemplos demuestra, por un lado, que sistemas administrativos similares se pueden encontrar en diferentes entornos políticos, y por otro, que diferentes sistemas administrativos se pueden encontrar en entornos políticos similares. Tanto los gobiernos de la parte continental de China como los de Taiwan, ejercieron un estricto control sobre los libros de texto, aunque uno era comunista y el otro capitalista. El cambio de China

continental hacia una economía de mercado, fue acompañada por una flexibilización del control y, en ese momento, contrastó con Taiwán que siempre había tenido una economía de mercado, aunque a sus escuelas nunca se les había permitido la libertad de elegir los libros de texto. Hong Kong y Macao eran dos colonias de potencias europeas, pero el gobierno colonial en Hong Kong sólo permitía a las escuelas a usar los libros que habían sido controlados, mientras que el gobierno colonial en Macao había adoptado una política de completo “dejar hacer”. La diferencia en este caso, en parte refleja la importancia de las colonias para las autoridades metropolitanas. Hong Kong era una colonia numerosa, por lo que el gobierno británico estaba ansioso por mantener su estabilidad; Macao era una pequeña colonia que había sido importante para el imperio portugués hasta el siglo XIX, pero posteriormente su importancia disminuyó. El resultado fue evidente: negligencia en todos los sectores, incluido el de la educación.

Control de las Universidades

En cuanto a las relaciones entre los gobiernos y las universidades, se pueden identificar dos modelos principales.³² El primero, es el modelo de control del Estado que, históricamente, puede ser ejemplificado por los sistemas de educación superior de Europa continental y, en particular, por el de Francia. Estos sistemas fueron creados por el Estado y han sido casi completamente financiados por el mismo. Al menos formalmente, el Estado ha controlado casi todos los aspectos de la dinámica de estos sistemas de educación superior. Los ministerios nacionales de educación han regulado las condiciones de acceso, los planes de estudio, los requisitos de grado, los exámenes, y el nombramiento y remuneración del personal académico. Uno de los objetivos de esta detallada regulación gubernamental es la homologación de títulos nacionales, que en varios países son otorgados por el Estado y no por las propias universidades.

En este modelo, el poder del Estado se combina con una fuerte autoridad a nivel de profesores de alto nivel. Estos últimos mantienen un considerable poder colegiado dentro de las facultades y las instituciones. Por tanto, este modelo se caracteriza por una tope fuerte (el Estado), un nivel medio débil

(la administración institucional), y un fondo fuerte (los profesores de alto rango).

Esto contrasta con el modelo de supervisión de Estado que había en los Estados Unidos y en el Reino Unido hasta hace poco, así como en muchas antiguas colonias británicas. En este modelo, los profesores de alto rango tienen poderes fuertes, mientras que los administradores de la institución tienen un papel modesto al igual que el Estado. Cada institución recluta a sus propios estudiantes, contrata a su propio personal, y determina su propio plan de estudios.

Muchos sistemas influenciados por el Reino Unido tienen cuerpos de reducción según el modelo del Comité de Becas de la Universidad, que operó en el Reino Unido desde 1919 hasta 1988. La Tabla 8.3 resume la información sobre los organismos de reducción de nueve países. Aunque la tabla muestra una variación en sus funciones, los órganos típicamente de enlace entre las instituciones y el gobierno buscan, por un lado, respetar la autonomía institucional, pero, por otro lado, intentan asegurar la rendición de cuentas con relación al uso de los recursos públicos. También el modelo de Estado modelo es un sistema como el de Filipinas, que tiene un gran número de instituciones que son privadas pero que en cierta medida son reguladas por el Estado.

Tabla 8.3. Funciones de los órganos de reducción de financiamiento en nueve países

	CANADÁ	HONG KONG	INDIA	KENIA	NIGERIA	SUR ÁFRICA	SRI LANKA	INGLATERRA	ZIMBAWUE
Planificación estratégica	X	X	X	X	X	X	X		X
Política de Análisis y Resolución de Problemas	X	X		X	X		X	X	
Definición de Misiones de Instituciones de Educación Superior	X			X	X				
Revisión de Programas Académicos	X			X	X	X			

Desarrollo Presupuesto / financiación asesoramiento / asignación	X		X	X	X	X	X	X	X
Administración del Programa				X	X	X		X	
Monitoreo / rendición de cuentas	X	X		X	X	X	X	X	
Control de calidad / revisión de normas		X	X	X	X	X	X		X
Decisión del número total de estudiantes admitidos	X		X			X	X		

Fuente: John Fielden, *Tendencias globales en el gobierno universitario* (Washington, DC: Banco Mundial, 2008), p. 10.

Durante la década de 2000, hubo un número creciente de gobiernos que pasaron del modelo de control al modelo de supervisión.³³ Muchos consideraron que el modelo de supervisión sería más fácil y permitiría estimular los tipos de innovación dentro de las instituciones que se consideraban necesarios para hacer frente a la rápida evolución de las circunstancias. Las reformas en Chile, Argentina, y China se orientaron hacia este modelo. Sin embargo, el modelo de control estatal también puede tener sus ventajas, y otros sistemas de educación superior, por ejemplo, en varios momentos de la historia, en Kenia, Uganda y Ghana se ha avanzado en esa dirección. Las razones de este contra-movimiento incluyen el deseo del gobierno de controlar la salida de recursos humanos de alto nivel, restringir las amenazas políticas de las universidades, y contener la presión sobre los recursos a través de un sistema relativamente elitista. En relación con la última de estas razones, los movimientos en el Reino Unido son instructivos. En ese país el Comité de Becas Universitarias (UGC) fue reemplazado en 1988 por un Consejo de Financiamiento Universitario (UFC) a través del cual el gobierno podía tener un control mucho más directo.³⁴ Esta fue una forma de centralización funcional que permitía al gobierno requerir instituciones para exigir resultados en materia de investigación y calidad de la enseñanza.

Al mismo tiempo, los gobiernos deben reconocer que la educación superior se ha incrementado a través de las fronteras. La educación en línea es cada vez más común, como lo son los campus de las universidades

extranjeras. Por lo tanto, los gobiernos tienen que considerar a proveedores extranjeros, así como a los proveedores nacionales y la regulación de tales proveedores constituye un gran reto.³⁵

Implicaciones para la eficiencia

Como se señaló anteriormente, en muchas circunstancias el argumento de la eficiencia pueden ser usado para apoyar tanto la centralización como la descentralización. Estos puntos merecen una elaboración que permita identificar los tipos de factores que intervienen.

Las experiencias de Papua Nueva Guinea son un buen punto de partida para la discusión.³⁶ En 1977, el gobierno de Papua Nueva Guinea puso en marcha un importante plan de devolución territorial para los diecinueve gobiernos provinciales de nueva creación. La reforma no estaba exenta de críticas. Por ejemplo, en 1978, el líder de la oposición destacó los costos de un aumento en el número de políticos a nivel provincial:

Papua Nueva Guinea debe tener más de 600 políticos pagados. Tenemos tres millones personas. Australia cuenta con unos 600 políticos pagados, y tiene 14 millones de personas. A Australia le tomó casi 100 años desarrollar la etapa donde ya cuenta con 600 políticos. A nosotros nos ha llevado tres años. Gran Bretaña, que tiene una población de 40 millones, tiene casi la misma cantidad de políticos que Papúa Nueva Guinea. ¿Alguien cree en serio que un país en desarrollo como Papua Nueva Guinea puede financiar esa gran cantidad de gobierno?³⁷

Sin embargo, la reforma siguió adelante. Los gobiernos provinciales se formaron con responsabilidades sustanciales en la mayoría de los sectores, entre ellos la educación –cada uno tenían incluso un ministerio de educación provincial.

Uno de los resultados de la reforma fue una expansión masiva de la burocracia. Esto fue especialmente visible en el ámbito provincial, pero también se hizo evidente en el ámbito nacional, ya que se requirió más personal para la coordinación y la formación. En una provincia entre 1977

y 1983, la matrícula escolar primaria se expandió en un 15% y la inscripción en la escuela secundaria en un 7%, pero el número de funcionarios administrativos de alto nivel se expandió un 208%. La provincia más pequeña tenía 25.000 personas (que en otros lugares habría sido equivalente al tamaño de una pequeña ciudad), pero adquirió sin embargo una burocracia con los mismos componentes principales de las demás provincias. Por otra parte, en esta fase de su desarrollo, Papua Nueva Guinea tenía un gran déficit de personal calificado. Dadas estas circunstancias, no debe sorprender que la reforma encontrara grandes problemas y que en los años 1990 y 2000 ésta fuera revertida por etapas.

Sin embargo, otros tipos de descentralización pueden aumentar la eficiencia. Entre ellos, los proyectos de gestión basados en la escuela, como los puestos en marcha en Australia, Inglaterra, y Nueva Zelanda. Las características típicas de estos proyectos incluyen la competencia de instituciones para alumnos y profesores, y la asignación de subsidios en bloque a nivel de la escuela que permite a los directores y a otros administradores cambiar entre categorías presupuestarias de acuerdo a las necesidades y prioridades. La mayoría de los planes también permiten que algunos fondos sean retenidos de un año a otro, lo que da un incentivo a los administradores a nivel de escuela para ahorrar dinero en lugar de simplemente desembolsar todos los excedentes hacia el final del año fiscal. Las evaluaciones han mostrado un aumento del estrés personal a nivel de la escuela, y los críticos han afirmado que algunos de los objetivos pedagógicos de sus directores han sido subsumidos por las exigencias del “gerencialismo”.³⁸ Sin embargo, parece que en general las reformas han dado lugar a una mayor conciencia de los costes y de las formas de mejorar la eficiencia.

Otro asunto relacionado con la eficiencia, es la necesidad de coordinación en sistemas descentralizados. Esto puede consumir mucho tiempo, así como mano de obra. El modelo suizo ha sido descrito como el que permite una mayor eficiencia, porque existen vínculos estrechos entre la gente y su sistema educativo.³⁹ La respuesta de los defensores de la descentralización podría ser que los cambios, aunque lentos, son más propensos a ser sólidos, porque deben basarse en la aceptación general. Este punto de vista implica que la velocidad del cambio es sólo un indicador de la eficiencia y que la

eficacia del cambio se debe incluir como otro indicador. El ejemplo indica una vez más la complejidad de la materia y de las implicaciones de la reforma administrativa.

Implicaciones de las desigualdades sociales

En general, es probable que la descentralización permita y quizás aliene las desigualdades sociales. Por el contrario, la centralización proporciona un mecanismo para reducir las desigualdades, pero si ese es el mecanismo a utilizar, realmente depende de los objetivos y de la fuerza de voluntad del ápice del sistema. Los siguientes comentarios se centrarán en las desigualdades geográficamente distribuidas y en las desigualdades socio-económicas dentro de poblaciones particulares.

En cuanto a las disparidades geográficas, el debate puede comenzar con la transferencia de competencias a nivel provincial o estatal. Estas transferencias permiten que los órganos sub-nacionales puedan determinar la naturaleza y la dirección del desarrollo. Algunos organismos son propensos a ser más activos que otros, en cuyo caso las disparidades regionales en la cantidad y/o calidad de la educación se incrementarán. Más abajo en la jerarquía espacial, el mismo punto se aplicaría a los distritos y a las escuelas particulares. La transferencia no suele ser sólo una cuestión de toma de decisiones, sino también de asignación de recursos. Los sistemas altamente descentralizados comúnmente permiten a los organismos sub-nacionales retener la mayor parte o la totalidad de los recursos que se generan. Dado que las comunidades prósperas pueden permitirse una mejor calidad y/o mayores cantidades de educación, las disparidades siguen siendo grandes o incluso se ensanchan.

Para ampliar el ejemplo anterior, una parte importante del paquete de transferencias en Papua Nueva Guinea, fue la disposición de los gobiernos provinciales a retener una mayor proporción de los ingresos generados localmente de lo que antes se permitía. El gobierno nacional controlaba la ayuda externa y otros ingresos, y a través de este mecanismo logró mejorar algunas disparidades. Sin embargo, el gobierno nacional no fue capaz de hacer una

indemnización completa de los desequilibrios estructurales creados por el marco de transferencias.⁴⁰

Las estructuras administrativas también han creado grandes desequilibrios en los Estados Unidos, tanto dentro como entre los estados. La Constitución de EE.UU. no da un rol educativo directo al gobierno federal, aunque los incrementos de los fondos federales, de hecho, se han asignado a la educación de los grupos desfavorecidos. Dentro de los estados, el problema es que algunos distritos escolares son capaces de movilizar recursos para la educación con mayor facilidad que otros, gracias a los impuestos de propiedad y de otras fuentes. Desde una perspectiva histórica, la Tabla 8.4 muestra un equilibrio cambiante entre las autoridades federales, estatales y el financiamiento local para la educación primaria y secundaria. Mientras que en 1919-1920 el grueso de los ingresos provino del ámbito local, para el 2008-2009 los ingresos del gobierno federal y estatal fueron más prominentes. Esto demostró la existencia de un mecanismo que permitía reducir algunos desequilibrios, aunque las diferencias se mantuvieron hasta el punto de que en el período 2008-2009, la mediana por ingreso por alumno era 19.811 dólares americanos, en comparación con sólo 8.929 dólares americanos en Utah.

Las desigualdades también se pueden exacerbar en los grupos socioeconómicos. Por ejemplo, la literatura sobre el financiamiento comunitario de la educación, señala que las comunidades más ricas son más proclives y más capaces de involucrarse en proyectos de autoayuda que las comunidades pobres.⁴¹

Tabla 8.4. Las fuentes de ingresos para las escuelas públicas básicas y escuelas secundarias de Estados Unidos (Porcentaje)

AÑO ESCOLAR	FEDERALES	ESTATALES	LOCALES
1919-1920	0,3	16,5	83,2
1929-1930	0,4	16,9	82,7
1939-1940	1,8	30,3	68,0
1949-1950	2,9	39,8	57,3
1959-1960	4,4	39,1	56,5

1969-1970	8,0	39,9	52,1
1979-1980	9,8	46,8	43,4
1989-1990	6,1	47,1	46,8
1999-2000	7,3	49,5	43,2
2008-2009	9,5	46,7	43,8

Fuentes: *Recopilación de Estadísticas de Educación* (Washington, DC: National Centro para Estadísticas de la Educación, 2010). Descargado 22 de enero 2012 de http://nces.ed.gov/programs/digest/d10/tables/dt10_180.Asp?referrer=lista

En Zimbabue, por ejemplo, la política de descentralización a nivel de la comunidad ha permitido segmentos favorecidos que retienen su ventaja. Como señaló Maravanyika:

Las escuelas en las antiguas zonas de blancos establecieron Acuerdos de Gestión con el gobierno. Estos acuerdos permitieron que los Comités de Gestión se impusieran sobre los padres para que las escuelas pudiesen comprar material escolar adicional y otros recursos para la enseñanza o contratar personal adicional para reducir la tasa profesor/alumno estipulada por el gobierno que era considerada muy alta por algunos padres blancos para una enseñanza eficaz, o también para introducir materias especializadas, tales como música y computación que no estaban cubiertas por el gobierno.⁴²

Las grandes cantidades cobradas por los comités de dirección de estas escuelas estaban generalmente fuera del alcance de los padres negros ordinarios, y el sistema, por lo tanto, perpetuaba las desigualdades raciales y socioeconómicas.

En un contexto muy diferente, un proceso similar se hizo en la ciudad de Nueva York. En este caso, las reformas se encaminaron a descentralizar la toma de decisiones a nivel de la comunidad con la idea de que las juntas comunitarias se sensibilizaran a las necesidades inmediatas de padres y estudiantes. Sin embargo, la política de muchas comunidades demostró ser tan insurgente como la política de toda la ciudad, y cuando los insurgentes

asumieron el control, fueron excluyentes al máximo en sus políticas y prácticas hacia las minorías. Como observó Elmore:

*Ser un afro-americano en el Este de Harlem, donde la política comunitaria es efectivamente dominada por puertorriqueños hispanos, es ser una minoría aún más pequeña que lo que un afro-estadounidense sería en la ciudad.*⁴³

Y agregó:

*Decir, entonces, que la creación de instituciones más pequeñas que están más cerca de “la gente” es tan frecuente como para no sustituir el sentimiento democrático de su análisis. . . . No existe una presunción absoluta de que “el pueblo” en un nivel sea más sabio, más informado, o mejor equipado para tomar decisiones que “el pueblo” en cualquier otro nivel, la única presunción es que los intereses insurgentes ejercerán influencias diferentes en diferentes niveles de agregación.*⁴⁴

Tomando reformas del tipo contrario, hay por supuesto más margen para que las autoridades centralizadas supervisen las situaciones y para redistribuir los recursos a los más necesitados. Este puede suceder, y ha sido uno de los argumentos utilizados para apoyar la centralización en países tan diferentes como Malta y China. Sin embargo, mucho depende de las intenciones de aquellos que ostentan el poder; por supuesto los regímenes centralizados no son necesariamente más sensibles a las necesidades de los grupos desfavorecidos.

Condiciones previas y sistemas de aportes para reformas administrativas

La literatura sobre la reforma administrativa presta mucha más atención a los medios para lograr una descentralización efectiva, que a los medios para lograr una centralización efectiva.⁴⁵ Esto probablemente refleje los juicios de valor de los individuos y de las organizaciones productoras de esa literatura, aunque también puede reflejar la percepción de que la descentralización es más difícil de lograr que la centralización. Como se han señalado en los

ejemplos de este capítulo, en algunos casos la centralización es más deseable que la descentralización, y no debería asumirse que la centralización puede lograrse simplemente mediante la emisión de decretos.

Prawda se centra en las lecciones aprendidas de los esfuerzos de descentralización en la educación en América Latina.⁴⁶ Presentó siete lecciones, algunas de las cuales presumiblemente también se aplican a los intentos de centralización. El sugiere que una descentralización exitosa, requiere lo siguiente:

1. pleno compromiso político de los líderes a nivel nacional, regional, provincial, municipal y local;
2. un modelo que permita abordar el tema de cuál de las funciones y responsabilidades educativas podrían ser más eficientes y efectivamente entregadas al nivel central, a unidades gubernamentales descentralizada más pequeñas, y/o al sector privado, y la definición explícita del grado de responsabilidad de los distintos actores;
3. una estrategia de ejecución y su correspondiente cronograma;
4. manuales operativos y procedimientos claros;
5. la formación continua de los niveles de competencia que se destinan a nivel central y a las unidades del gobierno descentralizado;
6. indicadores de resultados pertinentes para controlar de forma continua, a través de un sistema de información de gestión por parte de los responsables políticos y altos funcionarios del Gobierno, y
7. recursos financieros, humanos y físicos adecuados para sostener el proceso.

En cuanto a las reformas del tipo contrario, la mayoría de los analistas considerarían entre los requisitos más importantes para la centralización, el de tener un compromiso pleno de liderazgo central, y la aquiescencia en los niveles inferiores. Las preguntas acerca de la capacidad pueden ser tan relevantes para las iniciativas de centralización como para las de descentralización, ya que ambas pueden colapsar si no pueden entregar los beneficios prometidos.

No aparece en la lista de Prawda una campaña de relaciones públicas que explique la necesidad de la reforma, lo que sería igualmente valioso para las reformas de centralización y descentralización. Aliada a una campaña de este tipo, estaría la necesidad de asegurar la cooperación de los sindicatos de docentes y grupos similares.

También es importante en todas las reformas el elemento tiempo. Las exigencias de las fuerzas políticas a veces requieren resultados antes de que las reformas hayan tenido tiempo para ser plenamente eficaces. Esta es una de las razones que motivan los giros evidentes que se dan en algunos países cuando pasan de la centralización a la descentralización y viceversa. Prawda señala que los primeros logros de descentralización en México y Chile, surgieron sólo cinco años después del lanzamiento de las reformas.⁴⁷ Sin embargo, dicho período puede ser demasiado largo para muchos regímenes políticos. Entre 1991 y 2000 la duración promedio del servicio de los Ministros de Educación en América Latina era 2,81 años.⁴⁸

Conclusión

El contexto político de las reformas es uno de los puntos más merecedores de atención. Aunque, a menudo, la centralización y la descentralización son justificadas oficialmente por criterios técnicos, los factores políticos suelen ser los más importantes.⁴⁹ La centralización y la descentralización se aplican sobre asuntos de control, sobre la distribución de los recursos, sobre el sector de la educación, sobre el acceso a las oportunidades que pueden influir fundamentalmente en la calidad de vida tanto de los individuos como de los grupos sociales.

Para los estudiosos que están más preocupados por el análisis desapasionado que por la manipulación de variables, la primera tarea en cualquier revisión de la centralización o la descentralización, es identificar con precisión qué se entiende por los términos utilizados en cada caso. Este capítulo ha demostrado que las palabras “centralización” y “descentralización” pueden tener muchos significados diferentes. No sólo los términos son vagos, sino que incluso tienen significados contradictorios dependiendo de las circunstancias y de las perspectivas de las personas que los analizan. La desconcentración, por ejemplo, puede parecer una forma de descentralización cuando es vista desde el ministerio central, pero puede ser un mecanismo para ejercer un control más estricto sobre la periferia y por lo tanto puede ser visto como una forma de centralización por aquellos que están en la periferia. Del mismo modo, la división de un único ministerio en dos partes puede parecer descentralizador desde la perspectiva de aquellos que están estrechamente involucrados, pero también puede parecer que hay poca diferencia para quienes están más distantes. Aunque los intentos de empoderar a las comunidades locales pueden parecer loables intentos de descentralización,

el hecho es que tales comunidades pudieran estar dominadas por las élites insurgentes, puede hacer sentir a otros grupos tan marginados como antes.

También es importante destacar las evaluaciones más bien parcas sobre el impacto de las reformas estructurales en la enseñanza y el aprendizaje en las aulas. La revisión realizada por Tyack sobre debates y cambio de patrones de control en los Estados Unidos, lo llevó a concluir que “las reformas de gobernabilidad han estado desconectadas en su mayoría de lo que aprenden los estudiantes”.⁵⁰ Una opinión similar ha sido presentada por Elmore:

*Cualquiera que sea la política de la centralización y la descentralización “sobre” la educación estadounidense... no es fundamentalmente o directamente sobre la enseñanza y el aprendizaje. Esta desconexión entre la reforma estructural y la tecnología base de la educación significa que las grandes reformas puede salpicar el sistema educativo, por el consumo de grandes cantidades de escasos recursos—dinero, tiempo, energía de los padres, maestros y administradores, el capital político de funcionarios electos—sin tener ningún efecto perceptible sobre lo que los estudiantes realmente aprenden en la escuela.*⁵¹

Aunque los analistas en otras partes del mundo reconocerían el empuje de estos puntos, sería una exageración sugerir que los cambios en el *locus* de control, no afectan la vida en las aulas. Ciertamente, las reformas no pueden estar vinculadas fundamentalmente o directamente a la enseñanza y el aprendizaje, pero muchas reformas han tenido un impacto notable en los planes de estudio de las escuelas y en el acceso a la educación por los distintos grupos. De hecho, es principalmente por esta razón que las batallas por el control de la educación son tan intensas.

Como se señaló al comienzo de este capítulo, el análisis comparado puede destacar las ventajas y las desventajas de los diferentes modelos de gobierno. También puede mejorar la comprensión de las razones que conllevan a algunas sociedades y sistemas a tener formas particulares y a moverse en ciertas direcciones; y para los políticos y administradores involucrados en las reformas, el estudio comparado puede mostrar la necesidad de ciertas condiciones previas y de ciertos sistemas de apoyo. Sin embargo, es imposible llegar a una única receta que pueda ser apropiada para todos

los países. Las sociedades con valores democráticos fuertemente arraigados y poblaciones bien educadas, son más propensas que otras a demandar sistemas descentralizados y a hacerlos funcionar. Pero incluso ésta es una generalización que no se mantiene en todos los casos. El futuro, como el pasado, es probable que traiga cambios constantes en las formas de gobierno en todos los lugares del mundo. Algunos de estos cambios serán centralizadores y, sin embargo, otros serán tanto centralizadores como descentralizadores al mismo tiempo. Esto no tiene por qué ser motivo de desconcierto o desesperación. Más bien, debe ser tomado como parte de la siempre presente dinámica de la actividad humana.

Notas

- 1 Véase, por ejemplo, Christopher Bjork ed. *Educational Decentralization: Asian Experiences and Conceptual Contributions* (Dordrecht: Springer, 2006); Holger Daun y Petroula Siminou “Decentralisation and Market Mechanisms in Education: Examples from Six European Countries,” in *Decentralisation, School-Based Management, and Policy*, eds. Joseph Zajda y David T. Gamage (Dordrecht: Springer, 2009), 77-101; N. V. Varghese, “State Is the Problem and State Is the Solution: Changing Orientations in Educational Planning” in *Directions in Educational Planning: International Experiences and Perspectives*, eds. Marca Bray y N. V. Varghese (París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2011), 89-108.
- 2 Véase, por ejemplo, Joseph Zajda ed. *Decentralisation and Privatisation in Education: The Role of the State* (Dordrecht: Springer, 2006).
- 3 E. Mark Hanson, “Democratization and Decentralization in Colombian Education”, in *Comparative Perspectives on the Role of Education in Democratization. Part I: Transitional States and States of Transition*, eds. Noel F. McGinn y Erwin H. Epstein (Frankfurt am Principal: Peter Lang, 1999), 143-203.
- 4 Carlos Ornelas, “The Politics of Privatisation, Decentralisation and Education Reform in Mexico”, in *Decentralisation and Privatisation in Education: The Role of the State*, ed. Joseph Zajda (Dordrecht: Springer, 2006), 207-28.

- 5 Hans N. Weiler, "Control versus Legitimation: The Politics of Ambivalence", in *Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise?* eds. Jane Hannaway y Martin Carnoy (San Francisco: Jossey-Bass, 1993), 65.
- 6 David Tyack, "School Governance in the United States: Historical Puzzles and Anomalies", in *Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise?* eds. Jane Hannaway y Martin Carnoy (San Francisco: Jossey-Bass, 1993), 3.
- 7 Nick Adnett y Peter Davies, "Schooling Reforms in England: From Quasi-markets to Co-opetition?" *Journal of Education Policy* 18, no. 4 (2003), 393-406; Daun y Siminou, 83-86.
- 8 UNESCO, *Decentralization in Education: National Policies and Practices* (París: UNESCO, 2005), 17-20; Macleans Geo-Jaja, "Educational Decentralization, Public Spending, and Social Justice in Nigeria," in *Education and Social Justice*, eds. Joseph Zajda, Suzanne Majhanovich, Val Rust, y Elvira Martín Sabina (Dordrecht: Springer, 2006), 122; Candy Lugaz y Anton De Grauwe, *Schooling and Decentralization: Patterns and Policy Implications in Francophone West Africa* (París: Instituto Internacional de la UNESCO para la Planificación Educativa, 2010).
- 9 Clive R. Belfield y Henry M. Levin, *Educational Privatization: Causes, Consequences and Planning Implications* (París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2002).
- 10 Mark Bray, *Educational Planning in a Decentralised System: The Papua New Guinean Experience* (Waigani: Universidad de Papua Nueva Guinea Press; Sydney: Sydney University Press, 1984); Charles Hawksley, "Papua New Guinea at Thirty: Late Decolonisation and the Political Economy of Nation-building", *Third World Quarterly* 27, no. 1 (2006), 161-73.
- 11 Mark Bray y Jiang Kai, "Educación Comparada: Enfoques y Métodos", eds. Mark Bray, Bob Adamson, y Mark Mason (Hong Kong: Centro de Investigación en Educación Comparada de la Universidad de Hong Kong, y Dordrecht: Springer, 2007), 138-41; David Phillips ed., *The Education Systems of the United Kingdom* (Oxford.: Symposium Books, 2000).

- 12 Iwan Barakay y Ben Lockwood, "Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons," *Journal of Public Economics* 91, nos. 5-6 (2007), 1197-1218; GM Hega, "Regional Identity, Language and Education Policy in Switzerland," *Compare: A Journal of Comparative Education* 31, no. 2 (2001), 205-23.
- 13 Ibtisam Abu-Duhou *School-based Management*, (París: Instituto Internacional de la UNESCO Planificación Educativa, 1999), Brian Caldwell, "Centralisation and Decentralisation in Education: A New Dimension to Policy", eds. Joseph Zajda y David T. Gamage (Dordrecht: Springer, 2009), 53-66; Anton De Grauwe, "Improving the Quality of Education through School-based Management: Learning from International Experiences," *International Review of Education* 51, no. 4 (2005), 269-87.
- 14 Government of New Zealand, *Tomorrow's Schools: The Reform of Education Administration in New Zealand* (Wellington: Imprenta del Gobierno, 1988).
- 15 Brian Caldwell, "Decentralisation and the Self-Managing School", in *International Handbook of Educational Research in the Asia-Pacific Region* eds. John P. Keeves y Ryo Watanabe (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003), 931-44.
- 16 Julián Luengo, Diego Sevilla, y Mónica Torres, "From Centralism to Decentralization: The Recent Transformation of the Spanish Education System." *European Education* 37, No. 1 (2005), 46-61.
- 17 NV Varghese, "Decentralisation of Educational Planning in India," *International Journal of Educational Development* 16, no. 4 (1996), 355-65; M. V. Mukundan y Mark Bray, "The Decentralisation of Education in Kerala State, India: Rhetoric and Reality," in *Decentralisation and Privatisation in Education: The Role of the State*, ed. Joseph Zajda (Dordrecht: Springer, 2006), 111-31.
- 18 Véase, por ejemplo, Paul Morris, *The Hong Kong School Curriculum: Development, Issues, and Policies* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1996), 91-95.
- 19 Ver Mark Bray y Ramsey Koo, eds, *Education and Society in Hong Kong and Macao: Comparative Perspectives on Continuity and Change* (Hong Kong: Centro de Investigaciones de Educación Comparada de la Universidad de Hong Kong de 2004, y Dordrecht: Springer,

- 2005); Bob Adamson y Paul Morris, *Curriculum, Schooling and Society in Hong Kong* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2010).
- 20 David Turner, "Privatisation, Decentralisation and Education in the United Kingdom: The Role of the State," in *Decentralisation and Privatisation in Education: The Role of the State*, ed. Joseph Zajda (Dordrecht: Springer, 2006), 97-107.
- 21 Molly N. N. Lee, "Centralized Decentralization in Malaysia," in Christopher Bjork ed. *Educational Decentralization: Asian Experiences and Conceptual Contributions* (Dordrecht: Springer, 2006), 149-58.
- 22 John N. Hawkins, "Privatisation, Decentralisation and Education in the United Kingdom: The Role of the State," in *Decentralisation and Privatisation in Education: The Role of the State* ed. Christopher Bjork (Dordrecht: Springer, 2006), 27-41.
- 23 David Chapman, *Management and Efficiency in Education: Goals and Strategies* (Hong Kong: Centro de Investigación de Educación Comparada de la Universidad de Hong Kong y Manila: Banco Asiático de Desarrollo, 2004); Vitalis Chikoko, "Educational Decentralisation in Zimbabwe and Malawi: A Study of Decisional Location and Process," *Revista Internacional de la Educación Desarrollo*, 29, no. 3 (2009), 201-11.
- 24 <http://www.edexcel.com/Aboutus/who-we-are/our-history/Pages/Ourhistory.aspx>, consultado 08 de enero 2012.
- 25 Andrew Boyle, *The Regulation of Examinations and Qualifications: An International Study* (Londres: Oficina de las Cualificaciones y Exámenes Regulator, 2008), 24.
- 26 Boyle, *Examinations and Qualifications*, 30.
- 27 Qi, Tingting, "¿Moving Toward Decentralization? Changing Education Governance in China after 1985," in *The Impact and Transformation of Education Policy in China*, eds. Alejandro W. Wiseman y Huang Tiedan (Londres: Emerald Group Publishing, 2011), 19-41; Zhang, de Xiangyang, "New Curriculum Reform and Basic Education Experiment," in *China's Education Bluebook*, ed. Yang, Dongping (Beijing: Higher Education Press, 2004), 226-51.

- 28 William Yat Wai Lo, "Educational Decentralization and its Implications for Governance: Explaining the Differences in the Four Asian Newly Industrialized Economies", *Comparada: Revista de Educación Comparada*, 40.no 1 (2010), 7.
- 29 Yi Rong - Young, "Taiwán", in *Education and Development in East Asia*, eds. Paul Morrissey Anthony Sweeting (New York: Garland, 1995), 120.
- 30 JYC Lo, "Curriculum Reform," in *Education and Society in Hong Kong and Macao: Comparative Perspectives on Continuity and Change*, eds. Mark Bray y Ramsey Koo (Hong Kong: Centro de Investigación de Educación Comparada de la Universidad de Hong Kong, 2004, y Dordrecht: Springer, 2005), 161-74.
- 31 Mark Bray y Kwok Chun Tang, "Building and Diversifying Education Systems: Evolving Patterns and Contrasting Trends in Hong Kong and Macau," in *Educational Decentralization: Asian Experiences and Conceptual Contributions*, ed. Christopher Bjork (Dordrecht: Springer, 2006), 71-95.
- 32 John Fielden, *Global Trends in University Governance* (Washington, DC: The WorldBank, 2008), 2; de Guy Neave y Frans van Vught, "Government and Higher Education in Developing Nations: A Conceptual Framework," in *Government and Higher Education Relationships across Three Continents: The Winds of Change*, ed. De Guy Neave y Frans van Vught (Oxford: Pergamon Press, 1994), 9-11; N. V. Varghese, *Higher Education Reforms: Institutional Restructuring in Asia* (París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2009).
- 33 Fielden, *Global Trends in University Governance*, 2.
- 34 Geoffrey Walford, "Las Relaciones Cambiantes entre el Gobierno y la Educación Superior en Gran Bretaña", en *Prometeo Encadenado: El cambio de la relación entre el Gobierno y la Educación Superior en Europa Occidental*, eds. De Guy Neave y Frans van Vught (Oxford: Pergamon Press, 1991).
- 35 Jane Knight, "Fronteras en Educación Superior: Problemas e Implicaciones para la Garantía de la Calidad y Acreditación", en *La Educación Superior en Tiempos de Cambio: Nuevas Dinámicas de Responsabilidad Social*, eds. Cristina Escrigas, Bikas C. Sanyal y Peter Taylor

- (NuevaYork: Macmillan, 2009), 185-88; David W. Chapman, William K. Cummings, y Gerard A. Postiglione Eds., *Cruzando Fronteras en la Educación Superior de Asia Oriental* (Hong Kong: Comparativo. Centro de Investigación en Educación de la Universidad de Hong Kong, y Dordrecht: Springer, 2010).
- 36 Bray, *Educational Planning in a Decentralised System*, 99-114.
- 37 Iambakey Okuk, "Decentralisation: A Critique and an Alternative," in *Decentralisation: The Papua New Guinean Experience*, eds. R. Premdas y S. Pokawin (Waigani: Universidad de Papua Nueva Guinea, 1978), 21.
- 38 Joseph y David T. Zajda Gamage, eds., *Decentralisation, School-Based Management, and Quality* (Dordrecht: Springer, 2009).
- 39 Barakay y Lockwood, "*Decentralization and the Productive Efficiency of Government*".
- 40 Bray, *Educational Planning in a Decentralised System*, 72-87.
- 41 Mark Bray, "Community Initiatives in Education: Goals, Dimensions and Linkages with Governments," *Compare: A Journal of Comparative Education*, no. 1 (2003), pp 31-45; Clemons Andrea, "Decentralisation in Senegal: Ambiguous Agendas for Community Education," in *Decentralisation, School-Based Management, and Policy*, eds. Joseph Zajda y David T. Gamage (Dordrecht: Springer, 2009), 159-74.
- 42 OE Maravanyika, "Community Financing Strategies and Resources within the Context of Educational Democratization" (documento presentado en la conferencia sobre alianzas en *Educación y Desarrollo: Las Tensiones entre Economía y Cultura*, Universidad de Londres Instituto de Educación de Londres, 1995), 12.
- 43 Richard F. Elmore, "La descentralización de la escuela: ¿Quién gana? ¿Quién pierde?" En *Descentralización y Mejoras de la Escuela: ¿Podemos Cumplir la Promesa?* eds. Jane Hannaway y Martin Carnoy (San Francisco: Jossey -Bass, 1993), 45.
- 44 Elmore, "*School Decentralization*", 46.

- 45 Joseph P. Farrell, "Blind Alleys and Signposts of Hope" in *Directions in Educational Planning: International Experiences and Perspectives*, eds. Mark Bray y N. V. Varghese (París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2011), 75.
- 46 Juan Prawda, "Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned," *International Journal of Educational Development* 13, no. 3 (1993), 262.
- 47 Prawda, "*Educational Decentralization*", 262.
- 48 Margarita Poggi, "Key Issues in Educational Agendas: New Perspectives for Educational Planning in Latin America" in *Directions in Educational Planning: International Experiences and Perspectives*, eds. Mark Bray y N. V. Varghese (Paris: UNESCO Internacional Instituto de Planeamiento de la Educación, 2011), 245.
- 49 Ernesto Schiefelbein, "The Politics of Decentralisation in Latin America," *International Review of Education*, nos. 3-4 (2004): 359-78; Susara J. Berkhout, "El Debate de la Descentralización: Pensando en Poder", *Revista Internacional de Educación*, 51, no. 4 (2005), 313-27.
- 50 Tyack, "*School Governance*", 1.
- 51 Elmore, "*School Decentralization*", 35.

Capítulo Nueve

Una Teoría de Alfabetizaciones para Considerar el Papel de la Educación de Adultos y la Educación Comunitaria en el Cambio Postcolonial

Anne Hickling-Hudson

En este capítulo se explora el concepto de “alfabetizaciones” como una herramienta para considerar el papel de la educación de adultos en el desarrollo nacional. El contexto se refiere en particular a las sociedades post coloniales que eran, hasta hace poco, parte de los antiguos imperios europeos, logrando su independencia sólo con el fin de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, el análisis de las “alfabetizaciones” en el contexto social es, sin duda, relevante para cualquier comunidad socialmente estratificada. Usando un estudio de caso de la experiencia caribeña, se analizan las lecciones que las sociedades postcoloniales pueden aprender de la comparación entre dos enfoques de la educación básica y popular de adultos. La cuestión principal es el potencial –o la falta del mismo– de una educación de adultos que contribuya al cambio socio-político, no en el sentido de ponerlos al día con la escolaridad con un mínimo de gastos, sino en el sentido de ayudar a los participantes a desarrollar las alfabetizaciones que les permitan desafiar las estructuras de injusticia, ineficiencia y disfuncionalidad que aún se encuentran arraigadas en la mayoría de las sociedades. El caso de Granada, un microestado de cerca de noventa mil personas, ayuda

a la exploración de esta materia gracias un análisis comparado que se hace posible debido a: su revolución de orientación socialista (1979-1983), el derrocamiento de ese proceso de cambio, y su retorno al sendero tradicional de un desarrollo dirigido por el mercado entre 1984 y el presente.¹ La discusión en este capítulo se centra en el contraste de dos modelos de educación de adultos: uno diseñado en el contexto de la orientación socialista postcolonial, y el otro, que tiende a representar al capitalismo neo-colonial. Sostengo que, a pesar de algunos puntos fuertes, ambos modelos tienen defectos y que tenemos que ir más allá de ellos para satisfacer los imperativos actuales.

Con la finalidad de comparar los dos modelos de educación de adultos, presento un marco teórico para el cotejo. En primer lugar, uso una perspectiva postcolonial para explicar el contexto del caso. A continuación, combino tres conceptos de alfabetización en una teoría de alfabetizaciones, la cual es un poderoso instrumento para el análisis de la educación en las sociedades estratificadas. Luego aplico este marco teórico a la comprensión del estudio de caso: un enfoque que tiene relevancia para el análisis de los estudios de caso de la educación en cualquier sociedad.

El contexto postcolonial

Una perspectiva trazada desde la teoría postcolonial, comienza analizando el contexto, ya que éste influye en los casos que se están investigando. Se presta especial atención a la comprensión del poder ideológico en el contexto histórico colonial, cómo este poder sigue influyendo en las condiciones materiales de todo el mundo y la forma en que se le impugna. Se explora el grado en que lo colonial está incrustado en lo postcolonial: en las economías, las sociedades, las instituciones y las ideologías; y se analizan las contradicciones y ambigüedades del proceso de cambio.² Granada es un ejemplo de una sociedad en desarrollo, atrapada en las contradicciones de la condición postcolonial; por un lado, en la forma de la pobreza, el subdesarrollo, la dependencia del Norte y la estratificación de clases heredada del colonialismo; y, por el otro, en la forma de la lucha por desafiar estas distorsiones y pasar a formas más equitativas y viables de vida. Muchas de las instituciones sociales del Caribe, incluyendo la educación, reflejan y reproducen

el subdesarrollo económico de la región.³ Sin embargo, las creencias de la modernidad que caracterizaron al colonialismo todavía se encuentran arraigadas: la fe en la “razón” occidental, la meta-narrativa occidental, o el argumento –que todo lo abarca– de que el “progreso” es resultado de la adopción de un modelo económico consumista, a pesar de su problemático historial en las relaciones laborales y en la destrucción ambiental. Las ideas poscoloniales están desafiando estos supuestos modernistas y están analizando y modificando las instituciones derivadas de la colonia, aunque, en este momento, sólo parcialmente y, con frecuencia, de manera ineficaz. En la medida en que la educación, y en particular la educación de adultos, entran en la categoría de instituciones inadecuadamente modificadas, es tanto más urgente reconocer los límites y las debilidades de la reforma con el fin de seguir adelante.

La revolución de Granada, aunque llegada a su fin por un conflicto fratricida que allanó el camino a la invasión y al derrocamiento por parte de los Estados Unidos en octubre de 1983, dejó un legado social de profundo significado. El camino que la transición socialista intentó allí, fue ejemplo de un modelo de desarrollo alternativo que marcó un comienzo, y que parecía probable que tuviera éxito en la reestructuración y la revitalización de una economía estancada, en el establecimiento de mejores servicios sociales en salud y vivienda, en la aplicación de una legislación que buscaba nuevos derechos para los grupos desfavorecidos –especialmente las mujeres y los sindicatos de trabajadores–, ampliando enormemente la educación para adultos, y estableciendo alianzas entre las comunidades y los grupos para el progreso de la vida comunitaria, articulando una visión nacional culturalmente más confiada. Sin embargo, la debilidad de la estructura del partido, con su membresía altamente restringida y sus inadecuadas estructuras de rendición de cuentas públicas, resultó ser una mala base para apoyar tales cambios, lo que en definitiva contribuyó a la caída de la revolución.⁴ Después de esta experiencia, la sociedad volvió al modelo regional del capitalismo dependiente –agresivamente propugnado y respaldado por los Estados Unidos y otros gobiernos del Norte– dirigido a los países en desarrollo. Este modelo, a la vez que expande las oportunidades de negocios a nivel mundial para las economías pobres, abre estas economías, aún más, al “libre” comercio y al capital extranjero que busca mano de obra barata y

mínimamente protegida; mantiene la agricultura tradicional de exportación y el turismo, y recorta el empleo del sector público y los servicios del Estado, entre ellos la educación. Hasta ahora, este modelo ha ampliado la brecha entre las mayorías ya empobrecidas y las minorías acaudaladas.⁵

Como la mayoría de los pueblos del Caribe en la coyuntura actual, los granadinos votan por varios partidos que sustentan el modelo neoliberal, en un contexto en el que no parece haber ninguna otra opción viable sino el capitalismo globalizado. Esta oscilación de vuelta a la tradición fue inevitable, dadas las desastrosas circunstancias que acompañaron el derrumbe de la revolución, así como el fracaso general de la dirección revolucionaria socialista a nivel mundial en establecer un proceso de cambio o un modelo económico consistente, participativo y factible.

Sin embargo, en Granada, a pesar de la derrota de la revolución, la reversión de la mayoría de sus programas, y el viraje hacia el capitalismo conservador, la memoria de sus logros sociales no ha sido borrada, y también puede ser importante comunicar este tipo de reconocimientos para el futuro desarrollo político de otros países empobrecidos.⁶ La educación básica y popular de adultos es un elemento importante de esta memoria social, vista como un logro particularmente creativo de la revolución. Las siguientes secciones tratan sobre una teoría de alfabetizaciones, los experimentos de la revolución en la educación básica y popular de adultos, y las fortalezas y limitaciones de estas experiencias en comparación con las del modelo neoliberal.

Una teoría de alfabetizaciones y el análisis del cambio educativo

Una teoría de la alfabetización y de las alfabetizaciones, incorporadas en un marco socio-político, es necesaria para el análisis de los problemas de la práctica y la mejora de la educación de adultos. En esta sección se describe brevemente una teoría de la alfabetización que facilita la comparación entre la función conservadora de sostenimiento del sistema de la educación de adultos, con el papel que jugaría esta educación si constituyera en una diferencia significativa en cuanto a su contribución al cambio en la

sociedad. El término educación de adultos se utiliza en este capítulo como una referencia integral a las indemnizaciones o segundas oportunidades de escolaridad y formación profesional (educación básica), y a la educación comunitaria, organizada en estructuras voluntarias accesibles a todos los ciudadanos. Me refiero a ella como educación popular, aunque reconozco que a veces la definen como educación no formal.⁷

Una teoría políticamente consciente de las alfabetizaciones, permite al analista explorar preguntas que se suelen olvidar en los informes y análisis de la educación de adultos que tienen un enfoque tecnicista sobre las nociones, restringidamente interpretadas, de eficiencia y eficacia. ¿Las estructuras de educación básica y popular para adultos, reflejan y refuerzan las desigualdades profundamente arraigadas en las sociedades descolonizadas? ¿O, es que desafían la inequidad con el fin de establecer una mayor democracia? ¿O, tal vez, una combinación de ambas? ¿Por qué es tan difícil de lograr un cambio democrático en, y a través de, la educación de adultos? ¿Cómo puede tal cambio ser impulsado hacia adelante?

Los estudiosos de la alfabetización la ven, no como una habilidad unitaria de lectura y escritura, sino como un conjunto de discursos y competencias aplicadas a las tareas de una cultura determinada. Demuestran que las personas se inician en estos discursos de diferentes maneras, de acuerdo a su nivel socioeconómico y cultural, y que las alfabetizaciones se practican a lo largo de un continuo que va desde la básica hasta la crítica y empoderadora.⁸ Es inadecuado suponer que la alfabetización es en sí, por su propia naturaleza, empoderamiento. Como Colin Lankshear et al. argumentan, a fin de que las afirmaciones de empoderamiento sean claras, deben exhibir al menos cuatro variables: el sujeto de empoderamiento (persona o grupo); las estructuras de poder en relación a las cuales, o en oposición a las que, ese sujeto está siendo empoderado; los procesos a través de los cuales se produce el empoderamiento; y el tipo de consecuencias que se pueden producir, o se producen, al ser empoderado. Los resultados de la adquisición de competencias de la alfabetización no son necesariamente empoderadoras —la gente puede adquirir alfabetizaciones desempoderadoras o de subordinación, en lugar de alfabetizaciones potenciadoras o de predominio.⁹

El modelo propuesto por Rob McCormack es útil en la conceptualización de la alfabetización, ya que comprende al menos cuatro dominios, cada uno de los cuales encarna un tipo de conocimiento y un conjunto de competencias.¹⁰ El dominio de la alfabetización epistémica se refiere a los usos de los textos escritos relacionados con el conocimiento formal, conceptualizado en la línea de las disciplinas académicas tradicionales. La alfabetización técnica se interpreta como el conocimiento procedimental en las áreas de la acción práctica. Un alto grado de alfabetización técnica en el ámbito de trabajo moderno, exigiría competencias en las formas de creación, almacenamiento y transmisión de información basada en la tecnología; aunque en el desarrollo de las sociedades las habilidades técnicas y mecánicas siguen siendo tan importantes económicamente como las habilidades en la tecnología de la información. La alfabetización humanista se refiere a la capacidad de construir narrativas que les permitan a los individuos conceptualizar, explicar y sacar fuerzas de sus identidades culturales, sociales y de género. La alfabetización cívica es vista como la habilidad de participar en la esfera pública, comprender y ser capaz de contribuir a la opinión, el debate, el juicio político y la formación de la identidad colectiva.

El enfoque que propongo es la combinación de estos conceptos y su aplicación al análisis social. La combinación de las poderosas ideas de los dominios de la alfabetización (McCormack), la alfabetización como un continuo desde la básica al empoderamiento (Gee) y los alfabetismos dominantes/subordinados (Lankshear et al.), aplicadas sociológicamente, nos permite explorar no sólo la adquisición de los dominios de la alfabetización a lo largo de líneas de las clases sociales, sino también el papel de los alfabetismos socialmente divididos con el objeto de mantener el statu quo. Se torna mucho más claro que en los sistemas de educación socialmente estratificados, como los del Caribe y los de otras sociedades post-coloniales en todo el mundo, los dominios de la alfabetización se inculcan a los ciudadanos en función de su clase/nivel socioeconómico. A través de la educación, se coloca a la gente sobre un determinado riel o canal de la jerarquía educativa. Algunos son iniciados, por su educación y crianza, en el contenido y las técnicas de la alfabetización dominante de cada dominio, lo que entonces se utiliza para justificar su permanencia en el canal educativo

de élite (formados por las mejores escuelas y universidades) y su dominio socioeconómico y poder político. A otros se les niega esta entrada a la educación. En su lugar, son empujados hacia canales educativos menos adecuados, a menudo groseramente descuidados y faltos de recursos, que proporcionan alfabetizaciones subordinadas que luego son castigadas por la sociedad, ya que se les considera de categoría y estatus inferiores.¹¹ Las “alfabetizaciones” de estas personas económicamente más pobres, pueden ser funcionales para su supervivencia en las capas desfavorecidas de la sociedad,¹² pero no les brindan ningún acceso sistemático a los corredores del poder o a las palancas del cambio político.

Este modelo estratificado de alfabetización existe en toda sociedad dividida en clases, pero, en las sociedades postcoloniales –cuyas recientes historias coloniales las dejó con economías distorsionadas y mal desarrolladas, subordinadas al sistema capitalista mundial– las divisiones son más profundas y las barreras para la movilidad son más altas. En toda la región del Caribe, a pesar de que la alfabetización funcional está generalizada, la educación se encuentra en un nivel mínimo y subordinado (con la posible excepción de Cuba) para la mayoría. La educación de adultos, con su escolaridad de nivel primario y su formación profesional orientada a la obtención un empleo para la subsistencia, está muy poco desarrollada en cuanto a proporcionar oportunidades adecuadas para los adultos, ya sea para acceder a la educación necesaria para un empleo bien remunerado o de movilidad social, o para obtener la habilidades políticas necesarias a fin de ejercer una presión consistente hacia un cambio democrático del sistema. En lugar de ello, este tipo de educación los afianza en su posición en los niveles más bajos de la pirámide socioeconómica. Así, el papel social de la educación de adultos es, sin duda, en gran parte, sólo para la conservación del sistema.¹³

Cuando un proceso político se toma seriamente la tarea de llevar a cabo un cambio con equidad, tiene que aprender a cambiar la naturaleza estratificada de estas alfabetizaciones. En la experiencia post-colonial, la tendencia ha sido que los regímenes de orientación socialista son los que consideran formalmente este cometido, ya que ha sido de su interés proporcionar las condiciones, incluyendo más y mejor educación, para alentar a la gente a apoyar y defender el cambio revolucionario.¹⁴ La opción del socialismo en

su forma del siglo XX, ha sido en gran parte reemplazada, pero la búsqueda de un cambio radical sigue siendo vital para las personas marginadas por la injusticia social. El cambio que desafíe a la desigualdad debe incluir la adquisición de alfabetizaciones que sean lo suficientemente fuertes como para poder criticar los patrones sociales negativos y ayudar a cambiarlos. Desde la perspectiva de la lucha por la justicia social, la educación debe contribuir a mejorar las condiciones materiales de toda la sociedad, ayudando a la gente a obtener empleos factibles para los individuos y los grupos, a establecer proyectos de estructura económica, y demandar, por parte del Estado, un compromiso con el desarrollo de políticas justas, sostenibles y responsables. Se debería cambiar el patrón contextual de los canales estratificados de la educación y el trabajo, con el fin de ayudar a reducir las barreras que mantienen un nivel obscuro de desigualdad entre las clases sociales, los estratos y los grupos de género.

Políticamente, la educación debería preparar a las personas para: evaluar la calidad y el rendimiento de sus sistemas políticos, analizar los patrones internacionales de injusticia y las tendencias de cambio, responsabilizar a los políticos, debatir y experimentar con la resolución de problemas tanto a nivel nacional como en alianza con los movimientos internacionales, postularse para cargos políticos local y nacionalmente sobre la base de plataformas informadas y creativas. Para considerar el potencial de la educación de adultos y la educación comunitaria para jugar este tipo de rol, se deben examinar las experiencias en cuanto a sus fortalezas y limitaciones, y diseñar otras nuevas sobre esa base. No es el objetivo de este análisis informar acerca de la cantidad de programas de educación de adultos que hay, o cuántos estudiantes adultos pasan las evaluaciones que se ofrecen. El objetivo es establecer el papel social de estos programas, para lo que se necesitan las herramientas de la teoría de la alfabetización dentro del marco de la economía política postcolonial que se sugiere más arriba.

Educación básica de adultos: problemas estructurales y del plan de estudios

Los educadores de la revolución granadina diseñaron una estructura completamente nueva para proporcionar educación básica de adultos a las

personas pobres, en su mayoría agricultores de subsistencia y trabajadores agrícolas estacionales. La nueva estructura, que se hizo conocida como Centro de Educación Popular (CPE, por sus siglas en inglés), atrajo, en un principio a cuatro mil estudiantes a inscribirse –alrededor del 24% de los aproximadamente diecisiete mil adultos evaluados cuyo rango iba desde los no alfabetizados hasta los mínimamente alfabetizados. Muchas sociedades postcoloniales, entre ellas varias más del Caribe, han diseñado y puesto en práctica estructuras y programas de educación de adultos compensatoria y profesional, pero habían ciertas características inusuales en la forma en que el CPE de Granada abordaba los problemas de la articulación de los niveles, el acceso y el diseño del programa. En primer lugar, se creó un programa nuevo, financiado completamente por el gobierno, en el que cada nivel educativo llevaba a otro (alfabetización, primaria, secundaria, postsecundaria y terciaria). En segundo lugar, el programa estaba destinado a ser equivalente, pero no igual, a la escolaridad. Tenía un plan de estudios diseñado especialmente, orientado a las necesidades del lugar de trabajo y a los intereses adultos y de madurez. En tercer lugar, cada nivel de la enseñanza primaria en adelante, incluía formación profesional obligatoria y una certificación que preparaba a los adultos para los puestos de trabajo. Cuarto, la finalización exitosa de la enseñanza secundaria del programa, podía llevar a becas para la formación profesional o la universidad, ya fuese en el país, donde se estaba ampliando el nivel de educación superior, o en el extranjero, probablemente en Cuba que estaba ayudando al gobierno granadino a través de becas de educación terciaria. Y, en quinto lugar, la ética política del programa que se ilustraba en sus libros de texto de nuevo diseño, los cuales reflejaban el deseo del gobierno de contribuir a la reconceptualización confiada y creativa de la identidad cultural y nacional. El ímpetu de la revolución llevó a un alto grado de participación de la comunidad, a través de los estudiantes de educación de adultos, de la organización de los programas del CPE, y de actividades extracurriculares en sus vecindarios.¹⁵ Cada una de estas características promovió alfabetizaciones epistémicas, técnicas y, en cierta medida, humanistas.

Este nuevo modelo de educación de adultos desapareció con el cierre del CPE y sus libros de texto fueron descartados tras el colapso de la revolución y de la invasión de los EE.UU. Entonces, un departamento dentro de

la recién fusionada Universidad Nacional de Granada, más tarde rebautizada como Universidad Comunitaria T.A. Marryshow (TAMCC, por sus siglas en inglés), se hizo cargo de la educación de adultos. Fue rediseñada en la línea del antiguo modelo, común para el resto del Caribe anglófono. La atención se centró en la preparación de los adultos que pagaban honorarios para volver a presentar los exámenes anuales de graduación de la escuela secundaria, establecidos por el Consejo de Exámenes del Caribe, o el Certificado General de Educación Secundaria del Reino Unido. Entre 1992-1993, habían alrededor de ochocientos estudiantes en estos programas, en su mayoría personas que habían asistido a la escuela secundaria pero que habían fallado o desertado de sus exámenes finales. Desde entonces, estas cifras han seguido aumentando. Se les brinda una atención relativamente menor a los adultos más desfavorecidos, a los que buscan la alfabetización y el nivel primario de educación —aquellos que habían recibido la mayor atención durante la época de la revolución. La alfabetización de adultos siguió siendo financiada por el gobierno, pero se convirtió en un programa mínimo para los principiantes, con la participación de menos de un centenar de alumnos, sin suministro de materiales de alfabetización especialmente diseñados. La educación primaria de adultos ya no se concibe como un programa especialmente diseñado para las necesidades de la madurez y del lugar de trabajo, como lo fue en la revolución. En lugar de ello, se espera que los adultos accedan al programa de “primaria para adultos” en las escuelas menos privilegiadas, diseñadas para los adolescentes a los que se les ha negado la entrada a la escuela secundaria. El examen de educación primaria para adultos en la década de 1990, estaba siendo presentado por hasta un centenar de adultos cada año, lo que era mucho menor al número de los que necesitaban ese nivel de educación.¹⁶ Las características de este modelo, entonces, incluyen una reducción drástica de la financiación del gobierno, la promoción de “el usuario paga” en los programas gubernamentales y no gubernamentales, la inserción de los adultos en el curriculum escolar, exámenes selectivos tan pronto como estén lo suficientemente alfabetizados, y la reducción de la formación profesional. El modelo contempla la mejora de la alfabetización epistémica de los adultos que ya tienen la escolaridad básica, pero es probable que reduzca las oportunidades para el desarrollo de las alfabetizaciones

técnicas, humanistas y públicas, y que deje de lado la provisión de una educación sistemática diseñada específicamente para los adultos iletrados –aquellos que tienen menor capacidad de pago.

El CPE, con todos sus programas innovadores y su matrícula de más de cuatro mil estudiantes adultos durante la revolución de Granada, tenía serias debilidades que deben examinarse si se quiere hacer el esfuerzo de entender las lecciones de este modelo, con el propósito de desarrollar uno más apropiado en el futuro. Hubo una tasa de deserción escolar de cerca de dos tercios, una característica común de los programas de educación de adultos en todo el mundo.¹⁷ Esto se debió, en parte, a que la estructura del CPE era más grande y más compleja que los recursos disponibles que el gobierno podía manejar de manera eficiente, lo que agregó una enorme presión sobre los profesores voluntarios y estudiantes económicamente empobrecidos. Quizá el gobierno revolucionario debía haber pensado en hacer del CPE un organismo de derecho público, con independencia para invitar a la ayuda filantrópica de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros organismos, y buscar financiamiento de otros países además de Cuba (que había ayudado con la producción de materiales). La completa dependencia que el CPE tenía del Estado revolucionario, lo hizo vulnerable a ser borrado con un cambio de gobierno.

Otro factor más cualitativo también podría haber tenido algo que ver con que el CPE no obtuviera un éxito mayor: la nueva estructura de la educación de adultos no desafiaba a muchos de los supuestos arraigados, elitistas, del modelo colonial de educación, toda vez que ni siquiera los reconocía. La estratificación estaba tan arraigada que, a menudo, incluso los educadores más radicales tenían pocas ideas sobre cómo cambiar las cosas. Después de todo, ellos habían sido socializados dentro de los viejos meta-relatos obligados de la educación occidental. Entre estos se encuentran: las tradiciones –legitimadas por la costumbre– en lugar de textos críticos; una pedagogía didáctica basada principalmente en el texto escrito; y la implementación de una “alfabetización escolarizada” en etapas secuenciales similares a las del sistema de educación formal. Esta pedagogía era característica tanto del CPE durante la revolución, como de los programas de educación continua para adultos en Granada después de ella. El CPE era como

echar vino nuevo en odres viejos. Nuevos eran los elementos de contenido radical y las estructuras participativas; vieja era la continuación de la filosofía educativa restrictiva, particularmente injusta para las mayorías educadas en una tradición popular en lugar de en una tradición de clase media. Esta filosofía asume la necesidad de la educación institucionalizada, difundiendo la clase de alfabetización formalista ofrecida a los escolares. El enfoque es didáctico y no interactivo, ignora o degrada a las lenguas vernáculos, y tiende a promover el contenido políticamente obligatorio, ya sea de izquierda o de derecha. Es posible que esto explique el escaso atractivo con relación a la necesidad, y las altas tasas de deserción escolar comunes en los programas de educación de adultos. Incluso si los adultos adquieren un grado de alfabetización epistémica y técnica/profesional a través de ellos, estas alfabetizaciones siguen siendo subordinadas. No son alfabetizaciones dominantes que capaciten a las personas desfavorecidas a superar los obstáculos de la movilidad social, política y económica; mucho menos son los poderosos alfabetismos que pueden empoderarlos para realizar cambios estructurales que eliminen estas barreras. El enfoque que no respete o no construya sobre las alfabetizaciones vernáculos, aniquila el potencial humanista y de radicalización política de los nuevos contenidos y estructuras.

Es por esta razón que sostengo que la educación básica de adultos que proporciona la escolaridad de la puesta al día individual y de la capacitación para el trabajo, tiene un potencial limitado para llevar a cabo algunos de los objetivos de transformación más radicales, aquellos que desafían la inequidad, como se indicó anteriormente. La educación popular basada en el desarrollo de las capacidades políticas y culturales en las comunidades locales, tiene un mayor potencial para la realización de tales objetivos. Esto no quiere decir que la educación básica para adultos no sea necesaria; lo que quiere decir es que tiene que ser rediseñada en el contexto nutritivo de una estructura de educación popular. En la siguiente sección, propongo las bases para este análisis, considerando la fuerza y los límites de la educación popular, tal como se experimentó en Granada.

Educación popular en Granada: fortalezas y limitaciones

¿En qué medida pueden las experiencias de educación popular contribuir a la transformación de las relaciones de poder dentro de la sociedad civil? ¿Pueden los participantes aprovechar las oportunidades de crecimiento que les ofrecen líderes que son generalmente de clase media, y “trabajar con ellos” de maneras creativas que no sean necesariamente dirigidas? Si pudieran aprender este papel y ayudar a otros a aprenderlo, tendrían, de hecho, el potencial para convertirse en parte de una revolución cultural, o del tipo de “acción cultural para la libertad” que Paulo Freire describe.¹⁸ Durante la Revolución Granadina, el intento de movilizar un nivel de participación popular en la educación comunitaria y en la reforma social que, de hecho, nunca antes se había experimentado ni en Granada ni en el Caribe, arroja luces sobre estas dos preguntas.

Esta vanguardia de educación popular fue encabezada por el Movimiento Nueva Joya (NJM), el partido político revolucionario del cual salieron la mayoría de los miembros del gobierno. El objetivo era crear una tradición de activismo instruido de grupos de base en los lugares de trabajo y en la comunidad, fuera de las estructuras educativas que promovían el conocimiento formal y profesional, es decir, fuera del CPE y de los programas de formación profesional de carácter cuasi-escolar. Dado que los nuevos grupos involucraban una amplia muestra representativa de la población y de los objetivos políticos y educativos combinados, me referiré a ellos como asociaciones comunitarias, y a su aspecto educativo como proceso de educación popular. Había dos categorías de asociaciones comunitarias que representaban dos tipos de actividades. En primer lugar, las comunidades de ciudadanos que se reunían para debatir y aportar ideas a los objetivos y a las políticas de transformación local y nacional. En esta categoría estaban los Consejos de los Pueblos de la Nación (que comprendían las asociaciones llamadas Consejos Parroquiales de Trabajadores y Consejos Zonales) y el Proceso de Presupuesto de la Gente en el que las comunidades locales de todo el país se reunían con políticos y tecnócratas para ayudar a planificar el presupuesto nacional. En segundo lugar, los grupos de intereses que trabajaban para la mejora de su grupo particular en el ámbito nacional más

que en el local. Estos grupos fueron llamados organizaciones de masas y se agruparon en torno a las mujeres, los jóvenes, los campesinos y los miembros de los sindicatos.¹⁹

El papel político de las asociaciones comunitarias estaba íntimamente ligado a su papel en el progreso de la alfabetización pública y humanista. Estas asociaciones fueron los medios principales para dar a los granadinos una nueva voz en los asuntos nacionales que tradicionalmente eran manejados por el gobierno. A través de las mismas, la población en general se vio atraída, cada vez más, por una revolución cultural en desarrollo, de una manera experiencial que involucró tanto el afecto como el intelecto.

La alfabetización “humanista” y la identidad cultural

El papel de las asociaciones comunitarias en el desarrollo de la alfabetización humanista, era contribuir a que las imágenes tradicionales difíciles de relacionar con las funciones de la clase social, el género y la identidad nacional, recibieran nuevas formas. Por ejemplo, los prejuicios sobre los roles económicos estratificados comenzaron a ser reformados. A través de las actividades de las asociaciones comunitarias, todos se convirtieron en “trabajadores”. Los profesionales de clase media eran vistos como trabajadores intelectuales, los cuales se reunían con frecuencia e interactuaban con los trabajadores manuales en los mismos grupos de discusión. Los papeles políticos y sociales comenzaron a ser remodelados en la medida en que las personas de diferentes grupos de clases sociales tuvieron que aprender a interactuar, cooperando en la identificación, priorización y ejecución de las tareas, escuchando y comunicándose con los demás. La mayoría de los miembros de las asociaciones comunitarias no asistieron a escuelas de élite, por lo que se vieron privados de la oportunidad de adquirir habilidades de los dominios de la alfabetización pública y humanista, que estaban previstas en el plan de estudios y en las actividades extraescolares de los colegios de las élites. Las asociaciones de la comunidad ayudaron a impartir el conocimiento “cívico” y humanista que complementaba la educación que se impartía a través del CPE, cuyo objetivo principal consistía en transmitir los dominios epistemológicos y técnicos de la alfabetización.

Las asociaciones comunitarias eran los ámbitos ideales en los que la gente podía comprometerse con lo que significaba desarrollar una identidad nacional segura de sí misma en un contexto global. A través de ellas, las personas experimentaban visitas y discursos de famosas figuras internacionales relacionadas con la transformación política, como Michael Manley de Jamaica, Samora Machel de Mozambique, los activistas afroamericanos Harry Belafonte y Angela Davis, y los relacionados con la transformación cultural como el novelista barbadense George Lamming y los poetas guyaneses Martin Carter y Robin Dobreau. Ellos escuchaban también las explicaciones de sus líderes acerca de los eventos internacionales, y se asociaron a campañas como las de recaudación de fondos para ayudar a los países que habían experimentado desastres naturales.

En los colectivos, los granadinos trabajaron estrechamente y se hicieron amigos de muchos trabajadores internacionalistas de otros países en el Caribe y más allá, que también se habían unido a estos grupos. La identidad nacional se expresaba cada vez más a través de las actividades culturales de las asociaciones comunitarias, en especial las organizaciones de masas, que eran los principales vehículos de las comunidades para la organización de eventos culturales que publicitaban el flujo sin precedentes que ocurría en la expresión artística, tanto en la poesía vernácula criolla, como en el teatro y la música.²⁰

En el ámbito de la identidad de género, resultó necesario persuadir a algunas mujeres, así como a muchos hombres, de que las mujeres tenían los mismos derechos que ellos. Las nuevas imágenes de las mujeres desempeñando roles sociales y políticos se concretaron a través de las asociaciones comunitarias, en especial en la Organización Nacional de Mujeres (NOW, por sus siglas en inglés), que alguna vez contó con unos ocho mil miembros.²¹ Hubo que recorrer un largo camino antes de que algunos hombres cedieran ante este desafío, pero fue un comienzo. El Nuevo Orden Mundial jugó un papel clave en la movilización de las mujeres –sin importar las divisiones políticas tradicionales– para expresar y representar ante el gobierno los cambios legales y sociales que ellas querían para las mujeres. El proceso desigual de desarrollo se mostró en el hecho de que, por un lado, el gobierno aprobó leyes como: la institucionalización del reposo de maternidad con

suelo sin pérdida de trabajo, salario mínimo, igualdad de remuneración para las mujeres, imposición de sanciones a la explotación sexual de las mujeres trabajadoras en un intento de ponerle fin a esa práctica.

Por otro lado, el sexismo continuó existiendo dentro del propio NJM. La doble moral del hombre en el comportamiento sexual era abundante, y los hombres del NJM se negaron en varias ocasiones a hacer ninguna concesión a las mujeres en consideración a su carga adicional de responsabilidades domésticas. Otros problemas de sexismo que tuvieron que superar fueron la reticencia masculina a asumir responsabilidades equivalentes para el apoyo financiero de todos sus hijos, y su abrumador predominio de puestos de trabajo y de liderazgo.²² La confrontación de las mujeres de muchas esferas frente a la desigualdad de género era inicial y tentativa. Se le prestó poca atención a la reconceptualización de las masculinidades y las femineidades. Pero, ni siquiera estos defectos, aunados a los problemas de la clase media y de la concepción didáctica de la educación de liderazgo, pudieron atenuar los logros reales y el fuerte potencial de la organización de mujeres como una estructura que podría aumentar sustancialmente el poder estratégico de las mujeres de Granada para lograr cambios en beneficio de toda la sociedad.

La alfabetización “cívica” y la participación política

Las asociaciones comunitarias jugaron un papel muy importante en el desarrollo de la alfabetización cívica. La reflexión sobre el trabajo de las mismas, facilita una conceptualización más profunda y compleja de este dominio de la alfabetización que la presentada por McCormack. La experiencia de Granada sugiere que en la alfabetización cívica podemos distinguir, por lo menos, tres aspectos principales. Un aspecto se refiere a la imagen de lo que los partidos políticos hacen y cómo funcionan. Otro es el desarrollo de la participación, la responsabilidad y el liderazgo. Otro tiene que ver con las relaciones de poder entre las clases sociales. El desarrollo de las competencias críticas en todos estos aspectos, es lo que probablemente conduciría a un mayor nivel de alfabetización cívica. Es la interacción de estas competencias lo que puede traer consigo una comprensión teórica de “la naturaleza y estructura de la opinión, el juicio y la discusión política,

la dinámica de la acción política, las formas de la conciencia política y la manera en que una comunidad politizada se apropia de su pasado, proyecta su futuro, y conceptualiza su continuidad histórica”.²³

En el Caribe anglófono, los partidos políticos tradicionales, conformados por el modelo británico de partidos como vehículos electorales, tienden a ser hostiles entre sí —en Jamaica, a veces, hasta el punto de que se cometen cientos de asesinatos en el tenso período previo a las elecciones. En contraste con esa tradición neocolonial de socialización política de organizaciones partidistas hostiles y en confrontación, los granadinos, a través de su revolución, desarrollaron un proceso político de apoyo mutuo, orientado a la comunidad. Las organizaciones de masas, los consejos de ciudadanos, y las clases educadas de trabajadores que se desarrollaron en Granada, trataron de involucrar y unir a amplias secciones transversales de granadinos en la acción educativa, social, y política, independientemente de su pasado o su lealtad política del momento. Algunas organizaciones de masas, como la Organización Nacional de la Mujer, tuvieron más éxito que otras en alcanzar este objetivo. Otras, sin embargo, no tuvieron éxito en unir políticamente a grandes sectores. La Organización Nacional de la Juventud y la Unión de Agricultores Productivos, por ejemplo, tenían la reputación de estar compuestas principalmente por miembros y simpatizantes del NJM.

Las asociaciones comunitarias fueron vehículos que consiguieron una gran participación de las personas en la formación de las estructuras de cambio, al hablar en las reuniones, convirtiéndose, así, en líderes. Esto afectó a los grupos sociales, tanto a los privilegiados como a los menos privilegiados. Para la clase trabajadora y para los agricultores, las asociaciones proporcionaron una oportunidad para la participación abierta a todos, no sólo para los que se habían inscrito como estudiantes adultos en el CPE. En lo que respecta a las personas de clase media y a su actividad política, las asociaciones de la comunidad lograron más de ellas de lo que habitualmente se obtiene en los sistemas multipartidistas caribeños. Las juntas parroquiales de trabajadores eran reuniones periódicas que se celebraban entre los políticos del NJM, los funcionarios del gobierno y las comunidades locales, para discutir sus necesidades, así como para dar forma a las ideas políticas en el contexto de la evolución social y económica de la nación.

En una reunión, por ejemplo, el gerente de Grenlec, una compañía eléctrica estatal de reciente creación, explicó los problemas de los viejos equipos eléctricos y las políticas de reparación y desarrollo. En otra, un planificador del gobierno explicó algunas regulaciones del momento y los planes futuros para el uso de la tierra. Estos representantes tenían que responder a las preguntas de la gente, escribir sus inquietudes y responder ante cualquier desafío. En cada reunión, un líder del NJM asistente tenía que explicar a la audiencia qué progresos se habían realizado en atención de las cuestiones planteadas en una reunión anterior. La asamblea del consejo parroquial de trabajadores tenía la facultad de solicitar con antelación la presencia de funcionarios del gobierno que deseaban interrogar. Al término de un año, la asistencia a estas reuniones había crecido tanto que no había sala lo suficientemente grande como para contener a los cientos de personas que querían participar. Los consejos parroquiales de trabajadores fueron luego subdivididos en consejos zonales, y cada zona consistía en un grupo de aldeas de una parroquia. En el punto más alto de desarrollo, hubo alrededor de treinta y seis consejos zonales.²⁴

Aunque el gobierno estaba dispuesto a escuchar y a ayudar con sugerencias locales para el cambio, los fondos eran escasos, y se hizo evidente que poco se podía lograr sin un esfuerzo nacional de voluntarios. Se destacó la importancia de las donaciones voluntarias de tiempo y esfuerzo. En conjunto, en el CPE, en los consejos parroquiales y zonales, y en las organizaciones de masas, participaban miles de granadinos con trabajo y actividades voluntarias que no sólo comenzaban a elevar sus niveles de educación, sino que también movilizaban su esperanza y su poder para enfrentar la pobreza y comenzar el largo y complejo proceso de trabajar para erradicarla.

La actividad política que tuvo lugar en los consejos parroquiales y zonales y en las organizaciones de masas, aseguró el éxito del Gobierno Revolucionario del Pueblo, el PRG (por sus siglas en inglés), e hizo posible el “Presupuesto del Pueblo”, único y sin precedentes en el Caribe. Esto transformó el ejercicio anual: de ser un presupuesto nacional, tradicionalmente reservado y tecnocrático, controlado por el Ministerio de Hacienda, pasó a ser una operación de planificación que involucraba directamente la participación de las masas populares. Lanzado en 1982 y repetido en 1983,

el ejercicio del Presupuesto del Pueblo era un procedimiento prolongado que duraba alrededor de tres meses, durante los cuales el plan económico nacional era presentado a las comunidades de todo el país para su estudio, críticas y recomendaciones. Luego, era modificado a la luz de esta interacción entre los políticos, los asesores técnicos y las personas:

En primer lugar, las solicitudes de gastos de todos los departamentos del gobierno fueron estudiados por el Ministerio de Hacienda, encabezado por Bernard Coard. A continuación, se presentaba un proyecto preliminar al Consejo de Ministros para su discusión en el PRG. Seguido a esto, iniciaba un período durante el cual los funcionarios del ministerio se reunían con los sindicatos, las organizaciones de masas, los consejos zonales y parroquiales para discutir el proyecto con ellos. El punto más alto... era la conferencia nacional sobre la economía, a la que asistían delegados de todas las organizaciones de masas. Luego, el proyecto de propuesta se dividía en talleres dedicados a áreas específicas de la economía; los delegados hacían entonces comentarios detallados y críticas sobre los proyectos. El presupuesto, entonces volvía al Ministerio de Hacienda para la revisión final y luego al gabinete para su aprobación. Por último, el ministerio realizaba un informe detallado para la gente y se daba una explicación sobre qué recomendaciones se habían rechazado y por qué.²⁵

En base a mi participación personal y según mi punto de vista, estas actividades pueden calificarse como un proceso profundamente pedagógico. Al igual que la mayoría de mis colegas de formación docente, asistí a todas las grandes reuniones del consejo parroquial de trabajadores de St. George, así como a muchas de las reuniones más pequeñas de los consejos zonales de nuestra área, para discutir los asuntos de la comunidad local y el proyecto de presupuesto. A causa de lo nutrido de la audiencia en las reuniones del consejo parroquial de los trabajadores, era posible mezclarse de forma anónima con la multitud y simplemente escuchar con interés a los funcionarios del gobierno que explicaban los programas nacionales, respondían a las preguntas, reaccionaban a las críticas, y tomaban nota sobre las sugerencias de los miembros de la multitudinaria asamblea. Pero, escuchar meramente no era posible en las reuniones más pequeñas de los consejos zonales. En éstas, participaban los vecinos y las personas de nuestro distrito

local, y la discusión era muy animada. En nuestros pequeños grupos que estudiaban el proyecto de presupuesto, teníamos que ayudarnos unos a otros, llegar a acuerdos en torno a conceptos económicos como: producto interno bruto, tasa de inflación, crecimiento real, balanza comercial, salario social, y muchos otros.

Enviamos nuestras sugerencias al gobierno, y asistimos a la conferencia final del presupuesto. El clímax fue darnos cuenta que, lo que finalmente fue adoptado como el presupuesto nacional, era el producto de un proceso único de tres meses de consulta, que involucró a un amplio espectro de intereses y estratos sociales. Se había requerido de tecnócratas públicos para describir la situación económica en un lenguaje accesible y, a su vez, la gente había sido desafiada a lidiar con temas de desarrollo nacional.²⁶

El tercer aspecto importante de la alfabetización cívica se refiere a las relaciones de poder entre los estratos sociales privilegiados y los menos privilegiados. Las asociaciones comunitarias fueron más allá de la esfera circunscrita al CPE de la enseñanza y el aprendizaje, en el cual los maestros de clase media tenían, en comparación con los alumnos, considerablemente más poder, derivado de su capital cultural de alto estatus y su papel dominante en la formación de los materiales del CPE y en el control de la pedagogía. Una contribución de las asociaciones comunitarias a la alfabetización cívica entonces, fue su papel en la remodelación gradual de esta relación tradicional, estratificada. Las asociaciones fueron un foro en el que las personas que habían sido marginadas aprendieron a reconocer y valorar su contribución a la conformación del cambio, y la clase media empezó a aprender a compartir el poder.

La interacción mutua involucrada en el trabajo comunitario y político, fue un proceso en el que los maestros y otros voluntarios con formación académica, aprendieron enormemente de las personas a las que estaban enseñando. Un maestro involucrado en el proceso de consultas a la comunidad en la preparación del presupuesto nacional comentó que era “una revelación” darse cuenta de que “estas personas, que no habían ido a una escuela secundaria y que no tenían un grado, tuvieran esas buenas ideas”.²⁷ Angus Smith, un joven granadino, que a la edad de veintitrés años fue nombrado contador general en el Ministerio de Finanzas, describió cómo

su propio desarrollo se vio reforzado por el proceso de interacción con los grupos de la comunidad durante la discusión del Presupuesto del Pueblo:

Como muchos otros, me sorprendió el alto nivel de conciencia de las personas en todo el proceso presupuestario, su conocimiento de los asuntos generales y su afán de participación. Numerosas ideas prácticas y útiles iban saliendo constantemente, elementos que técnicos como nosotros nunca habrían pensado, factores que nos dieron una perspectiva mucho más amplia de los problemas y las ideas en las mentes de las personas de todo el país... La experiencia nos hizo entender que, para que nuestros funcionarios tuvieran una visión mucho más amplia de las cosas, necesitaban ver al país desde el ángulo más amplio posible, y no sólo desde detrás de un escritorio. Todo el mundo en nuestra sociedad tiene un punto de vista, y hay que aunarlos a todos. Para nosotros fue realmente emocionante ser capaz de traducir estas cifras presupuestarias, que pasaban a través de nuestros escritorios todos los días, a la realidad viva de la vida de las personas, y al hacerlo, aprender más y más acerca de cómo viven nuestros pueblos.²⁸

Las asociaciones comunitarias mostraron la importancia del tema lingüístico. Una gama amplia de personas de clase media, además de los alfabetizadores, participaban en estas asociaciones, y tuvieron que empezar a buscar, a tientas, una forma adecuada de comunicación; tal vez no en la lengua vernácula criolla, como algunos críticos sintieron debía haber sido el caso,²⁹ pero sí al menos en el sentido de luchar por alejarse tanto de la jerga como del lenguaje elitista. Esto fue particularmente evidente en el proceso del Presupuesto del Pueblo. A los tecnócratas del Ministerio de Finanzas se les dio la responsabilidad de compilar un libro que contuviera información sobre la economía y los problemas presupuestarios para las reuniones de la comunidad en las que se iban a discutir los temas. Para ello, los tecnócratas pidieron ayuda a los educadores de la Escuela de Educación, y los libros sobre presupuesto fueron compilados sólo después de que estos educadores los ayudaron a formular la información en un lenguaje más directo y claro. El uso de los libros ayudó a los grupos de discusión, y los grupos de discusión forzaron a los facilitadores del Ministerio de Finanzas a aclarar aún más los conceptos.

Las asociaciones comunitarias contenían un inmenso potencial democrático, pero también tenían problemas para coincidir en el inicio del proceso de cambio. Eran en gran medida dependientes de la dirección del NJM, aun cuando el liderazgo local, sin partido, estaba empezando a surgir. Había una tendencia de muchos líderes de grupos a esperar que los miembros escucharan sesiones basadas en textos preparados que buscaban promover los mensajes de la revolución. Un proceso de comunicación didáctica solía caracterizar las ocasiones en las que los líderes trataban de implementar clases de “educación política” sobre la base de sus imágenes, a menudo inflexibles, de la visión socialista. A veces, esto ocurría a pesar del hecho de que los profesores habían adquirido mucho conocimiento de la escucha de las personas con las que estaban interactuando en el trabajo comunitario.

En un artículo, al analizar algunas de las debilidades de los líderes del NJM, Charles Mills³⁰ argumentaba que muchos de ellos parecían considerar su análisis político de la situación granadina como la única interpretación correcta, basada como estaba en el “pensamiento científico” marxista. Este argumento sostiene que la filosofía NJM, a pesar de algunos puntos fuertes, no tuvo suficientemente en cuenta la contribución del pensamiento caribeño y las tradiciones populares locales. Hicieron caso omiso de la observación de Antonio Gramsci sobre que una filosofía de la praxis debe, dialécticamente, tanto criticar como incorporar el sentido común, y debe basarse ella misma en el sentido común con el fin de demostrar que todo el mundo es un filósofo. “No es cuestión de introducir, a partir de cero, una forma científica de pensamiento en la vida individual de cada quien, sino de renovar y hacer crítica de una actividad ya existente”.³¹ Si el NJM, como Mills sugiere, falló en lograr esta dialéctica pedagógica en algunas áreas importantes de la actividad, “esto habría contribuido, inevitablemente, al distanciamiento de la población; ese alejamiento parcial del discurso popular y de las formas de ver las cosas, que son, a la vez, la fuerza y el peligro potencial del marxismo”.³² Esta visión social estrecha es una de las graves deficiencias de la tradición modernista, que asume que una sola voz prescriptiva puede (y tiene el derecho de) dar forma a las respuestas de los problemas sociales. Afecta en política tanto a la izquierda como a la derecha, con el resultado de que la gente no ha sido capaz de lograr una crítica bien cimentada, o luchar por las empoderadoras

sinergias surgidas de combinar varias visiones de cambio. Esta idea arroja luz sobre las zonas de falla en muchas revoluciones, incluyendo la de Granada.

Los conflictos internos sobre la estrategia, la estructura de liderazgo, y el ritmo de la reforma del partido revolucionario granadino, no fueron resueltos, ya que cada facción, convencida de que tenía el punto de vista correcto, llevó el asunto hasta el punto de la lucha armada de una contra la otra. Demasiado tarde, Bernard Coard, uno de los sobrevivientes encarcelados de la lucha, reflexionó sobre la forma en que el poder potencial de las asociaciones de la comunidad podría haber sido mucho mejor aprovechado:

He pensado, a menudo, en los últimos cinco años, lo que habría sucedido si bien la minoría, o la facción mayoritaria hubiesen conducido el asunto basándose en los principios de las masas. ¿Y que mejores foros para hacerlo que los consejos zonales y parroquiales de los trabajadores, las asambleas y las reuniones de las mujeres, la juventud...? Con copias de todas las actas relevantes impresas y distribuidas a la gente; con representantes de ambas tendencias en el liderazgo, de cara a la gente en las asambleas... y siendo cuestionados y objetados vehementemente por el pueblo a cambio, y escuchar sus puntos de vista... ¿qué mejor manera podríamos haber tenido de resolver nuestras diferencias?³³

Comparar el proceso de la educación popular comunitaria de la revolución con el enfoque tradicional que se volvió a instaurar después de su caída, arroja luz sobre importantes cuestiones que deben tenerse en cuenta en la lucha por el mejoramiento de la educación popular. Las nuevas estructuras de la comunidad en la revolución, buscaban lo que debería ser el objetivo básico de la educación —producir una reorganización en la base social del poder en las comunidades, y sobre esta base, en el conjunto de la sociedad popular. Los marginados fueron educados en la adopción de formas más poderosas de comportamiento político, articulando demandas, creando organizaciones para llevar a cabo propósitos específicos, intercambiando opiniones con los funcionarios académicos del gobierno y los políticos de los partidos, haciendo a estas personas responsables del cumplimiento de sus promesas; uniendo, por encima de las divisiones partidistas del pasado. Las asociaciones reflejaban tanto los puntos fuertes del aprendizaje verdaderamente participativo, como los del liderazgo y las debilidades del

autoritarismo didáctico, que eran facetas contradictorias del proceso. Su potencial para el cambio fue debilitado por los defectos que contradecían la retórica del poder popular; por ejemplo, el hecho de que la responsabilidad de los dirigentes nacionales se viera limitada a consecuencia de la falta de procesos electorales, y por el secretismo de una organización política centralista de estilo marxista-leninista.³⁴

En el modelo político de estilo tradicional británico que se reanudó después de la revolución, los procesos electorales mantienen una estructura mucho más abierta, competitiva, gobierno-versus-oposición. Esto permite una multitud de partidos políticos rivales (en Granada había al menos nueve partidos políticos compitiendo por el poder en la década posterior a la invasión de EE.UU. en 1983),³⁵ pero ofrece poco potencial para la cooperación o el consenso. La educación popular que interactúa con el cambio social es mínima, a escala local en vez de a escala nacional. En lugar de ser multclasista, es dirigida por las clases educadas y recibida por las económicamente desfavorecidas. Toma la forma de una concientización acerca de problemas sociales específicos, estrechamente definidos, y lleva a cabo alguna que otra defensa por medio de la presión de grupos religiosos, de teatro y algunos pocos grupos fragmentados de mujeres. La Agencia para la Transformación Rural, una ONG que fue de las pocas instituciones creadas durante la revolución que sobrevivió, financia algunos grupos granadinos que se presentan con una entrega de información política limitada, tales como charlas sobre eventos de actualidad. En general, existe un desarrollo mínimo de una educación que fomente la alfabetización cívica y humanista, aliente la voz pública de la comunidad, o facilite el activismo político colectivo para el cambio. El reto para el futuro es encontrar la forma de equilibrar un proceso electoral abierto con un tipo de educación popular que promueva la democracia participativa –activismo colectivo para un desarrollo comunitario significativo a escala nacional– y, a través de ello, producir conocimiento empoderador y transformador.

Educación de adultos: maneras de avanzar

Una visión comparada de las experiencias del Caribe en educación básica y popular para adultos durante la revolución de Granada y luego de

su vuelta a la política tradicional, le proporciona a las sociedades postcoloniales pistas sobre cómo la educación de adultos puede buscar maneras de avanzar saliendo del modelo que la relega a ser un canal educativo minimalista, ubicado en la parte inferior de la jerarquía social. En primer lugar, el contexto. Lo que empujó hacia adelante el cambio educativo en la revolución de Granada fue una combinación de objetivos políticos influenciados por una visión socialista y una serie de cambios económicos correlativos que precisaban de trabajadores cada vez mejor calificados y educados. Estos trabajadores son aún más urgentemente requeridos en el contexto actual, ya que los cambios postindustriales y los nuevos bloques comerciales están haciendo del modelo económico neocolonial de dependencia algo inútilmente repetitivo. Un camino de orientación socialista basado en el modelo clásico de la revolución no es viable en la mayoría del mundo poscolonial; pero la respuesta tampoco está en las estructuras capitalistas neoliberales como las que prevalecen en el Caribe. Sólo una minoría está lo suficientemente desarrollada como para aprovechar las nuevas oportunidades de los mercados mundiales de alta tecnología, y la mayoría permanece en una posición instrumentalista y de marginación. Es necesario que el cambio se base en dos líneas de pensamiento. Una línea fundamentada en las ideas de justicia social, en busca de un modo de organización económica y de condiciones de trabajo que faciliten un empleo sostenible y más generalizado, y un mayor poder político para los injustamente marginados.

Otra línea en primer plano, con ideas que los economistas subrayan, contempla la urgente necesidad de una respuesta creativa y con formación académica de empresarios y trabajadores listos para aprovechar las actuales oportunidades globales y postindustriales de nuevas empresas y nichos de mercados. Para que una economía neocolonial débil se transforme y pueda comprometerse con metas postcoloniales, hace falta una mejor articulación entre los sectores productivos, el sistema de gobierno, y las instituciones sociales educativas y de investigación y desarrollo.³⁶ También se necesita una presión unida y continua sobre el sistema económico internacional para cambiar las estructuras que mantienen la injusticia en los países empobrecidos.³⁷ No se puede omitir a ningún sector de la población en este cambio educativo, el cual debe ser una parte integral de esta visión interrelacionada de activismo político, económico, y cultural. Si los grupos sociales

articulados dentro de la población están lo suficientemente informados y motivados, pueden compeler a los gobiernos a que apoyen los tipos de cambio necesarios. Las alianzas sociales de la sociedad civil podrían participar más eficazmente en la acción local para el cambio, si unieran fuerzas con movimientos globales de transformación como: el desarrollo ecológicamente sostenible, el feminismo, la alfabetización y la reforma de los medios de comunicación. Son esta clase de actividades las que podrían ser apoyadas por una combinación de educación básica y popular de adultos, cada una instruyendo a la otra.

En segundo lugar, es necesario repensar la estructura y los objetivos de la educación de adultos. ¿Qué variedad de instituciones y de grupos, en qué disposiciones relativas entre sí y en relación al empleo, conformarían mejor esta combinación de educación básica y popular? Aunque los detalles no pueden ser prescritos, los principios de una estructura fortalecedora de la educación de adultos –la educación básica y la educación popular alimentándose mutuamente– deberían abordar la importancia del desarrollo de todas las regiones de la alfabetización hacia una “alfabetización empoderadora” que facilite la crítica y el activismo. Esta estructura no sólo ofrecería una educación instrumentalista de las necesidades prácticas de subsistencia, o capacitaría a los trabajadores semicalificados –lo que parece ser la función principal de toda la educación básica de adultos contemporánea. Además, proporcionaría una gran cantidad de oportunidades para combinar una educación académica y práctica, con un conocimiento general y político sofisticado y activista.

Un ejemplo brasileño del tipo de estructura que podría promover esta visión de la educación, desafía el enfoque de aquella escolaridad de adultos que proporciona una educación a la sombra para las alfabetizaciones subordinadas, tan familiares en el Caribe contemporáneo. El Instituto Cajamar fue fundado por los trabajadores en una región del noreste de Brasil, dominada por la agricultura de asentamiento. Paulo Freire fue elegido presidente del consejo de este instituto en 1986. Él describe cómo los trabajadores lograron adquirir un edificio de 120 habitaciones que solía ser un motel, para crear allí el Instituto Cajamar, una organización para la “formación de la clase obrera, los campesinos y los trabajadores urbanos bajo su responsabilidad”.

Se ofrecieron seminarios y cursos a los trabajadores, algunos sobre la base de fines de semana.

El personal, incluía profesores de la clase obrera y profesores universitarios –intelectuales, dice Freire, cuya elección política coincidía con la elección de ellos (los trabajadores), además de “que no piensan que poseen la verdad para dársela a los trabajadores. Son intelectuales que respetan el proceso del modo de conocimiento de los trabajadores y que desean crecer con ellos”. Los programas se orientaban hacia el desarrollo de una comprensión crítica de la historia y de la sociedad brasileña y, en particular, de las luchas de la clase trabajadora brasileña. Freire vio el instituto como una especie de semilla para una universidad popular que sería capaz de apartarse del formalismo del modelo tradicional, con el importante papel de ser “un marco teórico dentro del cual los trabajadores podían hacer una reflexión crítica sobre lo que hacen fuera del contexto teórico”. Los institutos de trabajadores como Cajamar podrían desempeñar el papel de permitir que los hombres y las mujeres lograran la distanciamiento de su trabajo diario, lo cual facilitaría el estudio teórico de la sociedad, “con el fin de comprender la razón de la lucha y para procurar mejores métodos para luchar y cómo elegir”.³⁸

Para lograr estos objetivos, los organizadores de la educación de adultos no pueden, por lo general, confiar en los gobiernos conservadores, atados a los presupuestos, tímidos, o antirradicales, del actual contexto político. A veces, las mejores esperanzas de desarrollo se encuentran fuera del control o la interferencia del gobierno, y más allá de los limitados horizontes de instituciones con visiones estrechas acerca de la educación instrumental de adultos. Una de las más famosas ONG independientes con un componente educativo de adultos es el BRAC (por sus siglas en inglés), desarrollado por la gente de Bangladesh desde 1970. Comenzando como una ONG nacional dedicada a capacitar a millones de personas empobrecidas a fin de lograr un cambio en sus propias vidas a través de las microfinanzas y la educación no formal, el BRAC es ahora una organización internacional que ayuda a otras comunidades en nueve países de África y Asia a hacer lo mismo. El importante papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, como Greenpeace, Oxfam y Aprendizaje Mundial para el Desarrollo Internacional, se ha ampliado en respuesta a los desafíos de la globalización,

como lo comentan Hoff y Hickling-Hudson (2011). En el Caribe, entre los ejemplos de pequeñas ONG se encuentran el Centro de Acción Social en Jamaica y en Trinidad SERVOL (por sus siglas en inglés).³⁹ Estas instituciones podrían formar la base de un potencialmente poderoso movimiento alternativo para la educación de adultos.

Tanto los grupos existentes como los nuevos, podrían fortalecerse mediante la interacción con los demás grupos a nivel regional, logrando así un intercambio sistemático de conocimientos y desarrollo que aproveche el apoyo de instituciones y redes internacionales. Esta creación de redes sería una fuente de empoderamiento e independencia, fuera de los parámetros de control del Estado. Sin embargo, las iniciativas dirigidas por el Estado a veces pueden ser un catalizador para el desarrollo, mediante estructuras dinámicas de aprendizaje permanente. El potencial para ello parece fuerte. Por ejemplo, la estructura de la educación de adultos en Santa Lucía, establecida durante el cambio de siglo, fue rediseñada para preparar a los adultos en habilidades educativas, prácticas, cívicas y culturales y en capacidades para el aprendizaje auto-dirigido. Los cursos se articularon de manera sistemática en un nuevo régimen de acreditaciones que vinculó a la escuela y a la educación terciaria. Los materiales de los cursos fueron diseñados por personas, grupos y entidades de la isla, aumentando así la flexibilidad y la capacidad de respuesta de los contenidos. Se impulsó la alfabetización de la cultura popular y de la Kweyol (Creole criollo), así como de la cultura global y del inglés.⁴⁰ Trinidad y Tobago es otra nación caribeña con una división de la educación de adultos estatal que parece satisfacer a sus estudiantes, tanto mediante la colaboración de los organismos no gubernamentales, como operando en los centros de todo el país que ofrecen una gran variedad de clases que van desde la educación básica hasta la escolaridad en el lugar de trabajo; desde temas civiles hasta temas de ocio y educación para la vida familiar.⁴¹

Los educadores de adultos, ya sean del Estado o de las agencias independientes, necesitan desarrollar sus habilidades para recaudar fondos con el fin de aprovechar la buena voluntad de los estratos adinerados, tanto a nivel nacional como internacional. Los fondos se necesitan con urgencia para adquirir o construir edificios para la educación obrero-campesina, para

pagar por el desarrollo de las bibliotecas, el personal y los recursos, y para apoyar los proyectos económicos y culturales necesarios para conectar la educación de adultos a tierra, a una base material con el fin de satisfacer las necesidades prácticas de las personas que han sido marginadas. Estas necesidades incluyen la capacitación en la moderna tecnología de las comunicaciones (especialmente de Internet, pero también de otros medios de comunicación social y de los teléfonos celulares de bajo costo) que pueden reforzar los vínculos entre activistas locales e internacionales. En un estudio de este tipo de comunicación en las sociedades del Pacífico, Harris señala que el proceso de construcción del mensaje, más que el producto final, es esencial para el empoderamiento, y hace hincapié en la capacidad de la radio, el video y la Internet para llevar las voces de los marginados a la esfera pública.⁴²

La formación de los estudiantes adultos en las habilidades de producción de radio y radio comunitaria, es particularmente importante para las comunidades pobres que dependen en gran medida de este medio para obtener información y entretenimiento.⁴³ A veces, fondos de dudosas fuentes se puede utilizar para una educación genuinamente popular. Los fondos de la agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) fueron utilizados en América Central para establecer un programa de educación de la comunidad organizada a nivel regional a través de tres países centroamericanos: Costa Rica, Honduras y Guatemala. Este programa de educación para la participación, tuvo como objetivo desarrollar entre los asistentes de las comunidades locales los conocimientos y las habilidades que les permitieran en conjunto utilizar con eficacia los procesos populares para la mejora de sus condiciones de vida, por ejemplo, (1) haciendo demandas sobre los recursos y servicios públicos y (2) participando en la vida política local y nacional. Una evaluación detallada, dirigida por Robert Arno, informó sobre las maneras en que el programa logró, y en ocasiones superó, sus principales objetivos. Lo hizo trabajando dentro de la tradición latinoamericana progresista de la educación popular, que, aunque no necesariamente implique habilidades formales de lectura y escritura, ha creado, sin embargo, un enfoque de educación participativa que ha permitido a las organizaciones comunitarias de las comunidades empobrecidas y

marginadas, definir sus problemas y diseñar e implementar estrategias de acción para hacerles frente.⁴⁴

Un tercer elemento esencial del camino a seguir para la educación de adultos, es la necesidad de que haya una reconceptualización del nexo entre la alfabetización y la educación. Una tarea fundamental para los educadores de adultos es la del “alfabetismo de la reescritura”, es decir, criticar, reestructurar, y volver a desarrollar las actividades de aprendizaje ofrecidas en las instituciones educativas, ya sean básicas o populares. Lo fundamental es entender los dominios, las cualidades filosóficas y los discursos, las prácticas sociales y el potencial dinámico de las alfabetizaciones. En la etapa de desarrollo que caracterizó a los educadores de CPE durante la revolución granadina, la transformación educativa fue vista como la combinación de los ideales socialistas que ponían de relieve los roles del trabajador/campesino, con las concepciones de la alfabetización epistémica de la clase media. El grado de desarrollo necesario ahora tendría que ampliar los objetivos de equidad, de manera de incluir el respeto de la educación por la oralidad, por el discurso folclórico, y que se flexibilice un cruce de frontera que empoderarían a los estudiantes a experimentar con una variedad de perspectivas y experiencias de aprendizaje.

La educación popular del tipo ensayado en las asociaciones comunitarias granadinas, tiene un fuerte potencial para la construcción de una alfabetización humanista, como base de una identidad cultural propia sin la cual poco se puede hacer para desafiar los aspectos negativos de la tradición. Este es el primer paso para volver a escribir la alfabetización epistémica de la mayoría de los países poscoloniales, en los cuales la alfabetización de las raíces folclóricas ha sido subordinada. Modernizar la alfabetización epistémica nuevamente, requiere de aunar la alfabetización de las personas con los avances epistemológicos postcoloniales, tales como los contenidos en las obras de C. L. R. James, Walter Rodney y Paulo Freire. La validación de la alfabetización vernácula o criolla para estudios serios, y no sólo para la comunicación informal y el entretenimiento, es esencial para ello.⁴⁵

Otra necesidad es la pedagogía de la educación participativa, que se caracteriza por el enfoque de Freire del educando como sujeto y no como un objeto en el cual se “depositan” unos contenidos predeterminados. La

educación como praxis de la comunicación, que combina las voces de los estudiantes y profesores en un ciclo de análisis, activismo y reflexión social, debe formar parte de la base filosófica de los docentes y los alumnos.⁴⁶ En este orden de ideas, otro componente esencial para la reescritura de la alfabetización es la incorporación de una perspectiva feminista que desafíe el concepto anterior de integración de la mujer al desarrollo (dado el impacto, social y ecológicamente desastroso, del actual modelo de desarrollo del capitalismo internacional), y reemplazarlo por la búsqueda de un desarrollo sostenible y sensible al género.⁴⁷ Por último, las alfabetizaciones reconceptualizadas y la pedagogía no tiene por qué depender del tipo de modelo de educación de adultos que se basa en textos e imita a la escuela, un tipo de modelo que se ha puesto en práctica y que se da por sentado en la mayoría de los países poscoloniales.

La educación de adultos puede ser creativamente considerada como uno de los componentes de los proyectos económicos, culturales o políticos. No tiene que tomar la forma de un sistema nacional unitario, no tiene que ser una sombra de subordinación de los niveles curriculares diseñados centralmente, ni de los textos y los exámenes de la escolaridad. Cada proyecto puede tener un equipo de educación que diseñe experiencias de aprendizaje relacionadas con el proyecto, con los niveles de instrucción de los participantes, con sus aspiraciones y con otras necesidades que ellos pudieran expresar. Los métodos y las ideas deben coordinarse entre los proyectos, pero de manera que exista una relación enriquecedora entre las preocupaciones locales y las centrales, en la búsqueda de un desarrollo socioeconómico eficaz.

Conclusión

La educación de adultos y la educación popular o comunitaria, sobre todo en los países empobrecidos, tienen que facilitar el desarrollo de enfoques que aborden el problema de lo material y lo cultural simultáneamente. Existe la necesidad, por ejemplo, de equilibrar culturalmente el creciente poder de los medios globales de comunicación y la confianza en lo mejor de la cultura local; diseñar pequeñas empresas que se adapten tanto a los nichos de los mercados locales como a los de los globales, apropiándose de las oportunidades de trabajo y tomando en cuenta los intereses internacionales, a la vez que se protegen los derechos de los trabajadores y el medio ambiente; y obtener beneficios de los gobiernos y los organismos internacionales, pero sin depender de ellos. Tales objetivos requieren cruzar las fronteras de clase, género y ubicación para intercambiar y extender el conocimiento.

Las redes colectivas de personas con ideas afines que operan a nivel mundial y local, pueden procurar dicho intercambio de una manera más efectiva. Es más necesario que nunca aprovechar y reelaborar lo mejor de los cambios revolucionarios implementados por el Centro para la Educación Popular de Granada y las asociaciones comunitarias, con la intención de desafiar la tradición caribeña de proporcionarle a una minoría gobernante las alfabetizaciones excluyentes y dominantes, y a la mayoría las alfabetizaciones subordinadas. Las estructuras de la educación de adultos tienen que estar fundamentadas en la configuración del cambio del material, así como en la promoción de una gama de alfabetizaciones que permitan la participación de los adultos en el activismo del cambio socio-político.

Los educadores y los estudiantes pueden co-diseñar un plan de estudios alternativo que se base de manera sistemática en la teoría de alfabetizaciones

discutida previamente, a fin de promover las competencias políticas y públicas, la profunda exploración y la apreciación de las habilidades culturales, epistémicas y técnicas, las formas alternativas de evaluación y reconocimiento, y, en lugar del uso marginal de los idiomas vernáculos, la integración de los mismos conjuntamente con el inglés. Los cambios de este tipo pueden dar a la gente la confianza para exigir el fin de la estratificación de los canales de la educación, tan firmemente arraigada en las sociedades de los países del Sur. Tener en cuenta las experiencias de la educación de adultos en Granada, nos sirve no sólo para aprender de sus debilidades y alimentarnos de sus puntos fuertes, sino también para ver más allá de ellos, en la búsqueda de estrategias de educación con el propósito de superar la desventaja.

Notas

- 1 Dos estudios a profundidad sobre la educación de adultos en el Caribe son los de Didacus Jules, "Education and Social Transformation in Grenada" (Ph.D. diss., University of Wisconsin, 1992); y Anne Hickling-Hudson, "Literacy and Literacies in Grenada: A Study of Adult Education in the Revolution and After" (Ph.D. diss., University of Queensland, 1995). Ambos escritores son educadores caribeños que trabajaron en Granada durante la revolución y han tenido una amplia experiencia en educación en otros países del Caribe.
- 2 Anne Hickling-Hudson, Julie Matthews y Annette Woods, "Education, Postcolonialism and Disruptions", en *Disrupting Preconceptions: Postcolonialism and Education*, ed. A. Hickling-Hudson, J. Matthews y A. Woods (Flaxton: Post Pressed, 2004). Véase también Leon Tikly, "Post-colonialism and Comparative Education Research", en *Doing Comparative Education Research*, ed. Keith Watson (Oxford: Symposium Books, 2001).
- 3 Las crisis del desarrollo subyacentes a las economías e instituciones del Caribe, se discuten en Kenneth Hall y Dennis Benn, eds., *Contending With Destiny: The Caribbean in the 21st Century* (Kingston, Jamaica: Ian Randle, 2000); Carmen Deere et al., *In the Shadows of the Sun: Caribbean Development Alternatives and U.S. Policy* (San Francisco: Westview, 1990); y Stanley Lalta y Marie Freckleton, eds., *Caribbean Economic Development: The First Generation* (Kingston, Jamaica: Ian Randle, 1993), en especial la parte 4, "The Path Forward". Los problemas y las oportunidades de la educación caribeña dentro del

- contexto del desarrollo, se discuten en Anne Hickling-Hudson, "Caribbean 'Knowledge Societies': Dismantling Neo-colonial Barriers in the Age of Globalisation", *Compare* 34, no. 3 (2004): 293-300.
- 4 Ver Anne Hickling-Hudson, "Literacy and Literacies in Grenada", 254-56; Fitzroy Ambursley y James Dunkerley, *Grenada: Whose Freedom?* (London: Latin American Bureau, 1984); Gordon K. Lewis, *Grenada: The Jewel Despoiled* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1987), capítulo 7; Tony Thorndike, "People's Power in Theory and Practice", y Paget Henry, "Socialism and Cultural Transformation in Grenada", en *A Revolution Aborted: The Lessons of Grenada*, ed. Jorge Heine (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991). Jamaica en los años 1970 y Guyana desde 1979 hasta 1990, fueron los otros países del Caribe angloparlantes que experimentaron con variantes de orientación socialista. Los enfoques no pudieron sostenerse debido a debilidades económicas e ideológicas. Véase "National Experiments: The Radical Options", en Clive Thomas, *The Poor and the Powerless: Economic Policy and Change in the Caribbean* (New York: Monthly Review Press, 1988), 210-37, 251-64.
 - 5 El impacto de la globalización neoliberal en el Caribe es discutido por Tyrone Ferguson, "Social Disintegration in the Context of Adjustment and Globalisation: The Caribbean Experience", en *Contending With Destiny: The Caribbean in the 21st Century*, ed. Kenneth Hall y Dennis Benn (Kingston, Jamaica: Ian Randle, 2000). En Granada, el PIB per cápita en 1988 era de 1,346 \$ estadounidense. La media de la Comunidad del Caribe, con la excepción de las Bahamas, estaba alrededor de los 2,254 \$. Ver Deere et al., *In the Shadows of the Sun*, 6.
 - 6 Joel Samoff, ed., "Education and Socialist (R) Evolution", *Edición extraordinaria de Comparative Education Review* 35, no. 1 (1991).
 - 7 Véase Alan Rogers (2004) "Looking again at non-formal and informal education - towards a new paradigm", *The Encyclopaedia of Informal Education*, www.infed.org/biblio/non_formal_paradigm.htm.
 - 8 James Gee, "What Is Literacy?" y "Discourse Systems and Aspirin Bottles: On Literacy", en *Rewriting Literacy: Culture and the Discourse of the Other*, ed. Candace Mitchell y Kathleen Weiler (New York: Bergin and Garvey, 1991); Peter Freebody, *Research in*

- Literacy Education: The Changing Interfaces of Research, Policy and Practice (Brisbane: Griffith University, 1994); Daniel Wagner, "Literacy Assessment in the Third World: An Overview and Proposed Schema for Use", *Comparative Education Review* 34, no. 3 (1990): 112–38; Ian Winchester, "The Standard Picture of Literacy and Its Critics", *Comparative Education Review* 34, no. 1 (1990): 21–40.
- 9 Colin Lankshear con James Gee, Michele Knobel, y Chris Searle, *Changing Literacies* (Buckingham, Milton Keynes, U.K.: Open University Press, 1997), 63–79.
 - 10 Rob McCormack, "Framing the Field: Adult Literacies and the Future", en *Teaching English Literacy in the Pre-Service Preparation of Teachers*, ed. Frances Christie et al. (Darwin: Northern Territory University, 1991).
 - 11 Este argumento se propone y se desarrolla en detalle en Anne Hickling-Hudson, "Literacy and Literacies in Grenada", 117–33. Las cifras que muestran la inmensa disparidad en los niveles de educación formal entre una minoría altamente educada (3 por ciento) y una mayoría menos educada, se establecen en *Time for Action: Report of the West India Commission*, ed. S. Ramphal (Jamaica: The Press, University of the West Indies, 1993), 237.
 - 12 Un estudio que hace hincapié en el concepto de la práctica funcional de la alfabetización en contextos locales, es el de Mastin Prinsloo y Mignonne Breier, eds., *The Social Uses of Literacy: Theory and Practice in Contemporary South Africa* (Capetown: Sached Books/John Benjamins, 1996).
 - 13 Se explora el papel de la educación de adultos como conservador del sistema en John Bock y George Papagiannis, eds., *Nonformal Education and National Development* (New York: Praeger), 3–20; Thomas LaBelle y R. E. Verhine, "Nonformal Education and Occupational Stratification: Implications for Latin America", *Harvard Educational Review* 45 (1975): 161–90; Robert Arnove y Harvey Graff, "National Literacy Campaigns in Historical and Comparative Perspective: Legacies, Lessons, Issues", en *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*, ed. R. Arnove, P. Altbach, y G. Kelly (Albany: State University of New York Press, 1992).
 - 14 Joel Samoff, "Education and Socialist (R)Evolution".

- 15 Hickling-Hudson, "Literacy and Literacies in Grenada", capítulo 6.
- 16 Hickling-Hudson, "Literacy and Literacies in Grenada", capítulos 8–9.
- 17 Ver Robert Arnove y Harvey Graff, "National Literacy Campaigns in Historical and Comparative Perspective: Legacies, Lessons, and Issues," en *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*, ed. R. Arnove, P. Altbach, y G. Kelly (Albany: State University of New York Press, 1992), 287.
- 18 Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed* (Harmondsworth, U.K.: Penguin 1972), 81–82. Ver también Carlos Alberto Torres, "Education and Social Change in Latin America", *New Education* 12, no. 2 (1990): 2–6.
- 19 Estas asociaciones de educación para adultos son descritas y analizadas por Didacus Jules, "The Challenge of Popular Education in the Grenada Revolution", en *Critical Literacy: Policy, Praxis and the Postmodern*, ed. Colin Lankshear y Peter McLaren (Albany: State University of New York Press, 1993); Thorndike, "People's Power in Theory and Practice"; y Hickling-Hudson, "Literacy and Literacies in Grenada", capítulo 7.
- 20 Véase Chris Searle, *Words Unchained: Language and Revolution in Grenada* (London: Zed, 1984).
- 21 David Franklin, "The Role of Women in the Struggle for Social and Political Change in Grenada, 1979–1983" (B.A. diss., University of the West Indies, Mona Campus), 73.
- 22 NJM Women, "Proposals for Women with Children within the NJM" (informe del Movimiento Nueva Joya, Granada, 1983); Charles Mills, "Getting Out of the Cave: Tensions between Democracy and Elitism in Marx's Theory of Cognitive Liberation" (ponencia presentada en la decimotercera conferencia anual de la Asociación de Estudios Caribeños en Guadalupe, Mayo 25–27, 1988).
- 23 Rob McCormack, "Framing the Field", 32.
- 24 Tony Thorndike, "People's Power in Theory and Practice", 41. 25. Ambursley y Dunkerley, *Grenada: Whose Freedom*, 38.

- 25 Didacus Jules, *Education and Social Transformation in Grenada* (Madison: University of Wisconsin Press, 1992), 183, 327.
- 26 Didacus Jules, *Education and Social Transformation in Grenada*, 327.
- 27 Angus Smith, citado por Chris Searle y Don Rojas en *To Construct from Morning: Making the People's Budget in Grenada* (St. Georges, Grenada: Fedon, 1982), 56–58.
- 28 Hubert Devonish, el principal crítico de la política lingüística del gobierno revolucionario de Granada, sostiene que, a pesar de que los educadores animaban, más que en el pasado, al uso de la lengua vernácula, el creole, todavía continuaban relegándola a la condición inferior de expresión oral (o, a lo sumo, como un puente hacia el aprendizaje del inglés, considerado de condición alta) en lugar de promoverla como un medio serio de comunicación. Hubert Devonish, *Language and Liberation: Creole Language Politics in the Caribbean* (Kingston, Jamaica: Arawak Publications 2007).
- 29 Mills, "Getting Out of the Cave".
- 30 Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks* (New York: International Publishers, 1971), 120.
- 31 Mills, "Getting Out of the Cave".
- 32 Bernard Coard, *Village and Workers, Women, Farmers and Youth Assemblies during the Grenada Revolution: Their Genesis, Evolution, and Significance* (London: Caribbean Labour Solidarity and the New Jewel Movement/Karia Press, 1989), 10–11.
- 33 Brian Meeks, *Caribbean Revolutions and Revolutionary Theory* (London: Macmillan, 1993), 153, 160–65.
- 34 Ver James Ferguson, *Revolution in Reverse* (London: Latin American Bureau, n.d.), 41–65.
- 35 Clive Y. Thomas, "Alternative Development Models for the Caribbean", en *Caribbean Economic Development: The First Generation*, ed. Stanley Lalta y Marie Freckleton

- (Kingston, Jamaica: Ian Randle, 1993), 326. Ver también Paul Sutton “Caribbean Development: An Overview”, *New West Indian Guide/Nieuwe West-Indische Gids*, vol. 80, nos. 1 y 2 (2006): 45–62; y Anne Hickling-Hudson, “Caribbean ‘Knowledge Societies’: Dismantling Neo-colonial Barriers in the Age of Globalisation”, *Compare* 34, no. 3 (2004): 293–300. ALBA, un acrónimo en español para “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”, representa una oposición contra-hegemónica a la agenda neoliberal que dominaba en la región. Esta alianza es apoyada por Venezuela, Cuba, y otros socios regionales (ver Arnove et al., en el capítulo 12 de este libro).
- 36 Trevor Farrell, “Some Notes towards a Strategy for Economic Transformation”, en *Caribbean Economic Development*, ed. Lalta y Freckleton (Kingston, Jamaica: Ian Randle, 1993). Esto nos recuerda la tensión que enfrentan los activistas que luchan por transformar las relaciones de poder del sistema y al mismo tiempo trabajan en él, ya que “tenemos que sobrevivir para poder transformar” (Peter Mayo, “A Rationale for a Transformative Approach to Education”, en *Journal of Transformative Education*, vol. 1, no. 1, Enero 2003, pp. 38–57. Ver además A. Sivanandan, “New Circuits of Imperialism”, *Race and Class* 30, no. 4 (1989): 1–19.
- 37 Myles Horton y Paulo Freire, *We Make the Road by Walking: Conversations on Education and Social Change* (Philadelphia: Temple University Press 1990), 213–14.
- 38 Hickling-Hudson, “Literacy and Literacies in Grenada”, 360, Patricia Ellis y Angela Ramsay, *Adult Education in the Caribbean at the Turn of the Century* (Kingston, Jamaica: Oficina del Representante de la UNESCO en el Caribe, 2000), 139–40; BRAC página web <http://www.brac.net/content/who-we-are-0> (consultada el 25 de Marzo de 2012); Ian Smillie, *Freedom From Want: The Remarkable Success Story of BRAC, the Global Grassroots Organization That’s Winning the Fight Against Poverty*, 2009; Lutz Hoff y Anne Hickling-Hudson, “The role of International Non-Governmental Organisations in promoting adult education for social change: A research agenda”, *International Journal of Educational Development*, vol. 31, no. 2 (2011): 197–98.
- 39 Didacus Jules, *Adult and Continuing Education in St. Lucia: Addressing Global Transformation and the New Millennium* (Castries, St. Lucia: Ministry of Education, Human Resource Development, Youth and Sports, 1999). Véase también Hubisi Nwenmely, “Lan-

- guage Policy and Planning in St. Lucia: Stagnation or Change?”, *Language and Education* 13, no. 4 (1999): 269–79.
- 40 Patricia Ellis y Angela Ramsay, *Adult Education in the Caribbean at the Turn of the Century* (Kingston, Jamaica: Oficina del Representante de la UNESCO en el Caribe, 2000), 136–54.
- 41 Usha Sundar Harris, “Community Informatics and the Power of Participation”, *Pacific Journalism Review*, vol. 13, Ejemplar 2, 2007: 29–45. Véase además Anthony Rodríguez-Jimenez y Sandra M. Gifford, “Finding Voice. Learnings and insights from a participatory media project with recently arrived Afghan young men with refugee backgrounds”, *Youth Studies Australia*, vol 29, no. 2, 2010: 33–41.
- 42 La importancia de la educación a través de la radio y el desarrollo en la revolución nicaragüense es discutida por Penny O’Donnell en *Death, Dreams, and Dancing in Nicaragua* (Sydney: Australian Broadcasting Corporation, 1991), 110–41.
- 43 Robert Arnove, *An Evaluation of the Program of Education for Participation (PEP)* (Washington, D.C.: Agencia de Desarrollo de Estados Unidos, Oficina para América Latina y el Caribe, 1989).
- 44 Véase Hubert Devonish, *Language and Liberation*; y a Nan Elasser y Patricia Irvine, “English and Creole: The Dialectics of Choice in a College Writing Program”, *Harvard Educational Review* 55, no. 4 (1985): 399–415.
- 45 Anne Hickling-Hudson, “Towards Communication Praxis: Reflections on the Pedagogy of Paulo Freire and Educational Change in Grenada”, *Journal of Education* 170, no. 2 (1988): 9–38.
- 46 Peggy Antrobus, “Gender Issues in Caribbean Development”, en *Caribbean Economic Development: The First Generation*, ed. Stanley Lalta y Marie Freckleton (Kingston, Jamaica: Ian Randle, 1993).

Capítulo Diez

La Economía Política de la Reforma Educativa en Australia, Gran Bretaña y los Estados Unidos

Jack Keating, Rosemary Preston, Penny Jane Burke, Richard Van Heertum, y Robert F. Arnove

Las bases ideológicas de los esfuerzos de reforma educativa en Australia, Inglaterra y Gales, y Estados Unidos en las últimas cuatro décadas, son sorprendentemente similares a pesar de las diferentes estructuras políticas de estas naciones y de los patrones organizacionales de sus respectivos sistemas escolares. El elemento común que une a los esfuerzos de reforma en las tres localidades, es el intento de debilitar el control público de la educación mientras que, simultáneamente, se fomentan la privatización del servicio educativo y una mayor dependencia de las fuerzas del mercado. Estos países también han presionado por un control gubernamental más centralizado del sistema, sobre todo a través de la estandarización, los controles de calidad, y la rendición de cuentas y selección –aunque hay variaciones de país a país en las interacciones del gobierno centralizado-local y las determinaciones de la política, tal como se ilustra en el caso Australiano con su federalismo distintivo. Sus defensores sostienen que estas reformas mejorarán la eficiencia dentro de las escuelas individuales al tiempo que proveerán a los estudiantes de las destrezas necesarias para que sean más productivos cuando se muevan dentro de la fuerza laboral del siglo veintiuno.

Subyacente a estas creencias está la aceptación del principio del racionalismo económico, por lo que las decisiones relacionadas con el crecimiento económico nacional, se convierten en el factor determinante en todas las decisiones de políticas públicas, incluyendo a aquellas que afectan a la educación. Los asuntos de la democracia política, cada vez más, se definen como ecuaciones económicas que se calculan y evalúan. El racionalismo económico, a su vez, se beneficia de una versión actualizada de la teoría del capital humano, la cual sostiene que las economías contemporáneas sólo pueden ser viables si se basan en la fundación de una fuerza de trabajo educada, capacitada y técnicamente competente. Hay una gran diferencia entre el enamoramiento de hoy con esta teoría y su aparición inicial en la década de los sesenta. Como señala Simon Marginson, “En el clima de libre mercado que ahora prevalece, el énfasis está en la inversión privada más que en la pública”.¹

Este énfasis es difícilmente sorprendente, teniendo en cuenta que los políticos de las diversas tendencias, en los tres países, denigran del papel del sector público, mientras que le atribuyen poderes casi místicos y liberadores a la mano invisible del mercado. Este compromiso neoliberal con las fuerzas del mercado y los gobiernos minimalistas, ha llevado a una reducción de la propiedad del Estado sobre los principales recursos y el consiguiente aumento de la privatización de servicios que antes pertenecían al dominio público, incluyendo, por ejemplo, ferrocarriles, servicios públicos y la atención a la salud. El éxito de la agenda Thatcher/Reagan en el cambio del balance entre los sectores público y privado, decididamente a favor de este último, y su durabilidad, incluso algún tiempo después de que sus autores dejaran el ejercicio de sus cargos, ayuda a explicar el sistemático ataque a continuar con el control público de la escuela, que después de todo es el fin del sector estatal.

El ataque al sector público ha estado acompañado de esfuerzos para reducir las burocracias gubernamentales acusadas tanto de infladas como de ineficientes. Los críticos insisten en que la toma de decisiones centralizada elimina a las comunidades locales, las cuales necesitan una mayor voz en los asuntos relativos a su bienestar. Dentro de los sistemas educativos, este razonamiento ha llevado a una revolución administrativa que ha reducido la autoridad de las burocracias centrales, mientras que a las comunidades le

asignan responsabilidades (pero no necesariamente autoridad) en las actividades escolares a nivel local. Esto a su vez, ha dado lugar a un aumento en el control local sobre las finanzas escolares, más toma de decisiones con base en la escuela y más esfuerzos activos que involucran a grupos comunitarios en los asuntos escolares. Un examen superficial de estas nuevas disposiciones podría dar lugar a la creencia de que estos esfuerzos representan un movimiento hacia una forma más participativa y, por lo tanto, más democrática de la gobernabilidad en la escuela del sector público. Sin embargo, esto sería una interpretación errónea de la situación. Mientras que las responsabilidades fiscales y políticas han sido transferidas de las oficinas del gobierno central a las propias instituciones, el modelo es el del mercado de consumo y no el de la polis ateniense: en los mercados, el poder del consumidor no está constituido por la igualdad de derechos de la ciudadanía, sino por el poder de compra en las manos de los individuos, el cual varía en función de la riqueza individual y la posición social. Al mismo tiempo, la supervisión presupuestaria, los requisitos de rendimiento, la gerencia estandarizada y la rendición de cuentas con base en resultados medibles, se han desplegado para asegurar un mayor control ideológico y político sobre las instituciones del sector público.

Los movimientos de las décadas de los años sesenta y setenta hacia un sector público más controlado democráticamente, sobre la base de una alianza entre los maestros y otros profesionales de la educación con los padres y las comunidades locales políticamente activas, han sido frenados. La autonomía local, en algunos casos continúa, pero ha sido manipulada y mercantilizada. Los administradores de la escuela y de las universidades, se han centrado en hacer parecer a sus instituciones más competitivas en el mercado en lugar de reflexionar, articular y enfrentar las necesidades de la comunidad. Y así como las escuelas privilegiadas en los Estados Unidos, las academias y las escuelas gratuitas en el Reino Unido, y las escuelas privadas e independientes en Australia poseen más autonomía, ellas también se someten a las mismas normas estandarizadas de las escuelas públicas, al tiempo que atentan contra las comunidades y los maestros locales.

Paradójicamente, esas instituciones de educación privada que son financiadas por los gobiernos –escuelas privadas en Gran Bretaña y Australia, las universidades privadas en los Estados Unidos– han sido tratadas de manera diferente. En un marco político que promueve la competencia del mercado y la propiedad privada, las instituciones de educación privada tienen una legitimidad cada vez mayor. Ellas son vistas como intrínsecamente superiores a las instituciones públicas, al evitar supuestamente los problemas de la burocracia, la “captura del productor”, la baja productividad, y algunas normas cuestionables vistas como inevitables para el sector público. El notable resultado es que mientras las instituciones públicas han visto caer la unidad de financiamiento por estudiante y el incremento de los controles políticos, las instituciones privadas han recibido mayores niveles de financiamiento del gobierno sin un aumento correspondiente al control político centralizado.

Por ejemplo, en el sector público de los tres países, las escuelas individuales han ganado mayor autonomía en el presupuesto y en los asuntos administrativos locales –y más libertad para vender servicios y patrocinios y así recaudar fondos adicionales–, pero no tienen voz sobre el tamaño del desembolso de fondos que recibirán del gobierno, y poseen un control reducido sobre los usos educativos a los que éste se destina. Las asignaciones presupuestarias siguen siendo determinadas de manera centralizada, y se requiere que las escuelas proporcionen datos adicionales del rendimiento estudiantil a las oficinas centrales, con un aumento de la evaluación del estudiante visto como la manera óptima para lograr esto. También hay un mayor movimiento hacia la centralización del currículo nacional, la centralización de la formación del profesorado y hacia las pruebas que moldean –si no dictan– los currículos locales y la instrucción (particularmente en las escuelas más pobres). Pero tal vez el tema más importante, que sigue siendo determinado de manera centralizada, es la reestructuración educativa en sí misma.

La justificación conducente a los esfuerzos de reforma escolar en Australia, Inglaterra y los Estados Unidos es inequívocamente instrumental, aunque oscurecida por el actual énfasis en el proceso de reforma. Los partidarios de la reforma educativa argumentan sobre su necesidad de garantizar la competitividad económica en la economía mundial, que a menudo falla en

legitimar esas reformas en términos de evidencia empírica de éxito o de los objetivos más amplios de la educación en general.

Este cambio en el discurso de la política pública en una dirección decididamente instrumental y hacia la derecha, no es tan sencillo como sus defensores desean, ni puede enmascarar numerosas contradicciones. Como se mencionó anteriormente, el compromiso neoliberal hacia las fuerzas del mercado y el gobierno minimalista, ha estado acompañado por un aumento —en lugar de una reducción— del poder de los gobiernos centrales en las decisiones educativas. En Australia, la mancomunidad del gobierno (federal) en Canberra, ha asumido un control sin precedentes sobre la política educativa, mientras que las distintas administraciones estatales han endurecido su control en los programas escolares.

Las reformas en Gran Bretaña de Thatcher y sus sucesores, han concentrado más poder en los ministerios del gobierno central en Londres, mientras que se ha debilitado considerablemente la influencia de las Autoridades Educativas Locales elegidas democráticamente. Al mismo tiempo, el gobierno central ha socavado seriamente la autonomía tradicional de las universidades mientras que, simultáneamente, fortalece los poderes de supervisión de un organismo regulador dominado por el gobierno. Las reformas en los Estados Unidos han sido el resultado de la defensa de una coalición de ejecutivos de empresas y funcionarios estatales que sostienen que la continuación de la hegemonía global de América depende de la reestructuración masiva de la escolaridad. Esto ha sido acompañado por la exigencia de un currículo nacional estandarizado y por la aplicación de pruebas obligatorias para determinar la eficacia de las anunciadas reformas de gran alcance, culminadas en el año 2001 ¡Que Ningún Niño Se Quede Atrás!

El intento de “achicar” el sector público y simultáneamente disminuir la supervisión del gobierno sobre la actividad del mercado, representa un esfuerzo por reinventar la economía política del *laissez-faire* del siglo XIX, caracterizada por una clase de empresarios capitalistas robustos, asegurada por un clima de inversión favorable y una mano de obra abundante y maleable, aunque ahora con un sabor más global. Es significativo que en el siglo XIX pocas personas tuvieran acceso a los servicios de bienestar social financiados con fondos públicos. En la década de los cincuenta, la mayoría

de los ciudadanos tenían acceso a la atención médica y a la educación. Con las reformas neoliberales de la década de los años setenta, la calidad de dicha provisión fue seriamente minada. Las reformas han debilitado la larga tendencia secular hacia la expansión y universalización de la participación educativa —en algunos casos realmente conduciendo a matrículas reducidas, a pesar del cada vez mayor papel de la educación como puerta de entrada al empleo.

En casi todos los casos, estas reformas han debilitado el valor de la participación relegándola a la parte inferior de la jerarquía de las instituciones educativas, ya que las escuelas y universidades a las que asisten los ricos se hacen más ricas, mientras que aquellas pobladas de pobres tienden a hacerse más pobres. El argumento racionalista económico relativo a la primacía de los intereses materiales (crecimiento económico, el propio interés del consumidor) deja poco espacio para cuestiones como el auto-desarrollo personal o el desarrollo colectivo, la participación, la equidad, la justicia social o incluso la democracia. Las reformas educativas en Australia, Inglaterra y los Estados Unidos, arrojan considerable luz sobre el grado en que asuntos como los derechos sobre la propiedad y los intereses de las élites económicas, han llegado a retar, si no a suplantar, la preocupación por los derechos de la ciudadanía. El resumen del siguiente estudio de casos demuestra cómo lo último ha sido subordinado a lo primero en la formulación de la política educativa actual, y demuestra también cómo una proclividad ideológica global se ha agotado a sí misma de manera similar, a pesar de las considerables diferencias culturales y políticas que caracterizan a estos países.

La centralización y la mercantilización en la reforma educativa australiana

Las Instituciones y las estructuras

La política educativa y la liberación en Australia, han sido formadas a través de las interacciones de las estructuras institucionales, su evolución y los lazos ideológicos que han afectado a la mayoría de las naciones en las últimas décadas. Las características estructurales de una educación

secundaria selectiva y ampliamente privada, un sector de educación superior dominado por un sector universitario no diferenciado formalmente, y una educación vocacional y técnica construida sobre la base de un modelo de entrenamiento industrial, han desafiado las corrientes ideológicas dentro de la política educativa de las últimas décadas. La canalización también ha estado formada por la evolución del federalismo australiano. La fuerza de estas instituciones ha estado no sólo en su presencia sustancial dentro de lo que podría llamarse la política de Australia, ya que influye en el consenso político, sino también en sus interrelaciones y sus cambios.

Lo que se denomina como el desequilibrio fiscal vertical entre el gobierno nacional (Commonwealth) y los gobiernos estatales, le permite al primero recoger cuatro de cada cinco dólares del dinero de los impuestos. Sin embargo, los estados tienen la responsabilidad del gasto en la salud, el transporte y la educación. Este desequilibrio es el más pronunciado entre todas las federaciones de la OCDE (Estados Unidos, Canadá, Alemania, Bélgica) y ha aumentado significativamente en el último medio siglo. Los estados también tienen una mayor presión para reducir su dependencia de los impuestos del juego, la nómina, y la transferencia de la propiedad. Es poco sorprendente que a un primer ministro se le atribuya haber dicho: “Nunca se pare entre un primer ministro y un cubo de dinero”.²

Estos cambios y los consiguientes en las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales, han contribuido a un gobierno nacional más positivo en las áreas claves de la política social de la salud y la educación, que constitucionalmente son responsabilidad de los estados. Podría decirse que a través de la evolución de los conceptos de la economía global y las políticas educativas, esta afirmación ha sido agregada al sistema de gobierno Australiano desde mediados de los años ochenta.

Paralelo a las estructuras institucionales y la evolución del gobierno, ha habido un sistema escolar con una división estricta entre la enseñanza pública y la privada. La formación, en la última parte del siglo XIX, de los sistemas de educación pública relativamente centralizados, cuya posesión y administración era de los departamentos estatales de educación, fue moldeada en parte por la exclusión de las escuelas confesionales. Ésta vio un sector católico grande y autónomo seguir su propio camino, y sentó las bases

de una cultura de la educación secundaria dirigida por escuelas secundarias privadas urbanas y un pequeño número de escuelas secundarias públicas que establecían estrechos vínculos con las universidades públicas individuales que se habían asentado en cada una de las capitales estatales. Gran parte del esfuerzo de educación pública fue desviado hacia las escuelas técnicas orientadas al comercio.³

La evolución de las características institucionales del federalismo, de un gran y autónomo sector católico y de una educación secundaria modelada por una relación escuela secundaria-universidad, fue influenciada aún más por la coincidencia de las crisis de los años sesenta. Los cambios en el equilibrio fiscal entre los estados y el gobierno nacional, la oportunidad política y las necesidades asociadas a la captura del voto católico y una crisis en la educación católica causada por el aumento de los costos y las crecientes expectativas de los padres, condujeron al gobierno nacional a invertir en la educación de manera significativa.⁴

Esto condujo a dos características perdurables de la educación australiana, y contribuyó a una tercera. La primera fue el aumento de la influencia de la enseñanza privada, especialmente en el nivel de educación secundaria. La necesidad política y la oportunidad para que los gobiernos nacionales financiaran el entonces pobre sector católico, abrieron la puerta al financiamiento a gran escala de escuelas independientes en la década de los setenta. Ahora, en su mayoría financiadas con fondos públicos, las escuelas privadas autónomas o no gubernamentales (católicas e independientes) representan el 34,5% de todas las matrículas escolares y el 41,3% de la matrícula en el año 12 o el último año de escolaridad antes de la entrada a estudios superiores.⁵

Estos porcentajes han crecido a un ritmo constante de alrededor de 0,4% anual desde finales de los años setenta, y las inscripciones están fuertemente sesgadas hacia los estudiantes de familias de ingresos medios y altos. De allí que, el patrón histórico de una escuela secundaria, generalmente privada, que llevó la educación secundaria a una pequeña minoría de estudiantes, haya sido replicado en un sistema de educación secundaria masivo. Además, la práctica histórica de los sistemas de estado que establecían escuelas secundarias con un ingreso selectivo para igualar a las escuelas privadas, ha continuado. Durante la década 2000-2010, gobiernos laboristas en los

cinco estados más importantes, introdujeron escuelas secundarias selectivas adicionales y/o ampliaron el número de cupos en las ya existentes. Estas iniciativas y otras medidas han sido esencialmente defensivas en vista del giro hacia la falta de inscripción de la clase media en la escuela pública que comenzó a finales de los setenta. Watson y Ryan (2004) concluyen que la razón principal de este giro ha sido los altos niveles de subsidios públicos para escuelas no gubernamentales.⁶

Una segunda razón, parcialmente sustentada en las relaciones entre las escuelas secundarias y las universidades, ha sido la evolución de un sistema de educación superior en su mayoría compuesto por universidades. Australia, al igual que la mayoría de los otros países de la OCDE (Estados Unidos, Canadá, Alemania, Bélgica), ha visto su mercado de trabajo juvenil disminuir constantemente desde finales de los años setenta. Una política nacional acordada entre el gobierno estatal y el nacional en 1991 para aumentar la culminación en el año 12, ha sido replicada por los gobiernos estatales y ahora se establece como un objetivo el 90% de culminación del año 12 o “su equivalente”.⁷ Para este 90%, la predominante vía social y económicamente dominante es la universidad.

Las evoluciones del modelo de la escuela privada y selectiva de la educación secundaria y la universidad como vía predominante post-escuela, han sido repetitivas. A medida que el mercado laboral juvenil se contrajo en la década de los ochenta, el crecimiento inicial de la educación universitaria –con su percibido estatus y capacidad de retorno económico– estuvo entre las clases medias. Las escuelas secundarias, por lo tanto, se vieron obligadas a orientar su currículum hacia la preparación e instrucción universitaria. Su objetivo principal era permitir que sus estudiantes alcanzaran los grados suficientes como para fortalecer unos rangos de ingreso terciario (TER, por sus siglas en inglés) en la competencia por la posición en la selección universitaria. El resto de las escuelas técnicas secundarias desaparecieron y la presión creció hacia el gobierno nacional para que ampliara el número de cupos universitarios disponibles para los egresados de la escuela. Esto se logró a través de un proceso de integración de los colegios universitarios, otorgantes de diplomas de enseñanza técnica y educación avanzada, con las universidades, además de una expansión general de los cupos. La expansión

fue financiada en parte por la introducción de cuotas de inscripción para los estudiantes admitidos, a través de un sistema de préstamos estudiantiles conocido como el Plan de Contribución a la Educación Superior. El subsiguiente sector integrado de educación superior, está ahora conformado por treinta y siete universidades públicas que, en su mayoría, otorgan títulos, y tres universidades privadas junto con un pequeño pero creciente número de colegios universitarios privados no otorgantes de títulos.

Los anteriores patrones de la gran mayoría de los estudiantes de la escuela secundaria que anhelaban el acceso a la universidad una vez culminada la escuela, aún continúan. El sector universitario unificado se estableció junto con un sistema paralelo de adjudicación de títulos de los institutos de Educación Técnica y Superior (TAFE, por sus siglas en inglés). El sistema TAFE había sido conformado sustancialmente en 1975, mediante el informe Kangan⁸ sobre de la educación técnica y superior. Estos institutos se han visto obligados a realizar múltiples funciones, o en palabras de Goozee (1995) a ser “todo para todas las personas”. Una de estas funciones es ser una vía de educación terciaria post-escuela. El TAFE, por lo tanto, se ubica como una segunda o tercera opción dentro en la jerarquía de destino post-escuela, después de la universidad, y, para muchos varones, después del trabajo a tiempo completo o de aprendizaje.

Este proceso repetitivo entre los modelos de educación secundaria y terciaria, ha continuado con una disminución de la matrícula de los egresados de los cursos de título TAFE en los últimos seis años, pero la demanda continua para los cupos de educación superior. Estos patrones se han reflejado entonces en las iniciativas políticas. Después de una revisión del Informe de Bradley de 2008 sobre educación superior, el gobierno nacional adoptó una política de garantía de un cupo en las universidades públicas para cada egresado que fuese elegible.¹⁰

Esto ha puesto presión sobre el segundo nivel de la educación terciaria, el sector TAFE, que para muchos estudiantes era una ruta adicional a las universidades. Las inscripciones en los cursos de títulos TAFE han disminuido rápidamente en los últimos cinco años, y once de los institutos TAFE ofrecen ahora cursos a nivel de licenciatura. No obstante, estas iniciativas no

parecen haber sido exitosas, a juzgar por el rápido aumento de la deserción en esos cursos en los últimos dos años.¹¹

Estas dos características han contribuido a la formación de una tercera en el sector de la educación vocacional y entrenamiento de Australia (VET, por sus siglas en inglés). El sector VET consta aproximadamente de sesenta y dos institutos TAFE públicos y un gran y creciente número de organizaciones de entrenamiento privadas u organizaciones de entrenamiento registradas (RTO). Las RTO pueden incluir escuelas y universidades, pero la mayoría son organizaciones con fines de lucro y varían en tamaño desde las muy pequeñas hasta las medianas. El sector VET se desarrolló gracias a la unión de un sistema para aprendices y una mezcla de colegios universitarios técnicos y vocacionales generales y especializados, reunidos en el sistema público TAFE.

La relación simbiótica entre la educación secundaria y la universitaria y las características institucionales del federalismo australiano, contribuyeron al refuerzo del predominante modelo de entrenamiento industrial para los VET de Australia en su etapa formativa crítica de finales de los años ochenta y principios de los noventa. El Gobierno Laborista, que tomó el cargo en el Parlamento Australiano en 1983, había formado un “Acuerdo de precios e ingresos” con el Consejo Australiano de Sindicatos del Comercio.¹² El Acuerdo efectivamente intercambió restricciones salariales por parte de los sindicatos, para reducir la presión sobre la inflación que habían plagado al Gobierno Laborista anterior en la década de los setenta, por inversiones en el salario social, sobre todo en la salud, el bienestar social y la educación. Con la posterior llegada de lo que fue visto como una crisis económica estructural a mediados de la década de los ochenta, el Acuerdo se utilizó como base de un tipo de enfoque corporativista para una serie de reformas económica estructurales. Parte de las reformas estructurales, que incluían “salvar” el sistema para aprendices, eran un medio para aumentar las habilidades laborales y la productividad laboral.

Una alianza tripartita entre el gobierno nacional, los sindicatos (a través del Acuerdo) y los empleadores (incluida la formación patrocinada por el gobierno nacional del Consejo Empresarial de Australia), fue utilizada para llevar a cabo una Agenda de Reforma de Entrenamiento Nacional. Esto

se hizo de cara a lo que se vislumbraba como la resistencia del Estado y el proveedor (TAFE). Las reformas establecieron firmemente las VET de Australia como un modelo de entrenamiento industrial estructuralmente separado de la educación secundaria. La adopción de un modelo con base en la competencia en la década de los noventa, creó un constructo de conocimiento para el sector VET muy diferente y un tanto ajeno al sector de las universidades y escuelas.

El sector de la escuela que, por su parte, no tenía interés en los desarrollos VET, siguió con un proceso de desinversión en el aprendizaje aplicado y vocacional. El programa de Reforma de Entrenamiento, aparte de imponer programas con base en las competencias, fue dirigido sobre los principios del liderazgo en la industria y un mercado de entrenamiento abierto en el que los proveedores privados eran alentados a entrar en el mercado. El sector TAFE, por lo tanto, estuvo inserto en la visión de Kangan de 1975, un proveedor de educación y entrenamiento para las comunidades locales de trabajadores empleados y desempleados, empresarios, jóvenes, adultos, inmigrantes y otros grupos sociales, que desempeñaba un papel como segundo nivel de la educación terciaria y como competidor en el mercado de la formación en general.

Ideologías

La ideología es un fenómeno altamente complejo en su construcción, ubicación e impacto. Las expresiones de la política educativa pueden ser fácilmente atribuidas a los discursos ideológicos, tanto nacionales como internacionales. El impacto de la ideología del neoliberalismo sobre la educación australiana se manifiesta en la orientación de la educación superior, la educación vocacional y el entrenamiento hacia el mercado. Todas las escuelas, las universidades y los institutos TAFE a lo largo de estos sectores, compiten por los estudiantes, aunque a menudo dentro de los sub-mercados. La súper imposición de un creciente mercado de estudiantes extranjeros, ha intensificado la orientación del mercado. En 2006-2007 los servicios educativos hicieron de Australia el tercer gran sector de exportación, representando el 36% de todos los servicios exportados en 2009-2010.¹³

Las graduaciones estudiantiles en la educación secundaria y vocacional, así como en el sector de entrenamiento, han disminuido en los últimos años, pero siguen creciendo en la educación superior.

Sin embargo, como Hall (2011) señala, el neoliberalismo tiene muchas variaciones.¹⁴ Mientras que Australia, así como Gran Bretaña, ha tenido sus depósitos de pensamiento neoliberal, en particular el Centro de Estudios Independientes y el Instituto de Asuntos Públicos, su gobierno no ha sido sujeto a la misma combinación de ataque y manipulación política e ideológica presente en los gobiernos de Thatcher y ahora Cameron, o en los Estados Unidos (bajo las administraciones de Reagan y Bush [George W.]). Quizá la estructura de gobierno federal de Australia, por el cual los estados enfrentarían la desintegración de la salud y de los servicios de educación si éstos fuesen totalmente abandonados al mercado, haya demostrado ser una eficaz mediación institucional.¹⁵ O quizá su Partido Laborista mantenga algunos vínculos con los sindicatos que, aunque en declive, siguen representando una fuerza más viable que en Gran Bretaña o en los Estados Unidos. Cualquiera sea la razón, la educación australiana aún está por ver el equivalente al movimiento de escuelas con privilegio de los Estados Unidos o de la escuelas gratis en Gran Bretaña. Sus universidades siguen siendo en su mayoría financiadas con fondos públicos, comparada con la imposición de regímenes de tarifas anuales de £9.000 en Gran Bretaña y el sistema universitario ampliamente privado y con base en honorarios de los Estados Unidos.

No obstante, Australia está experimentando actualmente lo que Hall (2011) llama la “unión (de) las líneas contradictorias de argumentos e inversiones” en todo el anuncio ideológico de la derecha política y la dominante presión Murdoch.¹⁶ Los anuncios de la desregulación del trabajo laboral, los recortes fiscales desfavorables, la reducción del bienestar y el ajuste, van junto con las convocatorias de protección de las fronteras y una mayor vigilancia social e industrial. En la medida en que estos anuncios se realicen, Australia se verá influenciada por las vicisitudes de la política y por la efectividad de las limitaciones, incluyendo las limitaciones institucionales del federalismo.

Es posible identificar, a grandes rasgos, las ondas distintivas de las ideologías políticas en la educación australiana. El modelo histórico de la educación primaria con propósitos civiles y de construcción nacional, de la

enseñanza secundaria con una mezcla de reproducción social y progresión meritocrática (como base para una estructura social estable y profesiones liberales), y de una educación técnica que proporciona habilidades artesanales, permaneció intacta hasta la década de los años sesenta. Había algunas exigencias de menor importancia de la comunidad Católica con relación al establecimiento de esta política que traía un motivo de aspiración de progreso social y económico a la educación.¹⁷ Sin embargo, esta progresión se produjo en términos estrictamente meritocráticos, diferente de la presión democrática social que luego se desarrolló y surgió en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

La aparición de esta presión se vio reforzada por la evolución social de lo que había sido una clase obrera católica principalmente irlandesa, por las aspiraciones de los inmigrantes europeos de la posguerra y por una comprensión política del valor de la educación como inversión social y económica. Mientras que los estados estaban, en su mayoría, ocupados en hacer frente a las nuevas demandas sociales de una educación secundaria, un gobierno nacional conservador vio el valor económico y social, así como la oportunidad política, de algunas inversiones específicas en la educación secundaria y en el aumento de fondos para la educación universitaria. Los principios de un acceso más abierto a la educación y el derecho de todos a aspirar a una educación universitaria (al igual que el valor social percibido de la inversión en educación), tuvieron su más efusivo florecimiento en el Gobierno Laborista nacional de 1972-1975, que estableció la educación universitaria gratuita, invirtió ampliamente en la educación escolar y en programas para los estudiantes inmigrantes, rurales, indígenas y personas con discapacidad. También estableció el modelo TAFE a través del informe Kangan.¹⁸

Este modelo social democrático fue relativamente de corta duración, y fue siempre condicionado, como lo son muchos de los anuncios ideológicos. Estuvo a la par con el principio liberal de la elección en educación, lo que hasta cierto punto era de poca importancia para el interés privado o de privilegio. A finales de la década de los setenta, la recesión económica y la consiguiente disminución en el mercado laboral juvenil provocada por la “crisis del petróleo”, contuvo el idealismo de la década anterior e introdujo una agenda económica de competencias de empleo a la medida. La agenda social

democrática con base en las competencias, así como el principio liberal de la elección para el privilegio, marcharon paralelamente en la década de los años ochenta. Esto ocurrió en un contexto de crecimiento nacional y de cambios económicos mundiales, con sus cambios asociados y expresiones de ideología.

Esta mezcla se manifestó de diferentes maneras en los diferentes sectores. El ideal social democrático conservó un elemento considerable del currículo como modelo integral¹⁹ y una fuerte resistencia por parte de los profesores y, en menor medida, por las organizaciones de padres, a la imposición de regímenes de pruebas estandarizadas. Pese a ello, al mismo tiempo, el principio de elección se utilizó para aprovechar el privilegio social mediante un incremento en el financiamiento público de un sector de la educación privada autónoma. El ideal de un mayor acceso a la educación superior apoyó su expansión, pero con medidas para obligar a las universidades a bajar los costos por estudiante y encontrar otras fuentes de financiamiento, incluyendo la introducción de cuotas de inscripción. La expansión inicial del sector TAFE fue seguido por importantes esfuerzos para mantener el sistema para aprendices, que fue prácticamente abandonado al mismo tiempo que en Gran Bretaña. Pero, a finales de la década de los años ochenta, el sector estaba sujeto a costos racionalizados, con un modelo basado en las competencias y un mercado de entrenamiento más abierto.

Lo que podría ser visto como la era del neoliberalismo, o al menos de sus elementos, surgió a principios de los años noventa y tuvo su florecimiento más pleno a principios de la década 2000-2010. Las restricciones en el establecimiento y financiamiento de las escuelas privadas se eliminaron, otorgándoseles un financiamiento incrementado e incondicional. Algunos estados comenzaron a introducir el régimen de las pruebas y algunos, sobre todo durante los gobiernos de tendencia derechista, comenzaron a alentar y recompensar la competencia entre escuelas. El financiamiento del gobierno nacional para las universidades se redujo y se aumentaron los pagos de los estudiantes. La “universidad empresarial” que evolucionó, difería de su antecesor liberal en la contracción de las artes liberales y en el crecimiento rápido de los cursos de negocios.²⁰ A lo largo del sector de educación vocacional y técnica, la industria del modelo de la oferta y la demanda se

reforzó mediante el principio de la libre competencia, especialmente en los programas de apoyo de entrenamiento de aprendices.²¹

Las ideologías no son consistentes; cada sector conservó sus inconsistencias. El sector escolar conservó su currículo de educación general. El financiamiento público para las universidades se limitó a las universidades públicas. La mayoría de los fondos públicos continuó fluyendo a los institutos TAFE –si los grandes subsidios para los empleadores que aceptaban aprendices eran descontados.²²

Si bien el neoliberalismo tiene una base filosófica común a la idea de Hayek de la autonomía del individuo y la necesidad de resistencia a todas las restricciones aparte de la protección de la propiedad y la vida, éste tiene diferentes formas de liberalismo económico, social, tecnocrático y político, y diferentes interacciones entre estas formas.²³ Incluso en la mayoría de las formas fundamentales y originales, el liberalismo en sí tiene fundamentos morales variables como lo demuestran las posiciones de Bentham y Mill.²⁴ Las manifestaciones de la interacciones entre las diferentes formas del liberalismo y el neoliberalismo, se demuestran en los complejos e inconsistentes patrones de la política en los tres sectores de la educación australiana en las últimas dos décadas.

Anuncios de las políticas actuales

La política es el resultado de las ideologías, el poder y los procesos políticos, así como de las estructuras y procesos institucionales. Está mediada por factores contextuales, de los cuales las crisis son la más observables y manifiestas en sus resultados. Las crisis provocan oleadas de política, especialmente en educación y, como Margaret Thatcher con tanta habilidad demostró en el caso de la guerra de Las Malvinas, un anuncio político derivado de la crisis puede ser utilizado para justificar un diferente pero radical anuncio político. La justificación de las crisis busca amenazas y criminales, que pueden incluir a las instituciones educativas y a aquellos que las controlan.

La historia cíclica del capitalismo que Marx y otros han observado a través de los siglos, ha continuado con períodos de crisis desde los años

setenta. En Australia, estas crisis fueron más evidentes a principios de la década de los ochenta, a finales de la misma década, y en la más reciente crisis financiera global que se ha extendido desde 2008.

El impacto de las políticas de estas crisis en la educación, tiende a ser más inmediato dentro del sector vocacional. Su vinculación con el empleo y con la idea de la empleabilidad es evidente, y el sector tiene una débil circunscripción social y una más débil capacidad institucional para restringir las imposiciones de la política. Cuenta con una base estudiantil fragmentada que, en su mayoría, no pertenecen a la clase media, al igual que con una fuerza de trabajo a medio tiempo o tiempo convencional. Carece del interés de los padres, que son un gran poder en el sector de la escuela, de los ex alumnos y de los colegios profesionales del sector universitario. El mantenimiento de un currículo VET, donde el conocimiento se reduce a competencias laborales relativamente explícitas dentro de “paquetes de formación”, el mercado de entrenamiento abierto, y algunos movimientos más recientes que inyectan impunidad en el mercado por concesión de fondos públicos a los proveedores privados, constituye un paquete más radical que los impuestos en los sectores escolares y universitarios.

Sin embargo, todos los sectores han sido influenciados por esta sensación de crisis que se ha convertido en endémica en la última fase capitalista. La retórica de la economía del conocimiento y la competencia global por las destrezas, ha capturado a todos los gobiernos y ha llevado a la educación y al entrenamiento a un régimen de política más amplio. Este régimen consta de jefes de gobierno, tesorerías y departamentos comerciales (con funciones de asesoría e incluso de liderazgo investidos en los grupos empresariales, organizaciones internacionales, empresas internacionales de contabilidad, y diversos apasionados evangelistas educativos) que predicen recetas de reformas de conducta.²⁵ En el 2007, un gobierno Laborista nacional sustituyó al gobierno de la Coalición de once años, que había presentado una mezcla de conservatismo y liberalismo radical en una serie de ámbitos políticos, incluida la educación. El cambio de gobierno creó un hecho sin precedentes en la historia política australiana, ya que coincidió con gobiernos Laboristas en los ocho estados y gobiernos territoriales. Esto aparentemente creó una oportunidad única para el Laborismo de formular y poner en práctica un

programa de reforma que fuera relativamente libre de las restricciones que tradicionalmente habían sido creadas por el federalismo australiano.

El gobierno nacional, al igual que las administraciones de Blair y Clinton, llegaron al cargo con la educación como su principal prioridad. Se formuló lo que se llamó una “revolución educativa” alrededor del capital humano. Al igual que el gobierno de Blair, el gobierno nacional vinculó la capacidad para la inclusión social con la inclusión económica, la cual a su vez dependía de la capacidad para conseguir un trabajo. Aquí el Estado jugaba un papel facilitador con la responsabilidad esencial apoyada en el individuo.²⁶

La política de educación escolar bajo la “revolución educativa” fue implantada a través de un Acuerdo de Educación Nacional y varios acuerdos de Asociaciones Nacionales con los estados y los territorios. Aquí, el gobierno nacional fue impulsado por dos propósitos. Uno era su programa de inclusión social y capital humano como el de Blair, que, en consonancia con la visión impulsada por los organismos internacionales y los “expertos”, se concentraba en la calidad del maestro. Se trataba de elevar los niveles de progreso y participación en la educación y entrenamiento posterior a los dieciséis años de edad, y en la educación infantil. También incluía una reactivación del principio de equidad y una ayuda educativa para las personas con discapacidad, aunque de una manera menos enfocada que en los días felices del Informe Karmel a mediados de la década de los setenta. Este principio había estado inactivo desde mediados de la década de los noventa y fue revivido bajo los gobiernos Laboristas de estado que ganaron el cargo la década siguiente. Las tres Asociaciones Nacionales se enfocaron en las áreas de la calidad de los maestros, los primeros años de la alfabetización y la aritmética, y en las comunidades socio-económicas bajas. El gobierno nacional también enfrentó a la escolarización no gubernamental que acosó al Partido Laborista durante más de la mitad de un siglo.²⁷

Las opciones de un gobierno nacional de reducir el financiamiento escolar no gubernamental o de incorporar a las escuelas de tarifa baja no gubernamentales (que abarcan a la mayoría de las escuelas católicas) en un sistema totalmente financiado por el gobierno, como ha ocurrido en Canadá, Gran Bretaña y Nueva Zelanda, ya no es políticamente viable en Australia. Esta última opción también se enfrentaría a grandes obstáculos logísticos

porque los estados y territorios administran y mayormente financian las escuelas “públicas” o gubernamentales.

En ausencia de estas opciones, el gobierno nacional buscó la construcción de una mayor apertura y rendición de cuentas. Este enfoque implicó la divulgación pública de todas las fuentes de ingresos, inscripciones y resultados de los estudiantes, incluyendo los resultados con base en un nuevo régimen de pruebas de alfabetización y aritmética para todos los estudiantes del cuarto grado de escolaridad. Este régimen de rendición de cuentas ha sido aplicado en todas las escuelas del gobierno y en las escuelas no gubernamentales y los datos sobre los ingresos, las inscripciones y los resultados se publican en el sitio web “Mi escuela”.

En esencia, se trata de un enfoque con base en el mercado para la rendición de cuentas públicas. Es un intento de crear un sistema de información más abierto para los padres en la elección de las escuelas. El gobierno nacional espera establecer un sistema de dotación de recursos más equitativo a través de una revisión del financiamiento de la escuela. Estos intentos de construir un campo de juego más llano en el mercado de la educación escolar, falla en abordar la laguna que hay entre los diferentes niveles de autonomía de las escuelas públicas y privadas. Irónicamente, esto puede ser dirigido por la Coalición de gobiernos estatales deseosos de introducir una mayor autonomía escolar siguiendo las líneas de la Carta y, posiblemente, los modelos de Escuelas Gratis.²⁸

La decisión del gobierno nacional, en el año 2008, de garantizar un cupo en la universidad para los estudiantes elegibles, también incluyó un método con base en la demanda estudiantil para las asignaciones de cursos. Al mismo tiempo, ha proporcionado fondos para alentar y ayudar a las universidades a aumentar su matrícula de estudiantes con discapacidad.²⁹ El uso de un enfoque de mercado para lograr una expansión de la oferta de la educación superior, ha sido reforzado con un “mejorado” esquema nacional de requisitos y una nueva base estandarizada del régimen y programa de aseguramiento de la calidad. En conjunto, estas políticas refuerzan las características estructurales de una escuela general orientada a un sistema de educación secundaria vinculado a una universidad dominada por el sector terciario de la educación.

Entretanto, el sector VET ha continuado por el camino de la libre competencia, ya que otros estados y el gobierno nacional siguen la estrategia de financiamiento adoptada por el Estado de Victoria en 2010.³⁰ Aquí los institutos de Educación Técnica y Avanzada –TAFE– enfrentan reducciones en la demanda de sus cursos ya que han perdido la matrícula a mano de las universidades más activas en el mercado, gracias al modelo de la demanda y de los proveedores de entrenamiento privados que pueden entregar certificados a costos más bajos dentro de un débil régimen de aseguramiento de la calidad. En el modelo de entrenamiento industrial del VET Australiano, el sector TAFE tiene pocos amigos. Aun más, se enfrenta a la disolución de sus funciones en la educación comunitaria. Si TAFE sobrevive, tendrá que buscar medidas de costos y diseños de productos que le permitan competir en un mercado de entrenamiento más abierto.

La política educativa en Australia, por lo tanto, se ha enmarcado dentro de las características estructurales que evolucionaron durante gran parte del siglo XX. Las ideologías políticas que han fluido alrededor de estas estructuras han sido formadas por, a la vez que han dado forma a, estas estructuras. Los residuos de los ideales educativos liberales y de alguna manera elitistas, y la oleada social democrática de los años sesenta y setenta, todavía se detectan en las políticas actuales, especialmente en la escuela y en el sector de la educación superior. La capacidad de estas filosofías para sobrevivir en el futuro dentro de los sistemas de mercado y de los impulsos de la política educativa de Australia, estará influida por los acontecimientos políticos en el futuro inmediato. Australia enfrenta un futuro político inmediato de gobiernos nacionales y estatales conservadores. Las actuales tensiones que se manifiestan en las políticas educativas australianas de inclusión educativa, la necesidad de reconocer y compensar a las personas con discapacidad, tanto a nivel personal como comunitario, y las políticas con base en el mercado que enfatizan la elección, la libre competencia y las inversiones privadas, pueden llegar a ser más marcadas. A largo plazo, los resultados de estas tensiones en la política educativa de Australia, dependerán mucho de la capacidad, tal como Hall ha señalado, de las ideologías del mercado para vivir y vender sus propias inconsistencias.³¹

La transición neoliberal en Gran Bretaña

Después de la Segunda Guerra Mundial (WWII), el estado de bienestar de Gran Bretaña redujo las brechas de oportunidades entre ricos y pobres, con la educación como uno de los pilares de las reformas. Si bien no pudieron tocar los sistemas de élite de la escuela preparatoria privada y la escuela pública, la mayoría (a partir de 1944 hasta 1975) tuvo un acceso más justo desde la primaria a la secundaria, con una creciente minoría continuando con la formación técnica post-obligatoria, secundaria superior y nivel terciario.³² Tendríamos que haber previsto treinta años antes que un futuro gobierno Conservador rectificaría los logros del gobierno Laborista y restauraría los poderes de adscripción de los ricos,³³ y que las condiciones económicas y educativas adversas combinadas permitirían la racionalización pro-mercado y la reconfiguración de los sistemas de la salud, la educación, y los servicios sociales de la posguerra de Gran Bretaña.

A raíz de la crisis del petróleo y del empleo de la década de los setenta, los Conservadores³⁴ radicales llegaron al poder en 1979, promoviendo, en acuerdo con Margaret Thatcher, la productividad y la eficiencia, el espíritu emprendedor, la elección del consumidor, y la reducción la dependencia fiscal junto con un retorno a los valores “tradicionales” individuales y familiares.

El proyecto Conservador de la década de los ochenta, era llevar a Gran Bretaña de una economía mixta, en declive, a un libre mercado en aumento, guiado por los principios del monetarismo³⁵ de los Estados Unidos. Los gobiernos de Margaret Thatcher (1979, 1983, 1987-1990) y de John Major (1990, 1992-1997) retiraron el apoyo a la industria debilitada y acompañaron el colapso de la manufactura y el desempleo masivo, con anuncios que promovían la flexibilidad en la producción y el empleo.³⁶ La industria nacional, los servicios públicos y el transporte, fueron privatizados. Un apoyo presupuestario fijo fue desviado de los servicios públicos y sustituido por sistemas de licitación. Los ajustes de los impuestos favorecieron a los ricos, discriminando a los pobres y a la clase media.³⁷

En cuanto a la educación, la siguiente sección examina lo que las reformas del sector público de gobiernos británicos sucesivos, desde 1979

hasta el presente periodo, han implicado en Inglaterra³⁸ para la oportunidad educativa y sus resultados.

Organización de los primeros años conservadores

El gobierno Laborista introdujo la educación secundaria no selectiva e integral a finales de los años cuarenta.³⁹ Los sucesivos gobiernos Conservadores (comprometidos con la selección) permitieron el crecimiento del sistema integral a lo largo de los años cincuenta y sesenta, cuando era el principal proveedor de la opción post primaria. A mediados de la década de los setenta, había evidencia de que el rendimiento de Gran Bretaña se estaba rezagando con respecto al de Alemania y Francia,⁴⁰ y que la educación secundaria masiva estaba reproduciendo patrones de desigualdad, con mejores oportunidades para un pequeño número de niños, en su mayoría de familias profesionales y de cuello blanco.⁴¹ La mayoría había dejado la escuela sin los requisitos y con competencias básicas por debajo de los niveles mínimos requeridos por los empleadores. Un informe internacional de las federaciones OECD⁴² destacó el fracaso del Departamento de Educación y Ciencia (DES, por sus siglas en inglés)⁴³ del Reino Unido, de vincular la educación a un desarrollo socioeconómico más amplio o de consultar con los maestros y las autoridades locales sobre las innovaciones⁴⁴ de políticas.

La disminución de la confianza en la educación para promover el crecimiento o para ir en contra de la desigualdad, legitimó las reformas del gobierno de Thatcher del período 1979-1988. El Departamento de Educación y Ciencia (DES), los profesores chivos expiatorios, los sindicatos y las Autoridades Educativas Locales (LEA), se encargaron del flujo de papeles de políticas y leyes entre los subsectores, todo de acuerdo con las inclinaciones centristas anteriores y el nuevo pensamiento económico.

Ellos proferían amenazas contra la gestión tripartita de larga data de la educación del sector público (entre el gobierno central, el gobierno local y los profesores) y los programas de estudio elaborados por profesores individuales. Al igual que en la década de los cincuenta, el gobierno le dio a los padres el derecho a escoger a cuales escuelas del estado asistirían sus hijos, mientras financiaba los cupos en las escuelas privadas para los niños de las

escuelas públicas.⁴⁵ Las Autoridades Locales de Educación (LEA) debían incluir a los padres en los órganos de gobierno de la escuela y publicar los planes de estudios para las escuelas en su áreas.⁴⁶ Se estimuló a las escuelas para que optaran por un control fuera de las LEA y se constituyeran en fideicomisos privados, pero las Autoridades Educativas Locales –LEA– tenían que justificar las peticiones de financiamiento de las asignaciones a las escuelas.⁴⁷ En 1987, la responsabilidad de las LEA sobre los politécnicos y colegios terciarios, pasó a un gobierno central quango (Organización Semi-Autónoma No-Gubernamental),⁴⁸ el Consejo de Financiamiento de Universidades y Politécnicos.⁴⁹ Por otra parte, hubo amenazas a la tenencia de la universidad, severos recortes al financiamiento y la transferencia de la gestión financiera al gobierno central bajo otro quango, el Consejo de Financiamiento Universitario.⁵⁰ Finalmente, habiendo desmantelado las grandes autoridades de la ciudad metropolitana (entre ellas la de Gran Londres, en 1986), el gobierno tomó medidas para cerrar la innovadora Autoridad de la Educación Londinense Interior, controlada por el Laborismo, vigente desde 1990.⁵¹

Más allá del ataque a las Autoridades Educativas Locales (LEA), la desconfianza conservadora hacia la clase media profesional, llevó a un asalto contra las condiciones y remuneraciones de los maestros, las funciones específicas, las horas de trabajo, los requisitos de formación para el personal activo, el establecimiento del salarios de acuerdo con el Departamento de Educación y Ciencia –DES– y a la derogación de los derechos de pagos por convenios.⁵² La consiguiente acción sindical (trabajo-por-reglamento y huelgas) fue utilizado por el gobierno para dirigir la ira popular contra los maestros y los sindicatos, desviando la atención de las preocupaciones profesionales relacionadas con la sobrecarga en todas las áreas de trabajo.⁵³ Los prerequisites para un currículo centralizado de las escuelas, vieron el final de la independencia del Consejo Escolar (1984) y la autoridad para el desarrollo curricular pasó a dos nuevos organismos quango, uno de orientación política, apuntado al Estado, el Consejo de Evaluación Escolar y otro con énfasis en la práctica, el Consejo de Desarrollo del Currículo Escolar,⁵⁴ después incorporado a la Autoridad de Requisitos y Currículo.⁵⁵

La profesionalización en las escuelas sobre la base de la vocación, incluía la Iniciativa de Educación Vocacional y Técnica (TVEI) para estudiantes entre los catorce y los dieciocho años. Sin pasar por el DES,⁵⁶ la TVEI era un programa de la Unión Europea, con la implantación de Gran Bretaña supervisada por la Comisión de Servicios de Recursos Humanos, un quango responsable ante el Departamento de Empleo.⁵⁷ Veinte colegios independientes de tecnología en el interior la Ciudad (CTCs), debían ser creados para la post primaria para jóvenes de once a dieciocho años, con la inversión de capital de los negocios y el financiamiento recurrente del Estado.⁵⁸ Lo que se convertiría en un modelo de la casi privatización, los CTC debían asegurar habilidades técnicas para aquellos que pertenecieran a las áreas de (supuesta) baja aspiración educativa y ayudar en su colocación en puestos de trabajo.

En los post niveles obligatorios, el componente de estudios generales de los programas de Educación Vocacional y Entrenamiento (VET) fueron nacionalizados.⁵⁹ Un esquema de Entrenamiento Juvenil en el puesto de trabajo, se inició para jóvenes de dieciséis a diecisiete años de edad, con empleo en la industria, pagos y financiamiento del gobierno (DES 1982-1986).⁶⁰ La política era que los VET enfrentaran las necesidades del empleador.⁶¹

En 1987, convincentes conservadores intelectuales aprobaron nuevas medidas. Ellos instaban a la educación independiente para todos, a la conversión de las escuelas en mercados sin restricciones por parte de las Autoridades Educativas Locales (LEA), y a cobrar a los padres por los servicios consumidos por sus hijos.⁶² El momento oportuno para estos documentos de la Nueva Derecha, fue antes de la masiva victoria electoral general de 1987, pero se proclamaron en 1988 con una coincidencia política dudosa: la infame “sección 28” de la Ley de Gobierno Local,⁶³ que prohibía “la promoción de la enseñanza de la aceptación de la homosexualidad como una supuesta relación familiar” y el momento educativo fundamental de los años conservadores: la Ley de Reforma de la Educación (ERA).

Entre muchos comentarios, Stuart Maclure veía la ERA como la incorporación de dos estrategias:⁶⁴ dirección de cambios gubernamentales de arriba hacia abajo con la legislación para realizar el plan y los mecanismos

para elevar los estándares a través de una mayor elección del consumidor y las innovaciones en la gerencia. Muchos señalan la apresurada redacción de la ley y los planes para implantarla.⁶⁵ No se pudieron justificar los vínculos entre los problemas identificados (la ineficiencia del LEA, el aprendizaje inadecuado a partir del currículo, las asignaciones escolares del área de influencia) y las medidas propuestas para resolverlos,⁶⁶ con inconsistencias generalizadas en la retórica de la política. Más aún, la evolución hacia las nociones de elección orientadas al mercado, tendían a favorecer a los ya aventajados (individuos, escuelas, territorios), reduciendo las oportunidades para los menos afortunados, tanto en la escuela y como en el mercado laboral, por lo que era cuestión de tiempo que la privación y la exclusión condujeran a la rebelión organizada, la caída del mercado y el disturbio social.

Los años conservadores posteriores

En la educación, los cambios de gobierno (John Major reemplazó a Margaret Thatcher en 1990) y los ministros elegidos, algunos de los cuales servían por períodos muy cortos,⁶⁷ trajeron una serie de ajustes en las intenciones y en la realización de las políticas. Un paso importante fue la privatización de la respetada inspección de escuelas. Fue reemplazada por la nueva Oficina de Normas en la Educación (OFSTED),⁶⁸ con responsabilidad en las normas para el aprendizaje inicial, la primaria, la secundaria, y las instituciones educativas postobligatoria, incluyendo la formación del profesorado. La nueva legislación de 1994, creó un currículo nacional para la formación docente, conforme a otro quango, la Autoridad de la Formación del Profesorado, con responsabilidad sobre la formación inicial y los profesores en servicio.⁶⁹ El Parlamento aceptó evaluar las propuestas del régimen, e incluyó la publicación de los indicadores de desempeño y las tablas de clasificación como elementos claves para elevar los niveles.⁷⁰ También se pusieron en marcha medida punitivas para mejorar a las escuelas que fracasaban y aquellas que tomaban medidas insuficientes para aumentar su competitividad.⁷¹

En el sector vocacional posterior a la escuela, se formaron los Consejos de Empresa y Formación en 1989 para negociar la formación de los

desempleados y el desarrollo profesional para el personal en las pequeñas empresas.⁷² La responsabilidad de financiar la educación avanzada y los colegios más académicos de secundaria superior (sexta forma), fue apartada de las autoridades educativas locales LEA (1992) y entregada al Consejo de Financiamiento de la Educación Avanzada, bajo el Departamento de Educación y Ciencia –DES.⁷³ Aprendizajes modernos sobre la base del trabajo se introdujeron (1994-1995) junto con un renovado soporte de seguridad social para los jóvenes desempleados en entrenamiento.⁷⁴ El servicio de carrera para las escuelas fue contratado de forma privada, a través de los Consejos de Empresa y Entrenamiento (1994).⁷⁵ En 1995, un sello indeleble profesional fue puesto en todas las escuelas y en el sistema de educación avanzada, cuando el DFE y el Departamento de Empleo se fusionaron en el Departamento de Educación y Empleo, localizado dentro del Departamento de Industria y Comercio.

En la educación superior, la nueva legislación se dirigía a los estudiantes, el personal y la administración. El encargado de la revisión y formulación de recomendaciones sobre la gestión universitaria, el Informe Jarratt, 1985, recomendó una serie de medidas diseñadas para hacer las universidades más efectivas y eficientes mediante estilos y estructuras de gestión más claros y, en 1986, comenzó el Ejercicio de Evaluación de la Investigación (RAE). El anuncio de la iniciativa de la “Empresa en la Educación Superior” se hizo en 1987, con el objetivo de aumentar la oferta de graduados universitarios “con empresa”. Una serie de planes quinquenales comenzaron a funcionar en las universidades y escuelas politécnicas con cantidades considerables de dinero unidas a ellos, desembolsadas por el gobierno para estimular la actividad económica. La idea era dirigir la vocación de la educación superior e integrar la “empresa” en planes de estudios de grado de forma más general. A partir de 1991, numerosos estudiantes fueron motivados para maximizar el uso de los recursos, se incrementó el alcance de los excluidos hasta el momento y se elevaron los ingresos por tarifas.

El Documento Oficial 1991 “La Educación Superior: Una Nueva Estrategia” propuso el fin de un sistema de educación superior binario y estableció los nuevos consejos de financiamiento, lo que llevó a los politécnicos al estatus de universidad en 1992. Una estrategia en torno a la calidad

se introdujo con una evaluación para informar a las asignaciones de financiamiento. La expansión continuada se anticipó, con uno de cada tres de 18 a 19 años de edad, que esperaban entrar a la educación superior. Todas las universidades y colegios fueron llevados a un único mecanismo de financiamiento, se anunciaron subvenciones al Consejo de Financiamiento y becas de estudio a los estudiantes. El Documento Oficial de 1994, propuso invertir £300 millones entre 1997 y 1998 en un aprendizaje acelerado y moderno para jóvenes de 18 a 19 años de edad, lo que llevaba a una certificación de NVQ Nivel 3. Más tarde, la Ley de Educación de 1996 permitió a los estudiantes solicitar préstamos de los bancos en los mismos términos que en la Compañía de Préstamos al Estudiante.

El plan de préstamos al estilo estadounidense dejaba a los estudiantes con deudas, pagaderas después de la graduación, con tasas relacionadas con los niveles de ingreso futuros.⁷⁶ A mediados de la década de los 90, las asignaciones por cada estudiante a las universidades, se redujo entre la mitad y un tercio de lo que habían sido, mientras que el número de instituciones aumentó cuando los politécnicos recibieron el carácter universitario (1991).⁷⁷ El nuevo Consejo de Financiamiento de la Educación Superior para Inglaterra, introdujo un financiamiento competitivo interinstitucional.⁷⁸ Para entonces, la mayoría había extendido los mecanismos de negocios existentes para atraer a los trabajos de investigación y desarrollo (desde fundaciones, negocios, y consultoría), en Gran Bretaña y en el extranjero. Ellos también estaban transfiriendo la administración central a los departamentos. La permanencia en los cargos fue abolida y el número de contratos tanto para la enseñanza a corto plazo como para la investigación, se incrementó.⁷⁹ La autoevaluación, las valoraciones y el pago por el desempeño, informaban sobre la renovación de contratos y promociones, con diferentes implicaciones para la autoestima y la carga de trabajo. Al igual que en las escuelas, la competencia entre las universidades y los departamentos entre sí se acentuó por las tablas de clasificación publicadas, que pretendían revelar la calidad del servicio, la eficacia, la eficiencia y el impacto social, en un creciente número de indicadores.⁸⁰

Las universidades perdieron gran parte de su control sobre la formación de los profesores, ya que los departamentos se convirtieron en agentes

del gobierno contratados para impartir el currículo prescrito. Predispuestos a veces a castigar las inspecciones de la OFSTED, una serie de distinguidos departamentos se retiró del entrenamiento a los profesores.⁸¹ Desde mediados de los años noventa, hubo revisiones periódicas de la calidad de la enseñanza universitaria, haciendo hincapié no en el contenido, sino en el ambiente organizacional donde se daba el aprendizaje.⁸² Las revisiones requerían meses de preparación para la visita de dos días de los evaluadores externos, colegas de otras instituciones, ellos mismos sometidos al mismo proceso inquisitorial. El igualmente exigente Ejercicio de Evaluación de la Investigación (el ahora llamado Marco de la Excelencia en la Investigación), introducido en 1996, tuvo importantes consecuencias financieras para las instituciones y departamentos.⁸³ Los departamentos y centros con alta puntuación se recompensaban con un financiamiento sustancial de la investigación, dejando a aquellos con bajos puntajes para que encontraran los recursos como pudieran. El proceso discriminaba contra las nuevas e interdisciplinarias especializaciones e instituciones de reciente creación (antiguas escuelas politécnicas) con perfiles de investigación en desarrollo más que consolidados.

El Nuevo rol del trabajo

La reelección para el gobierno, en 1997, era la prioridad del Nuevo Laborismo. De manera pragmática, desde mediados de los noventa, su plan no era cambiar las bases políticas y económicas neoliberales de las reformas conservadoras, sino alinear las políticas ya existentes con los valores del Nuevo Laborismo y continuar el proceso de reforma.⁸⁴

Con una mayoría masiva en 1997, una serie de nuevas políticas se establecieron afectando a las escuelas. Opuesta a la selección, se produjo la abolición instintiva del esquema de lugares asistidos en 1997 y la redesignación cosmética del estatus subvencionado por el gobierno como fideicomisos “independientes” en 1998.⁸⁵ En el 2005, el Nuevo Laborismo lanzó una enérgica campaña para persuadir a las escuelas de optar por el no control de las autoridades educativas locales –LEA. La propuesta, sin embargo, fue recibida como una iniciativa conservadora fallida que intentaba convertir

a las escuelas en empresas caritativas. Para aumentar el apoyo, la palabra fideicomiso fue reemplazada en 2006 por el término fundación, para que las escuelas decidieran optar por ella.⁸⁶

Nuevos objetivos se fijaron para la alfabetización, con horas obligatorias de lectura y aritmética en todas las escuelas (1999).⁸⁷ El innovador Programa de Escuelas Beacon, creó asociaciones entre las escuelas de alto rendimiento para difundir la práctica efectiva de aumentar las normas y el logro en las escuelas vecinas.⁸⁸ Pilotado en 1998, había 1150 asociaciones para el año 2005. En el nivel secundario, el esquema fue reemplazado por el Programa de Asociación de Importante Margen, con escuelas de recaudación de tenencia (205 en 2007) apoyando las iniciativas para elevar el nivel de las normas en las escuelas asociadas.

Las escuelas especializadas para aquellos entre los once y los dieciocho años de edad, iniciadas con John Major, siguieron aumentando de 196 en 1997 a 1000 en 2002, y 2000 en 2005. Replicando la ilusión conservadora de los ochenta con los Colegios Tecnológicos de la Ciudad para estudiantes de once a dieciocho años de edad, se crearon 20 Academias de la Ciudad independientes en el año 2008, y esta cifra aumentó a 200 en 2010. Las Academias iban a ser autónomas, de propiedad y gestión otorgada a patrocinantes privados, con el gobierno enfrentando los gastos ordinarios.⁸⁹ Las autoridades educativas locales –LEA– fueron cada vez más coaccionadas para crear academias, como condición previa para un nuevo financiamiento institucional. Había, y sigue habiendo, una fuerte resistencia de los padres a las academias.⁹⁰

Los programas de formación introdujeron nuevas capacidades de gestión para los jefes y gobernadores en sus roles como ejecutivos de negocios.⁹¹ Profesores con el pago aumentado supervisaron a sus antiguos compañeros con respecto a la implantación de la reforma,⁹² mientras que los asistentes de aula, muchos de ellos sin título y de pago por hora, fueron asumiendo cada vez mayores responsabilidades, incluyendo la enseñanza.⁹³ Con LMS y una licitación competitiva para el financiamiento básico variable, algunos jefes notaron que las proporciones de delimitación de las asignaciones para el Departamento de Educación y los propósitos de destrezas Específicas (por

ejemplo, las Escuelas Beacon) limitaban el cumplimiento de las prioridades locales acordadas (por ejemplo, las citas de los maestros).⁹⁴

En respuesta a la demanda de la comunidad, y a la repercusión de la promoción de una guerra de terror,⁹⁵ hubo un aumento en el número y la variedad de escuelas religiosas,⁹⁶ junto con una nueva y compleja estrategia de internacionalización.⁹⁷ Al igual que en los Estados Unidos, el desarrollo de las Zonas de Acción Educativa para mejorar las escuelas que fracasaban, fue contratado privadamente.⁹⁸ El apoyo familiar, la capacitación para padres, la disciplina y los objetivos de ausentismo escolar se pusieron en marcha para abordar problemas sociales, entre ellos: la nutrición, la obesidad y el ejercicio infantil; niños disruptivos, desviados y violentos, y padres agresivos. Las sanciones legales fueron presentadas como una opción, incluyendo el encarcelamiento de los padres de los absentistas donde otras medidas no lograran obediencia.⁹⁹

En los niveles post obligatorios, los Consejos Empresariales y de Entrenamiento debían ser revitalizados a partir de 1998, para aumentar el acceso a una mejor calidad de formación vocacional. Para el año 2001, éstos estaban incorporados en el segundo nivel de un organismo público no departamental,¹⁰⁰ El Consejo de Destrezas y Aprendizaje (LSC) con oficinas regionales en todo el país.¹⁰¹ El LSC consolidó un masivo sector posterior a la enseñanza básica con el mandato de adaptar las competencias laborales a las necesidades del empleador. Este sector incluía la academia para mayores de dieciséis años, el aprendizaje vocacional, el de la comunidad, y el de adultos, las clases de entrenamiento con base en el trabajo para los jóvenes, y el desarrollo profesional continuo para los adultos.

A nivel universitario, los préstamos fueron privatizados y las tasas de matrícula para miembros de la comunidad europea residentes (incluidos los residentes británicos) se introdujeron, inicialmente a £1.000 al año, llegando a £3.000 en 2006.¹⁰² La perspectiva de la deuda de los graduados en decenas de miles de libras, condujo a una caída socialmente sesgada en las solicitudes de aplicaciones de Inglés en 2006 y 2007,¹⁰³ a pesar de un programa de política explícita para ampliar la participación. Mientras, también había preocupación explícita por la contratación de científicos calificados, y las dificultades de contratación de alta calidad a menudo terminaban en el cierre

de algunos departamentos de larga data.¹⁰⁴ La eliminación de los requisitos del segundo idioma para la entrada a la universidad extranjera, redujo la demanda para los cursos de lenguas extranjeras.¹⁰⁵ La importación de estudiantes internacionales graduados que pagaban el costo total de las tasas de matrícula para los cursos en el Reino Unido, permaneció como un motor fundamental, en la medida en que algunas instituciones restringieron la inscripción en el Reino Unido/Unión Europea a una pequeña proporción de una cohorte (por ejemplo, no más de 25 por ciento). Apoyado por el Departamento de Comercio e Industria, la iniciativa de “Educación para la Exportación” tuvo una amplia entrega de cursos internacionales del Reino Unido y el desarrollo de franquicias internacional de servicios de conocimiento.¹⁰⁶

Con la diversidad que celebra el multiculturalismo, el éxito profesional y educativo de minorías selectas es indiscutible, pero en las escuelas se estaban tomando muy poco en cuenta los rasgos específicos del hogar, como la nacionalidad y la religión, y la influencia de la integración y el logro.¹⁰⁷ Desde 1979, las minorías étnicas provistas de educación de mala calidad, se han visto forzadas a un empeoramiento de sus condiciones de trabajo y vivienda, con una alta proporción de escuelas de minorías como única opción para sus hijos. La “guetización” ha sido agravada por la preferencia de los padres blancos por las escuelas sin una presencia significativa de las minorías étnicas.¹⁰⁸ Los servicios públicos para los refugiados solicitantes de asilo y sus hijos, han sido restringidos, incluyendo el acceso a la educación, y totalmente negados para un número creciente de familias inmigrantes.¹⁰⁹ Los ataques raciales relacionados con la escuela se hicieron frecuentes y en ocasiones letales, dentro y fuera de las instalaciones escolares. Éstos reflejan los patrones de malestar en la comunidad en general, donde la raza, el género y la pobreza, interactuando con la educación, se han mantenido como parámetros claves del malestar.

El gobierno central desempeñaba un papel crucial y expandido bajo el Nuevo Laborismo, con escasos departamentos que devolvían responsabilidades a los niveles expandidos de consejos ejecutivos responsables de los diferentes subsectores, además de medidas complejas para controlar el rendimiento.¹¹⁰ Las autoridades educativas locales LEA experimentaron una reducción cada vez mayor de sus funciones en el apoyo y la gestión de las escuelas. Un sector universitario ampliado entregó la investigación familiar,

la enseñanza y los servicios relacionados, a un número creciente de clientes en Inglaterra y más allá.

Estas políticas continuas condujeron al cuestionamiento de lo que se estaba logrando en virtud Nuevo Laborismo. La nueva privatización fue promovida a través de asociaciones público-privadas, en las cuales las empresas comerciales y sin fines de lucro (a menudo juntas) facilitaban el acceso a los niveles básicos de la enseñanza y el aprendizaje financiado por el Estado.¹¹¹ Ante las restricciones que impedían las ganancias provenientes de la educación, había dificultades para encontrar patrocinadores, posiblemente por los temores a los altos costos de transacción promovidos por los tres modelos de privatización escolar estatal que operaban (las fundaciones, escuelas especiales, y academias de la ciudad). Las empresas comerciales participantes, facilitaban la educación impulsada por el Estado, sin fines de lucro.¹¹²

Inseparable de la participación de las empresas en la gestión educativa, el profesionalismo generalizado justificaba toda la educación. La tecnología preparó el aprendizaje desde los cinco hasta los dieciséis años. Las demandas de la clase media para preparar a los niños para las carreras profesionales, fueron adaptadas por oleadas de academias e instituciones que ofrecían educación ampliamente liberal secundaria y terciaria. Como los graduados universitarios no tenían éxito para encontrar empleos acordes con las expectativas, los de familias de clase media utilizaron su privilegiado capital social para conseguir los cargos deseados, manteniendo su ventaja social a pesar de las políticas explícitas de ampliar la participación educativa. Tomando cargos sin pago durante períodos cada vez más prolongados (incluso como aprendices en empresas de alto estatus), ellos desplazaron a aquellos competidores menos calificados, a menudo recientemente certificados para el trabajo.

¿Gobierno de coalición?

El Partido Conservador y el Partido Democrático Liberal, formaron el Gobierno de Coalición después de las elecciones generales de 2010. Las funciones de las autoridades educativas locales –LEA– en relación con el financiamiento y la gerencia de los sistemas escolares en Inglaterra,

cambiaron bajo las reformas educativas del gobierno de coalición liderado por los Conservadores. Estas reformas de la educación tienen dos implicaciones fundamentales para el desarrollo de las políticas educativas. La primera es la de “nacionalizar las escuelas”¹¹³ y, la segunda, la de reducir la influencia de las autoridades educativas locales en las academias.

Los movimientos hacia la mercantilización de la educación, y hacia las escuelas “libres” del control de las autoridades locales, se han acelerado bajo el Gobierno de Coalición, con una serie de reformas educativas. Éstas incluyen la Ley de las Academias de 2010, con el financiamiento ahora recibido de la nueva Agencia de Aprendizaje de los Jóvenes (una agencia del Departamento de Educación), en lugar de las autoridades locales. El Gobierno de Coalición produjo un documento oficial en Noviembre de 2011: *La importancia de la Enseñanza*.¹¹⁴ Este documento estableció un programa de reforma radical del sistema educativo, con el objetivo de apartar a las escuelas de la dirección del Gobierno central y colocar a los maestros en el centro del mejoramiento escolar. El programa incluye medidas para recortar los aranceles, los procesos, la orientación y los requisitos del Gobierno considerados innecesarios. Las medidas claves del documento oficial también incluyen un aumento de los poderes de los maestros para mejorar la disciplina y el comportamiento, y probar un nuevo enfoque para la exclusión escolar. El documento oficial describe su visión de un currículo escolar transformado que, apoyado por la evaluación rigurosa y la calificación, fomenta el crecimiento de las academias y Escuelas Gratuitas, introduce una prima estudiantil para canalizar más dinero a los grupos de niños más desfavorecidos socio-económicamente y mejorar la escuela dirigida por la misma escuela para sustituir las iniciativas de arriba hacia abajo. Otro radical enfoque incluye el desarrollo del programa “Tropas para los Profesores”, que patrocinará a los egresados de las fuerzas armadas para formarse como profesores.

Las medidas creadas bajo la Ley de Educación de 2011, redujeron aún más la función de las autoridades locales, por ejemplo, mediante la eliminación de la obligación de considerar las quejas sobre el plan de estudios de las autoridades locales, que ahora serán consideradas directamente por el(la) Secretario(a) de Estado. El deber de las autoridades educativas locales para

nombrar a un socio de Mejoramiento Escolar para cada escuela, también ha sido eliminado. A pesar de esto, los asesores políticos han expresado su preocupación sobre “el costo de las escuelas”, y algunos han reconocido que la participación de las autoridades educativas locales sigue siendo valiosa.¹¹⁵

Las academias se presentan como escuelas con más libertad, incluida la libertad de fijar su propio salario y las condiciones para el personal, una mayor autonomía en la entrega del plan de estudios y en el establecimiento de la duración de los lapsos y los días de escuela. Algunas academias, sobre todo las que se fundaron para sustituir a las escuelas de bajo rendimiento, tienen un patrocinador. Los patrocinadores provienen de una amplia gama de orígenes, incluyendo a las escuelas exitosas, las empresas, las universidades, las organizaciones benéficas y los organismos religiosos. El Gobierno de Coalición también ha abogado por el desarrollo de las escuelas gratuitas, que pueden ser configuradas por una amplia gama de proponentes, incluidas las organizaciones benéficas, las universidades, las empresas, los grupos educativos, los maestros o los padres. Todos estos acontecimientos señalan un movimiento hacia el aumento de los niveles de mercantilización y privatización de la educación.

Tales tendencias se reflejan en el desarrollo de políticas en el sector de la educación superior. Tras el informe Browne en 2010,¹¹⁶ el Gobierno de Coalición introdujo recortes sin precedentes en el financiamiento de la enseñanza en la educación superior, y un movimiento drástico hacia la sustitución de los fondos públicos por pagos individuales de inscripción.¹¹⁷ Desde septiembre de 2012, los estudiantes de pregrado se enfrentan a pagos de hasta £9.000 por año, y algunas universidades se enfrentarán a un recorte del 90% de su financiamiento durante los próximos cinco años. El enfoque de gastar en las áreas STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) significa que las universidades que se especializan en las artes, las humanidades y las ciencias sociales son particularmente vulnerables a estos recortes.

Las reformas del Gobierno de Coalición sin duda acelerarán las tendencias introducidas en las últimas tres décadas, incluyendo el dominio de las ideologías neoliberales en la conformación de prácticas y políticas educativas, y la mercantilización de las escuelas, colegios universitarios, y universidades, con un énfasis creciente en la elección individual. La privatización de

formas de educación, previamente públicas, está avanzando agresivamente, incluyendo la sustitución de los fondos públicos por pagos por inscripciones individuales en la educación superior y el papel de patrocinadores del sector empresarial en las escuelas. El impacto probable es que se de un ensanchamiento de las desigualdades actuales en la educación y en la sociedad en general, un aumento de los niveles de selectividad, una mayor competencia entre las escuelas, colegios y universidades y una exacerbación de la exclusión social, la desventaja y las divisiones.

Los intereses estatales y privados empujan los cambios educativos en los Estados Unidos

Los cambios en la política educativa en los Estados Unidos durante los últimos treinta años, han sido dominados por el neoliberalismo, centrando la educación principalmente en imperativos económicos, incentivando la rendición de cuentas y el programa de elección, e incrementando el papel del Estado, de los gobiernos federales y de las corporaciones en políticas e iniciativas de reforma. En el corazón del nuevo sentido común está la creencia de que la educación debe responder a las necesidades económicas de América en un mundo global cada vez más competitivo; y que los intentos por abordar las preocupaciones más amplias de la creciente desigualdad, la democracia, la cohesión social y el desarrollo personal, son secundarios. Este nuevo programa encontró su inspiración inicial en el informe “Nación en Riesgo” de 1983, encargado por la administración Reagan.¹¹⁸

El informe destacó el hecho de que Estados Unidos se estaba quedando atrás en relación con otros países desarrollados con respecto a los logros educativos, arriesgando así su ventaja competitiva en el nuevo orden mundial. En él se culpó a las escuelas, a los maestros y a los estudiantes –en lugar de señalar problemas institucionales o sistémicos. En su toma de conciencia, el gobierno federal, irónicamente, comenzó a jugar un papel más activo en la formulación y aplicación de la política educativa, que culminó con la Ley: Que Ningún Niño Se Quede Atrás (NCLB) del año 2001. A pesar de que las agendas neoliberal y neoconservadora se unieron en torno a la idea de reducir el tamaño y el papel del gobierno, hubo un impulso hacia un control

más centralizado en la educación. El gobierno federal y el aumento de la influencia estatal y municipal sobre la política y la práctica, lideraron esta contraria tendencia.¹¹⁹ Al mismo tiempo, un círculo de negocios e intereses conservadores trabajaron para alterar el discurso sobre la educación en los Estados Unidos, argumentando que se necesitaba un cambio drástico para superar los males percibidos del sistema.

El nuevo programa se alejó de las agendas políticas de los años sesenta y setenta, las cuales se centraban en la diversidad y en la promoción de un mayor acceso y equidad, para ir hacia una agenda construida sobre el ataque de la revolución conservadora de la acción afirmativa y el legado de la Gran Sociedad. Aunque la política cambió, no hubo una reiteración del llamado para entrenar a las élites de la época de la Guerra Fría, y ésta culpó del progreso estancado al cierre de la brecha racial en las comunidades pobres, las familias y los propios alumnos. El discurso central legitimador de este cambio fue el tema de la crisis, tanto económica como educativa, que lideró el impulso hacia la rendición de cuentas, la elección y, en última instancia, la instrumentalización de la educación y la propia producción de conocimiento.

El aumento de la influencia corporativa en las escuelas

Después de que el informe “Nación en Riesgo” se difundió, una serie de empresas, de académicos y funcionarios gubernamentales, presionaron por un modelo más corporativista de la escolarización sobre la base del isomorfismo institucional –o la creencia de que lo que funcionaba en los negocios también funcionaría en el arreglo de las escuelas públicas de Estados Unidos.¹²⁰ La Comisión de Desarrollo Económico, un consorcio de las más grandes instituciones financieras y corporativas de la nación, emitió un informe representativo, “Invertir en Nuestros Niños: Negocios y las Escuelas Públicas, en 1985”. Este documento señalaba, entre otras cosas, que “la productividad económica y la calidad de la educación no se pueden separar”, y que “los recursos humanos son más importantes que los físicos”. Los datos recogidos por los miembros del personal del comité, confirmaron la sospecha sobre la ineficiencia de los recursos humanos en los Estados Unidos, especialmente en comparación con los principales competidores

Europeos y asiáticos. La solución a este problema fue clara. Lo que se requería era “nada menos que una revolución en el rol del profesor y la gestión de la escuela”.¹²¹

Una figura clave en la ofensiva corporativa para reacondicionar las escuelas del país, fue David Kearns, quien había sido gerente de la Corporación Xerox y un miembro influyente de la Comisión de Desarrollo Económico. La perspectiva de Kearns sobre el papel de las escuelas Americanas, junto con sus motivos para promover la reforma, fueron resumidos sucintamente en una entrevista en un diario de 1987, en la que denunciaba a las escuelas públicas como “Un monopolio fallido” culpables de producir trabajadores “con un promedio de 50% de defectos”.¹²² En 1988, fue co-autor de un libro titulado *Cómo Ganar la Carrera al Cerebro: un Plan Audaz para Hacer Nuestras Escuelas Competitivas*, el cual, junto con el libro de John Chubb y Terry Moe, *Políticas, Mercados y Escuelas Americanas* (1990), influyó en las ideas de la administración Bush sobre la reforma de las políticas.

En septiembre de 1989, el presidente George H. W. Bush (1989-1993) convocó a los cincuenta gobernadores estatales para discutir los problemas que aquejaban al sistema educativo. Los resultados de esa reunión formaron la base de las primeras propuestas de la administración Bush para la reforma de la escuela, que aparecieron en abril de 1991, después que Kearns llegara a ser asistente del Secretario de Educación, bajo el título “América 2000: Una estrategia para la Educación”. Algunas de las propuestas de “América 2000” fueron ampliamente aceptadas como inofensivas, incluyendo la sugerencia de que todos los niños llegaran a la escuela listos para aprender. La oposición empezó a montarse en torno a otros aspectos de las propuestas corporativistas de la administración Bush, en particular aquellas que alentaban la privatización de grandes sectores del sistema educativo y las que se relacionaban con la elección de la escuela y la disposición de recibos. Las propuestas para un plan de estudios nacional y las pruebas estandarizadas obligatorias para los escolares, también provocaron oposición, aunque sus defensores comenzaron a trabajar en serio hacia su adopción.

El departamento de educación de Bush incluyó entre su personal a un grupo de intelectuales neoconservadores que cada vez se desesperaban más por efectuar una reforma significativa en el sistema público. Los más

francos, Chester Finn y Diane Ravitch, ocuparon cargos políticos influyentes dentro de la burocracia, y a menudo filtraban las propuestas de un puñado de compañeros con ideas afines, muchos afiliados a los grupos de reflexión conservadores de D.C.: el Instituto de Empresa Norteamericano, la Fundación Heritage y el Instituto Hudson. Chubb y Moe se encontraban entre este grupo, al igual que Denis Doyle, quien había sido coautor de *Cómo ganar la carrera al cerebro*. La perspectiva de Doyle sobre el papel de la escolarización en los Estados Unidos era a la vez sencilla y representativa del consejo que influyó en la política educativa durante las administraciones de Reagan y Bush. En un artículo de 1994, él escribió “las escuelas públicas deben aprender a tomar una página de los libros de otras organizaciones y abordar directamente la cuestión de la productividad”. La competencia y la iniciativa privada redujeron la participación del gobierno y de las fuerzas del mercado: éstos eran los factores requeridos para poner a las escuelas de los Estados Unidos de nuevo en el camino correcto.¹²³

La primera administración Bush hizo varios intentos para llevar a cabo la reforma de la escuela directamente, a pesar de los límites tradicionales en las iniciativas educativas federales. A mediados de 1992, por ejemplo, la nueva Corporación de Desarrollo de Escuelas Americanas anunció sus primeras subvenciones para proyectos educativos innovadores. Los líderes de negocios en las instancias del Presidente Bush, habían organizado la corporación como una fundación privada, con fondos solicitados a fuentes privadas y un director ejecutivo que era un Ex-Secretario del Trabajo en la administración Reagan. El equipo de Bush tuvo menos éxito con otro esfuerzo, la llamada 435 + Bill, que le habría dado \$1 millón a cualquiera de los 435 distritos del Congreso que apoyaran los programas escolares innovadores.

Los esfuerzos para proporcionar ayuda pública a las escuelas privadas, y ofrecer a los estudiantes una gama más amplia de entornos educativos, continuó durante las administraciones de Clinton, Bush y Obama, con un notable incremento de escuelas particulares subvencionadas como resultado.¹²⁴ Los principios del mercado como la rendición de cuentas y la elección de los consumidores, informan sobre la mayoría de estos experimentos, junto con los defensores argumentaban que la competencia entre las escuelas, inevitablemente, aumentaría la calidad de la educación y proporcionaría

un alivio de la sofocante burocracia de control. El apoyo a estos esfuerzos no venía sólo de los intereses empresariales o políticos conservadores, sino también de los liberales como Clinton, Obama y la secretaria de Educación Arne Duncan, quien buscó modelos alternativos en educación de los partidarios de las escuelas parroquiales, los que preferían una educación religiosa y moral más fuerte para sus hijos y, más recientemente, de los afro-americanos que creen que la elección puede ofrecer el único antídoto eficaz para las condiciones miserables de escuelas del centro de la ciudad.

Desde el año 2000, otro actor importante en el rediseño de las escuelas públicas de Estados Unidos ha sido la Fundación Bill y Melinda Gates, hasta ahora, el más grande actor filantrópico educativo, opacando a otras fundaciones importantes como Ford, Rockefeller y Carnegie. Sólo en 2010, la fundación gastó más \$300 millones americanos en tres grandes programas: 1) listos para la universidad, 2) el éxito post-secundaria y 3) INICIATIVAS especiales de Estados Unidos. Gates, buscaba apoyar la enseñanza innovadora y la organización escolar, proporcionando más oportunidades para los estudiantes en riesgo de terminar la escuela secundaria y entrar a la universidad, así como nuevas estrategias de evaluación, incluyendo la revisión de vídeos y la localización de las mejores prácticas. A pesar de que la fundación ha hecho mucho trabajo positivo, el enfoque a menudo concuerda con el tono general del discurso de las empresas estadounidenses sobre la educación, abogando por una compensación basada en los méritos docentes, las escuelas particulares subvencionadas, más y mejor evaluación, un enfoque específico en las habilidades relacionadas con el trabajo y más oportunidades de aprendizaje en línea.

De hecho, en su carta anual de 2011, Gates hacía referencia de forma explícita a los malos resultados de los Estados Unidos en la OCDE, en el rendimiento de la evaluación en Matemáticas, Lectura y Ciencias (PISA), antes de alabar al controversial documental Esperando por Superman y luego llamar a poner fin a la remuneración de docentes con base en la antigüedad y grados avanzados y cambiarse a un sistema con base en méritos –todo esto, mientras que, indirectamente, se peleaba por financiamiento adicional para las escuelas.¹²⁵

Un ejemplo más claro del grado en el que el sector privado ha penetrado directamente la educación pública, es ofrecido por la historia a cuadros de Whittle Communications, una unidad del conglomerado de medios de Time-Warner. A finales de los años ochenta, el empresario Chris Whittle comenzó a distribuir carteles gratuitos en las escuelas públicas que ofrecían edificantes lemas junto con anuncios apenas disfrazados. Varios años más tarde, Whittle inició el Canal Uno, un noticiero nacional conducido por anunciantes estudiantes, con el acuerdo de la corporación de ofrecer a los distritos participantes la cantidad de \$50.000 americanos en equipos de telecomunicaciones a cambio de que las escuelas individuales hicieran el programa obligatorio para todos los estudiantes. Éste muy controvertido emprendimiento, contó con un programa de noticias de diez minutos diarios, de los cuales algunos eran para la publicidad de productos especialmente atractivos para los estudiantes.

Los ingresos para financiar este costoso proyecto provenían de las inscripciones pagadas por las empresas patrocinadoras que vieron los beneficios de llegar a los jóvenes en las escuelas. Muchas otras empresas han infiltrado la educación ofreciendo productos baratos o gratuitos, un currículo orientado a los negocios, y el financiamiento a las escuelas con problemas de liquidez al tiempo que refuerzan sus propios programas.¹²⁶

Otra manifestación de los esfuerzos corporativos para penetrar el sistema de escuelas públicas, está representada por la aparición, durante la última década, de una gran cantidad de empresas de gestión que buscan administrar los distritos escolares enteros. El número de estos “acuerdos de contratación”, por los que la administración de los distritos públicos se convierte en la responsabilidad de corporaciones con fines de lucro, ha aumentado considerablemente. Entre las empresas más conocidas están los Servicios Educativos de América con sede en Nashville y la empresa Alternativas Educativas, Inc. con sede en Minneapolis, cuyos historiales de logros académicos mensurables han sido, al igual que los de las ahora desaparecidas Escuelas Edison, como mínimo sospechosos.¹²⁷ Esto se une a los conservadores que presionan para la propagación de programas de cupones que proporcionan a los estudiantes en las escuelas que fracasan los equivalentes fondos estatales para asistir a escuelas privadas, aunque con un éxito limitado. Si bien el

apoyo entre los padres pobres ha sido a menudo alto, su aplicación sólo ha sido ampliamente adoptada en algunas ciudades, incluyendo el programa de larga ejecución de Wisconsin y el de Washington, D.C. en 2004.

La reforma de D.C. es un ejemplo perfecto de cómo los vales realmente pueden socavar las oportunidades de los estudiantes pobres, cómo los profesores sin título de grado e insuficientes suministros les han servido en las escuelas arruinadas y del gran escándalo que ha surgido en relación a la manipulación de las calificaciones de las pruebas de las Escuelas del Canciller Michelle Rhee.¹²⁸ Aunque el programa en Milwaukee y Wisconsin ha sido más efectivo, persisten serias dudas sobre la viabilidad de la utilización de ese modelo en otras ciudades; y aunque la plataforma presidencial del senador McCain en 2008 incluía la ampliación del programa de D.C. en todo el país, el poco apoyo popular para esta propuesta ahora parece indicar el final de su viabilidad.

Un último grupo que se benefició del nuevo discurso educativo fue el de las organizaciones de evaluación como Kaplan, Inc., que vio un aumento espectacular de sus funciones en las escuelas públicas, obteniendo grandes ganancias sin mostrar resultados medibles. El financiamiento Título 1 para la tutoría de la prueba, se elevó precipitadamente en el transcurso del “No Child Left Behind” –NCLB–, de \$1.5 mil millones en 2001 a \$2.55 mil millones cuatro años después. Durante este mismo período, los ingresos de Kaplan aumentaron de \$354 millones de dólares en 2000 a más de \$2 mil millones en 2005 y \$2.9 mil millones en 2010. Aún sus esfuerzos no han tenido resultados positivos medibles, lo que se confirma por el hecho de que ni siquiera Kaplan mantiene estadísticas sobre su efectividad.¹²⁹

Los programas, como lo indicó un ex miembro de su equipo de implantación, incluyen estrictamente un currículo a instruir, no hay una preparación adicional, poca investigación sobre las escuelas o los estudiantes que atienden y precaria asistencia.¹³⁰ Chicago gastó más de \$40 millones en 2004-2005 sin mejoras medibles en el rendimiento estudiantil; las escuelas de Nueva York gastaron \$2,000 por estudiante en los programas de preparación de exámenes en los que mostraron poco éxito y Detroit Free hizo una evaluación de la eficacia de los servicios de tutoría en el quinto, octavo y noveno grado en el MEAP, sin encontrar ganancias medibles, y en algunos

casos menores promedios de éxito.¹³¹ Mientras Kaplan continúa prestando servicios en persona y en línea para las escuelas, éstas se han visto envueltas en un escándalo en relación con la Universidad Kaplan, la cual ha visto una disminución drástica de la matrícula y las ganancias como resultado de la crítica de los medios, las demandas y el cuestionamiento del Congreso por la eficacia de las instituciones educativas con fines de lucro, que han visto un aumento drástico en la matrícula en la última década.

Con el cambio hacia las soluciones corporativas y de mercado, los objetivos generales de la educación pública han sido, desde sus inicios, en gran medida socavados. Y el ataque a los profesores y los sindicatos de profesores comenzaron en serio –una agresión que continúa hasta el presente, ya sea en documentales popularmente recibidos como *Esperando a Superman* y *La Lotería*, en los libros que denuncian el estado de la educación pública, entre los políticos de ambos lados, o en los esfuerzos, de los últimos años, para atar el empleo docente, el avance y los salarios, a los resultados de las pruebas de los estudiantes, un esfuerzo que se ha ampliado bajo la presidencia de Obama.¹³²

La transformación neoliberal

El impulso intelectual para este cambio vino del auge del neoliberalismo como una alternativa a las economías del keynesianismo/Seguridad Social que surgieron en la década de los años setenta como una respuesta a los impresionantes cambios en la economía de Estados Unidos, incluyendo el movimiento desde el Fordismo al post-Fordismo, la drástica expansión del comercio e intercambio mundial, dos de las principales crisis del petróleo, la explosión de la innovación tecnológica y la de las telecomunicaciones, la resultante estancación y la creciente desigualdad. El neoliberalismo se implantó por primera vez en los gobiernos neoconservadores de Margaret Thatcher y John Major en Inglaterra, el de Ronald Reagan en los Estados Unidos y Brian Mulroney en Canadá. Estos gobiernos promovían los mercados abiertos, el libre comercio, la reducción del sector público, la disminución de la intervención del Estado en la economía, y la desregulación de los mercados. Ellos tomaron las ideas liberales tradicionales del libre mercado

y de la política económica del *laissez faire*, y las ampliaron a un contexto global, donde el libre comercio y la democracia liberal eran propuestas como el único camino a la prosperidad global y la paz internacional.

En las economías occidentales, esto precipitó un movimiento de alejamiento de la intervención del Estado en los mercados, logrado a través de la desregulación, la privatización, o la reducción del financiamiento de los bienes públicos, como la energía, la educación, la salud, las pensiones y jubilaciones, la vivienda pública, el desmantelamiento del Bienestar Social, y el debilitamiento del contrato social posterior al denominado Nuevo Trato. El papel del gobierno federal en la economía pasó de mantener el pleno empleo y la regulación de la banca, los mercados y las empresas, a controlar la inflación y proporcionar un entorno favorable a los negocios que maximizaran las ventajas comparativas en la esfera global, argumentando a favor de los presupuestos equilibrados y la reducción de la deuda a largo plazo, todo al servicio de permitir que la “mano invisible” trabajara su magia. Mientras que Reagan comenzó el proceso de la reducción gubernamental de los servicios sociales, atacando la acción afirmativa y desregulando la economía, junto con impresionantes reducciones en los impuestos al capital (a 15%) y los ingresos (de un tope promedio de 70% a 28%), fue bajo la presidencia de Bill Clinton que las reformas neoliberales se lograron en gran escala.

Bajo la administración de Clinton, Estados Unidos fue testigo de una serie de reformas que formaban parte de la estrategia política “tercera vía” del Comité de Liderazgo Democrático, que implicaban la reducción del tamaño del gobierno federal, la reducción del déficit, el equilibrio del presupuesto y la privatización de una serie de bienes públicos como la energía, los medios de comunicación y las cárceles, mientras se endurecían las leyes de delitos y se aprobaba una mayor reforma del bienestar social en 1996. Él también, casi solo, promovió, mediante del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el establecimiento de una zona de libre comercio desde Canadá hasta México, e implantó otra serie de tratados y políticas que solidificaron la tendencia neoliberal hacia los mercados “liberales” y el establecimiento de las “zonas de libre comercio”.¹³³ Además ayudó a aprobar la Ley Gramm Leach Bliley en 1999, que esencialmente anuló gran parte de la Ley Glass-Steagall, con más de sesenta años, la cual había separado la inversión y la

banca comercial, lo que podría decirse que contribuyó a la crisis financiera de 2008.¹³⁴

En educación, Clinton continuó en gran medida el trabajo de sus predecesores, al reconocer la centralización de la educación para la futura prosperidad económica de América. Esto siguió aún después de su abierta adopción de los discursos sobre la “sociedad de la información” que tuvieron ascendencia de los escritos de Manuel Castells, Robert Reich, Peter Drucker y Bill Gates, con el argumento de que la reforma educativa debía centrarse en la mejora de las matemáticas, la ciencia, la capacitación tecnológica, y el desarrollo de la primera infancia.¹³⁵ Clinton, siguiendo el ejemplo del Secretario del Trabajo Robert Reich, puso a la educación en el eje de la competitividad global de los EE.UU., argumentando que se necesitaba aumentar el número de trabajadores altamente calificados, con estudios superiores para competir con éxito en la nueva economía mundial. Esto incluía la creación de “trabajadores del conocimiento” que fueran flexibles, adaptables y creativos para implantar las semillas de futuras “organizaciones de aprendizaje”, donde la colaboración, las comunidades de práctica, las redes y las evaluaciones alternativas fueran enfatizadas. Tal como argumentó la secretaria de Educación, asistente de Clinton en 1995, “La primera razón... para la preocupación por el capital humano [dentro de la administración] se fundamentó en los siempre presentes desafíos de la competencia económica internacional y un cambiante sitio de trabajo”.¹³⁶

Sin embargo, fue bajo la administración de su sucesor, George W. Bush, que la rendición de cuentas y el movimiento de la elección encontró su verdadero defensor. Cuando Bush asumió la responsabilidad del cargo en el 2001, entró con un documento muy promocionado sobre la reforma y la mejora educativa en Texas. Mientras que los datos desafiaron posteriormente algunas de las evidencias que apoyaban el supuesto éxito de sus iniciativas, es evidente que alteró radicalmente el papel del gobierno en la educación en Texas y luego en todo los Estados Unidos.¹³⁷ La Ley “No Child Left Behind” (NCLB) siguió en gran medida las reformas educativas neoliberales que se han extendido en todo el mundo en los últimos treinta años. Éstas incluyen un impulso hacia la estandarización, el profesionalismo, los regímenes de evaluación/rendición de cuentas, y la descentralización y privatización de

la educación.¹³⁸ Si bien la ley NCLB funcionaba claramente en contra de la descentralización, Bush y muchos otros conservadores siguieron presionando por la privatización y la elección de la escuela, cosa que esencialmente fue lograda, hasta cierto punto, con esa Ley, ya que muchas escuelas han fallado o fallarán en virtud de los estrictos objetivos de la evaluación, y de allí que los padres tengan la libertad de elegir opciones educativas alternativas.¹³⁹ La NCLB también siguió la tendencia de la descalificación y el desempoderamiento de los profesores, mediante la aplicación de un plan de estudios de facto con énfasis principalmente en pasar las pruebas —en particular para las escuelas pobres y de clase trabajadora, donde lograr los umbrales exigidos es más difícil.¹⁴⁰ Y además, la NCLB instrumentalizó el conocimiento sacándolo de su amplio contexto, convirtiéndolo en una serie de hechos y fórmulas apenas relacionadas, y tratando el aprendizaje únicamente como un medio para un fin.

La NCLB disminuyó la autonomía educativa de los estados mediante el establecimiento de puntos de referencia que las escuelas debían cumplir, y castigando a las escuelas que no lo hacían.¹⁴¹ Se dice que esta ley está elevando los estándares y asegurando que todos los estudiantes reciban una educación de calidad, pero ofrece pocos recursos para ese fin, en cambio, asigna la responsabilidad a los estados y distritos escolares locales de cumplir con los niveles de competencia, establecidos por el gobierno federal, en lectura y matemáticas. Carlos Ovando sostiene que la NCLB, por lo tanto, mueve el control del plan de estudios y los asuntos de instrucción de los profesores, aulas, escuelas y los distritos locales, donde deberían estar, colocándolos en manos del Estado, de burocracias y políticos educativos federales, lo que representa el mayor asalto al control local de las escuelas en la historia de la política educativa federal.¹⁴²

A finales del 2011, Obama siguió el tenor general de las políticas educativas implantadas por Bush, apoyó la ley NCLB, con algunas modificaciones y, bajo la tutela del Secretario de Educación, Arne Duncan, implantó el Programa Carrera a la Cima, que proporcionó los fondos para los estados que lideraron el camino en la implantación de la recolección de datos, aquellos que habían realizado un seguimiento y evaluaban a los docentes según el desempeño de sus estudiantes. Delaware, Washington D.C.,

Florida, Georgia, Hawai, Maryland, Massachusetts, Nueva York, Carolina del Norte, Ohio, Rhode Island, y Tennessee recibieron \$3450 mil millones en financiamiento por implantar estos cambios y Obama solicitó \$1.35 mil millones adicionales para ampliar el programa en 2011-2012.¹⁴³ De hecho, la ciudad de Nueva York publicó, recientemente, datos sobre el desempeño de cada docente individual, con muchas críticas por el carácter punitivo del esfuerzo.¹⁴⁴ En el 2011, reconociendo la ineficacia de la ley NCLB hasta la fecha, Obama permitió a los estados no optar por los requisitos del programa, a pesar de que continúa presionando por modelos corporativistas de reforma. También ha seguido apoyando una tendencia que comenzó bajo la administración de Clinton, un aumento dramático en el número de escuelas particulares subvencionadas.

Las escuelas particulares subvencionadas ofrecen más libertad y control por parte de los administradores locales en la pedagogía, el plan de estudios y la gestión de la escuela, una mayor flexibilidad en la contratación y las decisiones salariales, y la capacidad de cumplir, más fácilmente, con las necesidades de las comunidades particulares. Muchos conservadores y progresistas han apoyado las escuelas particulares subvencionadas durante años –vistas por los conservadores, como una alternativa más viable para los recibos, y como un espacio para la innovación entre los progresistas. El apoyo popular para ellas, sin embargo, no está respaldado por éxitos medibles.¹⁴⁵ Diane Ravitch, uno de los campeones de la rendición de cuentas y el movimiento de la elección por más de una década, escribió en su sorprendente libro de 2010 *La Muerte y la Vida de las Escuelas Americanas*, que los datos sobre las escuelas particulares subvencionadas eran sospechosos en el mejor de los casos, que parecían ser un mecanismo para la privatización de la educación pública a largo plazo, y ataca a los maestros y los sindicatos.¹⁴⁶

Ante el nuevo movimiento de rendición de cuentas y elección, sin embargo, se ha producido un notable aumento de adquisiciones de escuelas por parte de las alcaldías, empezando por el alcalde Richard Daley en Chicago, seguido por Michael Bloomberg en Nueva York, Martin Chávez en Nuevo México, Thomas Menino en Boston, y por una serie de alcaldes en otras grandes ciudades. El registro en el control de Alcaldías sobre las escuelas urbanas ha sido cuando menos sospechoso, con políticas locales

a menudo intercediendo para presionar a los alcaldes hacia un gobierno autocrático, un fuerte enfoque en la evaluación y medidas de rendición de cuentas, ataques a los profesores y control local, expansión de las escuelas particulares subvencionadas y manipulación de los datos.¹⁴⁷ Aunque el alcalde Bloomberg las hizo funcionar, y podría decirse que ganó una estrecha reelección en su historial educativo, muchos críticos dicen que él simplemente bajó los estándares al hacer pruebas más fáciles. Aunque hubo ganancias en los resultados de las pruebas locales, los resultados de la NAEP más fiables se han mantenido sin cambios.¹⁴⁸ Un crítico del registro del alcalde Bloomberg y del canciller Klein, Michael Petrilli del Instituto Thomas B. Fordham, argumentó “la ciudad de Nueva York ha logrado que la mayoría de sus niños dominen las habilidades básicas, al menos según lo medido por las pruebas del estado, pero esas habilidades no serán suficiente para tener éxito en la economía del siglo XXI. Debe haber (también) una conversación honesta sobre el hecho de que los estudiantes blancos, en promedio, están lejos, muy lejos de los estudiantes de las minorías, en promedio”.¹⁴⁹

En D.C., el Superintendente Rhee quedó en la ignominia después de que escándalos relacionados con la manipulación de las calificaciones de las pruebas aparecieron. Esencialmente en D.C., en la Ciudad de Nueva York y en otras importantes zonas urbanas, los líderes han socavado el control local, la autonomía de la escuela, de los maestros, y de los sindicatos de maestros con poco efecto positivo. El mayor problema que surge en estos nuevos arreglos de poder es la necesidad de los políticos de mostrar resultados, incluso si simplemente lo hacen adulterando las estadísticas. Y esto parece ser un legado creciente de la Ley “Que Ningún Niño se Quede Atrás”, en general, con los estados de todo el país preparándose hoy para dejar de cumplir con los puntos de referencia, incluso, ya que han bajado el nivel, manipulado los resultados y haciendo las pruebas más fáciles.¹⁵⁰

Como este impulso hacia la rendición de cuentas y la elección ha ganado fuerza, dos tendencias de la sociedad América se han pronunciado cada vez más. Una de ellas es la creciente desigualdad de ingresos desde 1980, con un marcado incremento en los últimos años, devolviéndonos en muchos aspectos a la Edad de Oro de la década de los veinte. La otra fue el aumento de la segregación de facto de la población, asistido con una

serie de decisiones del Tribunal Supremo en la década de los ochenta que terminaron con muchos de los programas de transporte escolar que habían integrado las escuelas a partir de la década de los setenta. Dichos programas de integración habían jugado, sin duda, un papel importante en reducir a la mitad la brecha racial entre los setenta y los noventa; logros que se estancaron cuando las escuelas volvieron a la segregación.¹⁵¹ Teniendo en cuenta que la fuente predominante de financiamiento en las escuelas estadounidenses proviene de los impuestos locales a la propiedad, con el gobierno federal sólo proporcionando aproximadamente el 10,8%¹⁵² del presupuesto general, la segregación de estudiantes supone casi implícitamente increíbles diferencias de financiamiento entre la clase media blanca y las minorías y estudiantes pobres.¹⁵³ El ataque contra la acción afirmativa, de hecho, poco a poco se movió hacia el sistema universitario, el cual ha visto un movimiento que se aleja de lo racial como un factor en la decisión de la admisión, lo que lleva a una increíble disminución de los estudiantes de las minorías en las mejores universidades (excepto para las poblaciones asiáticas, que han continuado aumentando proporcionalmente). Además, para aquellos que avanzan a la educación superior, la ayuda económica estudiantil es, por lo general, insuficiente para cubrir los costos en alza, dejando a muchos estudiantes y a sus familias con presupuestos muy agobiantes durante años. La siguiente sección explora la brecha de ingresos y su relación con el bajo rendimiento escolar.

La desigualdad y la persistente brecha racial

La desigualdad de ingresos ha aumentado de manera impresionante en los últimos 30 años, con aumentos en la productividad y ganancias desproporcionadamente asignadas a los mejores del 10% de los asalariados; y una proporción aún mayor para el 1%. Entre 1980 y 2008, el inferior 90% de los asalariados sólo registró un aumento de \$300, menos del 1%, mientras que el 1% vio su ingreso duplicado a \$1.1 millones, y el 0,01% lo cuadruplicó a casi \$4 millones. Actualmente, los mejores 300.000 estadounidenses ganan casi tanto como la parte inferior, 150 millones. La brecha entre ricos y pobres se ha vuelto tan pronunciada que los Directores Ejecutivos (CEOs), que en la década de los setenta ganaban 30 veces más que el trabajador promedio, han

visto un incremento en 116 veces en la década de los ochenta y más de 500 veces hoy en día.¹⁵⁴ De hecho, uno de cada tres estadounidenses, o aproximadamente 100 millones de personas, son pobres o están peligrosamente cerca de serlo.¹⁵⁵ La creciente brecha de ingresos y empleo se ha sentido más profundamente en las poblaciones minoritarias, cuyas oportunidades educativas y de movilidad han sido seriamente afectadas por la nueva realidad económica.

Al tiempo que la brecha racial ha persistido y crecido, un discurso dominante ha trabajado para transformar la comprensión de la desigualdad racial, con el argumento de que las propias víctimas son, en gran parte, culpables de la brecha racial/ingresos. Esto se le escuchaba decir al presidente Reagan, en su ataque a la acción afirmativa y a los beneficios que recibían las madres por parte del gobierno, al infame libro de 1994 *La Curva de Bell*, a los científicos sociales de todo el continuo ideológico, a Bill Cosby en el discurso NAACP de 2004, a toda la prensa popular y a la cultura dominante de los medios de comunicación.¹⁵⁶ Todas estas manifestaciones comparten una proximidad con la noción de déficit de pensamiento de Richard Valencia, que explica las desigualdades raciales como un “déficit” en el individuo, en los familiares o en la comunidad.¹⁵⁷ Otros, por supuesto, continúan argumentando que el racismo tanto cultural como estructural se encuentran en el corazón de la desigualdad.¹⁵⁸

Algunas estadísticas deben servir para ejemplificar la importancia continua de la raza en la sociedad estadounidense contemporánea. En 1973, el promedio de familia Negra ganaba el 63% de lo ganado por los blancos; en el 2009 ganaba el 61% –desmintiendo las declaraciones de un progreso constante hacia la equidad.¹⁵⁹ Los Negros tienen el doble de la tasa de desempleo de los blancos (7.3 frente a 14.1% en febrero de 2012),¹⁶⁰ ganan \$615 por semana, en comparación con \$775 para los blancos y \$549 para los Latinos (en 2011).¹⁶¹ La riqueza media de los hogares blancos es aproximadamente veinte veces mayor que la de los hogares Negros y dieciocho veces la de los hogares Latinos.¹⁶² Más allá de la economía, los Negros tienen 6,4 veces más probabilidades que los blancos de ser encarcelados y 30% de los hombres Negros será encarcelado en algún momento de su vida. Esto, sobre todo, por delitos relacionados con drogas, con un total de población en las prisiones

que pasó de 200.000 en 1973 a 2,3 millones en 2008. Por último, si nos fijamos en la salud, muchos estudios han mostrado que los Negros reciben un servicio inferior, incluso por el mismo médico, y que sus expectativas de vida son de cinco años menos que los blancos (73.3 frente a 78.3).¹⁶³ Desde que la crisis financiera comenzó en 2007, el problema se ha vuelto aún más pronunciado, con un alto desempleo (hasta el 50% en algunas ciudades), el aumento de la pobreza infantil y general, y la falta de oportunidades que azota a las comunidades pobres y a las minorías en todo el país.

En cuanto a la educación en particular, vemos la promesa fallida de *Brown vs. la Junta de Educación* y la distancia entre la retórica y la realidad de las escuelas estadounidenses. La educación pública todavía se ofrece como la panacea para la mayoría de los males sociales de Estados Unidos y se ve, cada vez más, como la fuente tanto del sueño americano como del futuro de la prosperidad de la nación, mientras que las desigualdades en cuanto al acceso y a la oportunidad hacen esta pretensión cuando menos sospechosa.¹⁶⁴ De hecho, la decisión de la Corte Suprema en relación con el caso *Meredith 2007 vs. La Junta Escolar del Condado de Jefferson* esencialmente anuló a *Brown*, por lo que es ilegal crear o mantener planes de segregación con base, principalmente, en la raza. Inmediatamente se desmantelaron programas exitosos de larga data en Cincinnati, Seattle y Louisville, y muchos centros urbanos.¹⁶⁵ Después de la Ley de Derechos Civiles de 1964, las escuelas comenzaron a acabar con la segregación y entre la década de los setenta y los noventa la brecha en el rendimiento se redujo a la mitad. Pero también se erigieron barreras dentro de las escuelas para asegurar que los Negros estuvieran a menudo separados, y sistemas como los del seguimiento se fortalecieron, lo que afectaba negativamente la posibilidad de los estudiantes de las minorías de recibir una educación de calidad.¹⁶⁶ De allí que, Derek Bell sostenga que *Brown* fue un error y que “la convergencia de interés” entre la clase trabajadora y la élite de los blancos trabaja para mantener la desigualdad hasta la presente fecha.¹⁶⁷

Junto a la re-segregación de las escuelas y la sociedad en general, dos tendencias relacionadas también han sobrevenido: altas y crecientes tasas de deserción escolar y persistente brecha racial.¹⁶⁸ Un informe de 2006 de la Empresa Cívica, “La Epidemia Silenciosa”, encontró que casi la mitad

de los estudiantes Afro-americanos, Hispanos y Americanos nativos no se gradúan de la escuela secundaria (los números de 2010 son un 77% para los blancos, 81% para los Asiáticos, 56% para los Latinos, y el 54% para los Negros; con un total de 1,3 millones de estudiantes de escuela secundaria estadounidense no graduados a tiempo).

La investigación muestra además que los desertores escolares ganan casi 10.000 dólares menos al año, tienen mayores índices de pobreza y encarcelamiento, son más proclives a ser padres solteros y a que reciban asistencia federal y son generalmente menos saludables.¹⁶⁹ Esto ocurre porque la brecha racial persiste. En un estudio de 2011 del Programa de Gobierno y Política Educativa de la Escuela de Gobierno Kennedy de Harvard, se encontró que entre los graduados de la escuela secundaria de los Estados Unidos ese año, solo un 11% de los Afro-americanos y el 15% de los estudiantes Latinos eran competentes en matemáticas, en comparación con el 50% de los Asiáticos y el 42% de los blancos.

En lectura, un diferencial similar persiste, con el 13% de los Negros y el 4% de los Latinos con competencia, en comparación con el 40 y el 41 por ciento de los blancos y los asiáticos, respectivamente.¹⁷⁰ Y esto se ocurre cuando los estudiantes de color se convierten una proporción cada vez mayor de la población escolar en general –los Negros y los Latinos representan el 45% de la matrícula total de la escuela pública– y cuando el futuro del país incumbe principalmente a la formación de grandes habilidades, una fuerza de trabajo altamente educada. De hecho, en Nueva York, Texas, Washington D.C. y California, entre otros estados, las minorías representan ahora más del 50% de la población escolar total, siendo el Sur la primera región en alcanzar este hito general.¹⁷¹

Como señala Pedro Noguera, aunque la Ley NCLB pretende asegurar una educación de calidad para todos los estudiantes, no ha aportado los recursos o las herramientas para verdaderamente realizar esta desalentadora tarea.¹⁷² Por lo tanto, se puede argumentar que, aun cuando la retórica de la NCLB parece prometer a todos los estudiantes el acceso al Sueño Americano, la realidad es, muy a menudo, estándares más bajos, sobre representación y servicio de inferioridad en la educación especial, aumento de las tasas de deserción escolar, escuelas más pobres y profesores menos calificados, y

una falla sistemática en proveer a todos los estudiantes el mismo acceso al éxito.¹⁷³ Parece que las escuelas sirven frecuentemente como un factor legitimador de la desigualdad en lugar de ser una fuente para superarla.

Discurso de crisis

El discurso de la crisis ha servido como uno de los factores principales de legitimación en la promoción del programa de reforma neoliberal de rendición de cuentas, exámenes de alta inversión y la elección. De hecho, se puede argumentar que los grandes cambios en la educación de Estados Unidos, han estado siempre en primer plano por las crisis, reales o percibidas. El nacimiento de la educación pública en los Estados Unidos, a principios del siglo XIX, vino luego de una afluencia tan grande de inmigrantes irlandeses, que los habitantes de Massachusetts se preocuparon de que se socavara la cohesión social y la Protestante Identidad Americana. Por tanto, la escolarización obligatoria nació no sólo para cumplir con las nuevas necesidades de la industria (como Martín Carnoy argumenta persuasivamente)¹⁷⁴ sino también para aculturar a la población de inmigrantes a la forma “americana”. Esto es claro en los discursos y argumentos expuestos por el padre de la educación estadounidense, Horace Mann y sus contemporáneos, quienes repelían el impulso de lo que David Tyack llamaba “localismo democrático”, en lugar de establecer instituciones y estructuras de control del estado central que le quitaran el poder a las comunidades.¹⁷⁵ Como la segunda oleada de inmigrantes de Irlanda, Italia, Europa Oriental y Europa Occidental llegó a finales del siglo XIX, ocurrieron más cambios en la enseñanza pública; se incluía el aumento de la participación entre los niños pobres y de la clase trabajadora y, en última instancia, se crearon escuelas secundarias e intermedias, todo al servicio de la expansión económica de la posguerra civil y el nacimiento del capitalismo monopolista.

Durante la siguiente gran crisis, la Gran Depresión que comenzó en 1929, el gobierno federal entró en el campo de la educación por segunda vez, proporcionando financiamiento para los almuerzos escolares gratuitos y la formación profesional. Aunque el impulso para aumentar el papel del gobierno federal en los años siguientes fue resistido por varios distritos

electorales, el gobierno federal, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, se activó en el tratamiento de problemas significativos en la escuela pública. Entre ellos estaban los fondos insuficientes, escasos maestros, y escasas escuelas –problemas que se ampliaron en el período del auge de la natalidad. Años más tarde, el lanzamiento del Sputnik, en 1957, por los rusos, empujó a América hacia otra crisis: la necesidad de establecer una nueva pedagogía centrada en encontrar y entrenar élites científicas y técnicas esenciales para ganar la Guerra Fría, mientras que se contrarrestaban las reformas educativas progresistas con el argumento de que las escuelas eran demasiado suaves, demasiado ineficientes y poco selectivas. El GI Bill de 1944, envió a millones de soldados a la universidad y, junto con la era McCarthy, se condujo un impulso hacia la conceptualización de la escuela como un aspecto clave de la ascendencia de la hegemonía estadounidense.

Sin embargo, la promesa fallida del primer movimiento de los derechos civiles, vio poblaciones minoritarias migrar desde el Sur para inundar las ciudades del Norte. El Vuelo Blanco rápidamente sobrevino y una nueva crisis surgió, relacionada con cómo enfrentar a las cada vez más diversas poblaciones de estudiantes en escuelas secundarias. De hecho, mientras que en 1950 sólo 1 de cada 10 estudiantes de las escuelas urbanas eran pobres, para la década de los sesenta esa cifra se había reducido a 1 de cada 3, y para la década de los setenta a 1 de cada 2. Como se señaló antes, *Brown vs. La Junta de Educación* (1954) y la Ley de Derechos Civiles de 1964, inicialmente facultaba al gobierno federal a tomar un papel más activo en el intento de combatir lo que el Presidente Johnson llamó los dos problemas más grandes en los Estados Unidos en ese momento: la pobreza y la desigualdad racial. Así, los años sesenta marcaron el comienzo de un nuevo cambio en la educación, la adopción de un enfoque más amplio en cuanto a la equidad, la diversidad, la educación compensatoria, y el intento de garantizar que todos los niños tuvieran éxito en las escuelas. Estos cambios fueron eficaces hasta cierto grado, ya que la pobreza general se redujo de 22% a 12%, la pobreza de los Negros de 55% a 27%, y la brecha racial se redujo a la mitad. Y, sin embargo, la revolución conservadora que comenzó a estallar con la elección

de Richard Nixon en 1968, en definitiva trabajaría para desentrañar no solo los logros de la Gran Sociedad, sino también el consenso del Nuevo Trato.

Con la elección de Ronald Reagan en 1981, se plantaron las semillas para un cambio impresionante en el tenor y la naturaleza de los debates sobre políticas y reformas educativas. Este cambio comenzó con el ya mencionado informe de 1983 “Una Nación en Riesgo”, con la premonición de los desafíos a la hegemonía económica estadounidense, pero lo más importante es fijarnos que en el curso de la Reaganomics se redujeron los impuestos y los crecientes gastos, con la creación no paralela de una deuda interna y externa que luego se utilizaría para la legitimación de los recortes a los servicios sociales como la educación. Con los discursos de las crisis económicas y educativas trabajando a la par, los llamados a la estandarización y a la rendición de cuentas tenían sentido, impulsando la idea de que los maestros eran el problema y que los modelos de negocios más ágiles eran la única forma de competir en la nueva economía global.

El nuevo sentido común y el tema de la crisis, culminaron con la aprobación de la ley NCLB, que argumentaba que la educación podría resolver el doble problema de la caída de la hegemonía económica de América y la desigualdad persistente a lo largo de la línea de la clase y la raza. Bajo la administración de Obama, Carrera a la Cima ha proporcionado a los estados fondos adicionales para implantar los nuevos enfoques de recolección de datos, pero esto ha ocurrido junto con recortes al financiamiento educativo, despidos de docentes, aumento de las escuelas particulares subvencionadas antisindicales, y el cierre de escuelas que han incrementado la relación alumno-profesor (invirtiendo una de las vías más fundamentadas empíricamente para mejorar el rendimiento de los estudiantes), socavando los llamados para mejorar la educación en general. De allí que, el debate en la educación se haya centrado en la última, muy real, crisis del futuro económico y político de América. El discurso sobre la “crisis” establece la extrema necesidad de cambiar, así como a menudo reduce los programas y el financiamiento, garantizando así la capitulación de sus principios cruciales. En la educación, esto ha significado el creciente enfoque en los imperativos económicos de la escuela en detrimento de todo lo demás, mientras que se desangraban los recursos a los pobres y a las escuelas de la clase trabajadora

y se usan las pruebas para luego acusar a las escuelas y orientar todo el aprendizaje hacia aquellas medidas de evaluación. Se podría argumentar, en un sentido más amplio, que las reformas neoliberales han creado crisis desde hace treinta años que luego son manejadas por la implantación de las políticas que fomentaron la crisis, incrementando la inequidad, la pobreza y el bajo rendimiento educativo, mientras que esencialmente sirven a las prescripciones e intereses del mercado y de sus administradores.

El conocimiento como peligro

La nueva economía política de la educación en los Estados Unidos, se une a la ascendencia de los imperativos económicos como la fuerza motriz de la política y la instrumentalización del conocimiento que, pudiera decirse, separa a la escolarización y a la búsqueda intelectual de su papel de mejorar la condición humana. La Escuela de Frankfurt y los teóricos críticos que le siguieron, catalogaron el comienzo de estas tendencias en los años cincuenta.¹⁷⁶ Sin embargo, la instrumentalización del conocimiento se ha acelerado desde la década de los ochenta, cuando la escolarización estaba cada vez más atada a las habilidades y los conocimientos básicos que servían a los intereses económicos de la nación. Bajo la presidencia de Bill Clinton (y podría decirse que del Primer Ministro Tony Blair en Inglaterra), vemos la articulación más clara de estas ideas en lo que Kevin Robins y Frank Webster han calificado progresivismo instrumental,¹⁷⁷ como reformas aparentemente progresistas, de hecho, se consolidó aún más la noción de que el conocimiento era un medio para un fin —se satisfacer las necesidades económicas de la nación y la economía global. Esto también cambió la naturaleza de la relación entre los estudiantes y su aprendizaje, mediante la creación de portafolios personalizados que orientaron el aprendizaje hacia los fines previstos, mientras que aparentemente se enfocaban en las necesidades de los estudiantes individuales.

Con este mar de cambios en las intenciones de la escolaridad, la idea de que algunos conocimientos eran peligrosos se convirtió en una poderosa herramienta disponible para debilitar el potencial radical de la educación y la democracia misma. También se convirtió en un principio organizador

crucial de la escuela contemporánea, donde las fuerzas directas e indirectas han normalizado la despolitización del conocimiento bajo los auspicios de la protección de los niños. Tal como Theodor Adorno y Max Horkheimer argumentaron, la instrumentalización del conocimiento apunta al límite de la iluminación y de la razón. En lugar de utilizar el conocimiento como un medio para mejorar al individuo y a la sociedad, éste se convierte en un mecanismo para mejorar la administración de la sociedad y los mecanismos de la dominación y control.¹⁷⁸ La creación y difusión de conocimiento luego se aparta de la lucha por el bien común para mejorar las capacidades económicas y militares de la nación, y los intereses económicos de las élites y la educación se vuelven hacia la formación de mejores seres humanos y ciudadanos que sirvan a los imperativos del mercado.¹⁷⁹

Confrontar la creencia de que el conocimiento y la política están vinculados inexorablemente, es neoliberalismo, que trabaja para descalificar y debilitar a los profesores mediante la aplicación de un plan de estudios de facto centrado principalmente en hacer las pruebas. Esto debilita el poder de los profesores para comprometerse con los intereses, las curiosidades, y las culturas de sus estudiantes, pero también reduce el espacio y el tiempo para desafiar el conocimiento y el poder atrincherado y explorar formas alternativas de ver y estar en el mundo. La ley NCLB y otras reformas neoliberales, por lo tanto, consolidan un éxodo de la política, centrando la escuela principalmente en la capacitación y la clasificación, lo que socava las nociones críticas más holísticas de la educación que pueden potenciar tanto el crecimiento individual como social y el desarrollo de la curiosidad crítica sobre el mundo circundante.¹⁸⁰ A través de las amenazas a profesores y escuelas, los nuevos regímenes de pruebas enfocan la instrucción casi exclusivamente hacia las competencias básicas, la alfabetización, la aritmética y los estándares específicos incluidos en la prueba.

Esto es particularmente cierto en las escuelas pobres, dentro y fuera de los Estados Unidos, más aún en la lucha por cumplir con los umbrales establecidos. Por tanto, tres tendencias afines desempeñan un papel crucial en el debilitamiento de los potenciales más fortalecidos de la educación y la escolarización: 1) un énfasis en las destrezas básicas y en la competitividad económica del país como un todo, utilizado como excusa para recortar las

artes, la música, la educación cívica, e incluso el gimnasio en el K-12 y el ataque a las artes liberales y las humanidades en el nivel universitario; 2) la estandarización del plan de estudios y la descalificación de los profesores, lo que elimina su capacidad para hacer frente a las necesidades e intereses particulares de los estudiantes; y 3) el ataque a cualquier esfuerzo por fomentar un pensamiento crítico o por hacer planteamientos acerca de los problemas de la educación en el aula como un intento de manipular a los estudiantes hacia esa perspectiva. Como argumentó Arnove, “Los temas de educación previamente dominantes para la formación de ciudadanos participativos y la unidad nacional, así como la solidaridad internacional y la realización individual, apenas se mencionan o se les otorga una consideración secundaria en las políticas de reformas/deformas que han tendido a centrarse en la excelencia o la calidad de la educación en lugar de sus disposiciones de acceso equitativo, la participación y el logro”.¹⁸¹

Paulo Freire está entre los primeros en ofrecer una crítica profunda al neoliberalismo y a su tendencia a debilitar la crítica para definirse a sí mismo como la culminación inevitable del progreso histórico.¹⁸² El paradigma consolida esta perspectiva dentro de la educación mediante el ataque a los profesores y sus sindicatos. Como Lois Weiner ha señalado, el Informe del Proyecto del Banco Mundial de 2004 hace esta afirmación explícita, con el argumento de que “los sindicatos, especialmente el de los profesores, son una de las mayores amenazas para la prosperidad global”.¹⁸³ La decisión de atacar a los profesores se relaciona con la lógica subyacente del neoliberalismo y con su proyecto de liberación del mercado –esencialmente la transformación de las escuelas para servir a los objetivos fundamentalmente educativos.

A un nivel más profundo, se puede argumentar que la agenda neoliberal ataca a las escuelas como instituciones ideológicas que podrían desafiar los discursos y la racionalidad detrás de neoliberalismo en sí. Esto explicaría el movimiento para debilitar el poder de los profesores y establecer planes de estudio a prueba de profesores, para llamar a la neutralidad y a aulas apolíticas en todo el recorrido hacia la universidad, y para estandarizar el currículo y utilizar evaluaciones de alta inversión para todos, y eliminar el tiempo para la educación fuera de sus aspectos de formación profesional y empleo.¹⁸⁴ La nueva lógica es que las escuelas simplemente no tengan tiempo para los

más amplios objetivos sociales y que deban atenerse a la tarea de educar a los futuros trabajadores, lo que socava los otrora grandes sueños de la educación como la fuente para la expansión de la democracia y la libertad.

Conclusión

En los tres países, el aumento de la atención en la calidad del profesorado, el plan de estudios estandarizado, la rendición de cuentas, y la elección, buscan encubrir las implicaciones ideológicas más profundas de los drásticos cambios en la política educativa. Estos cambios están transformando las escuelas en todos los niveles hacia la formación y clasificación de instalaciones que anulan cualquier responsabilidad con la democracia, la justicia social o el bien común. En cambio, se toman decisiones en todos los niveles que sirven a las órdenes del mercado y definen el enfoque y la forma del aprendizaje. El lenguaje de estas reformas es regularmente expresado con metáforas extraídas directamente del lugar de trabajo, como fue también el caso en el siglo XX, al menos en los Estados Unidos, cuando los principios de la gestión científica de F.W. Taylor se trasladaron de las fábricas a las escuelas, ofrecidas como la panacea para los males educativos de la nación.

En el clima de reforma de hoy, se les ordena a las escuelas desarrollar indicadores de desempeño, planes específicos que deben ser tan eficientes y eficaces como cuantificables y recompensas que deben reservarse para aquellos que mejoran con éxito la productividad (por ejemplo, el aprendizaje de los estudiantes). En los tres lugares se fomentan las alianzas entre los distritos escolares y los intereses empresariales, como la privatización de la escuela que se combina a menudo con los esfuerzos por introducir la elección. Las instituciones de educación superior también son fuertemente animadas por organismos públicos a buscar el patrocinio empresarial adicional ya que el financiamiento estatal y federal es recortado y la carga de matrícula estudiantil aumenta radicalmente. El asesoramiento sobre políticas relacionadas con la dirección apropiada para la reforma educativa, es provisto por

una red de extrema derecha que enfatiza en una reducción de los servicios del gobierno y la propiedad, y en la aplicación de la disciplina de mercado en los asuntos escolares. En Australia, estas opiniones se articulan con regularidad en el Centro de Estudios Políticos del Instituto de Asuntos Públicos, y en el Centro de Estudios Independientes; en Inglaterra, tales consejos emanan del Centro de Estudios Políticos, el Instituto de Asuntos Económicos y del Grupo Hillgate; mientras que en los Estados Unidos estas declaraciones son el mantra común en el Instituto Heritage, el Instituto de Empresa Americana, el Instituto Hudson, y, más recientemente, la Institución Brookings.

Las reducciones en los gastos de bienestar social en las tres sociedades, han coincidido con una robusta expansión económica en el territorio nacional y una correspondientemente inequidad en la distribución de la riqueza. Como resultado de esto, en los Estados Unidos y en Inglaterra, hay un notable aumento del número de niños que viven en la pobreza, que ahora se sabe que es uno de cada cuatro y uno de cada tres, respectivamente. Se les pide a las escuelas y universidades llevar a cabo los mismos (o adicionales) servicios con presupuestos reducidos. De Australia a América, los resultados han sido previsiblemente similares: recortes en los servicios de recuperación y de apoyo requeridos por los más necesitados.

Los esfuerzos de reforma educativa en Australia, Inglaterra y Gales, y los Estados Unidos, sólo pueden entenderse en el contexto de los esfuerzos concertados por los neoconservadores para regresar sus países a días más felices, antes de que una nueva clase media emergente de mujeres y personas de color comenzaran a exigir sus derechos de ciudadanía. Estos retrógrados esfuerzos coinciden con los intentos de reducir la influencia del Estado y reemplazarla por una forma de competencia de “libre mercado” que los neoconservadores imaginan que existía en una época anterior, menos complicada. Aquí el conservadurismo y el neoliberalismo coinciden. El movimiento “volver a lo básico”, con enfoque en los resultados funcionales, en la memorización, en la pedagogía didáctica y en las pruebas estandarizadas, significa, al mismo tiempo, un retorno a la cultura conservadora y su orden social, un llamado de atención a la eficiencia, a explicar la educación en un idioma que todos los padres, estudiantes, y la industria puedan comprender, y a la identificación de las formas mercantilizadas de

producción de conocimiento. Una mayor competencia entre los proveedores de educación significa mejorar la “soberanía” del consumidor, el aumento de la elección en la ubicación en la escuela, minimizar la influencia del gobierno en la oferta educativa, ser eficiente en la alimentación forzada y maximizar los principios del mercado. La evidencia para apoyar la superioridad de tales acuerdos está fácilmente disponible en forma, como dicen, “objetiva” según los datos de las investigaciones de las ciencias sociales, como se recoge en Políticas, Mercados y las Escuelas de América de Chubb y Moe.

Jim Carl ha resumido la cuestión de manera sucinta: “Lo crucial para la reforma de la escuela de la Nueva Derecha es la construcción de una ideología que equipare la educación pública con la burocracia y las escuelas inferiores y la educación privada asociada con el mercado y las escuelas superiores”. Esto no augura nada bueno para aquellos grupos que, especialmente desde 1945, se han basado en el sector público, incluidas las escuelas, para tener voz en la democracia y un aumento de oportunidades en el ámbito económico. El ataque continuo de la derecha y la reducción del sector público sólo puede impedir el avance de los tradicionalmente marginados, para quienes la educación pública puede ser tan vital. En el corazón del nuevo sentido común está la creencia de que la educación es predominantemente acerca de los intereses económicos nacionales y de que ésta es apolítica en su búsqueda de ventaja comparativa global.

Sin embargo, la política siempre está implicada en la educación, y la educación siempre sirve a las causas políticas. Enseñar significa tomar una posición en el mundo, como Freire argumenta en varias ocasiones, y puede servir a la causa de la democracia y el cambio social sólo si se compromete implícitamente con los asuntos políticos relevantes para la desigualdad social y la injusticia.¹⁸⁵ La educación define el contenido y la amplitud del conocimiento oficial, qué perspectivas enmarcan ese conocimiento, y de quiénes son las voces que están incluidas y excluidas en el aprendizaje.¹⁸⁶ En el intento por permanecer neutrales y equilibrados, los maestros toman efectivamente una posición hegemónica de mantenimiento del statu quo, al dejar de ofrecer a los estudiantes perspectivas alternativas y afirmaciones y reclamos de conocimiento que puedan ampliar su comprensión y ofrecer herramientas críticas para involucrarse con el mundo y redefinirlo.

El sistema educativo en los Estados Unidos, y en gran parte del mundo, se encuentra en riesgo de derogar su potencial más profundo para enfrentar la desigualdad, reducir la tensión política y social, y ampliar la democracia. Lo hace mediante el intento de erradicar la política y el auténtico pensamiento crítico desde el salón de clases en todos los niveles, asegurando las desigualdades sociales y la injusticia mientras la no-democratización persiste y crece. El problema que amenaza de forma inminente, quizás, es que el conocimiento “objetivo” se basa generalmente en la reiteración del pasado, ignorando las nuevas o únicas oportunidades de explorar los problemas y sus soluciones. También ayuda a cultivar el cinismo y la pérdida de esperanza tan endémica en el nuevo sentido común neoliberal, cortando las vías para el cambio social y el bien común que la educación pública ha prometido desde sus inicios.

Notas

Los editores desean agradecer las últimas contribuciones de Edward H. Berman y Simon Marginson a este capítulo en la edición anterior de la Educación Comparada.

- 1 Simon Marginson, *Educación y Políticas Públicas en Australia* (Cambridge: Impresión de la Universidad de Cambridge, 1993), 40.
- 2 Curtis Lyndal, “El Juego de la Culpa Termina en una Lucha por el Efectivo”, la Comisión Australiana de Radiodifusión, 25 de mayo 2011. Online: <http://www.abc.net.au/news/2010-04-21/blame-game-ends-in-a-wrestle-for-cash/40421>.
- 3 Véase A. G. Austin, *Educación Australiana 1788-1900* (Melbourne: Sir Isaac Pitman y Sons, Ltd., 1961).
- 4 Aproximadamente el 26% de la población australiana según el censo de 2006, indicó afiliación a la Iglesia Católica. Esta cifra se ha mantenido estable desde hace medio siglo (Censo ABS de Población y Vivienda). La religión ha desempeñado y sigue desempeñando un papel secundario dentro de la política Australiana. Sin embargo, como grupo religioso más grande y como organización relativamente jerárquica, la Iglesia Católica ha sido la fuerza

- política más eficaz en la política Australiana, y ha sido especialmente efectiva en el último medio siglo en cuanto a la obtención de apoyo financiero del gobierno para sus escuelas.
- 5 Oficina de Estadística de Australia (2011), “Escuelas Australianas, 2010”, Cat. No. 42210.0, Canberra.
 - 6 L. Watson y C. Ryan, *El Rumbo hacia las Escuelas Privadas en Australia. La Comprensión de su Características* (Canberra: Australiana, Universidad Nacional, 2004). Online: <http://econrsss.anu.edu.au/pdfDP479.pdf>.
 - 7 Finn Brian (presidente) (1991), “La Participación de los Jóvenes en la Educación Post-obligatoria y Formación”, Informe del Comité de Revisión de AEC, Canberra, AGPS, Consejo de los gobiernos Australianos (2009), Comunicado, 30 de abril, en línea: http://www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/20090430/docs/20090430_communique.pdf.
 - 8 M. Kangan (presidente), “TAFE en Australia: Informe sobre Necesidades en Educación Técnica y Superior”, Informe de la Comisión Australiana de Educación Técnica y Canberra: Servicio de Publicaciones del Gobierno Australiano (1974).
 - 9 Gillian Goozee, “El Desarrollo de TAFE en Australia”, Adelaida, Centro Nacional de Investigación de la Educación Profesional, 1995.
 - 10 Denise Bradley (presidente), “Repaso de la Educación Superior de Australia”, Informe Final, Commonwealth de Australia, en línea: http://www.deewr.gov.au/HigherEducation/Review/Documents/PDF/Superior%20Education%20Review_one%20document_02.pdf.
 - 11 Departamento de Educación, Empleo y Relaciones Laborales, datos no publicados.
 - 12 Gwynneth Singleton, *El Acuerdo y el Movimiento Obrero Australiano* (Carlton, Vic.: Impresión de la Universidad Melbourne, 1990).
 - 13 Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio, “Análisis de las Exportaciones de Educación de Australia” (2011). Online: <http://www.dfat.gov.au/publications/stats-pubs/analysis-of-australias-education-Exports.pdf>.

- 14 Stuart Hall (2011), "Sondeos", Número 48, Verano, pp 9-27.
- 15 Brian Galligan (2008), "Los Procesos de Reforma de Federalismo Australiano", de la Universidad de Nueva Gales del Sur Revista Ley, 31 (2), 617-42.
- 16 Hall, "Sondeos", p. 18.
- 17 W.A.Greening, "La Tesis Mannix en Educación Secundaria Católica en Victoria", en E.L. French (ed.), Estudios de Melbourne en la Educación (Melbourne: Impresión de la Universidad Melbourne, 191), 285-302.
- 18 Peter Karmel (presidente), "Escuelas en Australia: Informe de la Comisión Interina para la Comisión Australiana de Escuelas", Canberra: Servicio Gob. Pub. Australiano (1973).
- 19 El ideal integral es una escuela secundaria no selectiva que ofrece un currículo amplio que satisface las necesidades de todos o la mayoría de los estudiantes y ofrece múltiples destinos post-escuela. Ver: Mark Halstead y Graham Haydon (editores), La Escuela Común y el Ideal Integral: En defensa de Richard Pring con Ensayos Complementarios (Oxford, Wiley-Blackwell, 2008).
- 20 Simon Marginson y Mark Considine, La Universidad Empresa: Poder, Gobernabilidad y Reinención de Australia (Melbourne: Impresión de la Universidad Cambridge, 2000).
- 21 El principio de la libre competencia en la formación exige que los proveedores de formación, públicos y privados, deben competir por el suministro y el financiamiento de la formación. Esto puede ser a través de la licitación para la asignación de los programas de formación pública o por medio de un modelo de mercado puro en el que el financiamiento se asigna sobre la base del número de estudiantes matriculados. En este último caso, esto puede ser por medio de un modelo de comprobante o del enfoque que ahora se está adoptando a través de los estados australianos de un cupo garantizado para varias categorías de estudiantes y cursos.
- 22 Aproximadamente la mitad de todos los fondos públicos para la formación en Australia son subvenciones para los empleadores que proporcionan lugares para los aprendices (hasta cuatro años) y periodos de prácticas (generalmente un año).

- 23 David Harvey, *Breve Historia del Neoliberalismo* (Oxford: Impresión de la Universidad Oxford, 2004).
- 24 Bentham propuso una alta forma de utilitarismo que rechaza cualquier forma de la ley natural de los derechos y basa la moral en la mayor felicidad para el mayor número. La posición de Mill se basó en el “principio del daño”, según el cual la libertad individual era permisible siempre que no causara ningún daño a los demás, lo que permite una consideración mínima para lo colectivo.
- 25 Entre los más citados de están los dos informes sobre los mejores sistemas educativos del mundo de McKinsey and Company (2007), “Cómo los Sistemas Escolares de Mejor Desempeño en el Mundo están a la Cabeza” (<http://mckinseysociety.com/how-the-worlds-best-performing-schools-come-out-on-top/>) y McKinsey and Company (2010), “How the World’s Most Improved School Systems keep Getting Better” (http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/How-the-Worlds-Most-Improved-School-Systems-Keep-Getting-Better_Download-version_Final.pdf).
- 26 Paul Smyth, “¿Dentro o Fuera? La Construcción de una Nación Inclusiva, la Colaboración de Australia y la Hermandad de San Lorenzo”, 2010. Online: http://www.bsl.org.au/pdfs/Smyth_In_or_out_building_an_inclusive_nation.pdf.
- 27 Coombs citado Ben Chifley, el Primer Ministro de Trabajo de 1945-1949: “La educación es un asunto de Estado bajo la Constitución. Además está todo mezclado con la religión y causa todo tipo de problemas en el Partido Laborista”, en el H. C. Coombs, *Ensayo de Balance* (South Melbourne: Macmillan, 1981), 194.
- 28 Por ejemplo, véase el Partido Liberal de Australia (2011), *Las Reuniones Coalición de Educación Apoya Mayor Autonomía de las Escuelas*. Online: <http://www.liberal.org.au/Latest-News/2011/04/11/Coalición-soporte-mayor-de-la-escuela-autonomy.aspx>.
- 29 Bradley, “Revisión”.
- 30 Ver “Habilidades de Victoria”, *Mercado de Formación Victoriana Reporte Trimestral, Q2 2011*. En línea: <http://www.skills.vic.gov.au/skills-and-jobs-outlook/training-market-reports#victoriano-training-garantizar-progreso-informes>.

- 31 Hall, “Sondeos”.
- 32 Ahora, a menudo conocido como “independiente”. Las escuelas públicas gratuitas de Gran Bretaña no deben confundirse con las del sector estatal. Ver Melissa Benn y Fiona Millar, *Un Futuro Integral: La Calidad y la Igualdad para Todos Nuestros Niños* (Londres: Compass, 2006).
- 33 Reginald Crosland en Phillip Brown, “La Tercera Ola: La Educación y la Ideología de la Parentocracia”, *British Journal of Educational Sociology* 11, no. 1 (1990), 65-85.
- 34 Partido Conservador, *El Enfoque Adecuado* (Londres: La Fundación Margaret Thatcher/ Conservative Central Office, 1976).
- 35 Para un breve resumen, ver Will Hutton, *El Estado en que Estamos* (London: Jonathan Cape, 1995).
- 36 Richard Edwards, Katherine Nicholl, Nicky Salomón, y Robin Usher, *Retórica y Discurso en Educación: Textos Persuasivos* (Londres: Routledge y Falmer, 2004), capítulo 9.
- 37 John Scott, *Pobreza y Riqueza: Ciudadanía, Privación y Privilegios* (Harlow: Longman, 1994).
- 38 El Parlamento en Westminster administra la educación en Inglaterra y Gales. El nuevo Gobierno de la Asamblea de Gales, creada en 1999, tiene un papel cada vez mayor en relación con el plan de estudios galés, la historia y cultura galesa, en las inspecciones y en la abolición de las tablas de clasificación de la escuela, reintroducción de la leche escolar gratuita para los niños menores de siete años, y en la puesta a prueba de un bachillerato de Gales. El espacio no permite el tratamiento separado de Gales. Véase R. Daugherty, R. Phillips, G. Rees, eds., *Toma de decisiones Políticas en Educación en Gales: Exploraciones en el Gobierno Descentralizado* (Cardiff: The University of Wales Press, 2000). Gareth Elwyn Jones, “Política y Poder: Cien años de Autoridades Locales de Educación de Gales,” *Oxford Review de Educación* 28, núms. 2-3 (2002): 343-58; R. Daugherty y P. Elfed-Owens, “Currículo Nacional de Gales: Un estudio de caso de la Educación. La Formulación de Políticas en la Era de la Descentralización Administrativa”, *British Journal of Educational Studies* 51, no. 3 (2003): 233-53.

- 39 Benn y Millar, *Un Futuro Integral*.
- 40 Stuart Maclure, "A través de la Revolución y fuera del otro lado", *Oxford Repaso de Educación* 24, no. 1 (1998): 5-24.
- 41 Phillip Brown, "La Tercera Ola".
- 42 Kogan, 1975, citado en Fletcher, "La Formulación de Políticas en DES".
- 43 El nombre y el cargo del departamento de administración de educación del gobierno ha cambiado con los años. [1944-1965: Ministerio de Educación, 1965-1992: Departamento de Educación y Ciencia (DES), Departamento de Educación 1992-1996 (DFE); 1996-2001: Departamento de Educación y Empleo (DfEE); 2001: Departamento de Educación y Habilidades (DfES)].
- 44 Fletcher, "Formulación de Políticas en DES".
- 45 DES, *Ley de Educación* (Londres: HMSO, 1980), Juan Fitz Tony Edwards, Geoff Whitty, "El Esquema de Cupos Asistidos: un Caso Ambiguo de Privatización", *Revista Británica de Educación* 37, no. 3, (agosto de 1989): 222-34.
- 46 Stephen Ball, *Política y Toma de Decisiones en Políticas de la Educación: Exploraciones en Sociología Política* (Londres: Routledge, 1990).
- 47 DES, *Mejores Escuelas* (Londres: HMSO, 1986).
- 48 El gobierno de Thatcher en Londres reemplazó las redes existentes de comités independientes de consulta por nuevas agencias ejecutivas. Para ser independientes, eran entidades jurídicas raramente separadas y sus cuentas se presentaban dentro del departamento de los padres. Su número y poder creció, ya que su misión era primero administrar responsabilidades de las autoridades locales transferidas y luego desarrollar una política nacional y sistemas de supervisión. Estas entidades eran conocidas despectivamente como QANGOs o quango (Organizaciones No Gubernamentales Casi Autónomas), y tenidas colectivamente como peligrosas. Para evitar connotaciones peyorativas, son ahora descritas como organismos públicos no departamentales (NDPBs) y/o consejos ejecutivos (ECS).

- 49 DES, El Proyecto de Reforma de Educación (Londres: HMSO, 1987).
- 50 DES, Educación Superior: Afrontar los Desafíos (Londres: HMSO, 1987).
- 51 Ian Gordon, “Estructura Familiar, Logro Educativo y el Centro de la Ciudad”, Estudios Urbanos 33, no. 3, (1996): 407-24.
- 52 DES, Pago a los Maestros de Escuela de y Condiciones de Empleo (Londres: HMSO, 1987).
- 53 Chris Pierson, “El Nuevo Gobierno de la Educación: Los Conservadores y la Educación, 1988-1997”, Repaso de Educación Oxford 24, no. 1 (1998): 131-42.
- 54 Hutton, El Estado en que Estamos.
- 55 DfEE, Ley de Educación de 1997 (Londres: HMSO, 1997).
- 56 Ver la nota 47, Mejores Escuelas.
- 57 Paul Sharp y J. R. Dunford, El Sistema Educativo en Inglaterra y Gales (Londres: Longman, 1990); Martin Merson, “Exploración de la Reforma de los Activos: TRIST en tres autoridades,” Oxford Repaso de Educación 15, no. 1 (1989): 73-83.
- 58 Geoffrey Walford, “La Privatización de la Educación Superior de Inglaterra”, Revista Europea de Educación 23, nos. 1/2 (1988): 47-64; Fitz y otros, “El Esquema de Lugares Asistidos”.
- 59 P. Branwood y R. Boffy, “¿Circulo Completo? El Ulterior Desarrollo de los Estudios Generales en Educación Superior”, Revista de Educación Complementaria y Superior 5, (1981): 10-16.
- 60 DES, Una Nueva Iniciativa de Formación: Programa para la Acción (Londres: HMSO, 1980), puesto en funcionamiento en 1983.

- 61 JR Shackleton y S. Walsh, “Calificaciones Vocacionales Nacionales del Reino Unido: La Historia hasta Ahora”, *Diario de Entrenamiento Industrial Europeo* 19, no. 11 (1995): 14-27; S. Williams, “La Falla de las Políticas en Materia de Educación y Formación: la Introducción de las Calificaciones Vocacionales Nacionales (1986-1990)”, *Educación y Formación* 41, no. 5 (1999): 21-22.
- 62 Hillgate Group, *¿Escuelas de Quién? Un Manifiesto Radical* (Londres: El Grupo Hillgate, 1986); Hillgate Group, *La Reforma de la Educación Británica, de los Principios a la Práctica* (British London: El Claridge Press, 1987).
- 63 Ley de Gobierno Local, la Sección 28 (2A), en <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988>.
- 64 Maclure, “A través de la Revolución”.
- 65 Maclure, “A través de la Revolución”; Fletcher, “Toma de decisiones Políticas en DES”.
- 66 Pierson, véase la nota 53.
- 67 Los Ministros de Thatcher: Carlisle (1979-1981); Joseph (1981-1986); Baker (1986-1989); McGregor (1989-1990). Los ministros más importantes: Clarke (1990-1992); Patten (1992-1994); Pastor (1994-1997). Los Ministros de Blair: Blunkett (1997-2001); Morris (2001-2002); Clarke (2002 - 2004), Kelly (2004-2006); Johnson (2006).
- 68 Ley de DES, Educación (Escuelas) (Londres: HMSO, 1992).
- 69 DFE, Ley de Educación (Londres: HMSO, 1994).
- 70 Benn y Millar, *Un Futuro Integral*, indica que los niños británicos se evalúan más fuertemente que cualquier otro en el mundo.
- 71 Tomlinson “Perspectivas Sociológicas”.
- 72 Robert Huggins, “Cooperación y Formación Empresarial Local y Consejos Empresariales: El Desarrollo de Redes entre Empresas”, *Estudios Regionales* 32, no. 9 (1998): 813-26.

- 73 DES, Ley de Educación Complementaria y Superior, 1992 (Londres: HMSO, 1992); Alan Felstead y Lorna Unwin, “El Financiamiento de la Educación y Formación Postobligatoria: un Análisis Retrospectivo del TCE y FEFC y su Impacto en las Capacidades”, *Revista de Educación y Trabajo* de 14, no. 1 (2001): 91-111.
- 74 Alison Fuller y Unwin Lorna, “Creación de un ‘Aprendizaje Moderno’: Crítica del Enfoque de la Inclusión Multisectorial y Social en el Reino Unido”, *Revista de Educación y Trabajo* 16, no. 1 (2003): 5-25.
- 75 Susan Harris, “Sociedad, Comunidad y Carreras de Educación y Orientación: Discursos Contradictorios”, *Estudios Internacionales en la Sociología de la Educación* 7, no. 1 (1997): 101-19.
- 76 DfES, “La Educación Superior de Apoyo al Estudiante”, en www.dfes.gov.uk/studentssupport.
- 77 Ver www.scit.wlv.ac.uk/ukinfo/alpha.html para una lista completa.
- 78 DFE, Ley de Educación Complementaria y Superior, 1992 (Londres: HMSO, 1992).
- 79 Colin Bryson, *Contratación de Profesores por Hora: el Caso para el Cambio en la Educación Superior* (Londres: NAFTHE / AUT, 2005), 40.
- 80 DFE, *Educación Superior: un Nuevo Marco* (Londres: HMSO, 1993) Provisiones para una Nueva Agencia Estadística de Educación Superior (HESA); M. Tight “¿Las Tablas de Clasificación Contribuyen para el Desarrollo de una Cultura de Calidad? ¿El Fútbol y la Educación Superior?” *Higher Education Quarterly* 54, no. 1 (2000): 22-42.
- 81 Jim Campbell y Chris Husbands, “Sobre la Confiabilidad de OFSTED Inspección de la Formación Inicial del Profesorado: un estudio de caso”, *Revista de Investigación Educativa Británica* 26, no. 1 (2000): 39-48.
- 82 Tight, “Las Tablas De Clasificación Contribuyen”.

- 83 Kelly Coate, Ronald Barnett, y Gareth Williams, “Las Relaciones entre la Enseñanza y la Investigación de la Educación Superior en Inglaterra”, *Higher Education Quarterly* 55, no. 2 (2001): 158-74.
- 84 Martin Powell, “Nuevo Laborismo y la Tercera Vía en el Estado de Bienestar Británico: un Enfoque Nuevo y Distintivo?” *Crítica a la Política Social* 20, no. 1 (2000): 39-60; Lindsay Paterson, “Las Tres Ideologías Educativas del Partido Laborista Británico, 1997-2001”, *Revisión de la Educación en Oxford* 29, no. 2 (2003): 165-85.
- 85 Esto representa una continua batalla Tory/Trabajo. Los Primeros Movimientos Conservadores habían sido para reintroducir plazas asistidas y escuelas subvencionadas después de su anterior abolición por el Laborismo en la década de los 70.
- 86 DfES, *Normas de Alta Calidad, Mejores Escuelas para Todos: Libertad de elección para Padres y Alumnos* (Londres: The Stationery Office, 2005); Fiona Millar, “Correo de Johnson’s Junk Mail” *The Guardian*, 22 de mayo 2006, en http://commentisfree.guardian.co.uk/fiona_millar/2006/05/post_109.html.
- 87 DfEE, *Excelencia en las Escuelas* (Londres: HMSO, 1997).
- 88 Ver DfES, “El Programa de Escuelas Beacon”, en www.standards.dfes.gov.uk/beaconschools/.
- 89 Hatcher, “Privatización y Patrocinio”.
- 90 Fiona Millar, “¿De Quién Son esas Escuelas?”, *El Guardián*, 6 de julio de 2006.
- 91 Sonia Blandford y Linda Squire, “Una Evaluación del Programa de Gestión y Liderazgo del Director y de la Agencia de Formación del Profesorado (HEADLAMP)”, *Gestión de la Educación y Administración* 28, no. 1 (2000): 21-32.
- 92 BBC News, “Super-Profesores para Súper Salarios”, 02 de marzo 1998, en news.bbc.co.uk/1/hi/uk/61246.stm.

93. Barbara Lee y Clara Mawson, Encuesta para Asistentes del Aula (Slough, Reino Unido: Nacional Fundación para la Investigación de la Educación, 1998), 65; Personal y los Organismos, “Reconocimiento para los Asistentes de Aula”, El Guardián, 16 de enero de 2002, en [education.guardian.co.uk/schools/story/0, 5500,634478,00.html](http://education.guardian.co.uk/schools/story/0,5500,634478,00.html).
94. En uso desde la década de los ochenta, la delimitación garantiza la protección de los fondos en determinado proyectos.
95. La Guerra contra el Terrorismo es (más recientemente) el nombre dado por los Estados Unidos y sus aliados a una campaña en curso con el objetivo declarado de “acabar con el terrorismo internacional”, lanzado en directa respuesta a los ataques del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos, de los que al-Qaeda se atribuyó la responsabilidad, Wikipedia, “Guerra contra el Terrorismo”, en wikipedia.org/wiki/War_on_terror.
96. DfES, “Evaluación del Impacto de la Igualdad Racial preparado en respuesta al Documento oficial y Ley de Educación 2006”, Febrero de 2006, 45; DfES, Logro del Éxito (Londres: The Stationery Oficina, 2001).
97. DfES, Colocación del Mundo en una Educación de Clase-Mundial, Estrategia Internacional para la Educación, Formación y Servicios para Niños (Londres: La Oficina Estacionaria, 2004).
98. Hatcher, “Privatización y Patrocinio”.
99. El Guardián: “No hay lugar para una Madre. El Ausentismo Escolar es Malo: La Cárcel no lo Solucionará”, Mayo 15, 2002.
100. Ver Nota 48 de arriba para NDPB.
101. Con £8.700 en su primer año, lo que equivale a 1/3 del presupuesto DfES, es el más grande CE en Gran Bretaña, responsable de la administración de seis millones de alumnos, medio millón de empleados y cuatro mil calificaciones profesionales, con servicios prestados a través de un sinnúmero de instituciones y acuerdos de asociación. Frank Coffield et al., “¿Un Nuevo Panorama de Aprendizaje y Aptitudes? El papel central del Consejo de Aprendizaje y Aptitudes”, Diario de la Política de Educación 20, no. 5, (2005): 631-56.

- 102.** John Mace, “Inscripciones Recargadas: Asuntos Teóricos y Políticos”, *Revisión de la Educación Superior* 34, no. 1 (2001): 3-17.
- 103.** BBC News, “Q&A: Tarifas del Estudiante”, 26 de mayo 2006, en news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/education/3013272.stm.
- 104.** Stephen Court, “Sujeto a un Cierre”, *Revista Finanzas Públicas*, 8 de diciembre de 2006, en www.publicfinance.co.uk.
- 105.** Court, “Sujeto a un Cierre”.
- 106.** Para un resumen, véase Stephen Adam, Carolyn Campbell, y Marie-Odile Ottenwaelter, “Informe y Recomendaciones del Proyecto de Educación Transnacional” (documento presentado a la Confederación de Rectores de la Unión Europea », París, Francia, marzo, 2001), 34-36.
- 107.** J.A. Glossop, D. Warwick, y R.A. Preston, “La Medición de la Influencia del Hogar en los Efectos Escolares”, Informe Final al DES (Departamento de Sociología / Escuela de Educación, Universidad de Sevilla, 1984), 358.
- 108.** Sally Tomlinson, “Diversidad, Elección y Raza: Los efectos de los Mercados Educativos para las Minorías Étnicas”, *Revisión de Educación de Oxford* 23, no. 1, número especial sobre Elección, Diversidad y Equidad de la Enseñanza Media (1997): 63-76.
- 109.** Rosemary Sales, “¿Los Merecedores y los Indignos? Refugiados, Solicitantes de Asilo y Bienestar en Gran Bretaña”, *Política Social Crítica* 22, no. 3 (2002): 456-78.
- 110.** El prototipo de estos consejos era el consejo de administración, directores ejecutivos, y fideicomisarios (remunerado y no remunerado) de las organizaciones comerciales y sin fines de lucro.
- 111.** Hatcher, “Privatización y Patrocinio”.
- 112.** Hatcher, “Privatización y Patrocinio”.

- 113** Baker, Mike (2011) “¿Alguien Notó que Tories son Escuelas ‘Nacionalizadas?’” El Guardián. 17 de octubre 2011 <http://www.guardian.co.uk/education/2011/oct/17/local-education-autoridades>.
- 114** DfE (2010) “La Importancia de Enseñar”, Documento oficial de Escuelas 2010. Departamento de Educación (DfE). <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/CM-7980.pdf>.
- 115** Baker, Mike (2011) “¿Alguien Notó que Tories son Escuelas ‘Nacionalizadas?’” El Guardián. 17 de octubre 2011 <http://www.guardian.co.uk/education/2011/oct/17/local-education-autoridades>.
- 116** Browne, J. (2010) “Asegurando un Futuro Sostenible para la Educación Superior. Una Revisión Independiente de la Educación Superior”, 12 de octubre 2010, en <http://www.independent.gov.uk/browne-informe>.
- 117** Vincent Carpentier (2010) en Elaine Unterhalter y Vincent Carpentier (eds.) (2010), “Desigualdades Globales y Educación Superior: ¿A los intereses de quién estamos sirviendo?” (Hampshire: Palgrave).
- 118** “Una Nación en Riesgo: el Imperativo de la Reforma Educativa” (Washington, DC: Comisión para la Excelencia en la Educación, 1983).
- 119** Michael Apple, *Educación de la Manera Correcta: Mercados, Normas, Dios, y la Desigualdad* (New York: Routledge Falmer, 2001).
- 120** Henry Giroux, *El Robo de la Inocencia: La Guerra de la Cultura Corporativa de la Infancia* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2000).
- 121** *La Inversión en Nuestros Niños: Negocio y las Escuelas Públicas* (Washington DC: Comité de Desarrollo Económico, 1985).
- 122** Pat Ordovensky, “Monopolio Fallido: ‘Promedio de Defecto’ El 50 por Ciento de las Escuelas Públicas” *Estados Unidos Hoy*, 27 de octubre de 1987.

- 123** Dennis Doyle, “El Papel de la Gestión del Sector Privado en la Educación Pública”, *Phi Delta Kappan* 76, Octubre de 1994.
- 124** Christopher Lubienski y Peter Weitzel, *El Experimento de las Escuelas Subvencionadas: Expectativas, Evidencias e Implicaciones* (Cambridge: Harvard University Press, 2010).
- 125** Esta información proviene del Reporte Anual de la Fundación Bill y Melinda Gates 2010, (http://www.gatesfoundation.org/annualreport/2010/Documents/2010_annual-report-ceo-letter-spanish.pdf) y la Carta Anual 2011 de Bill Gates (<http://www.gatesfoundation.org/annual-letter/2011/Documents/2011-annual-letter.pdf>), ambos disponibles en su página web www.gatesfoundation.org.
- 126** Véase Henry Giroux, “El Negocio de la Educación”, *Revista Z* (1998); Henry Giroux, *El Robo de la Inocencia: La Guerra de la Cultura Corporativa en la Infancia* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2000); Jonathon Kozol, “The Big Enchilada”, *La Revista de Harper*, 315:1887 (2007): 7-9.
- 127** Ver Peter Schrag, “F de Fallar: El Movimiento por la Privatización de la Escuela Decadente” *Expectativa Americana*, 19 de noviembre de 2001 y Chaka Fattah, “La Escuelas Edison Funcionan Mal a Nivel Nacional”, *Noticias de Educación* (2004).
- 128** Ver Theola Labb, “El Programa de Vales Pone a los Niños del D.C. en Riesgo, Dice el Estudio dice”, *The Washington Post*, 11 de octubre de 2007; y Jack Gillum y Marisol Bello, “Ex- Jefe de Escuelas del D.C. ‘100%’ Detrás de la Investigación de las Anotaciones de los Exámenes”, *EE.UU. Hoy*, 31 de marzo de 2011.
- 129** Véase Kaplan, *Servicios de Aprendizaje K12* en <http://www.kaplank12.com/us/resources>. Sus breves estudios de caso sobre la aplicación efectiva incluyen la siguiente advertencia: “Este estudio de caso es sólo para fines informativos. Los resultados pueden reflejar variables no discutidas en este caso de estudio, y los resultados no se ofrecen como representante o predictivo de cómo los estudiantes actúan después de participar en programas de Kaplan”.
- 130** Jeremy Miller, “La Tiranía de la Prueba”, *La Revista Harper* (2008).

- 131 De acuerdo con un post, “Asunto de Escuelas”, del 20 de enero de 2009 (<http://www.schoolsmatter.info/2009/01/title-i-funds-to-tutoring-companies.html>).
- 132 María Compton y Lois Weiner, *El Asalto Global en la Enseñanza, los Profesores y sus Sindicatos: Cuentos para la Resistencia* (New York: Palgrave MacMillan, 2008).
- 133 Lois Weis, Cameron McCarthy, y Greg Dimitriadis, *Ideología, Currículo y la Nueva Sociología de la Educación. Revisando el Trabajo de Michael Apple* (Nueva York: Routledge, 2006).
- 134 Sewell Chan, “La Crisis Financiera era Evitable, Hallazgos de Investigación”, *New York Times*, enero 25, 2011.
- 135 Manuel Castells, *Volume 1: El Crecimiento de la Sociedad de la Red, La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura* (Oxford: Blackwell, 1996), Robert Reich, *The Work of Nations: Preparándonos para el capitalismo del siglo 21* (New York: Vintage, 1992), Peter Drucker, *Sociedad Post-Capitalist* (New York: HarperCollins, 1993), Bill Gates, *El Camino de la Ventaja* (Londres: Viking, 1995).
- 136 Marshall S. Smith y Brent W. Scoll, “La Agenda del Capital Humano de Clinton,” *Record de los Profesores Universitarios* 96.Spring 1995 (1995).
- 137 “La Educación y la Elección 2000: El Milagro Debunked de Texas” (página web World Socialist, 2000).
- 138 Carlos Alberto Torres, “La ley NCLB: Una idea original del neoliberalismo y Política América”, *Nueva Política*, X.2 (2005), Carlos Alberto Torres y Richard Van Heertum, “Reforma Educativa en los EE.UU. durante los últimos 30 años: Grandes esperanzas y el Desvanecimiento del Sueño Americano”, *Educando al Ciudadano Global: En la Sombra del Neoliberalismo, de 30 años de Reforma Educativa en América del Norte*, eds. Carlos Alberto Torres, Richard Van Heertum y Liliana Olmos (Oak Park: Bentham, 2011), Donald Macedo, Bessie Dendrin y Panayota Gounari, *La Hegemonía del Inglés* (Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2003).

- 139** Rosalind Rossi: “Sólo el 1,5 por ciento de las Escuelas Secundarias Públicas Logró las Marcas de Progreso Federales”, *Chicago Sun Times*, 22 de noviembre de 2011.
- 140** Richard Valencia, Ángela Valenzuela, Kris Sloan y Douglas Foley, “Tratemos la Causa, no los Síntomas: Equidad y Entrega de Cuentas en las Escuelas de Texas”, *Phi Delta Kappa*, 83.4 (2001), Jonathan Kozol, *La Vergüenza de la Nación: La Restauración de la Escuela del Apartheid en Estados Unidos* (Nueva York: Three Rivers Press, 2005).
- 141** Elizabeth Debray, “El Papel del Gobierno Federal en la Entrega de Cuentas de las Escuelas: Evaluación de la Reciente Historia y la Nueva Ley”, *Voces en la Educación Urbana* (2003).
- 142** Carlos Ovando, “Enseñanza para la Justicia Social: una Crítica de la Ley Ningún Niño se quede Atrás”, *CAFE Conferencia*, Los Angeles, CA, 2004.
- 143** De acuerdo con datos de la página web del Departamento de Educación de EE.UU.: <http://www2.ed.gov/programas/racetothetop/index.html>.
- 144** Mary Ann Giordano, “Gates Defiende a los Maestros, Denuncia a la Vergüenza Pública” *Nueva York Times*, 23 de febrero de 2012.
- 145** Julian R. Betts y Richard C. Atkinson, “Se Necesitan Mejores Investigaciones por el Impacto de Escuelas Subvencionadas”, *Revista Ciencia*, 335 (2012).
- 146** Diane Ravitch, *La Muerte y la Vida del Gran Sistema Escolar Americano: Cómo la Evaluación y la Elección están Socavando la Educación* (Nueva York: Basic Books, 2010).
- 147** Martha Moore, “Más Alcaldes para Hacerse Cargo de las Escuelas”, *EE.UU. Hoy*, 22 de marzo de 2007.
- 148** Elissa Gootman y Robert Gebeloff, “Beneficios por Exámenes en las Escuelas de Nueva York. No Silencien a Los Críticos”, *New York Times*, 4 de agosto del 2009; Jennifer Medina, “El Debate sobre el Control de la Alcaldía en Escuelas se Renueva”, *New York Times*, 30 de enero de 2009, Glenn Pasanen, “La Realidad del Contralor vs la Realidad del Canciller”, *Gotham Gazette*, 04 de agosto 2009.

- 149 Gootman y Gebeloff, “Los Beneficios por Exámenes en las Escuelas de Nueva York. No Silencien a Los Críticos”.
- 150 Thomas F. Risberg, “Normas Nacionales y Pruebas: la Peor Solución a los Problemas Educativos de América... A Excepción de Todos los Demás”, Revisión de la Ley de George Washington, 79.3 (2011).
- 151 Carmen Arroyo, *La Brecha del Financiamiento* (Washington, D.C.: La Confianza en la Educación, 2008), Gary Orfield y John Yun, *Re-segregación en las Escuelas de América* (El Proyecto de Derechos Civiles, La Universidad de Harvard, 1999).
- 152 De acuerdo con el Departamento de Educación de EE.UU., de los aproximadamente \$1,15 billones gastado en educación en todo el país para el período 2011-2012, alrededor del 87,7% del financiamiento proviene de fuentes no federales, incluyendo las estatales, locales y el financiamiento privado (<http://www2.ed.gov/about/overview/fed/role.html>).
- 153 Kozol, *La Vergüenza de la Nación: La Restauración de la Escolarización Apartheid en América*; Arroyo, *La Brecha de Financiamiento*.
- 154 David Johnston, “9 Cosas que los Ricos no quieren que Usted Sepa sobre los Impuestos”, *Willamette Week* (2011).
- 155 Los Editores, “Los Pobres, los Casi Pobres y Usted”, *New York Times*, 23 de noviembre de 2011. Véase también, Steven Rattner, “Los Ricos Se Hacen Cada Vez Más Ricos”, *New York Times* 20 de marzo 2012, p. A 12, en el cual el autor señala en el año 2010, “El superior 1 por ciento tomó el 93 por ciento del ingreso adicional” sobre el dinero ganado desde el año anterior.
- 156 Ver Richard Herrnstein y Charles Murray, *La Curva de Bell: Inteligencia y Estructura de Clase en la Vida Americana* (Nueva York: Free Press, 1994). Se puede encontrar una copia del discurso de Cosby de 2004 durante la celebración del 50° aniversario de la NAACP de Brown contra la Junta de Educación aquí: <http://www.americanrhetoric.com/speeches/billcosbypoundcakespeech.htm>. Para una crítica de este discurso, ver Michael Eric Dyson, ¿Está Bill Cosby en lo cierto?, O ¿La Clase Media Negra ha Perdido Su Mente? (Nueva York: Basic Civitas Books, 2005).

- 157** Richard Valencia, *La Evolución del Pensamiento Deficiente: Pensamiento y Práctica Educativa* (Washington, DC: The Falmer Press, 1997).
- 158** Derek Bell, *Pactos de Silencio: Brown contra la Junta de Educación y las Ilusiones Frustradas para la Reforma Racial* (Londres: Impresión de la Universidad Oxford, 2004).
- 159** Según los datos del Censo de los Estados Unidos 2009 http://www.census.gov/compendia/statab/cats/income_expenditures_poverty_wealth.html.
- 160** Según el sitio web del Departamento de Números: <http://www.deptofnumbers.com/unemployment/demographics/>. Consultado el 20 de marzo de 2012.
- 161** Oficina de Estadísticas Laborales de EE.UU. (2011): <http://www.bls.gov/opub/ee/2012/cps/annual.htm#earn>.
- 162** Rakesh Kochhar, Richard Fry y Paul Taylor, “Las Diferencias de Riqueza Sube d Máximos Históricos entre los Blancos, los Negros, y los Hispanos”, Centro de Investigación Pew, 26 de julio de 2011. Los números de la riqueza promedio por hogar en 2009 eran de \$113,149 para los blancos, \$6,325 para los hispanos, y \$5,677 para los negros. Mirando la historia, la relación riqueza media de blanco a Negro fue 12:1 en 1984, 7:1 en 1995 y 19:1 en 2009. Para los hispanos la proporción fue de 8:1 en 1984, 7:1 en 1995, y 15:1 en 2009. Las tasas de propiedad de vivienda eran un 76% para los blancos y un 46% para los negros.
- 163** Dirección General de Justicia, *Estadísticas Actualizadas sobre las Cárceles* (Washington, DC: Departamento de EE.UU. Justicia, 2008).
- 164** Peter Schrag, “Escuela Crock: Cincuenta años de Culpa al Sistema de Educación de los Estados Unidos por nuestra estupidez”, *Revista de Harper*, septiembre de 2007.
- 165** Emily Bazelon, “El Próximo Tipo de Integración”, *Revista New York Times*, 20 de julio, 2008.
- 166** Jeannie Oakes, *Mantener el Seguimiento: Cómo las Escuelas Estructuran la Desigualdad* (New Haven, CT: Yale University Press, 1986); Jeannie Oakes, “Matchmaking: La Dinámica de las Decisiones de Seguimiento de la Escuela Secundaria”, *Revista de Investigación*

Educativa Americana, 32.1 (1995), Richard Valencia, Fracaso Escolar Chicano y el Éxito: Pasado, Presente y Futuro (New York: Routledge Falmer, 2002).

167 Bell, Convenios Silenciosos.

168 Christopher Jencks, Jared Bernstein, Mindy Kornaber, Wendy Williams, Claude Steele, Meredith Phillips, Stephen Ceci, Richard Rothstein, y Glenn Loury, “La Brecha de las Calificaciones en las Pruebas de El Negro-Blanco”, *Prospecto Americano*, 13.21 (2002).

169 De acuerdo con la Alianza para la Excelencia en la Educación, el costo económico de la deserción en 2009 incluía 335 mil millones de dólares en pérdida de por vida, \$17 mil millones en costos de salud, y miles de millones más en el aumento de la delincuencia. En general, el informe señala que más de \$310 millones se sumarían a la economía estadounidense en 2020 si los estudiantes de color se graduaran al mismo ritmo que los estudiantes blancos (http://www.all4ed.org/files/National_econ.pdf). Un estudio realizado en 2003 encontró que el 75% de los presos del Estado y el 59% de los presos federales, eran desertores de la escuela superior, que las desertores son 3,5 veces más propensos a ser arrestados en su vida, y que un aumento de un año en promedio en los niveles de educación reduciría arrestos en un 11% (http://www.dropoutprevention.org/sites/default/files/School_Dropout_Facts-2005.pdf). Véase también John Bridgeland, John DiIulio, y Karen B. Morison, *La Epidemia Silenciosa: Perspectivas de la Alta Deserción Escolar* (Fundación Bill y Melinda Gates, 2006).

170 El informe de agosto 2011 “Desafío a Nivel Mundial: ¿Están los estudiantes de Estados Unidos Listos para Competir?” escrito por Paul Peterson, Ludger Woessmann, Eric Hanushek, y Carlos Lastra-Anadón, se puede encontrar en la siguiente dirección: http://www.hks.harvard.edu/pepg/PDF/Papers/PEPG11-03_GloballyChallenged.pdf. Este informe es también un buen ejemplo de la tendencia antes mencionada para explorar los logros educativos en términos económicos, con el argumento de que la mejora de la instrucción de las matemáticas y el rendimiento podrían dar lugar a un aumento de 30 a 50%, a corto y largo plazo, del crecimiento económico.

171 *La Inversión en Nuestros Niños: Negocios y Las Escuelas Públicas* (Washington, D.C.: Comité de Desarrollo Económico, 1985). En California, las cifras de matrícula 2011 fueron 26.6% de blancos, 6.7% afro-americano, el 51,4% latinos, y el 8,5% de asiáticos ([Http://](http://)

- www.kidsdata.org/data/topic/table/public_school_enrollment-race.aspx). En Texas, en 2010-2011, los latinos representaron el 50,3% de la matrícula en la escuela pública, mientras que los blancos eran el 31,2% y 12,9% los negros (http://www.tea.state.tx.us/acctres/enroll_index.html). En general, el Departamento de Educación de EE.UU. informa que los estudiantes latinos y negros representan el 45% de la población de escuelas públicas, y 12 estados y el Distrito de Columbia tienen inscripciones donde los blancos son menos del 50% (http://nces.ed.gov/programs/coe/indicator_1er.asp). Esther Cepeda: “¿Cómo la Minoría de los Maestros ayudan a Todos los Estudiantes”, *El Sacramento Bee*, 11 de marzo de 2012.
- 172** Pedro Noguera, “¿Normas para qué? ¿Rendición de Cuentas para Quién? Repensar la Reforma con Base en Estándares en la Educación”, *Participación en la Contable Rendición de Cuentas*, ed. K. Sirotnik (Nueva York: Teachers College Press, 2004).
- 173** Arun Ramanathan, “Tenemos los resultados, ¿Cómo vamos a responder,” *New York Times*, enero 16, 2012.
- 174** Martin Carnoy y Henry Levin, *Los Límites de la Reforma Educativa* (Nueva York: Longman, 1976).
- 175** David Tyack, *El Mejor Sistema: Una Historia de la Educación Urbana de América* (Cambridge: Impresión de la Universidad de Harvard, 1974).
- 176** Herbert Marcuse, *El Hombre Unidimensional: Estudios de la Ideología en la Sociedad Industrial Avanzada* (Boston: Beacon Press, 1964), Jürgen Habermas, *Conocimiento y Posición Interés Humano* (Boston: Beacon Press, 1972), Henry Giroux, *Teoría y Resistencia: Una Pedagogía para la Oposición* (South Hadley, MA: JF Bergin, 1983).
- 177** Kevin Robins y Frank Webster, *Tiempos de la Tecnocultura: Desde la Sociedad de la Información a la Vida Virtual* (Londres: Routledge, 1999).
- 178** Theodor W. Adorno y Max Horkheimer, *Dialéctica de la Ilustración* (Nueva York: Continuum, 2002).
- 179** Jürgen Habermas, *Teoría y Práctica* (Boston: Beacon Press, 1973), Jürgen Habermas, *La Teoría de la Acción Comunicativa, Volumen 1: La Razón y la Racionalización de la Socie-*

dad (Boston: Beacon, 1984), Herbert Marcuse, *Razón y Revolución: Hegel y el Surgimiento de Teoría Social* (Nueva York: Libros Humanidad, 1999).

- 180** John Dewey, *Democracia y Educación* (Nueva York: The Free Press, 1916), Paulo Freire, *Pedagogía de la Libertad* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1998).
- 181** Robert Arno, “Con Qué Fin: La Reforma Educativa en Todo el Mundo”, *Diario de Indiana sobre los Estudios Legales Globales*, 12.1 (2005): 81.
- 182** Francis Fukuyama, *El Fin de la Historia y el Último Hombre* (Nueva York: Penguin Books, 1992).
- 183** Mary Compton y Lois Weiner, *El Asalto Global a la Enseñanza, los Profesores y sus Sindicatos: Cuentos para la Resistencia* (New York: Palgrave MacMillan, 2008).
- 184** David C. Berliner y Sharon L. Nichols, *Daño Colateral: Cómo las Pruebas de Alta Participación Corrompe las Escuelas América* (Cambridge: Harvard Educational Press, 2007).
- 185** Paulo Freire, *Pedagogía del Oprimido* (New York: The Continuum International Publishing Group, Inc., 1970); Paulo Freire, *La Educación como Práctica de la Libertad: Educación para la Conciencia Crítica* (Nueva York: Continuum, 1973); Paulo Freire, *Pedagogía de la Libertad*; Paulo Freire, *Política y Educación* (en Los Ángeles: UCLA Centro Latinoamericano de Publicaciones, 1998).
- 186** Michael Apple, *Ideología y Currículo* (New York: Routledge Falmer, 2004).

Capítulo Once

La Educación Superior en la Era de la Globalización: ¿Hacia un Modelo Heterónimo?

Daniel Schugurensky

Cualquier intento de examinar las tendencias internacionales de la educación superior en unas pocas páginas arriesga, inevitablemente, un cierto grado de generalización y simplificación, toda vez que un análisis global de este tipo no puede dar cuenta de las diferencias entre los modelos de desarrollo nacional, en la historia y organización de cada sistema nacional de educación superior, y entre y dentro de las instituciones individuales. Puede, sin embargo, describir algunas tendencias y discutir las en los términos del contexto del sistema mundial. En el siglo XXI, los sistemas de educación superior siguen una tendencia hacia la diversificación institucional. En muchos países, el estudiante típico de hace varias décadas (varón, de clase alta y joven) ya no es la norma, toda vez que las mujeres, los grupos minoritarios y los estudiantes maduros han entrado en el sistema en números crecientes. Los avances tecnológicos están generando innovaciones sin precedentes en la transmisión de la información, lo que afecta en gran medida la cantidad y la velocidad de la producción y la transferencia de conocimientos.

Desde una perspectiva más amplia, en las últimas décadas hemos sido testigos de la intensificación de una importante variedad de acontecimientos sociales, culturales, económicos y políticos que afectan a la educación

superior. Entre ellos se destacan la globalización de la economía, la reducción del Estado de bienestar y la mercantilización del conocimiento. Esto se ha complementado con un cambio ideológico en los círculos políticos: del keynesianismo al neoliberalismo, y con ello, una ola de privatizaciones y una mayor presencia de la dinámica del mercado en los intercambios sociales. El impacto de estos acontecimientos en la universidad se refleja en un nuevo discurso que enfatiza la relación calidad-precio, la rendición de cuentas, la planificación, la rentabilidad, la buena gestión, las asignaciones de recursos, los costos unitarios, los indicadores de rendimiento y la selectividad. La tenencia es atacada y las disciplinas deben demostrar su valía por su contribución a la economía. La crisis fiscal del Estado produjo recortes presupuestarios y una mayor dependencia de las fuentes privadas de ingresos (a través de los vínculos con el sector empresarial y las cuotas a los usuarios), restricciones en la matrícula, proliferación de instituciones privadas, desregularización de las condiciones de trabajo, congelamiento de las contrataciones y un cuerpo docente contratado.

Como una reacción en cadena, los cambios en el origen de los ingresos universitarios (por ejemplo, cuotas de ingreso más altas y más servicios a la industria) pueden tener implicaciones para la accesibilidad y la autonomía, respectivamente. Una accesibilidad limitada, a su vez, puede conducir a la reducción de la variedad de estudiantes y a la proliferación de instituciones de segunda clase, la creación de dos, tres, o más niveles en el sistema. Del mismo modo, la reducción de la autonomía puede tener un impacto en áreas como la gobernabilidad, el currículo y las prioridades de investigación. En general, muchos de estos cambios son expresiones de una mayor influencia del mercado y del gobierno sobre los asuntos de la universidad. En conjunto, debido a sus implicaciones a largo plazo, una tendencia significativa a nivel mundial es la drástica reestructuración de los sistemas de educación superior. En el núcleo de este proceso hay una redefinición de las relaciones entre universidad, Estado y mercado, lo que puede alterar, no sólo el *modus operandi* de la universidad sino, también, su finalidad social.

Una característica notable del actual proceso de reestructuración, es el alcance sin precedentes y la profundidad de los cambios que tienen lugar, así como la similitud entre los cambios que se producen en una amplia

variedad de naciones. Aunque el ritmo y la dinámica de este cambio varían según las condiciones históricas específicas y la formación social de cada país, cualquier revisión de las recientes iniciativas políticas aplicadas por los gobiernos de todo el mundo, muestra que la dirección de las reformas sigue un camino inconfundiblemente similar. En todos los continentes, una gran variedad de planes de gobierno, reformas constitucionales, actos legislativos, reglamentos, y recomendaciones están moviendo a las universidades hacia las exigencias del Estado y del mercado. Esto tiene consecuencias en el financiamiento, el gobierno y la misión de la educación superior, y, en última instancia, en el grado de autonomía de cada institución para definir proactivamente su agenda.

Esta reestructuración (también conocida como reposicionamiento, reingeniería, simplificación, reducción de tamaño, ajuste, etc.) no es realmente una verdadera reforma sino una respuesta. Aunque ambas implican un cambio, la reforma es activa y por elección, mientras que la respuesta es reactiva y por necesidad.¹ En efecto, la reestructuración de la universidad rara vez surge de la deliberación democrática de los actores internos; a menudo surge de presiones externas. La reestructuración se aplica, a veces, a pesar de la fuerte oposición de los profesores y los estudiantes, lo que refleja el creciente poder de las fuerzas políticas y económicas, internacionales y domésticas, para influir en la política de la educación superior.²

El contexto del cambio universitario

Los cambios que se han producido en muchos sistemas de educación superior en las últimas tres décadas, no se pueden aislar de tres procesos simultáneos: la dinámica de la globalización, la reducción de gastos del Estado de bienestar y la mercantilización del conocimiento. La globalización se refiere a la intensificación de los flujos transnacionales de información, productos y capital en todo el mundo (erosión de las barreras políticas, técnicas y jurídicas), el desarrollo de nuevos bloques regionales y el fortalecimiento de los órganos de gobierno supranacionales y los poderes militares.³ Esta economía, cada vez más globalizada, es controlada en gran

parte por una élite transnacional de países poderosos, instituciones financieras internacionales y corporaciones multinacionales (CMN). Por otra parte, la mayoría de las CMNs tienen su base de operaciones en el Norte global, intensificando la brecha económica y tecnológica con los países del Sur global. En los países en desarrollo, los gobiernos se ven presionados por organismos de crédito para poner en práctica programas de austeridad con el fin de ser elegibles para préstamos de emergencia. Estos programas de ajuste estructural (PAEs), apuntan a una reducción de la función redistributiva del Estado, y a un papel cada vez mayor del mercado en la regulación de los intercambios sociales.

Entre las políticas recomendadas por los organismos de crédito están: la liberalización de las importaciones, la eliminación de los subsidios, la privatización de las empresas públicas, los derechos de uso de los servicios públicos, y drásticos recortes en el gasto público en áreas como la salud, la educación, la vivienda, el saneamiento, el transporte y el medio ambiente. La dinámica de la globalización coincidió con el surgimiento de una economía postindustrial, en la que la productividad se basa principalmente en la ciencia, la tecnología, el conocimiento y la gestión y no en la cantidad de capital o la mano de obra. Esta nueva economía se basa, de manera creciente, en actividades de procesamiento de información y ha pasado de un modelo fordista de producción masiva estandarizada a un modelo personalizado, flexible y delgado, “justo a tiempo” conocido como toyotismo. En la nueva economía, los procesos de producción, los mercados, el capital, la gestión, las telecomunicaciones y la tecnología, pasan por encima de las fronteras nacionales. Aunque los Estados-nación siguen siendo importantes centros de poder, las economías nacionales están ahora subsumidas en tiempo real (y cada vez más dependientes) a la economía global.

La reducción del Estado de bienestar⁴ se refiere a la retirada del Estado de su compromiso con la prestación universal de los servicios públicos como educación, salud, vivienda y seguridad social, que ahora se han dejado, progresivamente, en las manos del mercado. Esta retirada, junto con más incentivos al capital a través de la reducción de impuestos y flexibilización laboral, implica un cambio del bienestar social al bienestar corporativo, y ha dado lugar a salarios más bajos, tasas de desempleo más elevadas,

inseguridad laboral, mayor concentración de la riqueza, y ampliación de las desigualdades económicas. En resumen, el Estado de bienestar fue reemplazado por un estado neoliberal que implementó recortes aplicados al gasto social, la desregulación de la economía y el fomento de la privatización. Las propuestas de privatización, usualmente defendidas por considerar que promueven la eficiencia, la equidad y la descentralización, por lo general han resultado en la inhabilitación de grandes sectores de la población para acceder a servicios que antes se consideraban derechos inalienables. En efecto, el neoliberalismo no sólo se refiere a un conjunto de políticas, sino también a una ideología que atribuye los problemas sociales y económicos a los gastos excesivos del Estado y a una burocracia estatal de gran tamaño, y se supone que el sector privado, que opera en un mercado no regulado, es la mejor solución para estos problemas.

Al mismo tiempo, la producción, difusión y consumo de conocimiento son cada vez más mercantilizados. Como las actividades culturales y científicas deben convertirse en actividades lucrativas, los bienes culturales se convierten en productos comerciales; el público se redefine como cliente, las instituciones educativas se convierten en proveedores de servicios, y los estudiantes y las empresas, en compradores de esos servicios. Los avances tecnológicos van de la mano con el ascenso de los “servicio a domicilio” de los bienes culturales electrónicos, el predominio de la mega industria en la producción y distribución de bienes culturales, y una condensación de la interacción humana en el espacio-tiempo.

Las universidades no son inmunes a este nuevo clima. Atrás han quedado los días en que eran percibidas como inversiones públicas vitales. Los objetivos de accesibilidad, la crítica social, el desarrollo cultural y la autonomía institucional están subordinadas a las tres Rs de la crisis económica (recesión, racionalización y restricción), agravada, aún más, en muchos países en desarrollo, por la condición del pago de la deuda externa. La disminución de los fondos estatales para la educación superior ha sido, en muchos casos, importante, y ha obligado a las universidades a buscar fuentes privadas de ingresos y a aumentar las cuotas de la matrícula. Como lo expresó un ex rector universitario, “Solíamos ser apoyados por el Estado, y luego ayudados por el Estado, y ahora somos alquilados por el Estado”.⁵ Sin embargo, a pesar

de que los recortes presupuestarios constituyen un grave problema, la crisis financiera representa sólo un elemento del proceso de reestructuración en curso. Las universidades deben hacer lo de siempre, pero con menos recursos, y lo que es igualmente importante, tienen que hacer cosas diferentes y de diferentes maneras en las tres áreas principales de su actividad: investigación, enseñanza y servicio a la comunidad (también conocida como extensión universitaria).

El alcance y la profundidad de la reestructuración universitaria en todo el mundo, con la adopción de políticas y prácticas similares en muchos escenarios diferentes, es demasiado llamativa para ser una coincidencia, y no puede ser simplemente explicada como un descontento espontáneo masivo hacia la educación superior pública. Por un lado, los desarrollos simultáneos en una diversidad de países reflejan una respuesta común a problemas comunes. En cierta medida, la reestructuración de la educación superior resulta del análisis técnico y sus consecuentes recomendaciones, que fluyen de un país a otro (por lo general de países desarrollados a países en desarrollo) en un proceso de difusión cultural, a través de redes de expertos que piden prestado de la educación de los países industrializados lo que ellos perciben como la alternativa más razonable. Este proceso es usualmente gradual y trabaja a través de espacios como conferencias, debates, publicaciones y estudios en el extranjero. Por otro lado, la reestructuración forma parte de un esfuerzo consciente de grupos poderosos de interés para adaptar la universidad (y la educación en general) al nuevo paradigma económico. Esta iniciativa es organizada mediante acuerdos institucionales que reúnen a empresas y representantes del gobierno a fin de que presionen a las instituciones académicas para redefinir sus prioridades y adoptar nuevos principios operativos. Esos arreglos institucionales tienen diferentes expresiones en países centrales y periféricos. En el primer caso, los intereses del sector empresarial se adelantan a través de una serie de foros empresariales de educación de superior, grupos de investigación conjuntos, conferencias gobierno-industria, financiamiento dirigido, y similares. En el último caso, los intereses se proponen a través de lo que Samoff llama el “complejo intelectual/financiero de la ayuda exterior” que tiene los medios para concentrar la investigación, el financiamiento y la formulación de políticas bajo un mismo techo.⁶ Estos

donantes y prestamistas se han convertido en potencias hegemónicas que influyen en la política educativa en el mundo en desarrollo. Sin embargo, esto no significa que las medidas de reestructuración se aplican de manera uniforme en todos los países. Aunque la mayoría de los sistemas de educación superior se están moviendo en la misma dirección, la transición está llena de adaptaciones, rechazos parciales y conflictos. En cada estructura nacional, con su propia historia y tradiciones educativas, los actores locales luchan activamente en relación a las recomendaciones políticas, e incluso, en el mismo país, los procesos de reestructuración varían en función de las características únicas de cada institución individual.

Algunos autores⁷ distinguen entre la globalización y la internacionalización. Desde esta perspectiva, la globalización es entendida como: 1) la integración de la economía mundial, 2) nuevas tecnologías de información y comunicación, 3) la presencia de una red internacional de conocimiento, 4) el papel del idioma Inglés, y 5) otras fuerzas más allá del control de las instituciones académicas. La internacionalización se refiere a las muchas políticas y programas que los gobiernos y las universidades implementan para responder a la globalización, tales como: 1) programas estudiantiles para estudios en el extranjero, 2) un amplio aprovisionamiento del campus universitario en el extranjero, 3) intercambios de docentes, 4) las asociaciones institucionales, y 5) la internacionalización de los contenidos curriculares. En algunos países, el llamado “mercado” de los estudiantes internacionales se ha convertido en una importante contribución a las economías nacionales. En Australia, los estudiantes internacionales representan el 20% del total de la matrícula de educación superior y constituyen el tercer mayor ingreso por exportaciones, después del carbón y el hierro, por delante del turismo. En Nueva Zelanda, los estudiantes internacionales generan más ingresos que las exportaciones de vino, y en el Reino Unido representan mayores ingresos que los servicios automotrices o financieros. En Canadá, los gastos de los estudiantes internacionales superan a las exportaciones de madera y carbón. Otros países, como Qatar, Singapur y los Emiratos Árabes Unidos se muestran particularmente activos en reclutar a prestigiosas universidades extranjeras para que establezcan sedes en sus zonas, no sólo para ampliar el acceso a los estudiantes locales, sino también para servir de ejes para la

enseñanza superior en sus regiones.⁸ Otros autores han denunciado la discrepancia entre el discurso y la realidad de la internacionalización. En el discurso, la internacionalización crea ciudadanos planetarios que entienden críticamente la dinámica económica, política, social, cultural, tecnológica y ambiental en el mundo, y que están guiados por los valores de la tolerancia, la comprensión mutua y la sostenibilidad. En la práctica, en su opinión, se trata de la generación de ingresos para las instituciones de educación superior con problemas de liquidez.

Convergencia

La tendencia hacia la convergencia señalada hace veinte años por Philip Altbach,⁹ uno de los pioneros en el campo de la educación superior comparada, ahora se está intensificando. Esto no significa que todos los sistemas de educación superior sean uno y el mismo, sino que están experimentando, cada vez más, presiones, procedimientos y patrones de organización similares. A medida que la crisis fiscal del Estado continúa, las universidades de todo el mundo son afectadas por problemas financieros profundos. Los recortes presupuestarios de los últimos años han obligado a las universidades públicas a reducir los costos a través de una variedad de medios y a buscar nuevas fuentes de ingresos. Esto ha mejorado las relaciones universidad-empresa y ha llevado a las instituciones a confiar más en las actividades de recaudación de fondos y en el aumento del costo de la matrícula y de las cuotas de inscripción en donde existan, o a imponerlas donde hasta ahora no las había. De hecho, el pago de matrícula y aranceles se están implementando en América Latina y Europa, grandes bastiones de la educación superior gratuita.

La privatización no sólo se expresa en la introducción de elementos privados en las instituciones públicas, sino también en el rápido crecimiento del sector privado de la educación superior; en algunos países el sector privado ahora educa a más del 50% de la población estudiantil. El crecimiento ha sido tan rápido que muchos gobiernos de América Latina y Asia, están teniendo dificultades en el monitoreo de la calidad académica.¹⁰ Por otra parte, con el aumento del apoyo financiero estatal directo e indirecto

a las instituciones privadas, lo que está surgiendo en muchos países es un sistema híbrido que combina funciones públicas y privadas en todas las instituciones, hasta el punto de que, si esta tendencia continúa, en pocos años va a ser difícil de distinguir, al menos en términos de financiación, una universidad privada de una pública. El cambio de un sistema público-privado dual hacia un modelo híbrido es uno de los diversos elementos de una tendencia general hacia la americanización de los sistemas de educación superior. Esta tendencia no es necesariamente nueva. Por diferentes razones, el sistema de los EE.UU. ha constituido el paradigma de la educación superior dominante por varias décadas.¹¹ Lo nuevo es la ampliación e intensificación de este proceso de convergencia.

La convergencia de los sistemas de educación superior a nivel mundial, está conectada con al menos tres fenómenos relacionados: la influencia de las organizaciones internacionales y nacionales sobre la política de educación superior, la consolidación de bloques regionales y un fortalecimiento más amplio de comunidades epistémicas internacionales. En primer lugar, el papel de los organismos internacionales y las instituciones financieras sobre la política de la educación superior, es un elemento importante a considerar en la comprensión de la dirección de los sistemas universitarios, particularmente, en los países en desarrollo. Estas organizaciones tienen un gran poder coercitivo sobre los países que necesitan financiación, y este poder se ejerce no sólo a través de las condicionalidades para acceder al crédito (políticas de ajuste estructural sobre la base de las reducciones en el gasto del sector público y las reformas pro-mercado), sino también a través del establecimiento de la agenda, la recolección e interpretación de datos, talleres y conferencias, recomendaciones y consultoría, y así sucesivamente. En los países desarrollados, el papel de estas organizaciones internacionales se cumple por una variedad de grupos de reflexión, comités estado-industria y asociaciones de educación superior y negocios que suelen avanzar, de manera obvia, siguiendo una agenda pro-empresarial.¹²

El proceso de convergencia mundial entre los sistemas de educación superior, ha sido asistido por procesos de convergencia regionales, que se producen a medida que los Estados-nación se integran en bloques comerciales como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN), el

Mercado Común Sudamericano (MERCOSUR), la Unión Europea (UE), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), o la Comunidad Económica Africana (CEA). Estos mercados comunes, con sus exigencias políticas, jurídicas, económicas y culturales, y la necesidad de una armonización regional, crean nuevas demandas a las universidades. Por ejemplo, los acuerdos sobre la movilidad laboral conducen al más estricto reconocimiento de credenciales y a la transferencia de equivalencias, que a su vez influye en la homogeneización de los planes de estudio y en la estandarización de las experiencias educativas, sobre todo en relación con los programas profesionales. Un ejemplo de ello es el proceso de Bolonia, que tiene por objeto armonizar la arquitectura del sistema de educación superior europeo.

Al mismo tiempo, la consolidación de las comunidades de la región ha provocado una ola de cooperación institucional, proyectos conjuntos y programas de intercambio estudiantil y académico. La más reciente expresión de este proceso a nivel mundial es el esfuerzo llevado a cabo por la Organización Mundial de Comercio, a través del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, para hacer de la educación superior una mercancía, objeto de comercio internacional. En efecto, el AGCS/OMC reconoce cuatro tipos de comercio transfronterizo de servicios: 1) estudios en el extranjero (que ahora se considera una exportación de servicios educativos), 2) Suministro transfronterizo (por ejemplo, venta de cursos en Internet o en forma de CD-ROM o DVD), 3) la presencia comercial (por ejemplo, la apertura de instituciones privadas a cargo de empresas extranjeras), y 4) la presencia física de las personas (por ejemplo, la contratación de profesores extranjeros).

La convergencia de los sistemas de educación superior también se relaciona con una mayor consolidación de las comunidades epistémicas (redes internacionales que generan definiciones más o menos consensuadas de problemas y soluciones a través de una variedad de campos), lo que acelera rápidamente la homogeneización de los discursos y perspectivas del liderazgo universitario. Aunque las élites académicas continúan circulando sus ideas a través de las vías tradicionales (conferencias, seminarios, publicaciones, estudios en el extranjero, etc.), la proliferación de listas de servidores,

grupos de noticias en línea, teleconferencias, coloquios, y la universalización del inglés como lengua franca entre los círculos científicos y académicos, han acelerado considerablemente el proceso.

Lenguaje, ciencia y dependencia

La dependencia del inglés como lengua principal de comunicación científica, ha causado preocupación acerca de una dinámica de exclusión que afecta a los académicos y estudiantes que no hablan inglés, y que tienen dificultades para difundir su trabajo y mantenerse al día con los avances en sus campos. Esto nos lleva, de nuevo, a los antiguos debates llevados a cabo sobre el imperialismo y el neocolonialismo cultural; en varios escenarios nacionales (como algunos países árabes y las Filipinas), han habido discusiones sobre la lengua más apropiada para la enseñanza a nivel universitario. Estas preocupaciones no son sólo acerca de la pedagogía, los libros de texto, y la competencia de estudiantes y profesores, sino también sobre el potencial impacto negativo de estas prácticas en la preservación de las lenguas nacionales. Esta preocupación no es exclusiva de los países pobres. En Francia, por ejemplo, las reservas en contra de la Internet fueron discutidas en los terrenos de la preservación de la lengua y la cultura local. En Holanda, la cuestión de la eventual desaparición del holandés como lengua nacional y su posible sustitución por el Inglés, ha llevado al Ministerio de Educación y Ciencia a expresar en la prensa nacional su firme compromiso con “una cultura holandesa floreciente y, en consecuencia, a la holandesa; la supervivencia del holandés como lengua de enseñanza en las escuelas, el gobierno y los tribunales”, aunque reconoce que esto no será una tarea fácil, ya que “la internacionalización de la educación superior y la investigación hacen indispensable el uso de otros idiomas además del holandés”.¹³ Para las universidades de los países del Sur la situación lingüística es un síntoma de un problema más profundo. Con pocas excepciones, la producción y distribución de la investigación y el desarrollo –I y D– todavía se concentra en los países del centro. En los países periféricos, los gastos en I y D como porcentaje del PIB son una pequeña fracción de las inversiones que se hacen en los países centrales. El gasto público en I y D de todos los países latinoamericanos y africanos

juntos, son equivalentes a los gastos en I y D de un par de empresas multinacionales y, por lo tanto, no es sorprendente que la producción científica de estos dos continentes, represente menos del 3% de la producción mundial.

El actual modelo de desarrollo implementado en la mayoría de los países en desarrollo, muy dependientes del capital y de la tecnología extranjera, no proporciona las condiciones más propicias para la producción y aplicación de los conocimientos nativos. En muchos de estos países, la dependencia científica es asistida indirectamente por los sistemas de educación superior, los cuales no prestan la suficiente atención a la I y D. En muchos países en desarrollo, por ejemplo, a pesar de los esfuerzos por aumentar la proporción del personal académico de tiempo completo, la mayoría de los profesores siguen trabajando a tiempo parcial o por horas, lo que en muchos casos limita las posibilidades de desarrollo de una masa crítica de investigadores. Del mismo modo, el énfasis en las actividades académicas se basa en gran medida en la formación profesional de los estudiantes de pregrado. Aunque los programas de posgrado se han ampliado recientemente y los programas multidisciplinarios son cada vez más considerables, la experiencia de la mayoría de los estudiantes está confinada a los estrechos límites de sus disciplinas. Esta orientación profesional ofrece poco espacio para un plan de estudios flexible. Los estudiantes se especializan en su disciplina desde el primer año y, en términos generales, no están dotados de las herramientas de investigación y habilidades interdisciplinarias que se requieren en los programas de posgrado. En América Latina, por ejemplo, de acuerdo con un informe reciente, sólo el 2% de las universidades se asemejan a una universidad de investigación. La gran mayoría sólo son universidades de enseñanza o, universidades de enseñanza con una actividad de investigación muy limitada.¹⁴

En este contexto, no es del todo sorprendente que entre las 200 mejores universidades del ranking universitario mundial del Suplemento del Times sobre Educación Superior, sólo hay una universidad de América Latina (clasificada como la número 178) y ni una de África. Incluso si se puede estar en desacuerdo con algunos de los indicadores utilizados en este ranking, es difícil poner en duda que las desigualdades mundiales en la distribución de la riqueza se asocian con las desigualdades internacionales en la producción

y distribución de conocimiento científico. La dependencia tecnológica de los países en desarrollo y los relativamente bajos ingresos de los científicos, entre otros factores, contribuyen a la continuación de las transferencias de capital humano hacia los países más desarrollados. El empobrecimiento continuo y el deterioro de las condiciones en los países en desarrollo en que viven, junto con la escasez de oportunidades de empleo pertinentes para los graduados universitarios, dan lugar a una escalada en la fuga de cerebros, que, a su vez, agrava el ciclo de la dependencia tecnológica y científica.¹⁵ Mientras que la brecha en el desarrollo científico y las condiciones de trabajo en ambas configuraciones persista, es probable que continúe el éxodo.

Tecnología y enseñanza

La instrucción de la educación superior está siendo afectada por el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías interactivas, que están impulsando cambios cuantitativos y cualitativos en los programas de educación a distancia. Estos programas no sólo están creciendo, sino que han sido reconceptualizados; de los modelos de cursos por correspondencia, teléfono, o televisados, de un solo sentido del siglo XX, se ha pasado a un modelo mucho más sofisticado, de interacción inmediata entre los instructores y los estudiantes, en particular, mediante el uso de Internet y Weblogs. Los avances tecnológicos han permitido la aparición de muchas “universidades virtuales” en las que los estudiantes pueden completar una carrera en línea sin poner un pie en el campus. El área de educación a distancia que está teniendo el mayor crecimiento es la de los cursos asíncronos (en cualquier momento/en cualquier lugar), ofrecidos, no sólo a través de vídeos interactivos, sino también por software que pueden ser utilizados por los estudiantes en su tiempo y en su lugar de preferencia. Este modelo emergente de “aprendizaje flexible” está recibiendo una atención especial de los gobiernos, ya que promete tres objetivos que normalmente no se encuentran juntos: menores costos, mejor calidad, y mayor acceso a la instrucción. Por otra parte, las nuevas iniciativas de código abierto y libre acceso, reducen el costo de recuperación de la información y proporcionan oportunidades para la creación de obras intelectuales colectivas que se basan en

contribuciones previas y aportan a la riqueza social del conocimiento. Por supuesto, la educación en línea no es nueva. Sin embargo, hace apenas una década los cursos en línea eran, en su mayor parte, experimentos interesantes llevados a cabo por algunas escuelas universitarias o algunos instructores conocedores de la tecnología. Hoy en día, la actividad en línea está en el núcleo de muchas universidades.

Algunos analistas han pronosticado que, eventualmente, la Internet dejará obsoletas a las universidades, ya que toda la información en línea será de fácil acceso para cualquier persona que quiera llevar a cabo un proyecto de aprendizaje. Si bien es difícil predecir el futuro, es pertinente recordar que el aprendizaje es un proceso social y emocional que va más allá de absorber información. También implica reflexionar sobre ella, evaluarla, interpretarla y sintetizarla. Asimismo, supone confrontar datos en conflicto, desarrollar un argumento coherente, y comunicar ideas a los demás con un lenguaje claro. La Internet puede ayudar a los estudiantes con el primer paso, facilitando la información. Las universidades pueden ayudar con las otras dimensiones del aprendizaje al proporcionar buenos modelos de enseñanza, nutrientes tutoriales y comunidades de aprendizaje vibrantes, en línea y cara a cara. También pueden ayudar a los alumnos a distinguir entre información, conocimiento e ideología, para desarrollar la capacidad de análisis y crítica y considerar una pluralidad de perspectivas.

El impacto de los recortes presupuestarios

La expansión sin precedentes de la universidad en el último medio siglo es, sin duda, un paso positivo, pero se han expresado preocupaciones cuando el aumento de la matrícula no se corresponde con los incrementos presupuestarios adecuados. Aunque varios sistemas universitarios se trasladaron con éxito del elitismo al acceso masivo durante el período de la posguerra, la transición que se esperaba hacia el acceso universal¹⁶ se ha ralentizado con políticas de admisión más estrictas y mayores cuotas de matrícula y aranceles. Los dos argumentos principales presentados por los gobiernos para justificar la interrupción de la expansión masiva, son que el rápido crecimiento de la matrícula en la segunda mitad del siglo XX, llevó a una

disminución de la calidad, y que los recursos financieros no pueden crecer indefinidamente. A medida que el Estado de bienestar se recanalizaba, las reducciones en los gastos gubernamentales se convertían en una realidad, y las instituciones de educación superior se vieron obligadas a reducir la matrícula, aumentar los ingresos y/o ahorrar en costos. Muchas universidades, entonces, empezaron a cortar selectivamente algunos programas y servicios, así como a diversificar sus fuentes de ingresos, incluyendo contratos con el sector empresarial, cuotas a los clientes, contribuciones del alumnado y donaciones. Los programas de auto-recuperación se alentaban, y las actividades de recaudación de fondos llegaron a estar a la vanguardia. Los ahorros de costos se lograron a través de una variedad de estrategias, incluida la sustitución de profesores a tiempo completo por personal menos costoso, paquetes de jubilación anticipada, desgaste, aulas más grandes, subcontratación, interrupción de las suscripciones a la biblioteca, cancelación de las renovaciones de las instalaciones, y reducciones en la adquisición de equipos. Los administradores también redujeron los costos laborales y los conflictos laborales mediante la subcontratación de una variedad de servicios que antes eran realizados por personal directamente contratado por la universidad.

Las nuevas reglas de juego no siempre son aceptadas sin conflicto. Los recortes presupuestarios, los requisitos de ingreso restrictivos, y la matrícula y cuotas arancelarias, por ejemplo, han dado lugar a una nueva militancia de académicos y de estudiantes en diferentes partes del mundo. A pesar de la resistencia estudiantil ocasional, la tarifa a usuarios se está convirtiendo en parte de la realidad en los países con una larga tradición de educación superior gratuita. Esto constituye un cambio considerable con respecto a hace una década, cuando la posibilidad de cobrarles a los estudiantes por asistir a universidades públicas era impensable. La matrícula y los aranceles, entonces temas tabús, ahora son abiertamente debatidas y aplicadas. Para hacer frente a las demandas sociales de accesibilidad, muchos gobiernos están alentando la expansión de instituciones de educación superior no universitaria. Esta diversificación institucional permite a los gobiernos hacer frente a las nuevas cohortes de graduados de escuela secundaria, transfiriendo recursos de las universidades a las instituciones de menor costo como: institutos técnicos, universidades regionales, colegios comunitarios y

programas de formación profesional. Los efectos de la diversificación institucional aún están por verse. Por un lado, la proliferación de instituciones de educación superior no universitarias, proporciona una mayor elección y un aumento de la accesibilidad al sistema. Por otra parte, esto podría dar lugar a una mayor estratificación de la educación superior, en la que se redefinen y enmascaran, bajo una fachada de democracia y meritocracia, los mecanismos de cierre.

Para reducir aún más las presiones por la accesibilidad, sin incurrir en aumentos presupuestarios, muchos gobiernos han permitido (y en muchos casos alentado) el crecimiento de la educación superior privada. El sector privado no sólo absorbe la demanda social de educación superior cuando se excede la oferta pública, sino que también reduce la política de conflicto debido al limitado activismo estudiantil, y aumenta la disponibilidad de la elección al proveer un contenido diferente y (teóricamente) una mejor calidad. Aunque la introducción de la dinámica del mercado en la educación superior promueve la competencia y podría aumentar la eficiencia y la calidad, también podría dar lugar, en algunos casos, a una estructura dual, con una educación costosa y de alta calidad para las élites y un deterioro y empobrecimiento de la educación de las masas.¹⁷

En muchos países en desarrollo, tanto las universidades privadas de élite como las de no élite continúan su crecimiento constante. La demanda de estas instituciones proviene de aquellos que creen que la calidad de las universidades públicas ha disminuido, los que no están satisfechos con su excesiva politización, los que creen que las credenciales privadas son más mercadeables, y los que son rechazados por las universidades públicas debido a motivos académicos.¹⁸ Aun cuando en la mayoría de los países en desarrollo se reconoce la contribución de las universidades privadas al desarrollo nacional, la opinión pública hacia algunas de estas instituciones no siempre es positiva, sobre todo cuando se les percibe como negocios en busca de ganancias, en los que las consideraciones financieras son más valoradas que las académicas. Esta percepción se ve reforzada por el hecho de que, en algunos países, una proporción significativa de universidades privadas tienden a invertir casi exclusivamente en programas que son comercializables, que requieren poca infraestructura, y que tienen elevadas tasas de

retorno. Además, las actividades de investigación son escasas y los estándares de calidad no son por lo general regulados, en parte debido a que los estrictos mecanismos de acreditación rara vez están en su lugar.

Profesionalización

En muchos países, ricos y pobres, la relación entre la educación superior y el mercado laboral muestra correlaciones menos que perfectas. La expansión de la matrícula y la desaceleración económica han llevado a un número significativo de desempleados y subempleados educados (la realización de tareas por debajo de sus cualificaciones y, como una especie de fuga interna de cerebros, en campos diferentes de aquellos en los que se graduaron), y a una escalada de acreditaciones (por lo que se requieren mayores grados de estudio para realizar, esencialmente, los mismos tipos de trabajos). Esta situación ha proporcionado un terreno fértil para la profesionalización de la educación superior, es decir, la tendencia a ampliar los programas vocacionales y profesionales con alta demanda del mercado (sobre todo en los campos de las TICs –Tecnologías de la Información y la Comunicación– y el comercio), a expensas de las disciplinas tradicionales.

Las presiones para la profesionalización provienen de los estudiantes que se vuelven más pragmáticos y que se centran en las recompensas materiales y en las perspectivas de empleos bien remunerados, de grupos empresariales e industriales que exigen un plan de estudios que responda a las necesidades del lugar de trabajo, de los gobiernos que exigen una relación más estrecha entre educación y desarrollo económico (empleo), y de los líderes de opinión (sobre todo los políticos y los medios de comunicación) que acusan a las universidades de irrelevantes y esotéricas. Las instituciones de educación superior responden a estas presiones no sólo por las exigencias del mercado, sino también porque estos programas populares suelen cobrar comisiones lucrativas que proporcionan una importante fuente de ingresos.¹⁹

Por lo tanto, el crecimiento de los programas de formación profesional y vocacional son particularmente notables en las instituciones que dan prioridad a las consideraciones comerciales más que a las académicas, incluidas las llamadas “fábricas de diplomas”. Este énfasis en la educación

superior como un bien comercial, socava la tradición de la educación liberal (la idea de que el conocimiento es un fin valioso en sí mismo) y la imagen de la comunidad de estudiosos independientes que persiguen la verdad. Por otra parte, a largo plazo, un fuerte enfoque en una versión restrictiva de la formación profesional que pone énfasis en los programas más populares de hoy en día, puede ser contraproducente debido a las dificultades de predecir las necesidades laborales en un mercado de empleo en constante cambio. También puede volverse en contra de los propios empleadores y limitar las posibilidades de empleo de los estudiantes que, como egresados de estos programas, carecen de las habilidades de resolución de problemas y de la flexibilidad para adaptarse a las nuevas situaciones y a las nuevas tecnologías propias de un ambiente de trabajo postfordista.

Diversificación y re-estratificación del cuerpo estudiantil

En términos demográficos, la población estudiantil tradicional de educación superior ha cambiado, con un aumento de la participación de las mujeres, las minorías y los estudiantes adultos. En muchos países, las mujeres representan aproximadamente el 50% de la matrícula. A pesar de que la expansión ha mejorado la accesibilidad, no se ha producido una democratización plena de la educación superior. No obstante el crecimiento de la matrícula, persisten desigualdades de acceso: los estudiantes de familias con ingresos más altos tienen muchas más probabilidades de asistir a la universidad que los de las familias más pobres. Por otra parte, el sistema sigue siendo estratificado, con las mujeres y las minorías insuficientemente representadas en los campos bien pagados y de alto estatus, y sobre-representadas en las carreras e instituciones de bajo estatus. En los establecimientos de educación superior que han implementado políticas de discriminación positivas, un aumento en la representación de los grupos desfavorecidos ha tenido lugar. Estas políticas progresistas, establecidas durante los años sesenta y setenta bajo el “principio de compensación”, destinadas a igualar las oportunidades y a aumentar el acceso y la participación exitosa de grupos sub-representados, dieron lugar a una variedad de programas como: la

acción afirmativa, las ayudas y becas basadas en las necesidades, préstamos estudiantiles subsidiados, etc.

Hoy, en un entorno dominado por el pensamiento conservador, estas políticas son desafiadas ideológica y legalmente. Sus críticos sostienen que se ha abusado de la acción afirmativa, que se han establecido cuotas injustas, y que esto ha contribuido a una disminución de la alegada calidad. En algunos casos, el ataque a la acción afirmativa ha tenido éxito a través de acciones políticas y legales, con un impacto negativo en la equidad y la accesibilidad. Actualmente, algunos gobiernos están presionando a las casas de educación superior para mejorar las tasas de graduación. Este es un objetivo loable, pero un enfoque exclusivamente centrado en los porcentajes de graduación, puede exacerbar las desigualdades de acceso porque es probable que las instituciones le den preferencia a los solicitantes que tienen más probabilidades de llegar a la finalización con éxito: jóvenes, egresados brillantes de excelentes escuelas secundarias que no tienen responsabilidades familiares y que poseen recursos financieros suficientes. Esto tendría un impacto negativo en los grupos que tienen menos probabilidades de tener éxito y que ya están sub-representados. En California, por ejemplo, más de 400.000 estudiantes potenciales están siendo rechazados por las universidades de las comunidades, a pesar del aumento en la demanda estudiantil. Más aún, el énfasis en las tasas de graduación puede conducir a una disminución del rigor académico y la reducción de las normas (por ejemplo, reduciendo el número de unidades requeridas o eliminando cursos difíciles) con el fin de facilitar la graduación.²⁰

La fuerza laboral académica y las presiones para la rendición de cuentas

La flexibilización creciente de la mano de obra también está presente en las universidades, donde la recomposición de la plantilla académica se está llevando a cabo, sobre todo en países en los que el personal académico había disfrutado tradicionalmente de estabilidad y buenas condiciones laborales. En las últimas décadas, la proporción de profesores a tiempo completo se ha reducido considerablemente, mientras que el número de

personal de tiempo parcial y contratado (para sesiones en aula, como correctores de pruebas, adjuntos, profesores, etc.) se ha incrementado a un ritmo sin precedentes. Al igual que en otros mercados de trabajo, los trabajadores académicos están siendo re-estratificados y segmentados en un pequeño grupo de trabajadores de base (con alta estabilidad y buenas condiciones de trabajo) y un gran ejército de trabajadores flexibles de baja remuneración perpetuamente atormentados por el fantasma de la inseguridad laboral. En la división emergente del trabajo, los trabajadores de base tienden a ser profesores interinos que se concentran en la coordinación de proyectos de investigación y de docencia en cursos de postgrado. En algunos países, como México, parte de su remuneración se basa en la “productividad” (por ejemplo, número de artículos publicados y becas de investigación). Los trabajadores eventuales son más propensos a enseñar a los estudiantes de pregrado y colaborar en proyectos de investigación sobre una base temporal. Parte integrante de la flexibilización laboral son los ataques lanzados contra la titularidad, con el argumento de que su propósito original (protección de la libertad de enseñanza) ha sido distorsionado y convertido en estabilidad laboral para los profesores. Las presiones para la eliminación de la titularidad han tenido un éxito ocasional pero, hasta ahora, la comunidad académica ha sido capaz de preservarla, o, al menos negociarla. Sin embargo, a pesar de la preservación de los códigos de titularidad, los administradores universitarios están disfrutando de una mayor flexibilidad de gestión en el despido de empleados, basados en nuevas cláusulas como restricciones económicas o programa redundantes, y en el aumento de la proporción de profesores que no son interinos.

Las convocatorias para la eliminación de la titularidad, así como la intensificación de la fuerza de trabajo académico, son parte de una presión mayor de los gobiernos para hacer que las universidades sean más “eficientes” y “responsables”. En tiempos de restricciones presupuestarias, hay una creencia generalizada entre los funcionarios del Estado en que las universidades no son instituciones rentables y que no responden a las necesidades sociales. Como resultado, existe una creciente importancia atribuida a la evaluación de las actividades de la universidad. En términos generales, la evaluación de la calidad de las instituciones de educación superior está

virando: de un enfoque exclusivamente basado en los insumos (credenciales académicas de los profesores, recursos de la biblioteca, laboratorios y centros de investigación, el cociente entre profesor/estudiantes, el cociente entre el personal académico/no académico, los gastos por estudiante, etc.) a uno que también incluye los procesos y los resultados. Sin embargo, los resultados se miden generalmente en términos de indicadores de rendimiento (tasa de finalización de programa, niveles de satisfacción de los egresados y empleadores, etc.) que tienden a hacer caso omiso de los datos cualitativos y pasar por alto las “misiones históricas” particulares de cada institución individual.

Aunque los indicadores de rendimiento tienen una amplia aceptación en el discurso político y administrativo como los instrumentos más adecuados para evaluar a las universidades (en enseñanza, investigación y servicios), en la práctica, éstos proporcionan medidas principalmente estadísticas de eficiencia, velocidad y productividad. Aunque existe un acuerdo general en que las actividades universitarias deben contabilizarse y evaluarse, han surgido controversias acerca de las diferencias entre evaluación y valoración, la definición de calidad y los mejores indicadores para evaluarla, y los criterios para medir la eficiencia. Los debates toman en cuenta no sólo la dimensión técnica de la evaluación, sino también la política, por lo general tratada en los términos de quién, y por qué razones, realiza la evaluación. Por ejemplo, se han presentado conflictos sobre el ente más adecuado para llevar a cabo la evaluación (si la evaluación debe ser realizada por el gobierno, o por un órgano interno de la universidad, o por un equipo aceptado por ambas partes, etc.) y de la finalidad de la evaluación (para ayudar a las universidades a mejorar su rendimiento o para proporcionar a los gobiernos información supuestamente objetiva para premiar y castigar con el poder del bolsillo).

Reestructuración de la educación superior: ¿hacia un modelo heterónomo?

Una tendencia común de los cambios actuales de la educación superior en todo el mundo, es la pérdida gradual de autonomía institucional. La autonomía permite a las instituciones establecer, colegiadas y libres de injerencias externas, sus propios objetivos y misiones, el contenido y los

métodos de enseñanza, los criterios de evaluación, la admisión y los requisitos de graduación, los programas de investigación, la promoción y los procedimientos de ascenso y descenso de categoría, y similares. Desde sus orígenes medievales, y a pesar de considerables tensiones con la iglesia y el Estado, la universidad ha disfrutado de un alto grado de autonomía. Sus maestros eclesiásticos reconocieron desde el principio que a la universidad, como comunidad autónoma de estudiosos, se le debía garantizar la independencia de poderes externos. Se suponía que la producción de conocimiento científico era más efectiva, mejor mantenida y difundida, en instituciones relativamente autónomas, cuyos miembros gozaban de un alto grado de libertad académica. Además de la autonomía institucional y la libertad académica, la universidad medieval se caracterizó por un enfoque participativo en el aprendizaje y la investigación, un gobierno interno de colaboración, admisión abierta, y la creencia en el conocimiento como un objetivo en sí mismo.²¹

Hoy, sin embargo, en medio de las presiones de la globalización, las reformas económicas pro-mercado, el ajuste del Estado, y las solicitudes de rendición de cuentas, el principio de autonomía está siendo desafiado y redefinido drásticamente. Aunque la mayoría de las instituciones públicas se han visto afectadas por las políticas neoliberales, los procesos de privatización y los recortes presupuestarios, la situación de la universidad se ve agravada por una desconfianza generalizada hacia su contribución al desarrollo económico. Tal desconfianza, es a veces inducida por los gobiernos, las empresas y algunos sectores de los medios de comunicación; a menudo se relaciona con el crecimiento del desempleo y el subempleo de graduados universitarios; con la creencia generalizada de que las universidades son “torres de marfil” desconectadas del “mundo real”; con las quejas sobre el presunto despilfarro y la mala gestión; con las sospechas acerca de la productividad de los académicos; y con los problemas relacionados con disturbios estudiantiles.

En este contexto, las universidades están experimentando una transición (a veces voluntaria, generalmente forzada) hacia un modelo heterónomo, que puede caracterizarse en diez aspectos.²² Siguiendo el discurso de Weber, una institución puede ser considerada heterónoma cuando su misión, agenda y

resultados se definen más por los controles e imposiciones externas, que por sus órganos de gobierno internos. Por lo tanto, una universidad heterónoma es aquella que, progresivamente, pierde la capacidad de diseñar su itinerario proactivamente, y cuyo éxito se deriva de su respuesta rápida y eficaz a las demandas externas. Mientras que la autonomía implica el autogobierno y se refiere a la calidad o al estado de ser independiente, libre y auto-dirigido, la heteronomía, por el contrario, implica la subordinación a la ley de otro. La evidencia disponible indica que un número significativo de universidades en todo el mundo está cada vez más obligado a reducir su grado de autonomía, debiendo reaccionar tanto a las demandas del mercado como a los imperativos del Estado.²³

La universidad heterónoma se deriva del efecto combinado de dos dinámicas aparentemente contradictorias: el *laissez-faire* y el intervencionismo estatal. En efecto, el modelo emergente abarca dos modelos universitarios generalmente abordados de forma independiente en la literatura sobre el tema: el modelo “comercial” y el modelo “controlado por el Estado”. La dimensión comercial incluye una variedad de instrumentos políticos para promover la difusión de las instituciones privadas, gerencias estilo corporativo, un profesorado del tipo empresarial, tarifas para clientes, programas orientados al consumidor, contratos con la industria, y una multiplicidad de mecanismos de recaudación de fondos, recuperación y ahorro de costos, entre otros. Al mismo tiempo, el Estado es capaz de influir en el comportamiento de la universidad a través de recortes presupuestarios y nuevos procedimientos de financiación menos basados en las inscripciones y más en las evaluaciones de desempeño y en la competencia institucional. En la universidad comercial, la institución se convierte en una empresa, los profesores se convierten en empresarios, y los estudiantes y los productos de investigación se convierten en los resultados de la industria —el cliente final del servicio. Como los valores tradicionales y los patrones de organización son reemplazados por los del mercado, la universidad entra de pleno derecho en la fase del capitalismo académico.²⁴ Esto incluye un crecimiento sin precedentes de las estructuras administrativas separadas de la academia y, en consecuencia, el profesionalismo gerencial se convierte en el modelo máximo en la toma de decisiones. Un nuevo fenómeno del capitalismo académico es la franquicia,

el suministro del curriculum y el grado sin la participación directa, similar al modelo de McDonald's.²⁵

La lógica de las empresas también se expresa en las fusiones entre departamentos, facultades e instituciones, en estructuras departamentales que promueven unidades autónomas, en los mecanismos de recompensa, y en los criterios de contratación, promoción y despido. Como se mencionó anteriormente, la lógica del mercado se expresa también en la contratación externa, en un énfasis general en las estrategias de reducción de costos y la eficiencia, y en una creciente diversificación institucional del sistema, fomentando la diferenciación y la elección. También se observa en un incremento de la profesionalización del sistema, con la introducción de ciclos cortos estrechamente conectados con los requisitos del mercado de trabajo que a veces conducen a un utilitarismo excesivo. Así también, políticas de admisión más restrictivas, con un discurso de la excelencia y un rechazo explícito a los modelos basados en el acceso abierto y la justicia compensatoria para los grupos desfavorecidos (por ejemplo, la acción afirmativa), están creando un retroceso en el antiguo debate entre calidad versus igualdad.

Al mismo tiempo, cada profesor, departamento y escuela, tanto de las universidades públicas como de las privadas, deben participar en conductas similares a las que prevalecen en el mercado para competir por financiación, subvenciones, contratos, y estudiantes. Entre los académicos, el espíritu empresarial se promueve en gran medida: la titularidad está en peligro, y aumenta la proporción de profesores a tiempo parcial. La educación se considera más como un consumo privado o una inversión, que como un derecho inalienable y una búsqueda de conocimiento desinteresado. Como el lenguaje que se centra en tarifas para usuarios, opciones racionales, perspectivas de empleo y tasas de retorno privadas, se vuelve cada vez más hegemónico, el modelo comercial se convierte en un paradigma y los ataques a los modelos de la competencia aumentan. El modelo de "refugio académico" (estudiosos que buscan la verdad en un ambiente no contaminado) es percibido como una torre de marfil irrelevante; el modelo de "capital humano", que llevó a la expansión de la educación de las décadas anteriores, es desacreditado después de los fracasos recurrentes en la previsión laboral y la "transformación social"; un modelo que tuvo tantos simpatizantes durante los años

1960 y 1970, es ahora visto como populismo barato que conduce a una politización extrema de las actividades académicas.²⁶

El modelo comercial se complementa con un número creciente de mecanismos de control diseñados e implementados por el Estado. En efecto, es importante tener en cuenta que la consolidación del capitalismo académico no significa una retirada total del Estado. La retirada es más económica que cualquier otra cosa, y la disminución de los créditos del Estado, contrariamente a las expectativas de algunos observadores, no le otorga a las universidades, necesariamente, mayor autonomía. Una de las paradojas del modelo heterónimo, es que los gobiernos intensifican los controles y regulaciones sobre la educación superior a medida que le exigen a esas mismas instituciones depender cada vez más de fuentes de ingresos privadas (honorarios, donaciones, contratos de investigación, etc.). La influencia ejercida por el Estado en la definición de la dirección del sistema en su conjunto, incluyendo cada institución en particular, aumenta en gran medida mediante la vinculación entre un menor presupuesto y evaluaciones de desempeño basadas en criterios discutibles.

Bajo un nuevo modelo conocido como “evaluación a distancia”, las universidades mantienen la autonomía para decidir sobre los asuntos internos y los medios para alcanzar los objetivos establecidos (control de procesos), mientras que el Estado conserva la facultad de decidir los objetivos (control del producto).²⁷ Esta condición de financiación (que es defendida por los funcionarios del Estado por razones de rendición de cuentas), aumenta la autonomía procesal de la universidad, pero reduce su autonomía sustantiva,²⁸ y también permite que el Estado juegue un papel clave en la determinación de las matrículas en las diferentes áreas, la clase de habilidades a ser enseñadas, el tipo de instituciones post-educación secundaria que deben fortalecerse, los recursos para la investigación en todas las disciplinas, el número de empleados por estudiante, y así sucesivamente. Como parte de las condiciones de financiamiento del Estado, las universidades deben tomar decisiones difíciles, tales como cortes de programas con matrículas bajas, o campos de estudio vulnerables (poco comerciales) como las humanidades y las artes creativas, o recortes en adquisiciones de la biblioteca, investigación y equipos de instrucción. A veces, como sucedió recientemente en Corea del

Sur, los gobiernos tratan de obtener un mayor control directo de las universidades públicas involucrándose cada vez más en las elecciones de dirigentes

Conclusión

Durante el período de la posguerra, la tendencia más importante en el mundo de la educación superior fue la expansión del sistema. En los albores del siglo XXI, sin embargo, la tendencia más significativa es, probablemente, el cambio de la autonomía a la heteronomía. El contexto de este cambio es un reordenamiento de las fuerzas económicas, ideológicas y políticas. Entre ellas se encuentran la globalización de la economía, la puesta en práctica de políticas neoconservadoras y neoliberales, la consolidación y la expansión de los poderes corporativos internacionales, así como una redefinición del papel del Estado. Toda vez que estas fuerzas no son homogéneas, sino que se caracterizan por una dinámica compleja y contradictoria, y se expresan de maneras diferentes en el ámbito local, un análisis comparado de la evolución contemporánea sugiere que el cambio hacia la heteronomía va más allá de los cambios particulares en una universidad determinada o de un país en particular, convirtiéndose en estructural en su naturaleza y global en su alcance.

Aunque las instituciones académicas están sujetas a la influencia de estas fuerzas internacionales y nacionales, la dinámica entre los actores universitarios que apoyan y que se resisten a estos cambios específicos, arbitran entre estas presiones externas y los resultados finales en cada contexto institucional. Sin embargo, debido a la naturaleza misma de muchas de las transformaciones que experimentan las universidades, éstas se hacen menos autónomas y se producen cambios profundos en la cultura académica; la comunidad universitaria es cada vez menos resistente –y, a veces, incluso más receptiva a cambios adicionales en la misma dirección, y menos capaz de formular una política alternativa. Por estas razones, el modelo heterónimo a menudo tiende a imponérsele a la comunidad universitaria en lugar de ser

diseñado intencionalmente, por medio del ejercicio de la libre elección. El modelo emergente no sólo cambia la relación de la universidad con el Estado y el mercado, sino también sus objetivos, sus prioridades, y la forma en que maneja sus asuntos internos.

El impacto total de la transición en curso hacia la universidad heterónoma todavía está por verse. En el lado positivo, regulaciones gubernamentales más estrictas pueden contribuir a evitar duplicaciones, mejorar la eficiencia, supervisar, garantizar la responsabilidad social, vincular la financiación pública con objetivos prioritarios para el desarrollo, mejorar la equidad y la calidad y, en general, aumentar la rendición de cuentas de las universidades. Del mismo modo, la adopción de valores y prácticas del mercado puede promover la adopción de mejores procedimientos de gestión, mejorar la eficiencia, fomentar la sana competencia entre las instituciones, atraer fondos adicionales a las universidades con problemas de liquidez, y fomentar una relación más estrecha con las empresas en las que ambos socios se beneficien igualmente.

Sin embargo, es pertinente señalar los riesgos potenciales inherentes a esta transición. Hasta ahora, la mayor influencia del mercado y el gobierno sobre asuntos universitarios durante las últimas décadas, se ha expresado en recortes presupuestarios, mayor dependencia de las fuentes privadas de ingresos (incluida una mayor matrícula y cuotas administrativas), crecimiento de las instituciones privadas y desregulación de las condiciones laborales. Si esta tendencia continúa, el modelo heterónimo puede conducir a una erosión de los valores y las tradiciones importantes en la educación superior, como: la misión social de la universidad, su autonomía y libertad académica institucional, su búsqueda de equidad y accesibilidad, la búsqueda desinteresada de la verdad, y el libre flujo de la información. En el mismo sentido, la idea de que la universidad debe ser la conciencia crítica de la sociedad, el motor de nuevos conocimientos, y el guardián a largo plazo del bien público, es probable que sea desplazada por visiones más alineadas con los amos económicos y políticos del momento. También podría ser desplazada la idea de que las universidades deben desempeñar un papel en la promoción de la igualdad de oportunidades educativas, la sostenibilidad del medio ambiente, los derechos humanos, la paz, la equidad y los modelos

de desarrollo, proclamados en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y en una variedad de convenios internacionales. Un riesgo relacionado es que la producción de conocimiento no tenga por objeto promover el desarrollo humano, la sostenibilidad y la democracia, sino reforzar un sistema en el que la mayor parte de los beneficios de la producción de conocimiento tiendan a fluir hacia los países industrializados, las corporaciones transnacionales y las elites.²⁹ Del mismo modo, la idea de que la evaluación debe ser utilizada principalmente con el fin de diagnosticar problemas y proveer información para mejorar el trabajo de una institución, puede ser eclipsada por recompensas y castigos discutibles, medidas de rendición de cuentas e indicadores de desempeño.

Si el modelo heterónimo se convierte en hegemónico, es posible esperar que los lazos con el mercado se intensifiquen, los requisitos de ingreso a los establecimientos de alta calidad aumenten, se impongan cuotas a los programas con oportunidades de empleo limitadas, los estudiantes paguen primas más altas, más profesores sean transferidos al gobierno y los negocios y la actividad de investigación terminen vinculándose más directamente a las aplicaciones del mercado y a las empresas conjuntas entre la industria y la universidad. Además, las universidades públicas, probablemente, acumularán más ingresos de fuentes privadas, mientras que las instituciones privadas recibirán más subsidios del gobierno, así como también se expandirán en tamaño y número. En cuanto a las políticas de contratación, se puede esperar una reducción en la proporción de carreras académicas con profesores a tiempo completo y un aumento en la proporción de profesores contratados a tiempo parcial, sólo para impartir cursos específicos o para ayudar en proyectos de investigación con contratos limitados. En muchos países, los bajos salarios seguirán desalentando a los profesores del resto de las universidades públicas, prolongando la fuga de cerebros, tanto interna como externa. Por otra parte, las empresas privadas que facilitan fondos para los programas universitarios, tratarán de influir en las cuestiones académicas, como contrataciones y agendas de investigación, algo que ya está ocurriendo.³⁰

Todavía hay otras señales de alerta a tener en cuenta en esta transición. Si el modelo heterónimo se consolida, pueden tener lugar cambios en el

currículo, con un énfasis en el instrumentalismo y la marginación de los cursos relacionados con la crítica social. Puede que las universidades de menor rango tengan que vivir con un hacinamiento en las aulas y en los laboratorios, aunque esto puede ser compensado mediante la educación a distancia y el uso intensivo de los medios de comunicación. Los modelos de gobierno de las universidades se pueden reducir de manera significativa, sustituyéndose por procesos de toma de decisiones gerenciales y jerárquicos, basado en una lógica empresarial. En las universidades de investigación intensiva, los cambios en la organización del trabajo académico podrán seguir reformulando el equilibrio entre las principales misiones de la universidad, con una estructura de recompensas que colocará el énfasis en la investigación, aún más que hoy en día.

Si el programa de la universidad se define cada vez más por la dinámica del mercado y los controles del Estado, entonces sus actividades y productos serán más propensos a beneficiar a poderosos grupos económicos, sociales y políticos. En otras palabras, es más probable que una universidad heterónoma atienda a los intereses particulares de la industria, a la agenda política del gobierno de turno, y a las aspiraciones sociales y económicas de las clases altas, a que sirva al interés público, a la auténtica búsqueda de conocimiento o a las necesidades de los sectores más marginados de la sociedad. Además, las presiones externas pueden limitar la gama de opciones que los académicos tienen sobre las prioridades y los métodos de trabajo, cambiando muchas de las tradiciones históricas de las universidades públicas. Por ejemplo, el proceso de trabajo de los entornos universitarios, que se caracteriza por el trabajo a su propio ritmo, la decisión sobre la organización y la gestión de la investigación, la libertad de comunicación y publicación y similares, podría ser sustituido por la lógica del negocio, que hace hincapié en los beneficios y la comercialización, los plazos, el secreto, los derechos de propiedad y una ventaja competitiva en el mercado, y por la lógica de los gobiernos que, a menudo, hace hincapié en las reducciones del presupuesto, el control burocrático, y el oportunismo político a corto plazo.

En resumen, estos cambios drásticos en la producción y distribución de conocimiento pueden forzar a las universidades a establecer un nuevo modus operandi que puede erosionar su compromiso con la accesibilidad, su

confianza en el debate abierto, y su voz crítica en la sociedad. La heteronimia —es decir, una mayor dependencia de los poderes externos— podría dar lugar a un modelo de fábrica, en el que lo esencial es la aquiescencia y la rentabilidad; los estudiantes serán considerados clientes o productos finales, y los intelectuales se guiarán más por los imperativos del mercado que por la búsqueda de la verdad. Esto, a su vez, puede conducir al deterioro del ambiente académico, con más casos de censura y de conflictos de intereses,³¹ énfasis en disciplinas vocacionales y profesionales, menor apoyo a la investigación básica y a las disciplinas no rentables, mayor exclusión de grupos desfavorecidos, y una reducción de la libertad académica. Por otra parte, un enfoque reactivo a las demandas del mercado también podría tener consecuencias perjudiciales para el desarrollo a largo plazo. Ejemplo de esta situación es la eliminación de los cursos impopulares en términos de matrícula (pero importante en términos de las necesidades estratégicas) o la reducción de la investigación no aplicada, que a su vez disminuye la capacidad del Estado para desarrollar planes sostenibles tanto en términos de la formación profesional como de la investigación y el desarrollo. Llevando este argumento aún más lejos, si en las próximas décadas los recursos universitarios dan un giro de manera significativa hacia la investigación más lucrativa y los programas de enseñanza, mediante la financiación por contrapartida, los patrocinios relacionados con agendas de relaciones públicas, y los acuerdos de comercialización, ¿quién se ocupará de las cada vez más íntimas conexiones entre la investigación universitaria y la industria de la guerra, y quién planteará las preocupaciones ecológicas que, podría decirse, será el problema primordial que la humanidad enfrentará en este siglo?

Curiosamente, mientras que las dos lógicas, la de las presiones del mercado y la de los controles estatales, a menudo se complementan entre sí, también pueden crear dinámicas contradictorias. Por un lado, la universidad debe satisfacer las demandas de los clientes, que actúan como consumidores y demandan valor por su dinero. Por otro, debe cumplir con los indicadores de desempeño desarrollados por el gobierno a fin de recibir financiación. Esta situación puede abrir la puerta a nuevos problemas. Por ejemplo, si los estudiantes actúan como clientes, pueden exigir cocientes profesor-alumno más bajos y un mayor tiempo de contacto con los profesores. A medida que

la universidad se ajusta a estas dos presiones, la consecuencia lógica es un aumento en los costos por alumno y una disminución en el número de publicaciones en revistas académicas de la facultad. Esto, a su vez, conduciría a un castigo por parte del gobierno expresado en recortes de fondos, lo que reduciría la capacidad de la universidad para proporcionar un servicio de calidad a los estudiantes, lo cual era el problema original de la generación de este ciclo.

Los problemas descritos anteriormente no deben interpretarse como predicciones, sino como posibles escenarios que pueden ocurrir si el modelo heterónimo tiene poco o ningún contrapeso. Sin duda, las conexiones más estrechas de las universidades con las necesidades de la economía y con las prioridades establecidas por los gobiernos electos, y la implementación de mejores mecanismos de rendición de cuentas, son ciertamente objetivos loables. Sin embargo, en el contexto de las actuales economías políticas, que se asemejan más a las plutocracias que a las democracias, es importante el desarrollo de directrices que protejan el bien común. Por lo tanto, los principales retos de las universidades son la manera de contribuir al desarrollo económico, preservando la integridad, la transparencia, la autonomía y los intereses sociales, cómo equilibrar una gestión eficiente con un gobierno democrático colegiado, cómo expandirse protegiendo a la vez la calidad y la forma de participar en empresas científicas y tecnológicas que se guíen por valores éticos y ecológicos.

En muchos países, la agenda heterónoma ha logrado una hegemonía incontestable. Pareciera que la universidad como institución se ha vuelto demasiado débil para oponerse a las fuerzas externas, y que la mayoría de los profesores y administradores sienten que no son capaces de montar una defensa creíble. Sin embargo, si bien las universidades pudieran ser menos capaces que nunca de definir las formas que las distinguen de otras instituciones, de articular cómo los principios sobre los que operan difieren de aquellos que operan en las empresas y en el gobierno, y de explicar a la sociedad por qué debe disfrutar de privilegios especiales, es importante recordar que nada en la historia es un guión final. La profundidad y el ritmo de la reestructuración dependen de la correlación de fuerzas y las tradiciones históricas de cada Estado-nación y de cada institución particular. En muchos

países, las dimensiones dominantes de un modelo heterónimo excesivo se enfrentan a actores sociales concretos que se oponen y se resisten a él, y que, con el tiempo, pueden proponer proyectos alternativos viables, que encuentren un equilibrio entre autonomía y heteronimia, que sea apropiado para la institución académica y promueva el bien común.

Notas

- 1 Siguiendo a Cerych y Sabatier, una “reforma” es un proceso planificado e intencional consistente con un conjunto de valores compartidos por una comunidad determinada, mientras que una “respuesta” es algo que se debe hacer en reacción a una situación dada. Ver L. Cerych and P. Sabatier, *Great Expectations and Mixed Performances: The Implementation of Higher Education Reforms in Europe* (Paris: Trenharn, 1986).
- 2 Para una discusión detallada de la dirección de las universidades en el nuevo contexto global, ver Robert Rhoads y Carlos Alberto Torres, eds., *The University, State, and Market: The Political Economy of Globalization in the Americas*. (Stanford, CA: Stanford University Press, 2006).
- 3 David Held, “Democracy, the Nation-state, and the Global System”, *Economy and Society* 20, no. 2 (Mayo 1992): 38–72.
- 4 El estado del bienestar se refiere a la intervención del Estado capitalista en la forma de políticas sociales, programas, normas y reglamentos con el fin de reducir los conflictos de clase y crear las condiciones para la reproducción a largo plazo del modo de producción capitalista. El estado de bienestar interviene en cinco áreas principales de la reproducción social: 1) la reproducción física de la clase obrera (atención sanitaria universal, viviendas de protección oficial, y beneficios sociales para las madres y los niños, tales como el subsidio al cuidado infantil, asignación familiar o por hijo, cupones de alimentos, etc.), 2) la preparación de las nuevas generaciones para el mercado laboral a través de la provisión de ciertas habilidades y actitudes (la educación básica universal y gratuita, los institutos tecnológicos y de formación profesional, etc.), 3) el suministro de mano de obra adecuada y las condiciones de trabajo (transporte público subsidiado, regulaciones sobre el salario mínimo, horas de trabajo, el trabajo infantil, la edad de jubilación, la formación, las lesiones de seguros, inmigración,

- etc.), 4) la provisión de un marco institucional para los conflictos de clase (los derechos de negociación colectiva, el reconocimiento de los sindicatos, el empleo y las normas de salud y seguridad, etc.), y 5) la provisión de ingresos para los “improductivos” y jubilados (seguro de desempleo, pensiones de jubilación, etc.). Ver Gary Teeple, *Globalization and the Decline of Social Reform* (Toronto: Garamond, 1995); y Claus Offe, “The German Welfare State: Principles, Performances and Prospects after Unification” (ponencia presentada en la serie de coloquios anuales ¿El Final del Estado-nación? Universidad de California en Los Angeles, 1997).
- 5 La declaración fue hecha por Jim Duderstadt, ex presidente de la Universidad de Michigan, y citado en Nancy Folbre, “When State Universities Lose State Support”, *The New York Times*, Octubre 5, 2009. <http://economix.blogs.nytimes.com/2009/10/05/when-state-universities-lose-state-support/>.
 - 6 Joel Samoff, “The Intellectual/Financial Complex of Foreign Aid”, *Review of African Political Economy* 53 (March 1992).
 - 7 Philip Altbach, Liz Reisberg, y Laura Rumbley, *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution* (Paris: UNESCO, 2009).
 - 8 Martin Haig, “Internationalisation, Planetary Citizenship and Higher Education Inc.”, *Compare* 38, no. 4 (2008): 427–40.
 - 9 Philip Altbach, “Patterns in Higher Education Development: Toward the Year 2000”, en *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*, ed. Robert F. Arnove, Philip Altbach, y Gail Kelly (Albany: State University of New York Press, 1992), pp. 39–56.
 - 10 Ho Mok, “The growing importance of the privateness in education: Challenges for higher education governance in China”, *Compare* 39, no. 1 (2009): 35–49.
 - 11 En efecto, en los años setenta, Altbach afirmó que “no hay ninguna duda de que los planificadores y demás de la educación superior, a menudo ven a los Estados Unidos como el modelo más relevante para el desarrollo académico de sus países.” Philip Altbach, *Comparative Higher Education: Research Trends and Bibliography* (London: Mansell, 1979), p. 28.

12. Para ampliar este análisis, ver Daniel Schugurensky, “Global Economic Restructuring and2 University Change: The Case of Universidad de Buenos Aires”, Ph.D. diss., University of Alberta, 1994.
13. Ministerio de Educación y Ciencias de los Países Bajos, Information on Education, no. 0–02-F, Febrero 1992. Citado por Zaghoul Morsy en “Introduction to Higher Education in International Perspective”, ed. Zaghoul Morsy and Philip Altbach (Paris: UNESCO, 1993).
14. José Joaquín Bruner, “La idea de universidad en tiempos de masificación”, In J. J. Bruner y Rocío Ferrada (eds.), Educación Superior en Iberoamérica. Providencia (Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo [CINDA], 2011).
15. Phillip Altbach (ed.), The Decline of the Guru: The Academic Profession in Developing and Middle-Income Countries (New York: Palgrave MacMillan, 2003).
16. Véase Martin Trow, Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education (Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education, 1973). En la clasificación de Trow, los sistemas de educación superior se consideran de “elite” cuando se inscriben menos del 10% del grupo etario, de “masa” cuando las inscripciones están por encima del 15% del grupo etario, y “universal” cuando más del 50% del grupo etario entra en la educación superior.
17. J. Tilak, “Privatization of Higher Education”, en Higher Education in International Perspective: Toward the Twenty-first Century, ed. A. Morsy y P. Altbach (Paris: UNESCO, 1993), pp. 59–71.
18. Ver Daniel Levy, “Recent Trends in the Privatization of Latin American Higher Education: Solidification, Breadth, and Vigor”, Higher Education Policy, no. 4, 1 (1993).
19. Cristina Escrigas y Josep Lobera, “New dynamics for Social Responsibility”, en Higher Education at a Time of Transformation: New Dynamics for Social Responsibility (London: Guni Series, Palgrave, 2009). Véase también Altbach, “Patterns in Higher Education”.

- 20 Gary Rhoades, *Closing the Door, Increasing the Gap: Who's Not Going to (Communi)-ty College?* (Tucson: Centro para el Futuro de la Educación Superior, 2012.) Ver además California Faculty Association, "The CSU Graduation & Achievement Gap Initiative", CFA White Paper, 2010; y Susan Meisenhelder, "Higher Education at the Crossroads: The Graduation Rate Craze", *Huff Post College*, Marzo 2, 2011.
- 21 Ronald Barnett, *The Idea of Higher Education* (Buckingham: Society for Research into Higher Education/Open University Press, 1990).
- 22 Las características de la universidad heterónoma pueden resumirse en diez características. Siete de ellas corresponden a la "universidad comercial": 1) el cultivo de universidades privadas y extranjeras, 2) los honorarios de los clientes, 3) los programas orientados al cliente, 4) la racionalidad corporativa, 5) La cooperación con las empresas, 6) la precariedad laboral y 7) la contratación externa. Las otras tres características se refiere a la universidad controlada: 8) los recortes, 9) la financiación condicionada, y 10) la coordinación, que a su vez combina la dinámica de la "colaboración" y la "competencia" en el sistema. Para una elaboración de estos rasgos, ver Daniel Schugurensky, "The Political Economy of Higher Education in the Time of Global Markets: Whither the Social Responsibility of the University?", *The University, State and Market: The Political Economy of Globalization in the Americas*, ed., R. A. Rhoads y C. A. Torres (Stanford, CA: Stanford University Press, 2006), pp. 301–20.
23. Cuatro aclaraciones sobre el término "heteronomía" son pertinentes. En primer lugar, es cierto que las universidades han sido condicionadas por el Estado y por los intereses privados antes, sin embargo, el patrón emergente constituye un nuevo modelo estructural y globalizado de dependencia del mercado y sometimiento al Estado, que excede el control clásico de una institución específica, por una persona de negocios, a través de las dotaciones o donaciones, y más allá de las infracciones coyunturales sobre la autonomía institucional por el gobierno en una universidad en particular, o por el Estado-nación. En segundo lugar, el término "heteronomía", tal como se utiliza en este contexto, no implica que las universidades estén siendo (o van a ser en un futuro próximo) despojadas de cualquier vestigio de autonomía institucional. Más bien indica que se está reduciendo el espacio, y que poco a poco éste es asumido por los poderes externos, que son cada vez más capaces de imponer su propia lógica e intereses. No se trata tanto de que la universidad esté operada por actores no académicos, como que sus prácticas cotidianas (sus funciones, la organización interna,

actividades, estructura de premios, etc.) se subsumen en la lógica impuesta por el Estado y el mercado. En tercer lugar, la heteronomía se utiliza aquí como un concepto abstracto y, por lo tanto, su aplicación al análisis de una realidad específica debe ser contextualizada apropiadamente. Por último, la transición a la universidad heterónoma no es un proceso fácil, lineal y consensual, acogido por todos los miembros de la comunidad académica; por lo general, este proceso es obstaculizado por la resistencia de los defensores de las visiones alternativas de universidad.

- 24 Sheila Slaughter y Larry Leslie, *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997). Ver también Donald G. Stein, ed., *Buying In or Selling Out* (New Brunswick, NJ: Rutgers University, 2004).
- 25 Philip Altbach, "Franchising: The McDonaldization of Higher Education", *International Higher Education* 66 (Invierno, 2012).
- 26 Para una descripción detallada de estos modelos, ver J. Newson y H. Buchbinder, *The University Means Business: Universities, Corporations, and Academic Work* (Toronto: Garamond, 1988).
- 27 G. Neave y F. Van Vught, ed., *Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe* (New York: Pergamon, 1991).
- 28 Berdhal hace una distinción entre autonomía sustantiva y procesal. La autonomía sustantiva se refiere al poder de la universidad para determinar sus propias metas y programas, mientras que la autonomía procesal es el poder para determinar los medios a través de los cuales podrá alcanzar sus metas y programas. Robert Berdhal, "Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British Universities", *Studies in Higher Education* 15 (1990): 169–81.
- 29 United Nations, *Understanding Knowledge Societies* (New York: UN, 2006).
- 30 Asociación Canadiense de Profesores Universitarios. Wilfrid Laurier y Waterloo "Universities Face Academic Censure", CAUT, Abril 30, 2012. <http://www.caut.ca/pages.asp?page=1083>.

- 31 Los conflictos de intereses son más frecuentes en ámbitos como la investigación biomédica, la economía, la energía y la agricultura. Ver Bernard Lo y Marilyn Field, eds. *Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice* (Washington, D.C.: The National Academies Press, 2009); Gerald Epstein y Jessica Carrick-Hagenbarth. “Financial Economists, Financial Interests and Dark Corners of the Meltdown: It’s Time to Set Ethical Standards for the Economics Profession”, Series de documentos de trabajo #239 (Amherst: University of Massachussets, 2010); George DeMartino. *The Economist’s Oath* (Oxford: Oxford University Press, 2011); Jennifer Washburn, *Big Oil Goes to College: An Analysis of 10 Research Collaboration Contracts Between Leading Energy Companies and Major U.S. Universities* (Washington: Center for American Progress, 2010); Henry Etzkowitz, “Research Groups as ‘Quasi-Firms’: The Invention of the Entrepreneurial University”, *Research Policy* 32, no. 1 (2003): 109–21.

Capítulo Doce

Educación en América Latina: de la Dependencia y el Neoliberalismo a Caminos Alternativos para el Desarrollo

Robert F. Arnove, Stephen Franz y Carlos Alberto Torres

Para entender la educación en América Latina en la segunda década del siglo XXI, es necesario revisar la naturaleza del Estado y cómo la economía internacional y las fuerzas políticas influyen en el gobierno, las finanzas, el trabajo, y en el producto de los sistemas escolares. Después de definir el Estado y su relación con la educación, queremos resaltar que ha habido un gran cambio en los últimos años con respecto a las políticas distributivas de muchos gobiernos de la región. La aparición de un número de regímenes políticos progresistas y de izquierda ha dado lugar a un conjunto de políticas diseñadas para contrarrestar las políticas económicas y sociales neoliberales dominantes, seguidas por la mayoría de los Estados durante las dos últimas décadas del siglo XX para tener acceso al capital y a los mercados internacionales.

Estas políticas condujeron a una creciente brecha entre ricos y pobres dentro de los países, a recortes en los fondos estatales para la educación pública y, en consecuencia, a sistemas educativos con altos índices de inequidad. Hoy en día un proceso contrario está ocurriendo, con mayores recursos dirigidos a todos los niveles de la educación. Estas políticas coexisten en la región con otras iniciativas de reformas educativas, a menudo

contradictorias, que implican la descentralización, la desregulación, y la privatización de la educación.

Con el fin de discernir quién se beneficia de los cambios en la política actual de la región, este capítulo examina los patrones de matriculación y culminación educativa de diferentes grupos demográficos, en particular las mujeres, las poblaciones rurales e indígenas y las clases sociales (todos los cuales se cruzan entre sí para determinar las ventajas y desventajas).

A continuación se discuten diversas iniciativas de reforma de acuerdo con sus lugares de origen –las de arriba, las de abajo, y las del centro. Dentro de estas reformas se encuentran: los programas de transferencias monetarias focalizadas que buscan canalizar recursos a las familias de bajos ingresos para que éstas envíen a sus hijos a la escuela, así como para que tengan acceso a los servicios de nutrición y salud adecuados; las innovaciones curriculares que implican, por ejemplo, una educación intercultural-bilingüe en los países con grandes poblaciones indígenas; los esfuerzos para internacionalizar la educación en la secundaria y en los niveles post-secundarios y ampliar el alcance de los programas de extensión en educación superior para que éstos sirvan a las poblaciones desfavorecidas; y los programas de educación para adultos basados en los principios pedagógicos del educador Brasileño Paulo Freire. Nosotros sostenemos que la consecución de sistemas educativos más democráticos y equitativos, cruciales para lograr sociedades más participativas y justas, no sólo depende de las iniciativas estatales, sino de la existencia de fuertes movimientos de base y una sociedad civil fuerte que sirva de contrapeso a los intereses de la élite y a los dictámenes de gobiernos autoritarios, sin importar cuán bien intencionados puedan ser.

Definición de Estado y su relación con la educación

Generalmente, el Estado puede ser conceptualizado como un pacto de dominación, como un espacio de conflicto, y como un actor intencional que debe seleccionar entre proyectos políticos rivales. Según F. H. Cardoso, el Estado debe ser considerado como el “pacto básico de dominación que existe entre las clases sociales o fracciones de las clases dominantes y las normas que garantizan su dominio sobre los estratos subordinados”.¹ Como un

campo de confrontación, el Estado muestra las tensiones y contradicciones de proyectos políticos en competencia, así como los acuerdos políticos de la sociedad civil. Por otra parte, factores de clases sociales, raciales, étnicos, de género, geográficos, ético-morales y religiosos influyen en las acciones del Estado en la legislación y ejecución de políticas sociales.

Aunque el Estado en una sociedad capitalista favorece, por su propia naturaleza, a las políticas que están dirigidas a la constitución y reproducción del sistema capitalista,² también es el representante de la nación en su conjunto y, en las sociedades democráticas liberales, el Estado es un defensor de la ampliación de los derechos personales y de una mayor participación de las masas en la determinación de políticas públicas.³ Por lo tanto, como se señaló anteriormente, el Estado tiene un doble carácter: es tanto un pacto de dominación como un terreno en disputa. Varios grupos intervienen para dar forma a la política pública que sirva a sus intereses. Aunque la educación se puede utilizar para legitimar un sistema político, también puede servir para interrogarlo; aunque un sistema educativo puede funcionar para perpetuar la división social del trabajo, también puede proveer a los individuos las habilidades y conocimientos que les permitan humanizar el lugar de trabajo y cambiar la estructura de clases de una sociedad.

El Estado “condicionado”

Históricamente, las políticas y los programas de educación han estado significativamente limitados en su capacidad para lograr cambios sociales fundamentales o mejoras en la vida de las mayorías, por el hecho de que los países de América Latina han sido Estados dependientes o capitalistas “condicionados”,⁴ con la notable excepción de Cuba hasta hace poco. Según Cardoso, un “desarrollo dependiente-asociado” ha caracterizado a América Latina.⁵ Como señala, los sistemas económicos de América Latina fueron construidos sobre una alianza entre la burocracia estatal y los gestores estatales, las corporaciones multinacionales y los estratos más altos de la burguesía nacional. No sólo las corporaciones multinacionales, sino también la hegemonía de EE.UU. ejercida en la región durante los últimos cien años y más —una hegemonía que ha involucrado intervenciones militares

frecuentes, sobre todo en el Caribe y en Centro América— ha frustrado alternativas y modelos de desarrollo económico más independientes.⁶ La economía política típica de América Latina ha fortalecido un sistema económico más concentrado e intrínsecamente menos redistributivo y excluyente de las clases subordinadas.

Según Martin Carnoy, las implicaciones educativas del capitalismo dependiente en América Latina fueron que “(1) el Estado no poseía a menudo la voluntad o era incapaz de movilizar recursos suficientes para que la educación pública (conocimiento definido por el Estado) estuviese disponible; y (2) aun cuando la educación estuviese disponible, el sector productivo privado y el Estado eran a menudo incapaces de proporcionar empleo asalariado suficiente para absorber a aquellos con una educación regular (promedio)”.⁷

Desigualdad de ingreso y equidad educative

No sólo el “Estado condicionado” y el “desarrollo dependiente”, sino también las disparidades en la riqueza, determinan en gran medida quién completará los niveles más altos y los más prestigiosos tipos de educación y, por lo tanto, quién tendrán acceso a los más lucrativos y deseables empleos en el sector moderno de la economía. América Latina, hasta hace poco, se había caracterizado por una desigualdad de ingresos mayor que la de otras regiones en desarrollo. Y, como George Psacharopoulos et al. apuntan: “La educación es la variable con el más fuerte impacto en la desigualdad de ingresos”.⁸

Según el informe del Banco Interamericano de Desarrollo, *La Educación: el Nudo Gordiano*: si quieres encontrar una causa fundamental de la desigualdad de ingreso en América Latina, no hay que mirar mucho más allá de su sesgado sistema educativo.⁹ Este informe, publicado en abril de 1998, en vísperas de la Cumbre de las Américas en Santiago, Chile, encontró que las escuelas públicas de la región estaban sumidas en la crisis. En vez de contribuir al progreso, según el informe, la escolarización “refuerza la pobreza, lo que perpetúa la desigualdad y frena el crecimiento económico”. El problema no es el acceso, sino las tasas de culminación. Para el quinto año, casi el 40% de los pobres se habían retirado, mientras que el 93% de los estudiantes más ricos permanecían todavía en el sistema. Para el noveno

año, sólo el 15% de los estudiantes más pobres permanecían en la escuela, en comparación con el 58% de los más ricos.¹⁰

Podríamos argumentar, sin embargo, que la causa fundamental del estancamiento económico no reside en el sistema educativo, sino en la desigualdad social y económica generada por las políticas económicas que han sido implementadas por muchos gobiernos en la región desde mediados de la década de 1980. De acuerdo con un informe del período enero-marzo de 2005 del Boletín del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO sobre “Educación y Equidad en América Latina”, diez años después de la realización de diversas políticas de recuperación y crecimiento económico y social, “la situación social en la región no ha mejorado y el impacto de la reforma educativa en términos de equidad es mínima”.¹¹ El informe continúa:

Por un lado, la pobreza ya no se deriva de una situación económica de crisis e inflación, sino que es el resultado de nuevas estrategias de crecimiento adoptadas por la mayoría de los países de la región... La brecha entre ricos y pobres en la región se ha ampliado considerablemente y la distribución de la riqueza se ha vuelto central para el análisis de la situación social.¹²

El informe describe “los patrones de distribución de la riqueza que benefician a los más acomodados, lo que permite que algunos disfruten de los más altos estándares de vida en el mundo” —muy similar, nos gustaría añadir, a la posición privilegiada de los blancos en el apartheid de Sur África— una situación de colonialismo interno que también puede servir como una apropiada descripción de la condición de las poblaciones rurales indígenas de Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala, y de los afro-americanos en la región noreste de Brasil. No sólo estos países, sino también Nicaragua, El Salvador, Honduras y Haití (todos los cuales han sufrido guerras civiles y desastres naturales, así como una historia de intervenciones extranjeras y neocolonialismo), no es de sorprender, que tengan las tasas más altas de analfabetismo y deserción escolar en la región. En los casos mencionados anteriormente, la mayoría de su población vive en la pobreza y, según la Comisión Económica para América Latina, la tasa de pobreza promedio en toda la región en

2009 fue de 33.1% (27.8% urbana y 52.8% rural), y con respecto a la pobreza extrema, la tasa promedio fue de 13.3% (8.8% urbana y 30.0% rural).¹³

Aunque América Latina, históricamente, ha tenido un mayor porcentaje de niños y jóvenes matriculados en las escuelas que otras regiones en desarrollo del mundo, los patrones de matrícula reflejan la historia particular de la región. En varios países, se produjo una distribución bimodal de la matrícula. Un gran número de estudiantes de los más desfavorecidos sectores de la sociedad (minorías étnicas, poblaciones rurales y mujeres) no asistieron o completaron la educación primaria, mientras que un número considerable de estudiantes que asistieron a las universidades, tuvieron, en el pasado, tasas que a menudo superaron a las de los países europeos. Al mismo tiempo, los trabajadores de América Latina tenían menos años de escolaridad que sus contrapartes en Asia y el Medio Oriente.¹⁴ La cantidad promedio de escolaridad de la población adulta (15 a 64 años de edad) es de menos de seis años.

Movimientos contra-hegemónicos y políticas

La descripción anterior del Estado condicionado en América Latina, ha ido cambiando drásticamente en los últimos quince años. Además de Cuba, varios países que persiguen vías de desarrollo a lo largo de las líneas más socialistas y social-demócratas han surgido: primero Venezuela, con su enorme riqueza petrolera, después, no necesariamente por orden cronológico, Brasil, Bolivia, Argentina, Ecuador, Uruguay, Paraguay, El Salvador y Nicaragua (con el regreso del Frente Sandinista al poder en 2006), y Chile (durante la Concertación en los gobiernos de centro-izquierda de Ricardo Lugo y Michelle Bachelet, 2000-2010). La aparición de estos gobiernos de orientación izquierdista también ha coincidido con una caída de la economía global y un menor interés de los Estados Unidos en América Latina y más en Asia. Brasil se ha convertido en una gran potencia industrial, así como en un exportador de productos agrícolas básicos (como la caña de azúcar utilizada en el etanol y la soja ansiosamente buscada por países tan diversos como Estados Unidos y China). Argentina, a raíz de su incumplimiento en el pago de los inversionistas internacionales en el año 2001, ha experimentado un

rápido crecimiento económico, convirtiendo gran parte de sus tierras de pastoreo de ganado en la llanura central (las pampas) en cultivos de soja.

Un informe de 2011 del Consejo sobre Asuntos Hemisféricos (COHA) sobre “La desigualdad y la pobreza en América Latina: ¿puede la decadencia continuar?”, destaca un crecimiento económico sustancial correlacionado con un marcado descenso en la desigualdad de ingreso y la pobreza en una serie de países. Como señala el informe, “aunque la mayoría de los países de América Latina y el Caribe todavía sufren de altos niveles de desigualdad y pobreza, la región ha hecho importantes avances iniciales en la reducción de estas estadísticas”. El Índice de Gini, que mide la desigualdad en una escala de 0 a 1 (siendo cero perfecta desigualdad), indica que “Uruguay, a 0.433 en 2009, y Venezuela, a 0.412 en el 2008” han tenido mayor igualdad de ingresos que los Estados Unidos, a 0.468, en 2009. Otros países: Perú, El Salvador, Ecuador y Costa Rica, como lo señaló COHA, “todos registraban coeficientes Gini dentro del rango de los Estados Unidos, y en 2009, Argentina, Chile y Uruguay cada uno tenía tasas de pobreza más bajas que los Estados Unidos”.¹⁵ Nicaragua, donde el partido de izquierda Sandinista volvió al poder en el 2006, también mostró un descenso de su tasa de pobreza y una mejora en su clasificación en el Índice de Desarrollo Humano.

Estas cifras, sin embargo, no revelan, como veremos más adelante, que todavía hay diferencias sustanciales en las tasas de matriculación y de logro en toda la región, incluso en los países que han experimentado una baja en la tasa de la pobreza debido a los fuertes esfuerzos de redistribución por parte de los gobiernos que forman parte, en gran medida, del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), iniciada por Venezuela en 2003 (con el apoyo de Cuba, y posteriormente con la incorporación de Bolivia, Ecuador, Nicaragua, y los Países insulares del Caribe, Antigua, Barbuda, San Vicente y las Granadinas, y la Mancomunidad de Dominica). El ALBA se ve a sí misma como un bloque contra la hegemónica influencia de Estados Unidos en la zona. Defiende los valores en contra de la reinante agenda económica neoliberal que enfatiza en la mercantilización y privatización de todas las áreas de la sociedad, la reducción del papel del Estado en la prestación de servicios sociales básicos, las relaciones de competencia entre los países y el individualismo. Por el contrario, el ALBA aboga por

un mayor papel del Estado en la reorientación de los recursos a las regiones más necesitadas y a sus poblaciones dentro de un país, por las relaciones de integración y cooperación regional entre los países, y por la consagración de la soberanía nacional contra la injerencia externa en la región, no sólo de los Estados Unidos y Europa y de sus agencias de ayuda, sino también de organismos inter-gubernamentales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario. Los países que conforman el ALBA han tomado medidas para formar organismos de asistencia financiera y técnica alternativos (por ejemplo, el Banco del Sur) y acuerdos de seguridad mutua. La cooperación en la educación, por ejemplo, ha involucrado a Cuba en el envío de profesores a Venezuela y Nicaragua para asesorar sobre campañas de alfabetización, así como el envío de médicos a las clínicas de salud en los barrios pobres de las ciudades. Por su parte, Venezuela ha proporcionado, a bajo costo, petróleo subsidiado a Cuba y asistencia financiera sustancial a países como Argentina, para ayudarle en su recuperación del colapso económico de 2001-2002.

Cómo se han desarrollado los esfuerzos de reforma de la educación en los países políticamente más radicales, así como en los más moderados y conservadores, se examinará en la siguiente sección.

Educación y patrones de matrícula

Lo urbano-rural y las diferencias en los niveles de ingreso

A pesar del aumento en la matrícula de la escuela primaria desde 1990, en 2004 en todos los países, excepto en seis, la matrícula de inscripción para las edades entre seis y dieciocho estaba por debajo del 90%. En Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, entre el 25% y el 40% de los niños entre seis y dieciocho años de edad no estaban en la escuela.¹⁶ En la República Dominicana, Ecuador, El Salvador y Nicaragua, una cuarta parte de los estudiantes no lograban alcanzar el sexto grado.¹⁷ Al mismo tiempo, a pesar de una expansión más lenta de la educación superior desde el año 1990 con respecto a la de Europa, las tasas de matrícula para el año 2009 en Argentina (69%), Chile (59%), Uruguay (63%) y Venezuela (78%) se comparan favorablemente con las de Italia (66%), Portugal (62%),

Hungría (66%) y Rumania (64%).¹⁸ Las tasas de matrícula en Educación Superior son de 65% para la región de Europa Central y Oriental.

Los países que han tomado los pasos más importantes para disminuir la brecha en las tasas de asistencia de áreas rurales y urbanas son Brasil, Chile, Perú y Venezuela. Las tasas de asistencia rural están subiendo y ahora alcanzan el 90% de las de las zonas urbanas de estos países. (Nos centramos aquí en la educación secundaria debido a que las diferencias de la escuela primaria no son tan marcadas como en el siguiente nivel del sistema). Cinco países –El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y, sorprendentemente, Uruguay– tienen tasas de asistencia rural que llegan a ser un 20% menores en comparación con las zonas urbanas.¹⁹ La Figura 12.1 ilustra la asistencia secundaria y las tasas de culminación por diferencias urbanas y rurales. Sorprendentes son las disparidades en las tasas de culminación de acuerdo a la geografía. En cinco países –Guatemala, Honduras, Colombia, Nicaragua y El Salvador– las tasas de culminación de los estudiantes rurales son más de un 65% menor que las de sus contrapartes urbanas.

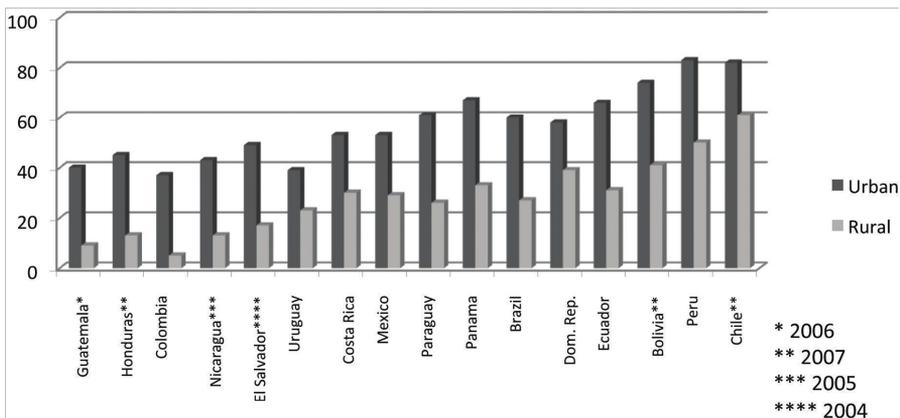


Figura: 12.1 Tasas de Culminación de Educación Secundaria en Áreas Rurales, 2008 (porcentajes) Fuente: CEPAL, Panorama Social del Latino América 2010 (Santiago de Chile: Autor,2010) Tabla 11.A-2

Además de las instalaciones inadecuadas y la distancia entre las escuelas y las comunidades, así como la necesidad de trabajo infantil en el hogar o en el campo, otra variable que afecta a la escuela en las tasas de culminación y en el rendimiento académico es la calidad de los docentes. Un estudio reciente realizado por Thomas Luschei en dos estados Mexicanos (en Aguascalientes y Sonora) encontró que los maestros con cualidades más fuertemente correlacionadas con los resultados de los estudiantes en los exámenes nacionales, eran más propensos a ser ubicados en las escuelas urbanas, especialmente aquellos con menores índice de pobreza.²⁰ Sin embargo, los datos de Luschei lo llevan a especular que fuertes incentivos positivos podrían llevar a los maestros de calidad más experimentados a servir en áreas rurales.²¹

A pesar de los grandes obstáculos del pasado para que las poblaciones rurales culminasen los diferentes niveles de escolaridad, se han producido avances espectaculares en los últimos treinta años. Como se observa en la Tabla 12.1, todavía queda mucho por hacer. Por ejemplo, a partir de 2006, la mayoría de la población rural en Guatemala tenía entre cero y cinco años de escolaridad, mientras que casi tres cuartas partes de la población urbana tenía entre seis y nueve años de escolaridad. Por otro lado, países como Brasil están disminuyendo la brecha rural-urbana. En 1990, alrededor del 20% de la población rural tenía entre seis y doce años de escolaridad, mientras que la mayoría de la población urbana tenía la misma cantidad de escolaridad. Para el año 2007, aunque las cifras de la población urbana habían conservado el incremento de seis a doce años de escolaridad,²² la población rural mostró significativos aumentos ya que la mayoría ahora tiene entre diez a doce años de escolaridad. (Éstos incrementos, como se sugirió anteriormente, reflejan políticas sociales y económicas progresistas que benefician a las poblaciones de menores ingresos con destino de transferencias de fondos y servicios para las familias que envían a sus hijos a la escuela).

Con respecto a cómo influyen los niveles de ingresos en el logro educativo en el nivel secundario, la Figura 12.2 muestra que las tasas de culminación para los estudiantes de bajos ingresos (Quintil 1) son 84% inferiores a la de sus homólogos de altos ingresos (Quintil 5). Sin embargo, con la excepción de Guatemala, Honduras y Nicaragua, el ingreso parece tener

un impacto menor en las tasas de asistencia. Este desconcertante hallazgo requiere de más estudio.²³

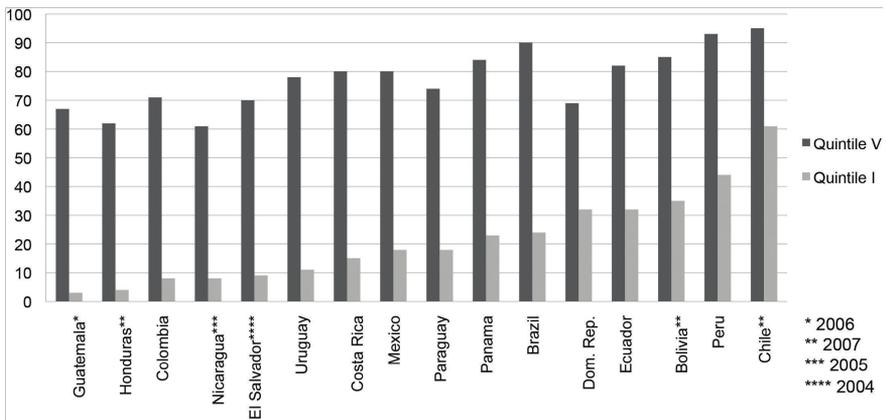


Figura 12.2. Tazas de Culminación de Educación Secundaria por Niveles de Ingreso, 2008 (porcentajes).

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2010 (Santiago, Chile: autor, 2010) Tabla 11.A-2

País	Año	AÑOS DE ESCOLARIDAD EN ÁREAS RURALES				AÑOS DE ESCOLARIDAD EN ÁREAS URBANAS			
		0-5	6-9	10-12	>12	0-5	6-9	10-12	>12
Bolivia	1997	48.3	34.9	15.3	1.5	11.9	31.1	44.4	12.6
	2007	16.3	37.6	40.3	5.9	5.0	22.4	50.1	22.4
Brasil	1979	86.8	9.7	1.9	1.6	48.2	34.6	14.1	3.1
	2007	35.0	42.2	21.9	1.0	13.1	38.4	41.3	7.2
Chile	1990	16.6	57.1	22.4	3.9	5.7	33.2	45.4	15.8
	2006	3.3	38.3	51.8	6.5	1.3	26.5	53.0	19.2
Cuba	2002	3.9	54.1	29.8	12.2	1.4	36.2	39.3	23.1
	2007	1.7	29.6	52.5	16.2	0.6	21.4	52.4	25.6
Rep. Dominicana	2000	37.4	38.7	20.4	3.5	13.1	35.5	37.1	14.3
	2007	16.4	38.7	36.3	8.6	8.0	31.0	45.0	16.0

El Salvador	1995	60.4	31.2	7.3	1.1	20.6	41.4	28.8	9.2
	2004	38.9	44.9	14.8	1.4	14.8	40.5	32.4	12.3
Guatemala	1989	75.9	21.8	2.1	0.2	33.9	42.6	19.2	4.3
	2006	55.2	37.4	7.1	0.3	23.0	46.4	25.3	5.4
Honduras	1990	57.6	39.8	2.3	0.3	24.1	55.7	15.3	5.0
	2007	32.6	56.2	10.5	0.8	11.2	50.2	29.7	8.9
México	1989	31.4	59.2	7.7	1.7	8.3	60.5	22.1	9.1
	2006	11.5	57.6	27.0	3.9	3.5	45.2	34.1	17.2
Nicaragua	1993	68.9	26.5	4.3	0.3	24.6	53.8	19.5	2.1
	2005	49.3	39.5	9.9	1.3	14.7	46.4	29.9	9.0
Panamá	1979	20.5	61.3	16.2	1.9	6.3	49.1	35.5	9.1
	2007	13.6	49.7	30.1	606	2.1	34.1	45.5	18.3
Perú	1999	25.1	49.0	22.7	3.2	3.4	32.9	49.6	14.1
	2003	19.9	47.5	26.5	6.1	3.9	25.8	47.8	22.5

Tabla 12.1. Años de Escolaridad en Áreas Urbanas Rurales 1979-2007 (porcentajes de población entre 15 y 24 años de edad). Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2008 (Santiago, Chile: Autor, 2008) Tabla 25

Género

Hay diferencias de género en los niveles de alfabetización y consecución de estudios, pero con los años las mujeres han tenido incrementos sustanciales, especialmente en comparación con las mujeres de otras regiones del mundo. Por ejemplo, en 1994, las cifras de analfabetismo estimadas para los países en desarrollo eran de 32.8% en general y 42.0% para las mujeres, mientras que las cifras correspondientes a América Latina fueron de 15.7% en general y 17.2% para las mjerres.²⁴ En 2009, la tasa de analfabetismo fue de 8.9% en total, con 9.6% para las mujeres. Aunque todavía hay una brecha de género en las tasas de alfabetización, la diferencia se está reduciendo sustancialmente, salvo cuando, como veremos más adelante, la clase, la etnia y la geografía se toman en cuenta.

A partir de 1980, la tasa de aumento de la matrícula femenina en los tres niveles de educación se ha desacelerado en las regiones en desarrollo, incluida América Latina. En la década de 1990, no hubo casi ningún aumento en

las tasas de matrícula debido a las políticas de reducción promovidas por la agenda neoliberal, con el fin de resolver la crisis de la deuda económica: 46% a nivel primario, el 43% en el nivel secundario, y 40% en el nivel terciario.

Por el contrario (y de manera sorprendente), las tasas de matrícula de las mujeres en América Latina, a principios del siglo XXI, estaban a la par con las de los países “desarrollados”: 48% en el nivel primario, 52% en el nivel secundario, y 51% en el nivel terciario.²⁵ (Para una mayor discusión, véase el capítulo 7 de este libro). Desde 2008, las mujeres superan a los hombres en las tasas de matrícula en el nivel de educación secundaria, y también con respecto a la culminación: 55% de las mujeres en comparación con 49% de los hombres. En Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela, las mujeres constituyen el 50% o más de los estudiantes de educación superior.²⁶

En América Latina, a pesar del aumento en el acceso a la educación y la reducción de la diferencia porcentual en el analfabetismo por sexo, todavía había aproximadamente veinte millones de mujeres analfabetas en la región en 2009.²⁷ Cuando los efectos combinados de la clase social, la región y el género se toman en cuenta, las tasas de analfabetismo más altas se encuentran entre las mujeres pobres que viven en zonas rurales.²⁸ Las diferencias de género en cuanto a los logros de alfabetización, se tornan más agudas cuando se toma en cuenta el origen étnico. No es raro encontrar tasas de analfabetismo superiores a dos tercios-tres cuartos para las mujeres indígenas que viven en zonas rurales.

Raza

Las poblaciones indígenas o los “pueblos originarios” y las minorías étnicas (especialmente los afro-brasileños) son las poblaciones más discriminadas con respecto al acceso a los servicios educativos, por dos razones. En primer lugar, éstas se encuentran comúnmente en las regiones más pobres y subdesarrolladas de sus países y, en segundo lugar, el idioma de la instrucción, hasta las recientes iniciativas de reforma, era invariablemente el Español (Portugués en Brasil). Incluso cuando se hacen esfuerzos para comenzar la instrucción en las lenguas maternas durante el primer o segundo

año de escolarización, el español (o el portugués) se convierte en el idioma de la instrucción a medida que cada uno progresa a en el sistema educativo. Los países con las mayores poblaciones indígenas –Bolivia y Guatemala– tienden a tener la tasa más alta de analfabetismo y las tasas más bajas de asistencia escolar y de culminación (véase el cuadro 12.2). Este también es el caso de Brasil, con un gran número de descendientes de antiguos esclavos africanos que habitan la pobre región noreste. En Brasil, las tasas de culminación de niños Afro-latinos alcanza el 84% de las de sus pares a nivel de secundaria superior. Aunque esto no es lo ideal, las iniciativas del Partido de los Trabajadores del presidente Luiz Inácio Lula Da Silva ayudó a aumentar las tasas de asistencia de los Afro-latinos a la universidad.

Diferencias más dramáticas se encuentran en las poblaciones indígenas y de ascendencia africana en Centroamérica y en varios países de América del Sur: en Panamá, por ejemplo, sólo el 12% de los estudiantes con raíces Afro completan la secundaria superior en comparación con el 60% de los estudiantes de raíces no africanas. En Guatemala, el Pueblo Maya K'ekchi' tiene un promedio 1.8 años de escolaridad y 6.7 años en el caso de los hispanoparlantes. En Bolivia, las poblaciones que hablan Quechua y Amayra acumulan cuatro y dos años menos de escolaridad, respectivamente, que aquellos que son hispanoparlantes.²⁹ En Paraguay, en el 2008, 25% de los estudiantes indígenas estaban completando la educación secundaria en comparación con el 62% de los estudiantes no indígenas. Resultados similares se encontraron en Ecuador –31 y 59 %– aunque es significativo el cada vez más favorable resultado de las políticas gubernamentales progresistas de los últimos años. Las tasas de analfabetismo son 40%, 70% y 87% más altas que las de los grupos no indígenas en Guatemala, Bolivia y Panamá, respectivamente.

Estos datos ponen de relieve la dificultad de implementar iniciativas de reforma en educación bilingüe –interétnica en los países con grandes poblaciones indígenas. En Perú, por ejemplo, la legislación de 2003 fomenta la educación bilingüe e intercultural, vinculada a los esfuerzos por promover una sociedad más igualitaria y democrática. Pero tales bienintencionadas iniciativas se enfrentan a realidades históricas y contextuales de racismo aún profundamente arraigadas, que conducen a un énfasis en que las poblaciones

indígenas aprendan español, pero no en que los hispanohablantes aprendan idiomas indígenas. Los esfuerzos en el lenguaje intercultural tienden a tener lugar en las escuelas rurales, pero no en las urbanas. Cuando las poblaciones indígenas son valorizadas en los libros de texto y en las actividades extracurriculares de la escuela, la imagen es la de una versión romántica de pintorescos pueblos y de “Indios en su lugar”, en contraposición a una movilidad de migrantes que arriban a las ciudades. La discriminación expresada previamente en términos étnico-raciales, ahora se enmascara como diferencias básicas en la cultura, con una transición de los indios al estatus de Mestizos, vistos como carentes de un capital cultural y social adecuado.³⁰

Tabla 12.2. Tasas de Culminación de Educación Primaria y Secundaria por raza 2008

País	EDUCACIÓN PRIMARIA CULMINADA		SECUNDARIA BAJA CULMINADA		SECUNDARIA SUPERIOR CULMINADA	
	Indígenas o Afrodescendientes	No Indígenas o Afrodescendientes	Indígenas o Afrodescendientes	No Indígenas o Afrodescendientes	Indígenas o Afrodescendientes	No Indígenas o Afrodescendientes
Bolivia ^a	90	95	76	88	55	71
Brasil	93	95	74	78	47	56
Ecuador	89	95	47	73	31	59
El Salvador ^b	74	78	60	57	37	36
Guatemala ^c	49	71	19	44	13	33
Nicaragua ^d	58	71	34	44	21	32
Panamá	73	97	36	79	12	60
Paraguay	82	93	62	77	40	56

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2010 (Santiago, Chile: Autor, 2010)
Tabla II,1 a 2007 b 2004 c 2006 d 2005

La educación, la crisis de la deuda y la agenda neoliberal

Las distorsionadas políticas económicas aplicadas por los países de la región, reflejan la resaca de la crisis de la deuda de la década de 1980, referida a menudo como la “década perdida” del desarrollo. La expansión económica,

que había experimentado altas tasas desde 1950 hasta 1970, se desaceleró considerablemente en los años 1980 y 1990. En la década de 1960, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB para las economías de América Latina fue de 5.7%. En la década de 1970, la tasa de crecimiento fue del 5.6%, a pesar de las dificultades causadas por la crisis del petróleo. Por la década de 1980, la tasa media de crecimiento anual del PIB para los países de América Latina bajó a 1.3%.³¹ El producto nacional bruto cayó y eso se tradujo en una disminución del ingreso per cápita para la mayoría de los latinoamericanos. En promedio, en América Latina los ingresos per cápita cayeron un 9%.

En respuesta a una crisis económica cada vez más profunda, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos adoptaron políticas de estabilización y ajuste económico fiscales neoliberales, promovidas por organismos donantes internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. El término neoliberal deriva de las teorías económicas neoclásicas expuestas por estos organismos y sus consultores. Dichas teorías se basan en el trabajo de los economistas clásicos Adam Smith y David Ricardo, quienes creían que el papel del Estado consistía en establecer las condiciones por las que el libre juego del mercado, las leyes de la oferta y la demanda, y el libre comercio basado en ventajas competitivas, inevitablemente redundarían en el beneficio de todos. Las políticas gubernamentales basadas en estas nociones, han llevado a una drástica reducción de la función del Estado en el gasto social, la desregulación de la economía, y la liberalización de las políticas de importación. La contraparte educativa de estas políticas ha incluido medidas para descentralizar y privatizar los sistemas escolares públicos.

Aunque las políticas neoliberales están diseñadas para reducir el déficit fiscal y la deuda externa de un país mientras se controla la inflación, ellas también han contribuido a la profundización de la pobreza en la región. En muchos países, la red de seguridad social proporcionada por los servicios subsidiados por el gobierno en materia de salud, educación y otros servicios básicos, fue eliminada. En consecuencia, las diferencias de clases sociales se intensificaron. Las pérdidas de ingresos no sólo afectaron gravemente a los más pobres de los pobres: el 50% de los hogares ubicados en la mitad de la escala perdió entre 3% y 10% de sus ingresos.³² En consecuencia, la estructura de clase en América Latina se hizo más polarizada, con sectores de ricos

y pobres separados por una brecha cada vez más amplia. Lo mismo ocurrió en México, Chile y Argentina, países que habían servido como modelos de ajuste estructural para otros países en la región.

Con la crisis económica, todas las naciones de América Latina experimentaron disminuciones en los gastos en educación en términos de producto nacional bruto y gasto gubernamental total. Bajo el neoliberalismo, las mejoras significativas en el gasto en educación durante los años 1960 y 1970, fueron efectivamente negados por los drásticos recortes de gastos en educación. En promedio, el gasto per cápita no ponderado para la educación en América Latina, se incrementó en un 4.29% por año entre 1975 y 1980, mientras que se redujo un 6.14% entre 1980 y 1985. Según Fernando Reimers, “El progreso en el financiamiento educativo que se hizo en los años setenta fue deshecho en los años ochenta”.³³

Los recortes en el gasto en educación en América Latina, afectaron sustancialmente los gastos recurrentes como la compra de material didáctico y el mantenimiento de los edificios escolares. Por otra parte, los recortes en el gasto educativo afectaron directamente los salarios de los maestros, que disminuyeron drásticamente en una serie de países, como El Salvador que experimentó una caída de los salarios en 68%.³⁴ La disminución de gastos, las pedagogías y los planes de estudio obsoletos, y el restringido acceso, contribuyeron a la disminución general de la calidad de la educación.

A medida que la crisis de la deuda empeoró y se hizo evidente para los ministerios de educación que en el futuro el financiamiento sería limitado, muchos ministerios comenzaron a buscar otros medios de apoyo financiero. Entre las principales opciones estaba la privatización y la descentralización. Estas dos políticas son los métodos predilectos para mejorar la eficiencia educativa, comúnmente patrocinados por los organismos internacionales de donación como el Banco Mundial y el FMI. Las agencias de donación Internacional proporcionaron apoyo financiero esencial para muchos países latinoamericanos en los años 1980 y 1990.

En consecuencia, los ministerios de educación fueron, en cierta medida, obligados a suscribirse a las políticas de la agencia donante. Como resultado, “[los organismos donantes] abogaron por una disminución en la participación del gobierno en el proceso de la educación, un aumento en el papel del

sector privado, y una mayor aplicación de los principios del mercado para la organización de los sistemas educativos del Tercer Mundo”.

Cabe señalar que desde finales de 1990, los gastos en educación han ido una vez más en aumento. Sin embargo, el panorama general de financiamiento para América Latina, es más complicado por el hecho de que el aumento de los gastos en educación como porcentaje del PIB, no es suficiente para satisfacer las crecientes demandas de la educación, debido a la distribución de la edad en la población de América Latina. Dado el número desproporcionadamente grande de los niños en edad escolar, los países de la región tendrían que invertir un mayor porcentaje del PIB para alcanzar niveles adecuados de gasto en educación por niño. Además, para lograr una fuerza de trabajo con un nivel de educación adecuado para los países con ingresos comparables, se requeriría una inversión adicional de 0.5% por año durante veinticinco años.³⁶ El logro de estos objetivos es muy problemático a la luz de las políticas económicas de una serie de países —pero no de todos, como se verá más adelante— que han reducido el gasto social y han distribuido de manera desigual los beneficios del crecimiento económico en los segmentos más ricos de las sociedades latinoamericanas.

Una pregunta clave aquí es quién se está beneficiando de las políticas neoliberales y de la educación, promovidas, si no impuestas, por las agencias internacionales de asistencia financiera y técnica. En una breve revisión de las principales iniciativas para privatizar y descentralizar los sistemas educativos en América Latina, así como en otros lugares, se argumenta que estas reformas han beneficiado principalmente a los ricos y poderosos.

Privatización

La privatización ha tomado una variedad de formas, incluyendo el cobro de tarifas de usuario en escuelas públicas que antes eran gratuitas. A medida que el sector de la educación se volcó hacia los intereses privados para financiar los esfuerzos educativos, la planificación de políticas cambió para acomodarse a los inversores privados. Paralelo al deseo de los ministerios de educación de adaptarse a lo privado, estaba su necesidad de crear sistemas de escuelas autosuficientes. Esto no significa que los ministerios de educación

abandonaran el financiamiento y el apoyo a la educación pública. Más bien, los ministerios de educación permitieron el desarrollo acelerado y la acreditación de las instituciones privadas (educación primaria, secundaria y superior). Un número de Estados, sobre todo Chile, subvencionan también a las escuelas privadas y/o proporcionan créditos fiscales a los padres que optan por el sistema de escuelas públicas. Las instituciones privadas selectivas de alta calidad son atractivas para los estudiantes de ingresos medios y altos, ya que ofrecen clases más pequeñas, mejores instalaciones y una atmósfera general que es más propicia para el aprendizaje. En el nivel universitario, las instituciones privadas son vistas como menos politizadas y por lo tanto no propensas a las manifestaciones estudiantiles que interrumpen las clases o cancelan un semestre/año académico.

Muchas escuelas privadas, especialmente las con fines de lucro, son todo lo contrario. Caracterizadas por aulas llenas de gente, instalaciones inadecuadas, maestros mal pagados y sobrecargados de trabajo, y baja calidad en la instrucción. Como los estudiantes de bajos ingresos tienden a asistir a estas escuelas, a un alto costo para sus familias, se les ofrece una educación de segunda clase que difícilmente les abrirá oportunidades en el nivel superior.

En el nivel terciario de la educación, las universidades públicas de muchos países se enfrentan a una demanda ampliada por el creciente número de graduados de la escuela secundaria, y a una insuficiencia de fondos estatales. Las universidades públicas, por tanto, han recurrido, como último recurso, al cobro de matrícula y a otros cargos que a menudo son los mismos que se aplican en las universidades privadas de élite. Este es el caso de Brasil, a pesar de que los gobiernos progresistas del Partido de los Trabajadores de Luis Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, han incrementado el número de instituciones públicas.

En Argentina, que tiene menos estudiantes de universidades privadas (20%) que cualquier otro gran Estado en la región, se cobra matrícula a nivel de postgrado y en cursos especializados. (A nivel de pregrado, el acceso es a la vez abierto y libre).³⁷ Lo mismo es válido para otros países de izquierda, como Nicaragua, que ha tratado de eliminar las barreras a la educación superior para las poblaciones antes marginadas.

En 2011, se le dio una considerable cobertura de prensa a las protestas estudiantiles y profesoras en Colombia que detuvieron las propuestas de ley que habrían favorecido la privatización de la educación superior. En Chile, en 2010, una serie de protestas de estudiantes de la escuela secundaria paralizaron el sistema educativo por lo que ellos consideraban una educación deshumanizada. Importantes manifestaciones estudiantiles estallaron; sus preocupaciones continuaron en el 2011 con demostraciones de amplio despliegue, ocupaciones de edificios por parte de estudiantes universitarios y profesores, acompañados por los maestros, los sindicatos y otros grupos descontentos por el modelo económico neoliberal que se mantuvo arraigado, incluso después de la caída del dictador Augusto Pinochet en 1990.

Los estudiantes protestaban por el alto costo de la matrícula, la falta de financiamiento público para la educación, y por los valores del propio modelo económico que los había llevado al sistema de educación más privatizado en América Latina. Decenas de miles se unieron en demostraciones públicas. El gobierno conservador recién instalado de Sebastián Piñera, ofreció concesiones sustanciales. Éstas incluían un aumento 4 mil millones de dólares americanos en el presupuesto educativo durante los siguientes cuatro a seis años, un mayor acceso a la educación preescolar, y reformas en la formación y certificación docente, así como en la administración de las escuelas públicas locales. En el nivel universitario, Piñera ofreció aumentar “el financiamiento de las universidades públicas, para facilitar las condiciones de pago de los deudores pendientes, bajar la tasa de interés de los préstamos para la educación y dar becas completas para el 40% de los estudiantes más pobres”.³⁸

Los estudiantes, sin embargo, encontraron estas ofertas inaceptables, ya que se basaban en un paradigma que dependía de estudiantes que pagaban altas tarifas de matrícula, en lugar de una oferta estatal pública y gratuita para una educación superior accesible a todos. Para los estudiantes, el aumento de los ingresos del Estado debía financiar los costos de la educación pública, lo que requeriría una reforma del sistema tributario. Según Andrés Bernasconi, “sólo ajustes al sistema educativo no sería suficiente. Ellos quieren transformar lo que ven como ‘el libre mercado de Chile’, y la educación neoliberal –como un medio para cambiar el libre mercado chileno, y el modelo neoliberal de desarrollo”.³⁹ Entonces, el gobierno retiró su oferta y

dejo la resolución de la problemática planteada al Congreso chileno, donde las demandas estudiantiles se han estancado, si no muerto.

A un nivel muy general, se plantea la cuestión de cuál es el impacto de la aplicación de un modelo de mercado que supone la elección y la subvención estatal de la educación privada, en la calidad y la equidad del sistema educativo. Esta pregunta se refiere no sólo a América Latina, sino a todas las regiones del mundo en América Latina.⁴⁰ Cuando los padres de clase media dejan el sistema escolar público, los defensores más ardientes de la calidad de las escuelas desaparecen. Las clases más bajas, a pesar de que constituyen la mayoría de la población, carecen de la influencia política y económica necesaria para promover la calidad en el sistema de escuelas públicas. Sin el apoyo de la clase media, y frente a la disminución del financiamiento, muchos sistemas escolares públicos han caído en decadencia. Tanto la calidad educativa como las instalaciones se han deteriorado de manera significativa. Estos problemas se ven agravados por la descentralización de los sistemas educativos nacionales.

Descentralización

La descentralización es otra opción proseguida por los ministerios de educación en respuesta a las crisis financieras de los últimos años. También concuerda con los esfuerzos para fortalecer la sociedad civil en los países que experimentan una transición hacia la democracia tras la caída de regímenes autoritarios. A diferencia del sistema escolar de EE.UU. altamente descentralizado, en la mayoría de los Países de América Latina un ministerio de educación fuertemente centralizado ha controlado todas las decisiones presupuestarias y curriculares.

La decisión de descentralizar, aunque popular en ciertos países, ha sido motivo de controversia. Muchos países han tomado medidas para descentralizar sus sistemas educativos, modificando muchas de las responsabilidades de planificación financiera y curricular, así como las decisiones sobre el personal a nivel de las escuelas provinciales, departamentales, municipales e incluso locales (como en Nicaragua, entre 1993 y 2006). Ejemplos destacados de países que han implementado una política nacional de

descentralización son Colombia (1968 y 1986), Argentina (1976), México (1978) y Chile (1981).⁴¹ A las más pequeñas unidades político-territoriales se les han dado responsabilidades significativas en el financiamiento de las escuelas locales. La idea es que las escuelas consideradas superiores en calidad y servicios, atraigan a más estudiantes y, de ese modo, aumenten su capacidad de financiamiento. El Estado subvenciona parcialmente la educación, pero las unidades político-territoriales locales son las responsables de pagar el saldo. Por ejemplo, el gobierno chileno subsidia aproximadamente el 50% de los costos en educación en los niveles de pre-primaria y primaria (grados uno y dos), y la educación secundaria básica y los niveles superiores de la educación secundaria técnica, con más o menos el 60%.⁴²

Los sistemas descentralizados pueden tener éxito en áreas urbanas y suburbanas ricas en recursos, pero presentan serios problemas en los municipios de clase baja y en zonas rurales. Estas áreas no cuentan con los recursos necesarios para compensar los costos educativos no cubiertos por subsidios del gobierno. Tampoco tienen los mismos recursos para tomar decisiones basadas en información con respecto a los mecanismos de mercado y a los incentivos de contención de costos introducidos por el gobierno como nuevas prácticas educativas.⁴³ Tanto la privatización como la descentralización exacerbaban las desigualdades socioeconómicas preexistentes en el sistema educativo. Aunque las élites siguen beneficiándose de una educación de calidad, los sectores marginados de la población son víctimas desproporcionadas de la creciente crisis educativa. Los resultados de las pruebas estandarizadas nacionales en países como Chile, son considerados por conocedores observadores como un sustituto directo de la clase social, ya que los alumnos de las escuelas privadas urbanas tienden a obtener notas más altas que los estudiantes de las escuelas rurales públicas.

La descentralización también se refiere a las iniciativas del gobierno para establecer consejos escolares que implican, en algunos casos, aportes sustanciales de los padres y de la comunidad en las decisiones que afectan al personal docente, la contratación y el despido, los presupuestos escolares, los planes de estudios y las actividades extracurriculares. La eficacia de la descentralización en el nivel escolar depende del conocimiento y de las habilidades que poseen los padres y los miembros de la comunidad (a

menudo un reflejo de la clase social); una clara delimitación de las responsabilidades que implica 1) voluntad de los maestros y directores para otorgarle tareas importantes a los miembros que pertenecen a la escuela, mientras que 2) se protege la autoridad profesional y la autonomía de los profesores dentro de sus áreas de competencia.

A nivel del sistema, para que la descentralización sea realmente eficaz, debe implicar un exitoso equilibrio de las iniciativas fiscales y curriculares. Las políticas del pasado, a nuestra manera de ver, tuvieron una orientación equivocada: destacaron la desregulación financiera con un endurecimiento en las regulaciones del plan de estudios que involucraba el prevailecimiento de exámenes nacionales que determinan lo que se iba a enseñar. En cambio, hemos encontrado que, generalmente, los profesores en América Latina prefieren un financiamiento público centralizado que garantice una distribución equitativa de los recursos de la educación para todas las áreas del país, con una política curricular más descentralizada con el fin de reflejar las realidades locales.

Las políticas educativas que responden a lo local son más propensas a ser alcanzadas, en la medida en que los movimientos de base y la sociedad civil ejercen presión a las autoridades centrales para adoptar políticas contrarias a las fuertes corrientes internacionales, así como nacionales, que hacen énfasis en pruebas estandarizadas. (Este tipo de pruebas son consideradas el indicador más importante de lo bien que un sistema educativo se está desempeñando –un supuesto frecuente con el que no estamos de acuerdo). Los movimientos sociales que protestan contra estas presiones externas de arriba hacia abajo –informados por las agendas educativas neoliberales y económicamente neoconservadoras– en muchos casos se inspiran en la filosofía y pedagogía del educador brasileño Paulo Freire, sin duda uno de los intelectuales públicos más importantes de la segunda mitad del siglo XX.

Educación popular y otras innovaciones

A diferencia de los programas de educación patrocinados por el Estado, hay una serie de programas educativos de base en América Latina que forman parte de un movimiento de “educación popular”. Aunque limitados

en recursos y de alcance reducido, estos programas son, sin embargo, importantes, ya que ofrecen un modelo alternativo de educación que permite el empoderamiento de los individuos y de las comunidades para solicitar y exigir a los gobiernos nacionales servicios y recursos para el desarrollo social que deberían ser del derecho de todos los ciudadanos de un país.

Desde la década de 1960, los programas de educación no formal y popular, inspirados por la creciente y consciente filosofía crítica y por la pedagogía del fallecido educador brasileño Paulo Freire, han sido una alternativa importante para el sector de la educación formal. La educación No Formal supone una experiencia educativa que se produce fuera de la esfera de la educación estándar. La Educación Popular, un subconjunto de la educación no formal, se distingue por sus características pedagógicas y políticas.⁴⁴

Pedagógicamente, los programas de educación popular enfatizan en situaciones de aprendizaje no jerárquicas, en las que los profesores y los estudiantes participan en un diálogo, y el conocimiento de los alumnos se incorpora al contenido de la instrucción. Según Carlos Alberto Torres, “la educación aparece como el acto de conocer más que una simple transmisión de conocimiento o del bagaje cultural de la sociedad”.⁴⁵ En lo político, los programas de la educación popular tienden a estar orientados a satisfacer las necesidades especiales de los sectores marginados de la sociedad (mujeres, desempleados, campesinos y grupos indígenas). Estos sectores han jugado un papel importante en la facilitación del desarrollo de estrategias colectivas de supervivencia para enfrentar las crisis económicas de las últimas dos décadas en la región. Además, el objetivo final de muchos programas de educación popular no es sólo la adaptación o la supervivencia de las poblaciones en apuros, sino un cambio social radical que conduzca a sociedades más justas.⁴⁶ Un ejemplo de la educación popular es REPEM (Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina y el Caribe), con sede en Montevideo. La ONG enlaza a más de 100 organizaciones a nivel mundial, regional y nacional. Sirve como un centro de coordinación, un punto de partida para la investigación, la difusión de información y la promoción en favor de las mujeres de bajos ingresos con poca educación formal. Una meta importante de REPEM es satisfacer las demandas de las mujeres para obtener mayor

igualdad y oportunidades, y la posibilidad de participar activamente en la formulación de estrategias alternativas de cambio social.

Aunque los programas de educación popular son generalmente eficaces a nivel comunitario, a menudo no logran un cambio al nivel de la política gubernamental. Las políticas neoliberales aplicadas por los gobiernos, por ejemplo, ven con frecuencia los programas de Educación Popular como sustitutos de esfuerzos nacionales. De interés para los que trabajan en la alfabetización, en la educación básica de adultos, y en diversas formas de educación popular, es que en los últimos años el Estado ha comenzado a disminuir el financiamiento para este tipo de programas. Los sistemas escolares nacionales están centrando cada vez más sus esfuerzos de alfabetización en los niños en edad escolar o en adultos de menos de treinta y cinco años de edad. Una razón para esta tendencia es que el Banco Mundial, la mayor fuente de financiación externa para las iniciativas de cambio educativo, asigna menos del 2% de su presupuesto a los programas de alfabetización y, en los últimos años, han prevalecido los préstamos cuyos destinatarios son las poblaciones más jóvenes.⁴⁷

Otra innovación que se lleva a cabo en América Latina es el Bachillerato Internacional (BI). El BI es un currículo riguroso de reconocimiento internacional que desarrolla en los estudiantes un enfoque crítico de resolución de problemas para el estudio de los aspectos mundiales de una manera holística, y que se extiende desde los primeros años de a través de un diploma de secundaria. En la actualidad hay 330 colegios del BI y 283 de Diploma BI con programas acreditados en los países latinoamericanos. Los países en los que el BI tiene el mayor impacto son México (con 89 escuelas BI), Ecuador (51), Argentina (49), Perú (27), Colombia (26), y Chile (25).

Colaboración Estado-sociedad civil

Hay, sin embargo, ejemplos de ambiciosas innovaciones educativas patrocinadas por el Estado que benefician a las poblaciones tradicionalmente marginadas. Un ejemplo es Fe y Alegría. Esta organización no gubernamental venezolana comenzó en 1955 con la educación de 100 niños en un ambiente educativo muy reducido. Para el 2001, el programa se había

ampliado a catorce países con más de un millón de estudiantes en programas de educación formal y no formal, con más de treinta y tres mil profesores y personal administrativo. Según Reimers, la misión de Fe y Alegría es “proporcionar una educación de calidad a los pobres como se expresa en su lema ‘Donde termina la carretera de asfalto, donde no hay agua, electricidad o servicios, comienza Fe y Alegría.’”⁴⁸ Reimers afirma que los programas innovadores como Fe y Alegría, por lo general no son acogidos por los ministerios de educación de América Latina hasta que son probados por ellos mismos.⁴⁹ Fe y Alegría fue inicialmente financiado con fondos privados, pero progresivamente logró asegurar un considerable financiamiento público en la mayoría de los casos.

Innovaciones patrocinadas por el Estado

Un gran ejemplo de innovación patrocinada por el estado es La Escuela Nueva (New School) en Colombia, que está diseñada para satisfacer las necesidades especiales de las escuelas y comunidades rurales, mediante la creación de un plan de estudios que enfatiza en las necesidades y los valores comunitarios. La reforma de La Escuela Nueva fomenta activamente una fuerte relación entre las escuelas y las comunidades, y una política de calendario escolar flexible que se adapta a los ciclos de producción agrícola local. Uno de los objetivos de La Escuela Nueva es enseñar valores cívicos mediante el fomento de la participación de los estudiantes y los padres en decisiones importantes relativas a la política educativa local. El énfasis que La Escuela Nueva se centra en la participación y en la toma de decisiones acordes con la filosofía constructivista centrada en el niño que enmarca el programa.

La eficacia de esta reforma educativa puede explicar por qué Colombia fue el único país en el estudio de 1997 de la UNESCO sobre el logro académico, en el que los escolares del tercer grado rural superaron a sus contrapartes urbanas en las pruebas de lenguaje estandarizado y, con la excepción de los estudiantes de las grandes ciudades del país, a sus contrapartes urbanas en las pruebas de matemáticas estandarizadas. Los estudiantes de La Nueva Escuela también han mostrado fuertes valores democráticos en

diversas mediciones relacionadas con el conocimiento cívico, habilidades y disposiciones actitudinales.

Como señala Alfredo Sarmiento Gómez, “La Nueva Escuela se ha consolidado como un marco para resolver... [los problemas de escolarización rural] de una manera económicamente sostenible y pedagógicamente cualificada”.⁵⁰ Entre su creación en 1989 y la mitad de 1990, el programa se amplió de ocho mil a más de veinte mil escuelas, alcanzando aproximadamente el 40% de los niños de las escuelas rurales.

Aunque ampliamente admirada y emulada, los intentos de replicar La Escuela Nueva sin adaptaciones significativas a las circunstancias locales, han demostrado ser problemáticos, incluso dentro de la propia Colombia. Una clave para el éxito de esta reforma, y otras, es la preparación de los profesores y, como Henry Levin ha señalado, la vigilancia constante, la resolución de problemas y los ajustes pertinentes.⁵¹ Vicky Colbert, una de las fundadoras del Movimiento de La Escuela Nueva y ex-viceministra de educación, se desencantó un poco por la forma en que (en el tiempo) el proyecto se convirtió en algo excesivamente burocratizado bajo el control centralizado del Ministerio. Ella dejó el gobierno para formar, en 1987, su propia fundación privada (La Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente) con el fin de difundir los principios rectores de la reforma para los grupos de base que debían ser los iniciadores de las mejoras en su escuelas.⁵²

Cualesquiera sean las limitaciones que el Programa La Nueva Escuela pueda tener, sus características positivas resuenan con las de un modelo ideal de lo que los países latinoamericanos tienen que hacer para lograr una educación más equitativa para todos. Una revisión de las investigaciones pertinentes de América Latina y otras regiones, sugiere que existen algunas iniciativas de política general que contribuirían a una mayor igualdad de oportunidades educativas y mayores resultados equitativos para las poblaciones más marginadas y desfavorecidas.

Las reformas recomendadas incluyen: una educación preescolar de calidad, programas de primera infancia con servicios de nutrición y de salud suplementarios; una infraestructura escolar más adecuada, para que los niños pobres, rurales e indígenas tengan los mismos servicios (escuelas, pupitres y sillas, electricidad, agua corriente y baños) que disfrutaban su pares

más aventajados de las escuelas urbanas y privadas; un calendario académico flexible, sensible al contexto socioeconómico de las escuelas en diferentes regiones de un país; un suministro suficiente de libros de texto y de sensibilidad cultural, así como materiales curriculares de relevancia social en los idiomas apropiados; guías docentes adaptadas a los planes de estudio transformados; pedagogías más activas centradas en el estudiante, que impliquen un trabajo colaborativo, así como una atención personalizada a cada niño; una mejora significativa de los programas y las oportunidades de desarrollo profesional para profesores en pasantía docente y en servicio; pago de incentivos para los maestros que trabajan en condiciones difíciles (como se señaló anteriormente en el estudio Luschei) y, en general, una remuneración más adecuada y el reconocimiento social de la importancia de la enseñanza, y, sobre todo, una mayor participación de los maestros, los padres, y las comunidades en el diseño de programas de educación que satisfagan las necesidades definidas por ellos mismos. Un último conjunto de iniciativas políticas se relacionan con el apoyo a los ingresos de la familia, los pagos por la asistencia escolar y la culminación.

La última iniciativa es particularmente importante a la luz de la extensa pobreza en la región, donde a menudo se da una disyuntiva entre los ingresos derivados de los trabajos de los niños y la asistencia escolar, con la problemática promesa de futuras mayores ganancias para una familia. Los mayores programas que implican la transferencia de dinero en efectivo para las familias necesitadas, se encuentran en Brasil, donde habían planes para llegar a 11.4 millones de familias en el 2006 (once millones de familias y 40 millones de personas), con incentivos monetarios para que sus hijos completasen la educación básica. En México, un programa similar, alcanza a veinte millones de personas. Una rigurosa evaluación del programa reveló que los niños de las escuelas que reciben fondos de transferencia que incluyen dinero para alimentos básicos (como arroz y frijoles) y útiles escolares, eran más saludables y permanecían en la escuela más tiempo que los otros niños del grupo de control.⁵³ Según Laurence Wolff y Claudia De Moura Castro, el Programa Progreso en México ha incrementado tasas de matriculación en las escuelas secundarias de primer ciclo en las zonas rurales, en casi 20%.⁵⁴

Dirigir fondos hacia las poblaciones desfavorecidas, lo que es conocido como Focalización en español, es una práctica que no está exenta de controversia. Una serie de eminentes estudiosos de la educación en América Latina, han indicado que estas políticas a menudo no logran discriminar entre los diferentes niveles de pobreza y que, por tanto, no ofrecen suficiente apoyo para ayudar a las familias más desesperadas. Ellos han criticado estas transferencias de fondos como en gran parte paliativos que no atacan las causas fundamentales de la pobreza, y abogan por políticas más integrales que cumplan con las necesidades de la gran mayoría de los estudiantes en un país.⁵⁵

Papel de las universidades

Por último, es necesario destacar el importante papel que pueden desempeñar las universidades a través de sus actividades de investigación, desarrollo y difusión, para contribuir a la generación de ingresos y empleo y superar los efectos devastadores de la crisis de la deuda y la agenda neoliberal actual. Líderes de educación superior como el difunto Xabier Gorostiaga de la Universidad Centroamericana (UCA) de Nicaragua, han propuesto una visión de un nuevo papel para las “Universidades del Sur”. Su visión llama a la utilización de programas departamentales de extensión ya existentes e institutos universitarios de investigación y desarrollo afiliados a la UCA, como núcleos para la experimentación, la formación y la educación popular. La construcción de una educación universitaria en torno a todo el conocimiento generado por los centros de base rural, contribuiría a la formación de profesionales que, debido a una comprensión más realista de su sociedad, estarían mejor preparados para hacer frente a sus más apremiantes problemas. Por otra parte, el trabajo de los centros de este tipo contribuiría a potenciar a la “mayoría productora” para convertirse en importantes actores históricos que intervienen en la transformación de un statu quo insatisfactorio que los ha marginado y explotado.

Estos compromisos son fundamentales para el desarrollo y la difusión de tecnologías autosustentables, y, según Gorostiaga, ellos ofrecen perspectivas de colaboración entre las universidades del Norte y el South.⁵⁶

Conclusión

La implementación de políticas de ajuste estructural en la década de los ochenta para liberalizar las economías de América Latina e integrarlas más estrechamente al sistema capitalista mundial, provocó una serie de crisis en toda la región. Al disminuir la función del Estado en la prestación de servicios sociales básicos –parte de las políticas de reducción de costos recomendadas por el Banco Mundial y el FMI– la red de seguridad social que había sido suministrada a las poblaciones más marginadas, fue significativamente desmantelada en las dos siguientes décadas. La disparidad entre los ricos y los pobres aumentó. Esta situación limitó el acceso y las oportunidades para las poblaciones más vulnerables de tener una educación de calidad y oportunidades de vida equitativas. Por otra parte, los movimientos para desplazar, descentralizar y privatizar las economías, fueron paralelos a las iniciativas para reducir el papel del Estado en el financiamiento de la educación. Otro de los resultados previstos de esas iniciativas fue la erosión del poder de negociación de los sindicatos nacionales de docentes, en muchos casos, la voz más importante que abogaba por un sistema de educación universal, gratuito, que preparase a los individuos no sólo para las funciones económicas productivas, sino también para el ejercicio de los derechos democráticos de la ciudadanía.

Esta austeridad fiscal y las políticas de ajuste estructural, provocaron un creciente descontento y un conjunto de manifestaciones de masas que amenazaron tanto como derrocaron gobiernos, con Bolivia y Ecuador como ejemplos notables. En el campo de la educación, la introducción de estas políticas económicas neoliberales y una agenda ideológica conservadora en el sistema educativo, dio lugar a numerosas protestas y huelgas de profesores, así como ocupaciones de escuelas y oficinas del Ministerio de Educación

por parte de los estudiantes y los padres, en países que van desde Argentina hasta México. Como fue documentado en el estudio de caso de Nicaragua de Arnove, estas iniciativas polarizaron la educación, a pesar de las ostensibles metas de los gobiernos de usar la educación como un medio de alcanzar el consenso social.⁵⁷

Como hemos argumentado en anteriores ediciones de *Educación Comparada*, es posible, pero poco probable, que el consenso en relación a la educación se pueda lograr sin un acuerdo nacional en torno a un modelo de desarrollo económico. Este modelo debe basarse en la protección de la autonomía y la soberanía de cada país, en la formulación políticas económicas y sociales que reflejen sus historias individuales y sus dinámicas sociales y culturales, en lugar de las agendas económicas determinadas por los principales centros metropolitanos del Norte. Éste debiera ser un modelo que reconociera y apoyara el desarrollo autónomo y sustentable a nivel de base y en el sector informal de la economía, las llamadas industrias de los pobres, que proporcionan empleo a por lo menos la mitad de la fuerza laboral de muchos países latinoamericanos.⁵⁸ Un buen modelo, por ejemplo, sería aquel que se basara en las características de una economía de libre mercado para generar bienes y servicios, pero también en las de las democracias sociales que proporcionan una red de protección social –las condiciones básicas para que todos puedan vivir decentemente. Otros modelos pueden involucrar políticas distributivas más radicales.

Una lucha está teniendo lugar en América Latina, como en otras partes, en cuanto a quién va a determinar los objetivos, los procesos y los resultados de las políticas económicas y sociales nacionales. El logro de un desarrollo más equitativo está íntimamente relacionado con la capacidad de los países para afirmar su soberanía nacional, así como sus intereses colectivos. Para ello se requiere de la unión de los países con ideas afines para desafiar las limitaciones externas impuestas sobre ellos no sólo por la actual superpotencia, los Estados Unidos, sino también por actores transnacionales que van desde la asistencia financiera y técnica internacional, hasta las agencias de comercio –más recientemente la Organización Mundial del Comercio. El creciente número de gobiernos más progresistas que han llegado al poder en los últimos años (en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El

Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela) es una señal de que la población está harta del statu quo existente. Los líderes de estos países están intentando formar bloques económicos alternativos para una Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y un Área de Libre Comercio de Centro América (CAFTA), mientras alcanzan a sus contrapartes en África y el Medio Oriente para darle un giro a los términos de intercambio y a las relaciones desiguales entre el Norte y el Sur. Hay evidencia de que las cosas pueden cambiar: desde el momento de más rápido crecimiento económico de Argentina, cuando rechazó las condiciones del FMI y renegoció su deuda externa en condiciones más favorables,⁵⁹ hasta en el papel de liderazgo desempeñado por los gobiernos progresistas latinoamericanos y otros países del tercer mundo, que retaron los nocivos acuerdos de libre comercio de la Organización Mundial del Comercio en Cancún en Septiembre de 2003.

Las tecnologías que ahora están en el lugar de facilitar el flujo internacional de capitales y la línea de ensamblaje global, también se pueden utilizar para conectar los movimientos sociales progresistas a través de las fronteras nacionales. Tal ha sido el caso de los sindicatos de trabajadores, las federaciones de campesinos y los movimientos indigenistas, feministas, ambientales y otros que ahora se movilizan a nivel transnacional para proteger sus hábitats, afirmar y preservar las identidades y el patrimonio cultural de las comunidades, recibir un salario digno en lugares seguros, y lograr sociedades más equitativas.⁶⁰ Tales movimientos sociales han sido la fuerza motriz que ha hecho posible la elección de gobiernos más populistas y nacionalistas, así como el derrocamiento de gobiernos corruptos que han vendido los derechos nacionales. En el campo de la educación, las redes existen para conectar a los académicos, a los formuladores de políticas y a los profesionales que se ocupan de las cuestiones de la globalización y la “Educación para Todos”.⁶¹ En la primavera de 2005, Mary Compton, la presidenta de la Unión Nacional de Educadores en Inglaterra, pidió “solidaridad entre profesores de todo el mundo para combatir las fuerzas de la globalización y la privatización”.⁶² Como ella señaló “Nosotros somos El Mundo”.

Si se logra un consenso más satisfactorio entre los diversos protagonistas y antagonistas acerca de cómo se produce el desarrollo económico y social y la naturaleza y el papel de los sistemas de educación para contribuir a un futuro

más deseable para los países de América Latina y el Caribe, éste no será el resultado de la beneficencia de las empresas multinacionales y las organizaciones internacionales, ni siquiera de gobiernos electos popularmente. Será el resultado de los esfuerzos colectivos sostenidos por estos movimientos de base inspirados en visiones alternativas del futuro. Como investigadores, educadores y activistas interesados en las cuestiones de la justicia social en todo el mundo, podemos contribuir a esas luchas a través de nuestros múltiples compromisos con la producción y la difusión de conocimiento. En lugar de la desesperación sobre la magnitud de los principales problemas transnacionales que enfrenta la humanidad, debemos estar agradecidos por los retos y las oportunidades para contribuir en todo lo posible a la comprensión pública de la naturaleza de la globalización, sus características negativas, así como las positivas, y los cursos más prometedores de acción que conduzcan a un mejor futuro para todos.

Notas

- 1 FH Cardoso, "Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina" en *El Nuevo autoritarismo en América Latina*, ed. David Collier (Princeton, NJ : Princeton University Press, 1979).
- 2 Claus Offe, *Contradicciones del Estado de Bienestar* (Cambridge , MA: MIT Press, 1984); Claus Offe y V. Ronge, "Tesis sobre la Teoría del Estado", *New German Critique* 6 (Fall 1975): 137-47.
- 3 Martin Carnoy y Henry Levin, *Escolaridad y Trabajo en el Estado Democrático* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1985); Samuel Bowles y Herbert Gintis, *Democracia y Capitalismo* (Nueva York : Basic Books, 1986).
- 4 Sheryl L. Lutjens , *El Estado, la Burocracia y las Escuelas Cubanas: Poder y Participación* (Boulder, CO: Westview , 1996) y Richard Gott, *Hugo Chávez y la Revolución Bolivariana* (Londres y Nueva York: Verso, 2000).

- 5 F. H. Cardoso, "Las Contradicciones del Desarrollo Asociado", *Desarrollo Económico* 14 , no. 53 (1974); F. H. Cardoso, *Régimen Político y Cambio Social: Algunas Reflexiones sobre El caso de Brasil* (Stanford, CA: Stanford University/Universidad de California, Berkeley, Stanford- Berkeley Centro Conjunto para Estudios Latinoamericanos, 1981), 28-29.

- 6 Véase, por ejemplo, Walter LaFeber, *Revoluciones Inevitables: los Estados Unidos en Centroamérica América* (Nueva York: Norton, 1993), Noam Chomsky, *Hegemonía o Supervivencia: La Búsqueda de los Estados Unidos para la Dominación Global* (Nueva York: Metropolitan Books, 2002).

- 7 Martin Carnoy, citado en Carlos Alberto Torres, *La política de la Educación No Formal en América Latina* (Nueva York: Praeger, 1990), x.

- 8 George Psacharopoulos et al, *Pobreza y distribución del ingreso en América Latina: El Cuento de la década de 1980* (Washington, DC: Banco Mundial, 1992), citado en Jere R. Behrman, "Invertir en Recursos Humanos", en *Progreso Económico y Social en América Latina: Informe Anual* (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1993), 196.

- 9 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *La Educación: El Nudo Gordiano: El Fracaso en la Escolarización está en la Raíz de la Desigualdad* (Washington, DC: Author, 1998), también disponible en www.iadb.org/idbamerica/Archive/stories/1998/eng/e1198e4.htm.

- 10 BID, *El Nudo Gordiano*.

- 11 Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP)/UNESCO "Educación y Equidad en América Latina", *Boletín*, vol. XXIII, no. 1 (2005).

- 12 IIEP, "Educación y Equidad", 1.

- 13 Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: Autor, 2011): 74.

- 14 Stephen Franz y Robert Arnové, “Educación y el Desarrollo en América Latina” en *Comprendiendo la América Latina Contemporánea*, 4^a ed., ed. Richard S. Hillman (Nueva York: Rienner, 2011).
- 15 Marcos Loyka, “Desigualdad y Pobreza en América Latina : ¿Puede continuar la decadencia ? “ Consejo de Asuntos Hemisféricos , 21 de julio, 201; visitada en www.coha.org.
- 16 Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), *Quedándonos Atrás: “Un Informe del Progreso Educativo En América Latina”* Educación en América Latina 337 (Santiago, Chile: Autor, 2001), 13, 42-46 , también disponible en www.preal.org y Behrman, “La inversión en recursos humanos”, en *Progreso Económico y Social en América Latina: Reporte Anual* (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1993), 205-206.
- 17 Miguel Urquiola y Valentina Calderón, “Manzanas y Naranjas: Matrícula Educativa y el logro a través de los Países de América Latina y el Caribe”, *International Journal of Educational Development* 26 (2006): 572-90.
- 18 Instituto de Estadística UNESCO, “Tabla 12: Medidas de progreso y conclusión en la Educación Primaria”, en stats.uis.unesco.org/TableView/tableView.aspx?ReportId,167. Revisado en enero de 2012.
- 19 Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL, 2010), Cuadro II.A - 2. Para los datos recientes sobre la población rural/urbana y SES las diferencias en las tasas de educación y de culminación de secundaria, así como de qué manera las políticas nacionales pueden anular los antecedentes de clase social a favor de las poblaciones desfavorecidas, consulte Stephanie Arnett, “La desigualdad en México: Teniendo en cuenta el impacto de la Educación y Política Social en estudiantes Mexicanos”, ponencia presentada en la Reunión Anual de 2012 de la Sociedad Internacional y Comparada en San Juan, Puerto Rico, 24 de abril de 2012.
- 20 Thomas Luschei, “En busca de buenos profesores: Patrones de Calidad de los Maestros en dos Estados Mexicanos”, *Revista de Educación Comparada* 56 (febrero de 2012): 69-97.
- 21 Lusechi, “Buenos Profesores”, 92.

- 22 Instituto de Estadística de UNESCO, “Tabla 14 , Indicadores del Terciario”, disponible en stats.uis.unesco.org/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=214. Revisado en enero de 2012.
- 23 Esta discrepancia entre las diferencias de asistencia escolar por la geografía y los ingresos, podría ser explicada mediante la posibilidad de que una población más selecta de estudiantes de escasos recursos esté asistiendo a las escuelas secundarias. Véase también CEPAL, 2010, *Panorama Social*.
- 24 Urquiola y Calderón, “Manzanas y naranjas”.
- 25 CEPAL, *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: Autor, 2005), Cuadro 30.
- 26 CEPAL, *Panorama Social*, 2010.
- 27 Instituto de Estadística de UNESCO, “Tabla de Alfabetización y Sector Educación No Formal, Regional adultos Tasa de analfabetismo y población por sexo” en www.uis.unesco.org/en/stats/statistics/UIS_Literacy_Regional2002.xls. Revisado en enero de 2012.
- 28 Instituto de Estadística de UNESCO, “Tabla de Alfabetización”.
- 29 Educación para todos Informe de Seguimiento Global de 2010.
- 30 Mariella I. Aredondo , “‘Mira a esas Cholas!’ : Un Estudio Crítico Etnográfico Caso Comunidad Educativa en Arequipa, Perú”, tesis inédita, Universidad de Indiana Escuela de Educación, 2012.
- 31 Véase, por ejemplo, James W. Wilkie, ed., *Resumen estadístico de América Latina*, vol. 31 (Los Ángeles: UCLA American Center Publications, 1995), 1, Tabla 900, y la UNESCO Instituto de Estadística, “El desglose por sexo de las Tasas de analfabetismo de algunos países de América Latina y el Caribe” en www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=4928&URL_DO,=DO_TOPIC&URL_SECTION=201&reload=1043161154.

- 32 CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una Perspectiva de América Latina y el Caribe* (Santiago, Chile, 2005), 91, Figura III.7, en www.eclac.org/publicaciones/xml/0/21540/chapter3.pdf.
- 33 Fernando Reimers, “El impacto de la estabilización económica y de ajuste sobre la Educación en América Latina”, *Revisión de la Educación Comparada* 35, no. 2 (1991): 322, 339.
- 34 Ernesto Schiefelbein Wolff y Jorge Valenzuela, *Mejoramiento de la Calidad de la Primaria Educación en América Latina y el Caribe* (Washington, DC : Banco Mundial, 1994), 154; También ver PREAL, *Quedándonos Atrás y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE), “Education at a Glance”, (Washington, DC Autor, 2002).
- 35 Edward Berman, “Las agencias Donantes y del Tercer Mundo para el Desarrollo Educativo, 1945 -1985”, en *Temas Emergentes en Educación: Perspectivas comparativas*, ed. Robert Arnové, Philip Altbach y Gail Kelly (Albany: State University of New York Press, 1992), 69.
- 36 PREAL, *Quedándonos Atrás*; CEPAL, *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: Autor, 2002). Ver también Daniel Salinas y Pablo Fraser, “Oportunidad Educativa y Política Contenciosa: surgimiento y desarrollo del movimiento estudiantil chileno”, documento presentado en la Reunión Anual 2012 de la Sociedad Internacional y Comparado en San Juan, Puerto Rico, 24 de abril de 2012.
- 37 Faizaan Sami, “La Educación Superior en América Latina 2011: La carga de la juventud” Consejo de Asuntos Hemisféricos; visitado en www.coha.org.
- 38 Andrés Bernasconi, “Chile : Auge y decadencia de un movimiento estudiantil”, *Educación Superior Internacional* 66 (invierno de 2012): 27-29. Si hubiera un sistema fiscal equitativo con aplicación efectiva mediante impuestos públicos para financiar un sistema de educación superior esencialmente libre para todo, sería posible. Pero conseguir que los ricos y poderosos paguen su parte correspondiente de impuestos es extraordinariamente difícil en América Latina.
- 39 Bernasconi, “Chile”.

- 40 David Plank, José Amaral Sobrinho, y Antonio Carlos da Resurreição Xavier, “Obstáculos para la Reforma Educativa en Brasil” *La Educación* 1, no. 177 (1994): 81-82.
- 41 Mark Hanson, “Educación de descentralización: problemas y desafíos” (documento entregado en la Reunión Anual de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional, Orlando, Florida, 06 al 10 marzo, 2002), y Inaia Maria Moreira de Carvalho y Robert Evan Verhine, “Una Educación Descentralizada”, *Revista Sociada de Estado* 16, no. 2 (1999): 299-321. Además, Cuba, como parte de su revisión y “rectificación” del gobierno centralizado de 1986, también inició un proceso de descentralización de la educación. A diferencia de los planes de municipalización en otros Países de América Latina, tendió a desplazar más poder a los consejos escolares locales y a varias formas de “poder popular” (ver Lutjens, Estado, burocracia).
- 42 Patricia Matte y Antonio Sancho, “Educación Primaria y Secundaria”, en *La Experiencia Chilena: Soluciones privadas a problemas públicos*, ed. Cristiano Larroulet (Santiago, Chile: Editorial Trineo S.A., 1993): 106.
- 43 Juan Prawda, “La descentralización educativa en América Latina : Lecciones Aprendidas”, *Diario Internacional de Desarrollo de la Educación* 13, no. 3 (1993): 262.
- 44 Marcy Fink y Robert Arno, “Problemas y tensiones en la Educación Popular en América Latina”, *Revista Internacional de Desarrollo Educativo* 11, no. 3 (1991): 221-30.
- 45 Carlos Alberto Torres, “Paulo Freire como Secretario de Educación en el Municipio de Sao Paulo”, *Educación Comparada Revisión* 38, no. 2 (1994): 198-99.
- 46 Carlos Alberto Torres y Adriana Puiggrós , “El Estado y la Educación Pública en América Latina”, *Educación Comparada Revisión* 39, no. 1 (1995): 26; ver también Moagir Gadotti, “América Latina: Educación Popular y el Estado”, en *La Educación comunitaria en el Tercer Mundo*, ed. Cyril pósteres y Jurgen Zimmer (New York: Routledge, 1992), Rosa María Torres, *Para Revencer la Educación de Adultos* (Nueva York: UNICEF,1995).
- 47 Robert F. Arno, “Estrategia de Educación 2020 del Banco Mundial: Una cuenta personal” en Steve J. Klee, Joel Samoff, y Nelly P. Stromquist (eds.), *El Banco Mundial y la Educación: Críticas y Alternativas* (Rotterdam: Sense, 2012).

- 48 Fernando Reimers, “El papel de las ONG en la promoción de la innovación educativa: Un estudio de caso en América Latina”, en *Educación y Desarrollo: Tradición e innovación*, vol. 4, Enfoques no Formales y no Gubernamentales, ed. James Lynch, Celia Modgil y Sohan Modgil (Londres: Cassell, 1997), 35.
- 49 Reimers, “El papel de las ONG”, 38, *Educación en América Latina* 339.
- 50 Alfredo Sarmiento Gómez, “Equidad y educación en Colombia”, en *Escuelas desiguales, Posibilidades desiguales: Los Desafíos de la Igualdad de Oportunidades en las Américas*, ed. Fernando Reimers (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000): 233.
- 51 Henry Levin, “Escuelas Efectivas y enfoque comparativo”, en *Temas Emergentes en Educación*, ed. Arno, Altbach y Kelly (Albany: State University of New York Press, 1992), 240.
- 52 Conversación con Vicky Colbert, presidenta de la Fundación Volvamos a la Gente y cofundadora de La Escuela Nueva, 19 de agosto de 2002, Bogotá, Colombia, información resumida disponible en el folleto *La mejora de la Calidad de la Educación Básica Primaria: el caso de la Nueva Escuela de Colombia* (Bogotá, Colombia: Ministerio de Educación, Back to the People Fundación, y la Federación Nacional de Asociación de Productores de Café, sf).
- 53 Celia W. Duggan, “Para ayudar a que los Pobres Sean Alumno, No asalariado, Brasil Paga a los Padres” *New York Times*, 3 de enero de 2004, 3.
- 54 Laurence Wolff y Claudio de Moura Castro, *Educación y Capacitación: El Equipo Por Delante* (Washington, DC: Instituto de Economía Internacional, 2003): 196.
- 55 Para una mayor discusión, véase Xavier Bonal y Aina Taberini, “Focalización y Lucha contra la Pobreza: Una Discusión acerca de los Límites y Posibilidades del Programa Bolsa Escola”, *Globalización, Educación y Pobreza en América Latina: Hacia Una Nueva Agenda Política*, ed. Xavier Bonal (Barcelona: Editorial Bellaterra, 2006), además de otros ensayos de este volumen.

- 56 Xabier Gorostiaga, “Nuevo Tiempo, Nuevo Rol de las Universidades del Sur” Envío 12, No. 144 (julio de 1993): 24-40. Véase también, Carlos A. Torres, C. A. “Las universidades públicas y el Neoliberal de Sentido Común: Siete Tesis Iconoclastas” Estudios Internacionales sobre la Sociología de la Educación 21 (Número 3, 2011): 177-19.
- 57 Robert Arnove, La educación como campo de debate: Nicaragua, 1979-1993 (Boulder, CO: Westview, 1994).
- 58 Gorostiaga, “Nuevos Tiempos”.
- 59 Larry Rohter, “Rally Económico para Argentinos desafía los Pronósticos”, New York Times, 26 de diciembre 2004, A1, 8.
- 60 Típico de estos esfuerzos fue un encuentro de indígenas, movimientos laborales, ambientales, feministas y antiglobalización en Cochabamba, Bolivia, 8-9 dic 2006 , para discutir una alternativa a la agenda neoliberal , al mismo tiempo que los jefes de Estado de los doce países de América del Sur se reunieron para discutir la integración regional. La reunión representó una unión de las fuerzas transnacionales iniciadas por la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) con las iniciativas interestatales del presidente Evo Morales de Bolivia . Consulte “ Evo Morales propone CSN para ‘ Vivir Bien ‘ “. La información de contacto está disponible en eninfo@alainet.org.
- 61 Véase, por ejemplo, las iniciativas de Rosa María Torres ([fronesis.org / prolat.htm](http://fronesis.org/prolat.htm)) como un seguimiento de las conferencias internacionales Jomtien 1990 y Dakar 2000.
- 62 María Compton, “Somos el Mundo”, Repensando Las Escuelas (Primavera 2005):8-9

Capítulo Trece

Educación en la Región de Asia y el Pacífico: Algunos desafíos perdurables

John N. Hawkins

En la reunión de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), realizada en Honolulu en noviembre de 2011, el presidente Barak Obama anunció que Estados Unidos tenía poderío en la región Asia-Pacífico y estaba en la región para quedarse: “Ninguna otra región hará más para dar forma a nuestro futuro económico a largo plazo que la región Asia-Pacífico”, Obama recordó a los participantes que Asia es la región de más rápido crecimiento en el mundo, lo que representa más de la mitad del total mundial del Producto Interno Bruto (PIB), ésto representó un cambio en la política nacional e internacional en la región Asiática, en una clara definición de los acontecimientos que dominarán las políticas, orientaciones económicas y posiblemente las orientaciones culturales para muchas naciones, incluyendo a los Estados Unidos en un futuro próximo. En entrevistas realizadas por el autor a participantes miembros de las veinte economías de la APEC, se estableció claramente que el futuro crecimiento y éxito la región dependerá de la medida en que sean capaces de mantener el desarrollo tanto de la capacidad como de la calidad de sus sistemas educativos, concretamente el sistema de educación universitaria (EU)¹. Efectivamente muchos concluyeron que precisamente el compromiso previo en la región a un sistema educativo de alta calidad alcanzó el nivel de dominio económico

global que obtuvo la región en las últimas dos décadas. La perspectiva para 2011-2012 continúa con el patrón de los últimos años, un desarrollo y crecimiento económico promedio de alrededor del 7 por ciento para la región como conjunto, liderada por China e India donde se prevé un crecimiento de 9½ y 8 por ciento respectivamente. Mientras que el crecimiento y perspectivas económicas en las aéreas de comercio, PIB, flujos de capital y otras medidas económicas siguen siendo positivas para ambos a largo y corto plazo en Asia, hay áreas donde es necesario optimizar las actividades económicas para evitar riesgos de deterioro. La reducción de la desigualdad es una de esas áreas, especialmente la desigualdad regional entre el Este, Sudeste y Sur de Asia. La desigualdad en estos países sigue siendo un problema incluso en economías de alto crecimiento como China. Es necesario profundizar esfuerzos para elevar las perspectivas de empleo, un área indiscutiblemente ligada a la educación, esencial para la estabilidad social. El aumento de la demanda interna en contraparte con la demanda internacional de bienes y servicios probablemente sea una prioridad en los próximos años. Esto tendrá un importante impacto en la formación y educación en el sector de la formación técnica de los sistemas educativos en el región.³

La reunión de la (APEC), en la que la mayoría de los miembros estuvo de acuerdo, reveló cuatro temas perdurables que son fundamentales para la mayor transformación de la educación universitaria en el siglo XXI, lo más importante sigue siendo lo relacionado con el acceso y la equidad. Sin embargo algunos sistemas educativos nacionales, como el Japonés, Coreano y Taiwanés se han aproximado al acceso universal (K - 12 y educación universitaria), muchas naciones de la región siguen luchando con las diferencias urbano-rurales, la falta de acceso para la periferia urbana, la discriminación contra las minorías, las mujeres y otros grupos excluidos. Incluso entre los grupos que tienen capacidad y acceso más directo, la equidad sigue siendo un reto, la estratificación social domina los sistemas educativos con alto estatus de grupos socioeconómicos (SES por sus siglas en inglés), al mando de una proporción mayor de los espacios de las instituciones universitarias. Una segunda área que está directamente relacionada con el tema del acceso y la equidad es el fortalecimiento de la calidad. Dado que los sistemas educativos regionales han crecido y hay más capacidad disponible la pregunta planteada

por diversos accionistas es: “¿Qué tan bueno es?”, el fortalecimiento de la calidad se ha convertido en un tema candente, especialmente en la educación universitaria, las naciones de la región compiten en la carrera y búsqueda de la condición de “clase mundial”. Dado que la capacidad y la calidad han sido vinculadas al desarrollo educativo de la región Asiática, también lo ha hecho la noción de que un aumento de las mismas, dará lugar a una nueva clase de sociedad, es decir, una sociedad del conocimiento que lleva la región desde el paradigma anterior de “desarrollo”, al mundo de la tecnología, la creación de conocimiento, el descubrimiento, y una fuerza laboral cambiante, todo esto, por supuesto, requiere un nuevo tipo de sistema educativo, Asia ha estado a la vanguardia de la revolución digital, especialmente en lo que respecta la educación en todos sus niveles, algunas sociedades, como la Singapurense son claramente líderes en este campo y otras como la Bangladeshí quedaron atrás. Sin embargo, entre los hacedores de políticas educativas la noción del conocimiento en una sociedad emergente ocupa un lugar preponderante en la región y una gran variedad y promoción de debates, especialmente en los sectores de acceso, equidad, y control de calidad. Si bien la movilidad y migración académico-estudiantil ha sido durante mucho tiempo una importante dimensión del panorama educativo en Asia, que ha asumido una nueva importancia, ya que ha pasado de ser en gran parte orientada hacia el exterior (dirigido a Occidente) a ser una mezcla de lo endógeno e intercambios regionales transfronterizos. Esto representa una tercera tendencia perdurable de como estudiantes y académicos (e ideas) se están moviendo a través de la región en un número creciente sólo para ser confrontado por una variedad de preguntas sobre el grado de impacto que este movimiento de hecho representa. Finalmente una cuarta área a ser explorada, inspirada tal vez, por el federalismo de los Estados Unidos, así como los esfuerzos para “armonizar” la educación en la Unión Europea, es el tema del regionalismo, esto ha tomado una renovada importancia en Asia, ya que las naciones tratan de encontrar formas de ampliar su histórica cooperación económica, a una que incluye la educación y desarrollo del recurso humano. Lo que ha resultado ser más difícil de lo esperado, pero despliega una variedad de nuevos desafíos para la educación y el desarrollo nacional en la región asiática.

Acceso e igualdad

Los conceptos de acceso, e igualdad, capacidad y variedad de las prácticas que se derivan de los mismos, han sido más familiarmente la “materia “ en la política de la educación básica y secundaria, desde principios de la década de 1990, sin embargo, sobre todo en el área del Asia y el Pacífico, la combinación eficaz de desarrollo nacional y los cambios demográficos, los han impulsado por vías diferentes, centrándose en las políticas del discurso de la educación universitaria. Distinguir la región Asia - Pacífico se ha convertido en algo cotidiano, caracterizada por tres trayectorias de desarrollo diferentes. Las naciones más desarrolladas de la región, históricamente - Japón, Corea, Taiwán - están experimentando un rápido envejecimiento a medida que continúan los patrones familiares de desarrollo económico, se encuentran a sí mismas con déficit de mano de obra, especialmente en la base de la estructura del empleo y una capacidad superdesarrollada de la educación universitaria. Hecho para satisfacer rápidamente la creciente demanda para la educación universitaria a finales de los años 70, hasta el período más reciente, estas estructuras han por ahora demostrado excesos en algunos aspectos con respecto a su población. En el otro extremo del escalafón se encuentran la India y China, cuyas fuertes economías se están propagando rápidamente, creando una nueva fuerza laboral, tanto para satisfacer sus propias necesidades, como las de los mercados de trabajo globales altamente segmentados. En los dos países una serie de políticas gubernamentales han sido dirigidas a mejorar la percepción de la capacidad del sistema de educación universitaria. En el centro de este movimiento, están otros países de la región, muy especialmente Indonesia, Malasia, Tailandia, Filipinas y Vietnam, cuyos patrones de desarrollo económico son menos unidimensionales, sus altas tasas de natalidad permanentes, tienen como resultado, una juventud demográfica sesgada que presiona la expansión de la educación universitaria a través de una mejor y más amplia capacidad de acceso. Los formuladores de políticas educativas se dieron cuenta de la naturaleza compleja de la relación entre la expansión educativa, el acceso, la equidad y el objetivo final de proporcionar una mayor igualdad para las personas que asistirían la educación universitaria⁴.

Existe, por supuesto, el tema de la equidad en el acceso, es decir, quien alcanza entrar en el abultado sistema educativo. Es difícil encontrar en Asia, un caso donde no hay una población diversificada, sin duda por factores sociales de clase, género, sino también por el origen étnico, idioma, religión, casta y así sucesivamente. En la toma de decisiones o falta de las mismas, se debe tener en cuenta estas diferencias y las medidas adoptadas o no, para facilitar el acceso a la educación universitaria. Incluso si la decisión es “afirmativa” se toma para aliviar la admisión en el sector terciario, queda el asunto de graduarlos. Una vez dentro, ¿cómo sobreviven? ¿Es esto importante en absoluto para los responsables de la política educativa? Se han establecido programas para apoyar a los grupos “mal representados” que competirán con los grupos que tradicionalmente asisten a la educación universitaria, ¿una vez dentro cómo te mantienes dentro es la pregunta? Esto puede ser o no preocupante para las autoridades educativas, no está relacionado con el tema del egreso. ¿Estas poblaciones ahora admitidas, deben aprender las mismas cosas, al mismo nivel que las poblaciones más tradicionales, ¿una vez egresados, tienen la misma calidad de vida y experiencias laborales que los grupos dominantes? Todas estas preguntas son difíciles y a menudo ignoradas en las típicas discusiones sobre el “acceso a la educación universitaria”. El punto se complica aún más cuando nos fijamos más en las variaciones en la relación entre el acceso y la igualdad. El ingreso familiar es la variable más obvia cuando se estudian estas relaciones, la distribución del ingreso entre los admitidos en la educación universitaria está directamente relacionada a medidas como “capacidad y pobreza”⁵, donde elementos esenciales como la alimentación, salud y el factor de la educación influyen en la capacidad de ciertas poblaciones de competir equitativamente unos con otros camino a la admisión en la educación universitaria. En este punto es donde la descentralización puede convertirse en un desincentivo para la igualdad y el acceso permitiendo la intervención del Estado para nivelar el campo de expansión. Existe también una gran diversidad territorial en la región Asiática, así como entre los países que componen la ecuación del acceso y la igualdad, también las disparidades regionales de ciertos grupos poblacionales dependen de problemas estructurales, políticos o étnicos, debido a la ocupación de “tierras marginales”, encontrando estos que sus

oportunidades para el ingreso a la educación universitaria son segregadas. Hay aquí una serie de políticas de asuntos y muchos enfoques para su abordaje han sido usados: La pertinente mejora de la calidad de las escuelas rurales, la utilización de la educación vocacional y técnica para hacer frente a la alineación, mejorando la eficiencia para que haya una distribución más equitativa de los recursos entre y a lo largo de las regiones. Sea cual sea el enfoque, el problema de la disparidad regional a menudo ocupa un lugar preponderante y en casos como en China, ha influido consistentemente en la política nacional, en los más altos niveles a que se hace referencia en la “problemática de Occidente”, en este caso, China occidental rural.⁶ Una vez que la diversidad regional es justificada y se revisa a profundidad, surge el problema de la diversidad sociocultural. Así las categorías familiares de diferenciación tales como étnica, lingüística, religiosa, de castas, sexo y otras características distintivas se convierten en el centro de las estrategias políticas e influyen el acceso e igualdad en la educación universitaria. Una amplia gama de respuestas a esta forma de diversidad se puede encontrar desde la discriminación directa, hasta diversas formas de acción afirmativa, a menudo, la marginalidad regional y la marginalidad sociocultural están íntimamente relacionadas. Por último, las respuestas y los mecanismos estructurales completan el dilema de políticas. Es caso primordial en gran parte de la región Asiática, es el tema de grandes premiaciones a los regímenes nacionales a prueba. El examen de admisión nacional es un mecanismo de contención en la región asiática como acción primaria para el ingreso, generalmente ofrecido en la última parte de la educación secundaria, estos exámenes determinan quién accede a los distintos niveles de la educación universitaria, pero, más importante aún, quienes se beneficiarán con la admisión a las más prestigiosas instituciones de educación universitaria, que determinarán el trabajo e ingresos futuros de los egresados. Existe una gran cantidad de literatura crítica a estos sistemas sobre todo el examen nacional para Japón, Corea, Taiwán, China, Singapur, India, y otros.⁷

Estas críticas se centran en lo que se podría esperar, es decir, que a pesar del supuesto “mérito” basado en la naturaleza de los exámenes, el resultado neto es generalmente estratificado por raza, etnia, ingresos, sexo, región, y las otras variables analizadas anteriormente, como se señaló anteriormente

en este capítulo, la reproducción de las élites gobernantes se ve favorecida en un examen modelo nacional. Reformas de estos sistemas se han intentado en los últimos años (la más dramática en Japón, cuando las fuerzas de ocupación estadounidenses recomendaron su eliminación completar todos y en China durante la Revolución Cultural, cuando una reforma similar se puso en práctica), todos los casos, han demostrado resistencia y continúan en la actualidad jugando el papel de puerta de contención para la admisión en la educación universitaria. Los profesores de primaria y secundaria “enseñan/preparan” a los estudiantes para los exámenes de admisión, conduciendo a menudo la calidad del currículo a sus niveles más bajos.⁸

A menudo se aplican mecanismos de seguimiento para guiar a algunos bachilleres hacia el campo laboral y a otros hacia las instituciones de educación universitaria esto como respuesta al debate entre los sistemas educativos público-privado y la adopción incesante del neoliberalismo como la política en la región, tales como escuelas preparatorias para “preparar apresuradamente a los estudiantes para un examen” (juku en Japón, buxiban en Taiwán, China, Hong Kong y Singapur; hakwon en Corea y así sucesivamente), proporcionando un sistema educativo paralelo, al alcance de todos, pero a un precio.

Desde los procesos de políticas contemporáneas, en un esfuerzo para proporcionar respuestas para estas preguntas de larga data, se hace necesario privilegiar una serie de preguntas básicas. Un modelo podría ser buscar un universo de ejemplos de países, regiones o ciudades que se han movido con un destacado propósito para informar acerca del acceso, igualdad y capacidad. Un ejemplo ilustrativo es el trabajo de Joseph Farrell en la Universidad de Toronto, quien ha tratado de examinar “nuevas” respuestas educativas a las diversas crisis y situaciones difíciles que se han desarrollado en la educación primaria y como se ha tratado de abordar los tres mismos problemas. El trabajo de Farrell ofrece muchas sorpresas a la vez que explora casos en todo el mundo, no menos importante es que a menudo se trata de personas en situaciones que no son particularmente bien dispuestas en términos de recursos convencionales (en términos convencionales que carecen de capacidad), desarrollando unas de las más innovadoras soluciones para abordar los problemas de acceso e igualdad.⁹ Otra pregunta que uno

desearía plantear es, si el acceso a la educación universitaria “es tan bueno como parece”. Es decir, que las diferentes sociedades se ha apresurado a discutir el acceso y capacidad, la tendencia dominante ha sido la de aumentar la capacidad estructural, copiando esquemas de instituciones y sistemas ya existentes.

Esto ha resultado en la adición de más estudiantes a los sistemas de instituciones cuyo legado histórico ha sido en gran parte centros de educación de las élites. Los argumentos planteados para subir la matrícula estudiantil en la educación universitaria, es a menudo una población no preparada para el nivel de instrucción exigido. Este “problema” a su vez conduce a una situación en la que las instituciones necesitan “devaluar” el currículo y los estándares o enfrentar la perspectiva de contar con un gran número de estudiantes que no cumplirán con los estándares establecidos. (Desvalorización de las carreras en los países occidentales, es un recordatorio constante del problema). Tratar de resolver los problemas de acceso es la más evidente forma también se ha traducido en el perfeccionamiento de los currículos que son inapropiados para hacer frente a los problemas nacionales. Puesto que el método conduce a la reproducción “simple” de sistemas ya existentes, que ponen en marcha simplemente para lograr más “cupos” para más estudiantes. Este es ciertamente el caso en la región Asiática. La evidencia en algunos países, por ejemplo, India, sugiere que esta tendencia es un poderoso motor de las disparidades de la distribución que tanto acosa al gobierno.¹⁰

Una sugerencia es que los discursos dominantes que constituyen estos tres valores, especialmente los que pretenden vincular la capacidad con el acceso necesitan ser reconceptualizados, quizás con políticas que buscan una nueva base utilitarista: la pregunta: ¿egresados de la educación universitaria con qué propósito?, la pregunta tiene que ser hecha considerar la posibilidad real de que las respuestas inmensamente dispares a tal investigación podría ser inminente. Hacerse estas preguntas no es necesario, ya que a menudo tienen poca relación con las respuestas predeterminadas que enlazan la educación universitaria exclusivamente con el trabajo limitando los resultados. En efecto, puede darse el caso de que el ambiente cambio, aumento de la interacción y la dependencia global, así como las sociedades cada vez más basado en los ciclos de innovación y adopción más cortos, tenemos que dar

una atención renovada de cómo se están siendo empleados los egresados que fluctúan entre las naciones.¹¹

Una opinión es que los problemas de acceso, igualdad y capacidad deben enmarcarse de manera más explícita en cuanto a la fusión de la educación universitaria formal y no formal o educación terciaria. Tal medida nos llevaría en la dirección de un modelo de educación diferenciada que se centra menos en instituciones universitarias élite de clase mundial, y se ve más de cerca la comunidad universitarias, cooperativas rurales y universidades abiertas que tratan de responder a la amplia variedad de las necesidades locales y nacionales, este cambio de enfoque nos permitiría identificar discursos y resultados que promueven más valor a una mayor franja de los estratos sociales. Una vez más, estos son temas que están en la vanguardia de las políticas educativas en la región asiática.¹²

La creciente demanda de educación universitaria en la región esencialmente desde la Segunda Guerra Mundial, ha dado lugar a la masificación que vemos hoy, pero también ha dado lugar a la crítica de desove una “enfermedad diploma” y el surgimiento de “credencialismo”, casi siempre desconectados del mercado laboral.¹³

El contraste en la educación universitaria ha producido cambios en las estructuras sociales a finales del siglo XX se extiende a través de un continuo de calidad que conduce a su vez a un resurgimiento de una corriente de control de calidad. Todo esto ha ocurrido en el contexto del neoliberalismo, sus múltiples y diferenciadas manifestaciones en la región de Asia del Pacífico: privatización, mercantilización, autonomía, y corporización, para nombrar algunos. Actualmente esta región enfrenta una crisis financiera mundial que no tiene precedentes. El margen de esta crisis con toda su implicaciones en la educación universitaria (especialmente la estatal) puede ser los Estados Unidos, pero el efecto dominó impactará la región y esto claramente requiere un escrutinio de cuidado en los años venideros, mucho más puede decirse acerca de la complejidad del acceso y igualdad en la región asiática. Los factores brevemente analizados más arriba, sin embargo ofrecen una idea general de cómo una serie de barreras que existen para aquellos que buscan admisión a diversos niveles de la educación universitaria y ayudar a

enmarcar la discusión de los problemas que se derivan de este dilema educativo fundamental.

Fortalecimiento de la Calidad

La Asociación de Universidades de Asia y el Pacífico celebró una conferencia anual en octubre de 2006, y posteriormente cada año, cuyo tema se ha centrado en: El fortalecimiento de la calidad y la acreditación en la Educación Universitaria para la región Asia-Pacífico. Representando más de doscientos miembros de diecinueve países diferentes, los participantes debatieron temas de garantía, indicadores y registros de calidad, acreditación pan-Asia así como otros temas relacionados con el deseo de las universidades de la región, para alcanzar los más altos estándares. Estas reuniones (y los muchos otros que se han celebrado recientemente en la región Asia-Pacífico) son un reflejo de la preocupación que tienen los líderes de la educación universitaria de la región con “el fortalecimiento de calidad”, el hecho de que las mejores universidades de Asia no sean miembros de esta asociación también es importante por las contradicciones y tensiones que existen en la región, cuando surge el tema del fortalecimiento de la calidad en la educación universitaria.

Por otro lado, la mayoría de las instituciones de educación universitaria en la región son miembros de la Red de Calidad Asia Pacífico (APQN, por sus siglas en inglés) con sede en Shanghái, ofrece a sus miembros la oportunidad de estar al tanto de los rápidos cambios y nuevos desarrollos en este campo.¹⁴

El problema de la acreditación de las nuevas instituciones en la región es muy volátil, los accionistas están comprensiblemente preocupados por relación calidad-precio. El surgimiento de muchas instituciones educativas universitarias discutibles en lugares como China y la India (el minban -instituciones semiprivadas- de China por ejemplo, y sucursales afiliadas en la India), sólo hace que esta evaluación sea más difícil. El contexto en el que el mayor interés en el fortalecimiento de la calidad se produce en Asia es digno de mención, así como vimos la “anarquía feliz” del cambio de la educación universitaria en Estados Unidos en los años 70 y 80, las universidades de

la región están experimentando también un cambio diferente en el énfasis entre ellos y sus sociedades de acogida. Mientras la descentralización de la educación universitaria está ocurriendo, por una parte, una “centralización” una obsesión contradictoria (es decir, el Ministerio de Educación [MOE, por sus siglas en inglés] u otro órgano), el fortalecimiento de la calidad está produciendo en el otro; dando lugar a lo que algunos estudiosos se refieren como “descentralización centralizada”.¹⁵ Esta ambigüedad ha provocado tanto entusiasmo como cinismo del FC, su auge en la región coincide con una serie de fuerzas y factores que incluyen las filosofías del neoliberalismo, gerencialismo y mercantilización, entre otros, todo lo cual ha contribuido a la creación de organismos nacionales de control de calidad o de acreditación, las sociedades, asociaciones y otros sistemas para medir la calidad de la educación universitaria. Hay por supuesto buenas razones por las que los dueños se preocupan sobre cómo sus instituciones de educación universitaria se desempeñan. La masificación y diversidad se ha traducido en una mayor demanda de información sobre la gran cantidad de universidades y colegios que representan el panorama de la educación universitaria en la región.

Por su parte, los colegios y universidades utilizan la FC a efectos de identificación, para encontrar su nicho en la maraña de instituciones que representan la región. A nivel estatal, los gobiernos encuentran el FC útil para aumentar su control e influencia en la educación universitaria, continuando cada vez más la financiación estatal (aunque a menudo disminuido como resultado de la descentralización) casi siempre condicionada, basado esto en diversas opiniones. Se observaba claramente que ha habido un cambio “invertido” en los procesos, teniendo más influencia externa, un giro en el control continuo de menos a más, se produjo al principio, durante el proceso mediante el cual las instituciones de educación universitaria fueron establecidas, además de las demandas periódicas de datos cuantitativos y la aprobación de los cambios en la estructura institucional por el Ministerio de Educación, era poco lo hecho sobre la evaluación periódica formal, comprobable en la mayoría de las naciones de la región, como consecuencia la “gestión de calidad” ha sustituido a un impreciso estilo de gestión académico, para asegurarse que las ideas generadas calen en la organización, que los datos recopilados y las evaluaciones internas

cumplan con las demandas externas. Una cultura de “calidad” ha surgido en la región, para bien o para mal.

China

Dos de los más grandes sistemas de educación universitaria en la región son China e India. Sin embargo y a pesar de la similitud en escala y complejidad, sus enfoques para FC, son bastante distintos. En China, el Ministerio de Educación ha jugado un papel central en la creación de una responsabilidad reguladora, un sistema centrado en un entorno regional, en lugar de propagación entre una variedad de ministerios como en el pasado. Esta centralización ha permitido un sistema más unificado de evaluación de las normas que se aplicarán en las áreas de aprendizaje, acreditación y concesión de títulos, llegando a ser particularmente difícil e importante debido al incremento del sector privado (universidades minban como la Universidad de Huang He en Zhengzhou, Xi’an Universidad Fanyi en Xi’an, y el instituto Sanda en Shanghai), ha desarrollado algunos contenidos educativos impresionantes y desafiado la noción de excelencia académica.¹⁶

El movimiento de auto - responsabilidad financiera también ha tenido un impacto en el desarrollo de control de calidad, las instituciones ahora deben generar alrededor del 50 por ciento de los fondos necesarios para cubrir gastos para la investigación y costes periódicos. Una cuestión que se plantea aquí es el nivel de ayudada u obstaculización al control de calidad. La OCDE OMC señaló que el movimiento hacia el mercado ha tenido resultados complejos y no necesariamente mejora los resultados del aprendizaje, se informó que el Ministerio de Educación es consciente de ello y está adoptando medidas para “iniciar la supervisión detallada la calidad y reformas de tangibles, incluido el suministro de información a los participantes”.¹⁷

El sistema de control de calidad general que ha evolucionado desde 2002 consiste en una variedad de niveles de inspección, mientras, las autoridades burocráticas centrales tienen la responsabilidad principal de control de calidad y acreditación en general, desde 1994 ha habido un tendencia hacia los organismos independientes de evaluación, a las organizaciones

no gubernamentales como el Instituto Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación (NEIDGE, por sus siglas en inglés), sin embargo, este enfoque no dio los resultados esperados y el ministerio se ha interesado más recientemente tanto en el modelo de acreditación estadounidense, como en la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad. Para el año 2003, tres tipos básicos de evaluación institucional han surgido: la evaluación de la calificación, evaluación de la excelencia (xuan yu ping gu) y evaluación al azar.¹⁸ El primer mecanismo se centra en las instituciones reconocidas por su débil capacidades institucional. El segundo mecanismo se reserva para las instituciones generalmente reconocidas, con capacidades institucionales establecidas, y el tercer mecanismo para aquellas instituciones que se encuentran entre estas dos categorías. Los procedimientos generales de evaluación siguen incluyendo los tres elementos comunes a muchos procedimientos en la región: 1. Trabajo autónomo y reporte; 2. Visitas de los especialistas a las instalaciones; 3. Corrección y mejora de las prácticas. Hay dos indicadores de primer nivel (los asociados a la filosofía educativa, profesores, recursos de aprendizaje y enseñanza-aprendizaje, etc.), indicadores de segundo nivel (por ejemplo, facilidades básicas de aprendizaje, la cantidad y planta profesoral, valores y moral etc.), son considerados en la evaluación general proceso. El sistema parece estar moviéndose más hacia medidas cualitativas que hacia medidas cuantitativas (por ejemplo, pruebas escritas que se requerían anteriormente para las visitas a las instalaciones del campus ya no forman parte del proceso) la evaluación se centra más en temas “blandos” tales como, la filosofía institucional, enseñanza, desarrollo del curso, y así sucesivamente.¹⁹

Por último, el tiempo empleado por el enfoque chino para cambiar la utilización de prototipos, otros modelos también se están utilizando en la actualidad a través de dos grandes iniciativas: Proyecto 211 y proyecto 985. Ambos proyectos el 211 de fortalecimiento a 100 universidades para siglo XXI; y el 985 referencia a un discurso de Jiang Zemin dado en mayo 1985, han tratado de crear modelos de excelencia en la educación universitaria, podrían servir para demostrar qué se entiende por “alta calidad” y por lo tanto influir en el sistema global de control de calidad. La importancia del uso de organismos externos independientes y organizaciones no

gubernamentales, como resultado al reconocimiento de la evaluación y el monitoreo en la educación universitaria. Otro proyecto ha sido el llamado a mejorar los esfuerzos de los controles de calidad internos en nombre de universidades importantes de China.²⁰ Actualmente el sistema de control de calidad de China es un trabajo conjunto en progreso que consiste en una composición de niveles (gobierno central, el Ministerio de Educación, lo local e institucional, y el interés continuo por la participación de los organismos internacionales y externos) frente a una serie de desafíos y preguntas (debe el control de calidad ser formativo o definitivo, cuanto énfasis se aplica a las categorías, cuál debe ser la relación entre las agencias de control de calidad gubernamentales y las “tapón”; ¿Hay demasiado énfasis en la competencia, y cómo debe la evaluación de control de calidad utilizada?. Lo que parece claro es un fuerte interés en el uso de políticas de control de calidad para construir un núcleo de primera clase de instituciones de educación universitaria.

India

La India es el otro gran sistema de educación universitaria en la región asiática, del que hace poco, el gobierno ha sido duramente crítico. La educación universitaria Hindú tiene una larga historia de mecanismos reguladores británicos, la Comisión de Becas Universitarias (UGC, por sus siglas en inglés) fundada en 1994, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (NAAC, por sus siglas en inglés), usa un mecanismo popular de autoevaluaciones para el control de la calidad, la revisiones iguales, basadas en criterios predeterminados de evaluación) y la aplicación voluntaria de una escala de calificación de cinco puntos.²¹

El problema principal que enfrentado por la India, ha sido la tradición de la afiliación mediante el cual una universidad asume el liderazgo en educación de pregrado y está conectada libremente con otros colegios y universidades. Como lo señala Stella: “La mayoría de las universidades Indias son del tipo de la afiliación, donde la universidad que afilia legisla sobre los cursos de estudio, tiene exámenes centralizados en común para sus afiliados, y otorga títulos a los candidatos exitosos”²² (Stella, pág. 2). Algunas universidades que

aflían tienen más de 400 universidades afiliadas, haciendo del control de calidad un ejercicio problemático. Muchas de las instituciones afiliadas son conocidas por ser de baja calidad, el aumento de iniciativas privadas también ha creado dificultades para el país. Alrededor del 70 por ciento de todas las instituciones de educación universitaria son administradas por fideicomisos privados, a pesar de que muchas reciben importantes niveles de financiación estatal a través de “fondos de subvención-en-ayuda a las universidades”. La magnitud del problema de la “calidad” de las instituciones de educación universitaria de la India, fue divulgada recientemente por la filtración de un informe confidencial del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, una división de la UGC, el informe indicó que 123 universidades y 2.956 colegios afiliados a lo largo y ancho de la India, habían sido evaluados y el 68 por ciento de las universidades y el 90 por ciento de los colegios resultaron ser de “baja calidad”²³ temas adicionales de control de calidad fueron: matrícula baja, cargos docentes vacantes, profesores sin credenciales y falta de actualización tecnológica. El Primer Ministro M. Singh, declaró: Nuestro sistema universitario se encuentra en un estado deplorable, necesitamos mejores instalaciones, más y mejores profesores, un enfoque flexible para el desarrollo del currículo, métodos enseñanza y aprendizaje para que sea más pedagógico y más efectivo y sistemas de evaluación más significativos... Tenemos un sistema educativo disfuncional que sólo puede producir a futuros ciudadanos disfuncionales. Hay quejas de favoritismo y corrupción... debemos liberar nombramientos universitarios de intervenciones innecesarias por parte del gobierno y promover la autonomía y transparencia.²⁴

El desafío que enfrenta el control de la calidad en la India, por tanto es bastante considerable. En un esfuerzo para abordar el tema, “instituciones no conducentes a grado” que componen el grueso de la colegios en la India, el Primer Ministro (PM, por sus siglas en inglés), propuso además que nuevas universidades centrales se establezcan en cada uno de los dieciséis estados que carecen de estas instituciones. Cada una de estas nuevas instituciones está destinada a ser símbolo de la excelencia académica, a cargo de los más altos estándares académicos y modelos de eficiencia. El Primer Ministro dirigió los organismos reguladores y la Comisión de Planificación para elaborar estrategias para el establecimiento de estas nuevas instituciones de

educación universitaria de la India,²⁵ por lo tanto, un esfuerzo de desarrollo importante parece ser la estrategia primaria, para comenzar un esfuerzo más riguroso de los mecanismos de control de calidad del sistema educativo universitario en la India. Los mecanismos actuales de control de calidad, también están siendo cuestionados, pero la atención se centra en la redefinición de la educación universitaria en la India mediante el establecimiento de nuevas instituciones que cumplan con los estándares internacionales, Aunque la India tiene muchas ventajas que facilitan el progreso de una educación universitaria de la alta calidad, hay desventajas sustanciales con el actual sistema de control de calidad que las subrayan pero no es capaz de influenciarla. Hay instituciones de educación superior de alta calidad, tales como los Institutos de Tecnología de la India, e Instituto de la India de Ciencias Médicas y el Instituto Tata de Investigación Fundamental, pero estas instituciones reciben menos del 1 por ciento de la población estudiantil.²⁶ El curso de acción propuesto por la India, para crear un nuevo conjunto de instituciones competitivas a nivel internacional, elevando de esta manera el nivel de control de calidad para todas sus instituciones de educación universitaria, es a la vez audaz y arriesgado (y caro). Pero como señala Altbach, “Sin estas universidades la India está destinada a seguir siendo un remanso científica.”²⁷

Japón

Mientras que China y la India luchan por impulsar adelante sus masivos sistemas de educación universitaria y los estándares de calidad al mismo tiempo, Japón, como el líder indiscutible tradicional en la región de Asia Oriental, lucha por redefinir lo que concibe por control de calidad y mantenerla calidad que ya ha posee. El país tiene una larga historia de acreditación formal inspirada en el sistema de los EE.UU. heredada como consecuencia de la ocupación de EE.UU. después de WWII.

La Asociación de Acreditación Universitaria de Japón (JUAA, por sus siglas en inglés), se estableció en 1947, conformada por 47 universidades, ahora incluye 322 universidades (41 nacionales, 28 públicas y 253 privadas), lo que representa el 45 por ciento de todas las universidades de Japan.²⁸

Hasta 2004, el JUAJ era la única organización para la acreditación y la evaluación en Japón, por supuesto que el Ministerio de Educación tiene la facultad exclusiva de aprobar la creación de todas las instituciones de educación universitaria, pero con normas mínimas). Todas las instituciones de educación universitaria se sometieron a una auto-revisión periódica, siendo publicados los resultados, aunque no había ningún requisito explícito que las instituciones fueran revisadas por un organismo externo, solicitada por el Ministerio de Educación. La JUAJ acreditación es un sistema voluntario y autónomo de control de la calidad que muchas instituciones de educación universitaria, se unió en gran medida con el fin de ayudar a mejorar su misión pedagógica.²⁹ El proceso de control de calidad comenzó a cambiar en 2000, cuando el Ministerio de Educación puso en marcha su propio sistema de evaluación con su propia agencia: el Instituto Nacional de Grados Académicos y la Universidad Evaluación (NIAD-UE, por sus siglas en inglés). Esta agencia siguió el modelo de un sistema de control de calidad británica y no era de acreditación en un sentido estricto. Estimulado por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Movimiento Europeo de Acreditación, el enfoque NIAD-UE “Se refería a las tendencias en los países Europeos relacionados con la acreditación explicando la necesidad de control de calidad, en el contexto internacional competitivo y transfronterizo de la educación, más que en términos de las necesidades nacionales por la mejora de la calidad.”³⁰ El Ministerio de Educación no ha hecho mucho uso de la JUAJ, pero las universidades lo ven como simbólico de la participación en el movimiento de control de calidad internacional. La Ley de Educación fue modificada en 2002, proponiendo un nuevo esquema de acreditación que se promulgó en 2004, la Certificación de Evaluación y Acreditación (CEA)³¹ (Mori 2011). El Ministerio de Educación ha autorizado varias agencias de acreditación para realizar evaluaciones, pero el proceso aún está centralizado. Japón parece estar siguiendo la tendencia mundial de establecer órganos nacionales de acreditación, una desviación de la JUAJ del modelo previo descentralizado y voluntario. Como Yonezawa señala, la fuerte insistencia por parte del gobierno en la regulación de la acreditación en Japón indiscutiblemente contribuye a la confusión del concepto. Actualmente, el único modelo fiable de acreditación para Japón es uno no gubernamental

estadounidense, mientras que el propio enfoque japonés corresponde tanto al del reciente desarrollo europeo y algunas iniciativas asiáticas. Un sentido de la propiedad del sistema de acreditación es poco compartido por las universidades japonesas... Instituciones de educación universitaria japonesas nunca se han consolidado para proteger su pertenencia sobre la acreditación después de ser presentadas por las fuerzas estadounidenses a mediados del siglo 20.³²

Esta falta de percepción de la pertenencia es susceptible de interrumpir cualquier esfuerzo serio por el Ministerio de Educación, o cualquier otro organismo de acreditación para ganar credibilidad en el proceso de control de calidad. Mori señala que el CEA tiene poco que ver con la excelencia, es mucho más probable que presiones de los mercados internacionales y locales tendrán un impacto mucho mayor del control de calidad. JUA se ha limitado y ahora debe informar al Ministerio de Educación, (al igual que todos los demás organismos de control de calidad), una vez más, las políticas de descentralización para las IEU, han sido contrarrestadas por una renovada centralización de los burócratas del Ministerio de Educación, numerosas instituciones privadas en Japón han decidido poner en marcha sus propias agencias de acreditación, con fines de lucro e incluso agencias internacionales pueden ser certificadas como agencias de acreditación en virtud de la nueva legislación.

Una característica del nuevo sistema será la competencia. Si una universidad o una institución no esta de acuerdo los resultados de una evaluación de control de calidad, puede cambiar las agencias para un próximo periodo siete años.³³ Una vez más, se argumenta que una mejora en los métodos de control de calidad en Japón sería para fortalecer los controles de la calidad interna y la autonomía, las instituciones ser individualmente responsables.³⁴ Todo esto planteará preguntas sobre la fiabilidad de las agencias de control de calidad en la educación universitaria japonesa.

Taiwán

Una búsqueda similar de alternativas de control de calidad se lleva a cabo en Taiwán desde 1966, el sistema de educación universitaria taiwanesa ha

crecido de 21 instituciones a 163 de educación universitaria en el año 2011. Estos crecimientos combinados con las fuerzas internacionales de competencia globalizada, han puesto el tema del control de calidad en la palestra para los líderes y analistas educativos. El Ministerio de Educación ejerce presión a los IEU de Taiwán, para competir a nivel internacional y poder enlistarse en el “rango” junto a instituciones de alta calidad en otros países de la región.³⁵

Tres mecanismos básicos han sido utilizados, para estimular el movimiento de control de calidad: 1) ofrecer autonomía básica a las instituciones educativas universitarias; 2) ofrecer apoyo financiero, como incentivo para el cambio, 3) al mismo tiempo, el desarrollo de un nuevo y mejor sistema de control de calidad para llevar a cabo evaluaciones periódicas a las instituciones y sus currículos. Los métodos de acreditación institucional populares en los Estados Unidos influenciaron el país, a principios del desarrollo del control de calidad, comenzando en 1975 hasta la década de 1990. El proceso fue siempre centralizado, donde el Ministerio de Educación juega un papel central. En el año 2005, el Ministerio autorizó una nueva organización llamada Asociación de Valoración y Evaluación de Taiwán (TWAEA, por sus siglas en inglés), la autorizó para llevar a cabo evaluaciones tanto programática como institucionales, además, el Consejo de Evaluación y Acreditación de la Educación Universitaria (HEEACT, por sus siglas en inglés) fue establecida para llevar a cabo el programa de evaluación y establecer las bases para las categorías de rendimiento de la investigación, en las universidades a lo largo y ancho del país. TWAEA es una organización sin fines de lucro fundada por académicos y personas de la sector empresarial. HEEACT es un cuerpo adscrito al Ministerio. La última evaluación curricular nacional implicó un esfuerzo conjunto de los dos organismos, con el Ministerio de Educación liderándolo.³⁶ Este es un proceso en curso considerado por algunos estudiosos como dirigido más a los rangos internacionales y las tablas de clasificación que a la mejora de la enseñanza, la investigación y el aprendizaje.³⁷ Los métodos utilizados son también una mezcla del enfoque de acreditación EE.UU. y las experiencias derivadas de los procesos Europeos de Boloña. Esto significa un proceso de involucración más pleno de las instituciones educativas universitarias, incluyendo a los estudiantes

en el evaluación, calidad y la empleabilidad de los graduados, centrándose en la competencia internacional³⁸, al igual que Japón y China, el proceso de control de calidad sigue siendo altamente centralizado con el Ministerio de Educación y sus agencias jugando un papel de liderazgo y agencias externas cada vez más involucrados en aspectos específicos de la revisión del control de calidad.³⁹ Al menos un especialista en control de calidad en Taiwán sugiere un futuro preferido donde el Ministerio se repliegue a una posición de asegurar la integridad del proceso mientras que confían en las agencias externas más independientes para llevar a cabo la auditorías y evaluaciones.⁴⁰

Singapur y Hong Kong

Singapur y Hong Kong ofrecen más ejemplos de procesos de control de calidad descentralizados por lo general y una mayor autonomía de las instituciones de educación universitaria, se acopla, continuando con una fuerte presencia del Estado con respecto al proceso. Mok se refiere a una “nueva” regulación de la educación universitaria, en el contexto de control de calidad al mismo tiempo que el estado relaja sus controles en general sobre la misma. Hong Kong puede haber sido el primer sistema en la región de sistematizar el control de calidad la educación universitaria, cuando en 1997, el Consejo Ejecutivo facultó a la UGC a iniciar un proceso de control de calidad para todas las instituciones de educación universitaria: “La UGC en su declaración de la misión se compromete a respetar la libertad académica y autonomía de las instituciones, al mismo tiempo tratando de asegurar la calidad y la rentabilidad de su oferta educativa, y de ser públicamente responsables de los presupuestos públicos dedicados a la educación universitaria... El control de calidad (es según UGC) el mantenimiento de los más altos estándares, tanto en la enseñanza, como en el aprendizaje, la investigación y los servicios acordes a la misión y visión de las instituciones... Términos que predominan como “aptitud para el uso”, “hacer lo correcto desde el principio”, “valor añadido”, “indicadores de desempeño” y así sucesivamente.”⁴¹ En Hong Kong el enfoque a nivel central es, determinar que existen a disposición de las instituciones de educación universitaria, mecanismos adecuados de control de calidad en vez de autoevaluar la calidad perse.⁴² Comités de

control de calidad y rendimiento, planificación, evaluación y desarrollo, fueron establecidas en las universidades para medir en cuatro áreas objeto la calidad: La presentación del programa de calidad (misión, visión, objetivos, etc.), cronograma de los programas de calidad, apoyo a los programas de calidad, valores e incentivos (estructura de recompensa para la realización del control de calidad) . Hong Kong seguido de Japón y Taiwán, inicio un centro de excelencia para fomentar fuertes programas para desarrollar y por el contrario identificar los más débiles. Mok concluye: Todos estos cambios ilustran cómo las ideas y prácticas de la gerencia pública han afectado al sector universitario en Hong Kong. Sin lugar a dudas, la gobernanza universitaria en Hong Kong se ha desplazado del enfoque colegiado tradicional a los modelos de gestión orientados hacia el mercado,⁴³ más recientemente Hong Kong se ha desplazado hacia el “control total de la calidad” modelo que utiliza el método de auditoría y una variedad de herramientas de medición de resultados. Una forma de gestión de descentralización a distancia que mantiene una tenue pero eficaz presencia del gobierno, ha surgido en el país.⁴⁴

Singapur, en cierto modo ofrece un enfoque que contrasta con el de Hong Kong, donde se hace hincapié en la reducción y la eficiencia de costes de los programas de control de calidad, en Singapur el enfoque es en el mantenimiento de la competitividad global, casi en paralelo (1997) comenzó en Hong Kong seriamente el control de calidad. El Primer Ministro de Singapur Goh declaró: “Tenemos que prepararnos nosotros mismos por un empuje futuro - un futuro de intensa competencia global y el cambio de ventajas competitivas, un futuro en el que las tecnologías y los conceptos son reemplazadas a un ritmo creciente, un futuro de cambio de valores. La educación y la formación son fundamentales en cómo se comportarán las naciones en este futuro.”⁴⁵ Para prepararse para esta competencia las dos principales universidades de Singapur, Universidad Nacional de Singapur NUS, por sus siglas en inglés y Universidad Técnica de Nanyang NTU por sus siglas en inglés, pusieron en marcha mecanismos de control de calidad internos con el objetivo de transformar ambas instituciones en universidades de “clase mundial”. El Ministerio de Educación ha adoptado un nuevo enfoque formando un equipo internacional de control de calidad compuestos por once destacados académicos de universidades americanas, europeas y asiáticas de gran categoría, para llevar a cabo un análisis de control de calidad

externo a las dos universidades con el objetivo de ofrecer recomendaciones que transformarían la Universidad NUS y el NTU en las Harvard y el MIT de Asia. Las revisiones se llevaron a cabo nivel institucional, el Ministerio reforzó estos esfuerzos mediante la introducción de políticas que ajustaron las normas de permanencia, proporcionó incentivos financieros para la buena enseñanza y la investigación, promovió una relación profesor- estudiante más favorable y así sucesivamente.⁴⁶ En ambos casos, el control de calidad tiene una gran presencia mientras se produce durante un período vacante del Estado, el cual estaría involucrado a través de los respectivos Ministerios, otros dos casos de la centralización de la descentralización.

Otros Países de la Región Asiática

El cambio en la política de control de calidad no se limita solamente al Asia Oriental, también está ocurriendo en toda la región, esfuerzos realizados en Indonesia, Pakistán, Camboya, Vietnam y Tailandia, para mencionar algunos países de la región, están aconteciendo a buen ritmo, como se sugirió al principio de esta sección, entre entusiasmo y cinismo.

En Indonesia, la acreditación es todavía vista con cierto recelo como un concepto “ajeno” que está en disconformidad con sus tradiciones en la educación universitaria.

En Pakistán, la meta y desafío para las políticas educativas, es encontrar una manera de legitimación del control de calidad y mecanismos de acreditación que se adapten a las circunstancias nacionales y culturales paquistaníes, mientras se alinean a las normas internacionales para las instituciones de educación universitaria.

Vietnam, Tailandia y Camboya han optado todos por un enfoque más centralizado de acreditación, pareciendo poco probable que haya algún giro hacia un proceso más independiente, para este reporte.

Movimiento y Migración

Una característica destacada de la globalización contemporánea ha sido la extraordinaria migración y la movilidad que ha ocurrido en las últimas tres o cuatro décadas, durante este período el mundo ha sido testigo de

un movimiento de personas sin precedentes entre países, desde y entre las principales regiones del mundo y entre países. Enmarcado en la enorme circulación de capitales y de productos entre las regiones desarrolladas y las regiones en vías de desarrollo del mundo, sin duda el presagio de este período de la globalización, millones de personas se han movido hacia los centros económicos de desarrollo, donde los hay puestos de empleos. Impulsado por el continuo crecimiento de la población mundial, estas zonas económicas han dado lugar a un mundo que es fundamentalmente urbano: para el año 2000 por primera vez en la historia humana más personas viven en las ciudades que en el campo, una tendencia que continuará a lo largo del siglo XXI.

En maneras que asombran la imaginación, las economías de remesas han surgido todo el mundo, muchas de ellas en Asia, creando un circuito de intercambio de mano de obra y retorno económico que viene a alimentar muchas economías hasta el punto de dependencia a estas economías. En suma, el mundo de: territorio, trabajo, rendimiento económico y sostenibilidad han sido transformados de manera significativa durante este periodo, la estructura y dinámica han sido responsables de la misma, lo que marca y determina toda una serie de otras instituciones sociales, incluida la educación.

La educación universitaria es una de las instituciones que ha sido transformada por estos procesos y continúa siendo fuertemente afectada por los mismos. Tal vez, el proceso de masificación obviamente ha traído a millones de personas a la educación universitaria en todo el mundo. En la región Asia Pacífico, la masificación de la educación universitaria se ha traducido en una gran expansión de la capacidad tanto para las instituciones ya existentes como para un significativo número de nuevas instituciones, tanto en el sector público, como en el privado. En el camino de este movimiento han llegado las transformaciones de gran alcance del ambiente institucional educación universitario, tocando temas de importancia fundamental, como hemos visto de la calidad y control de calidad, las transformaciones pedagógicas y curriculares, intensos debates nacionales sobre lo que se enseña en la educación universitaria y cómo estos temas se relacionan con el necesidades de las economías en continuo crecimiento. El más importante de los desafíos que enfrenta la educación universitaria, es la forma en que quiere ser y seguir siendo relevante con relación a los importantes cambios sociales, económicos y culturales que plantea la emergente sociedad del conocimiento de manera

constante. Problemas de migración y movilidad están en el centro de estas y otras corrientes generales de cambio social, ya que localizan las instituciones contemporáneas de educación universitaria. Especialmente relevante aquí es el movimiento de talento entre Asia y los países fuera de la región y cada vez más en la región Asia-Pacífico, movimientos que históricamente siempre ocurrieron, pero que ahora han alcanzado proporciones extraordinarias con igualmente extraordinarias implicaciones para la educación universitaria y el desarrollo nacional. Por extraño que parezca, aunque muchos aspectos de la globalización han recibido una atención significativa; movilidad de: bienes, servicios, tecnología, capital, mano de obra no calificada; no ha sido así con el talento. Central de esta discusión es el enfoque en la responsabilidad primordial de la gran mayoría de la educación universitaria, la educación de los estudiantes y una investigación de cómo se ven afectados por patrones emergentes de la migración y la movilidad. Este interés está inextricablemente ligada a la los patrones de movilidad de ambos graduados y profesores, este fenómeno que es más comúnmente referido tanto como fuga de cerebros, movimiento de los estudiantes y los graduados de un lugar a otro y las consecuentes consecuencias sociales y económicas de ese movimiento, más recientemente el “cerebro inteligente, cerebro que gana” o el movimiento principalmente de los graduados de un contexto nacional a otro y luego a una etapa de la movilidad más avanzada, a menudo el regreso al país de origen.⁴⁷

Estos patrones de la migración y la movilidad son cada vez más importantes para la Región Asia Pacífico, sobre todo porque algunos países han desarrollado la educación universitaria a exceso de capacidad por ejemplo, Japón y Taiwán, otros han perseguido agresivamente un modelo de educación universitaria basado en el reclutamiento de estudiantes para desarrollarse su capacidad en la educación universitaria por ejemplo, Australia. Aquí, sin embargo uno puede también puede referirse a otros aspectos del entorno de enseñanza universitaria, donde esta movilidad se produce. Se puede observar con el aumento de interés, por ejemplo, los patrones de movimiento de ideas en la región: ideas sobre cómo podrían, deberían, ser organizadas las universidades, financiamiento, supervisión y gobernanza; ideas acerca de lo que significa ser globalmente competitiva, y lo que esto implica para lo que debería ser enseñado e investigado en el marco de la educación universitaria; ideas sobre afinidades nacionales y regionales para

desarrollar una conciencia regional con relación a la educación universitaria, o el desarrollo de los intercambios estudiantiles en la región como por ejemplo: periódicos, proyectos de investigación conjuntamente financiados o consorcios, reuniones académicas, etc. Relacionado a esto, es la transferencia y transformación de las formas educativas. Este proceso ha ido más allá de la anterior vía “préstamo” que tuvo lugar a principios del siglo XX y después de la Segunda Guerra Mundial, ahora está a punto de llevarse a cabo dentro y fuera de la región de Asia Pacífico.

Demográficamente la migración en la región Asia Pacífico deja claro en contexto general de la migración mundial que esta región ha experimentado y continúa experimentando un cambio excepcional. Más de la mitad de la población mundial vive en la región Asia Pacífico, específicamente según las estadísticas más recientes de la CESPAP (2011), de una mundial población de aproximadamente 7 billones alrededor del 60 por ciento vive en Asia.⁴⁸ Quizás lo más importante, algunos de los países más grandes de la región, como la India, Indonesia, Malasia, y Filipinas tienen algunas de las tasas de natalidad más elevadas. Como indica la Tabla 13.1, las próximas décadas, incluso con tasas de natalidad en decrecimiento en gran parte del mundo y en algunos de los países en rápido proceso de envejecimiento y desaceleramiento del ritmo de reproducción, en general como región, siguen siendo relativamente altos.

Tabla 13.1. Tasas de natalidad de los países y regiones seleccionadas

PAIS / REGION	2000 / 2005	2005 / 2010	2010 / 2015
China	0.67	0.58	0.54
India	1.62	1.46	1.31
Indonesia	1.31	1.16	0.98
Japón	0.014	-0.02	-0.18
Corea	0.46	0.33	0.18
Malasia	1.95	1.69	1.47
Las Filipinas	2.08	1.90	1.67
Tailandia	0.76	0.66	0.50

Estados Unidos	1.03	0.97	0.89
Asia Oriental	0.62	0.52	0.47
Asia Suroriental	1.40	1.27	1.11
Europa	0.07	-0.02	0.09

Fuente: World Population Prospects, 2010 Revisión de la División de Población de la ONU, <http://esa.un.org/unpp/>.

El centro del problema es que para el 2025, sólo trece años a partir de ahora, el planeta tendrá más o menos 1,3 mil millones de habitantes más, la mayoría de los cuales vivirán en Asia y la mayor parte de los cuales vivirán en las ciudades.

El proceso migratorio en la región de Asia, como resultado de la enorme población base de países como China, India, Indonesia ha menguado la migración de otros países en el mundo. Se estima, por ejemplo, que la endomigración en China durante la década de los años 1990, tal vez constituya la más notable y grande migración en la historia del mundo, ya que más 150 millones de personas se trasladaron del campo a las ciudades. Hay implicaciones enormes para la educación en todos sus niveles, pero gravemente afectada de manera particular será la educación universitaria.⁴⁹

El grado de movimiento a las ciudades durante las últimas décadas del siglo XX es asimismo impresionante. Hace cincuenta años, el 30 por ciento de la población mundial vivía en zonas urbanas; hace diez años, esa cifra era del 45 por ciento, hoy en día, es más del 50 por ciento; dentro de diez años será 60 por ciento. En el año 2000 2.800 millones de personas vivirán en ciudades, 411 de las cuales tenían una población de más de 1 millón. Hasta la última parte del siglo XX, la mayoría de la población urbana del mundo vivía en Europa y América del Norte. En este siglo, la mayor parte se acumulará en ciudades de otros continentes, principalmente Asia. Para el 2030, manteniéndose el ritmo como va, el mundo tendrá 5000 millones de personas habitando en las ciudades, un incremento de 2 mil millones más que en el 2002.⁵⁰ Una vez más, la mayoría de esta concentración urbana estar en Asia.

Se puede citar patrones particulares de migración para subrayar la volatilidad relativa de la región. Por ejemplo, el período comprendido entre

principios de los 70 y los 1980 fue testigo de migración internacional importante de Asia, principalmente a América del Norte, hacia Australia y los estados petroleros del Medio Oriente crecieron dramáticamente en la década de los 90 en adelante, y en la región la migración creció dramáticamente en las naciones en vías de desarrollo de la región Asia-Pacífico a las nuevas naciones emergentes.

En Asia, podemos distinguir entre aquellos que han sido sobre todo países destino Brunei, Hong Kong, Japón, Singapur, Corea del Sur y Taiwán, quienes han dado pruebas de emigración e inmigración significativa; Malasia y Tailandia, y los países que han sido principalmente migratorios; Bangladesh, Birmania, Camboya, China, India, Indonesia, Laos, Nepal, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka y Vietnam.

Algunos de ellos, la India primordialmente han sido protagonistas de algo nuevo los patrones de la migración de retorno, especialmente en las categorías de ingeniería eléctrica y medicina, ya que estos centros de la industria han lanzado campañas enfocadas a fomentar este tipo de migración. Si bien estas tendencias representan bastos movimientos de personal, en gran parte para el campo laboral, de mayor interés son los intercambios académicos que han llegado a caracterizar la región de Asia Pacífico en este momento. La realidad sigue siendo que, sólo seis países continúan acogiendo más del 60 por ciento de los estudiantes universitarios; los Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Australia y China. Lo verdaderamente interesante es la suma de China, el único país anfitrión asiático, cada vez más importante para los estudiantes internacionales.

Japón no está muy por detrás de China , pero ha estado bajando en esta categoría de intercambio y Malasia y Singapur tienen aspiraciones a ser países anfitriones líderes.⁵¹

Sin embargo, el grupo más numeroso 29 por ciento del movimiento de los estudiantes internacionales de la región de Asia Pacífico, con China a la cabeza seguido de India, Corea del Sur y Japón.⁵² Así, el movimiento de los estudiantes y académicos en y entre Asia y el resto del mundo representa una parte importante de lo que otros han llamado “la gran carrera de los cerebros”⁵³.

Al tratar de identificar y controlar estos aspectos de conocimiento globalizado de capital y sus circuitos en la región Asia Pacífico, la agenda a futuro será investigar y prestar especial atención a cuatro impactos específicos sobre las instituciones de educación universitaria. Uno es la migración, difusión, circulación de las ideas de gobernanza, patrones y prácticas. En la década de los 90, por ejemplo, los estudiosos empezaron a ver las manifestaciones de lo que fue comúnmente denominado “gerencialismo”, esfuerzos para organizar y operar las universidades más como organizaciones empresariales exentas. De una u otra forma, estas ideas se difundieron con bastante rapidez en toda la región Asia Pacífico y puede decirse que han hecho mucho para cambiar la naturaleza de la educación universitaria. En otras partes de la región, vemos los esfuerzos para desarrollar sistemas de multicampus, o para redefinir cómo interactúa la universidad con las estructuras de gobierno. Otro desarrollo y tal vez el más evidente, como vemos es el barrido de las actividades de control de la calidad en toda la región. Estos esfuerzos continúan teniendo un efecto penetrante en las instituciones de educación universitaria. Una tercera novedad es la migración de “ideas sobre educación” que podría incluir todo tipo de pedagogía que haya percibido y estén cambiando las formas en que se realizan, bien sea la educación secundaria o de pregrado. Uno ejemplo de ello es el barrido de aprendizaje basado en problemas a través de los pensum de estudio de muchas instituciones de educación universitaria.

Promover de forma obligatoria la iniciativa y la conciencia de investigación en sus estudiantes, es el esfuerzo realizado por los administradores de las Universidades de Tsinghua y Peking de tanto de primer año y seminarios de alto nivel para stumdenents.⁵⁴ Y por último, tenemos que aclarar lo que se entiende por el término “internacionalización” medida por la circulación de estudiantes y profesores. A pesar de evidentes aumentos en el número de estudiantes e intelectuales que van a estudiar al extranjero, tanto en Asia como entre Asia y otras opciones, sigue siendo cierto en la mayoría de los casos de instituciones de educación universitarias en muchos países sigue siendo enfocado a nivel nacional, admitiendo sólo pequeños porcentajes de estudiantes e intelectuales internacionales.⁵⁵

Regionalismo y Educación Universitaria

La utilización de organizaciones y asociaciones regionales con el fin de armonizar los diversos sistemas nacionales de educación universitaria, es más fácil decirlo que hacerlo. Este caso ha sido demostrado en la Unión Europea, donde todavía hay un trabajo en progreso, que bien puede estar retrocediendo, sin duda es el caso en Asia, donde a pesar de o tal vez debido a la gran cantidad de políticas y programas de las organizaciones regionales para por no hablar de las tensiones históricas que continúan entre las naciones y las subregiones, el proceso de armonización se tambaleó en el camino quedan preguntas en cuanto a su validez a largo plazo.

¿Es la regionalización económica en una tendencia del futuro? Mientras esto sucede, es la regionalización educativa precursora articulando así la internacionalización económica y la educación. Existe suficiente desacuerdo sobre estas proposiciones para justificar una cierta cantidad de escepticismo respecto a la viabilidad de la regionalización económica, social y cultural. Algunos sostienen que esta tendencia ya ocurre en el Caribe, la Unión Europea y bien se podría argumentar, en ASEAN.⁵⁶ Otros han argumentado que el nacionalismo sigue siendo un poderoso fuerza contraria; poniendo límites que la regionalización no se atreve a afrontar ⁵⁷, lo que puede llamarse fuerzas centrífugas para aquellos que se alejan de la regionalización y armonización de la educación universitaria y centrípeta para aquellos que están de acuerdo con esta visión, sin ser estos necesariamente nuevos argumentos. Clark Kerr, ex presidente de la Universidad de California declaró hace más de veinte años, que hay dos leyes de movimiento con respecto a la educación universitaria que se mueven en direcciones opuestas, la internacionalización de la educación y el conocimiento y la nacionalización de los propósitos de educación universitaria.⁵⁸

Ha sido señalado en otra parte que el control de calidad en educación universitaria, es impulsado cada vez más por las agendas económicas, haciendo predominante énfasis en la métrica y el aprendizaje, resultados que se establecen con el mundo de los negocios.⁵⁹

La influencia del neoliberalismo ha impulsado las instituciones de educación universitaria a justificar su existencia y financiación por lo bien

que sirven a los intereses locales y nacionales; muy lejos de las preocupaciones regionales entre países. Los extensos y convergentes discursos de la globalización, tan frecuentes en el marco de la discusión de políticas de educación en la región Asia Pacífico a menudo se contradice con el sentido nacional de lo que se necesita para conquistar el reconocimiento mundial, que ha de ser reconocido como tener universidades clasificadas y competitivas globalmente. Dentro de los marcos económicos más estrechos en referencia a las energías aparentemente robustas y sin límites que produjo la OMC, extendidas a sus pares de la región, han sido complementadas en los últimos diez años con acuerdos bilaterales.⁶⁰ Entonces, ¿dónde encajan las Organizaciones Regionales y las de Educación Universitaria? Fueron estas dos formas de organización creadas para servir verdaderamente los intereses regionales e internacionales, o más específicamente las preocupaciones locales.

Una hipótesis interesante podría ser que las formas de organización de la educación universitaria regional y la gobernabilidad tienen más probabilidades de ocurrir en local que en internacional, por otra parte, el Estado-Nación sigue siendo una fuerza centrífuga en lo que a la regionalización se refiere, una fuerza de tracción fuera de este concepto, en gran parte debido Neoliberalismo, la competencia económica, la rendición de cuentas, control de calidad y problemas de alineación. En otras palabras, la educación universitaria trata de seguir la economía que se vuelve más globalizada, pero se ve atrapada en fuerzas centrífugas locales mencionados anteriormente. Es necesario reconocer que ambas fuerzas están ocurriendo simultáneamente y continuará sucediendo: el punto es tratar de no confundir la observación de casos que puede/va a llegar a ser patrones perdurables.

Alternativamente, es importante crear un lenguaje conceptual razonable que nos permita entender que ambas fuerzas están en tensión dinámica continua y constante. Como Steger ha defendido citando muchos otros, este atributo aparentemente tipifica la globalización como un fenómeno, o como un conjunto de fenómenos agregados.⁶¹ Ezra Vogel tiene otro tipo de argumentos para las fuerzas centrífugas que actúan en contra de la expansión de las organizaciones regionales, especialmente en Asia y por lo tanto, la noción de instituciones regionales.⁶² Aquí nos recuerda que debemos tener en cuenta el contexto histórico en el que la regionalización debe echar raíces

y ser nutrida. El argumento es que dos problemas difíciles existen y continúan sin resolverse a la vez que suponen un gran obstáculo para el establecimiento de un organización regional exitosa que implicaría la participación de las tres potencias económicas y sociales más grandes de la región, Japón, Corea, y China: disputas históricas y el equilibrio del poder militar. A menos que y hasta que estos tres países alcancen algunos acuerdos sobre estas disputas de larga data (que no parece inminente en opinión de Vogel) armonizar sus instituciones educativas universitarias en ningún sentido es improbable y puede incluso no ser requerido. Por lo tanto, concluye que las estructuras de pequeña escala que ya existen y la estructura a gran escala (ASEAN) son probablemente suficientes por ahora y la política energética y la financiación no deben desperdiciarse en esfuerzos para crear cualquier nueva organización regional diseñada para de alguna manera «armonizar» la educación universitaria en la región. El regionalismo puede centrarse en las estructuras políticas, seguridad y relaciones internacionales, economía, geografía, literatura, arte y arquitectura, cultura popular y el deporte, y educación, por nombrar sólo algunas. En términos generales, dos fases principales del regionalismo se pueden identificar en la región asiática: antiguas y nuevas. La primera fase (antigua) abarcó tres décadas 1950-1980 y consistió en grupos de países de economías de solventes, interacciones interregionales comercio y educación, ASEAN es el ejemplo principal de esta forma exclusiva.

A partir de 1980, vemos el reflejo del neoliberalismo, el liberalismo económico y la desregulación del mercado, en el surgimiento de una base más amplia interregional de organizaciones como la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), Reunión Asia - Europa (ASEM, por sus siglas en inglés), Diálogo de Cooperación de Asia (ACD, por sus siglas en inglés), la ASEAN más tres, y así sucesivamente. Regionalismo Educativo se ha construido sobre organizaciones de este tipo, en particular, los Ministros del Sudeste Asiático de Organizaciones Educativas (SEAMEO, por sus siglas en inglés), Centro Regional para la Educación Universitaria y el Desarrollo (RIHED, por sus siglas en inglés), la Asociación de las Instituciones del Sudeste Asiático de Estudios Universitarios (ASAIHL, por sus siglas en inglés), entre otros.

Estas agrupaciones se concentran en un conjunto diversos asuntos de la educación universitaria, como, control de calidad, investigación y desarrollo colaborativo, enseñanza - aprendizaje, movilidad de los estudiantes, que no excluye la interacción con entornos nacionales fuera de la órbita Asiática (Estados Unidos y Australia).⁶³ Es así como vemos en estas dos fases, una amplia gama de organizaciones regionales exclusivas e inclusivas, de intra-regional a interregional, que cubre igualmente una amplia gama de temas sociales, uno de los cuales es la educación y especialmente la educación universitaria. Todo esto plantea una serie de cuestiones que justifican la investigación en curso y la observación de las organizaciones regionales, que continúan creciendo y desarrollándose, la educación universitaria es cada vez más un componente de este fenómeno. Yepes señala que la relación entre el regionalismo y la educación universitaria en Asia se está desarrollando en el contexto de la interacción entre las organizaciones regionales y los esfuerzos regionales de otros lugares.⁶⁴

Europa, la UE y el proceso de Boloña y las actividades relacionadas son los paradigmas ejemplares que se mencionan más a menudo. Recapitulando para poner los esfuerzos asiáticos en una perspectiva más comparada y juzgar en cierta medida la relevancia de dicha comparación. Se han hecho esfuerzos para incluir la Educación Universitaria en las organizaciones regionales existentes desde por lo menos la década del 50, cuando la ASEAN buscó apoyo de Asia Oriental por el establecimiento de la (ASAIHL) en 1956. En la década de los 60, la Dirección Regional de Asia y el Pacífico de la UNESCO para la Educación comenzaron a trabajar con SEAMEO para integrar mejor la Educación Universitaria en la región. Ampliado para incluir Japón y otras naciones no - ASEAN, el RIHED se estableció para dar respuesta a las necesidades relacionadas con la política, planificación, administración y gestión de la educación universitaria.⁶⁵ Por su parte, la ASEAN estableció la Red de Universidades de Asia (AUN por sus siglas en inglés) en 1995, ubicada en la Universidad de Chulalongkorn en Tailandia para gestionar los intercambios de colaboración de estudiantes y profesores y donaciones de becas, facilitar la creación de redes de información, la investigación conjunta programa de estudio panregional para los miembros

ASEAN, ahora está tratando de establecer vínculos con Japón, China, Corea, la Unión Europea, India y Rusia.

La lista es interminable, con la UMAP en la década de los 90, el Programa Red de Universidades de la ASEAN – UE en 2000, el Programa de enlace Asia alrededor de ese mismo tiempo, todos diseñados para crear oportunidades regionales y conocimientos entre Asia y otras regiones del mundo. Existen iniciativas regionales e interregionales directamente involucrados con la cooperación de la educación universitaria, tales como el Grupo de Visión Asia Oriental (EAVG por sus siglas en inglés), establecido en 1995, en 2001 Kim Daejung propone combinar la ASEAN más tres con armonización en el área universitaria y la EAVG a producir una fuerte identidad regional y «Conciencia de Asia Oriental»⁶⁶ Cuando las metas y los objetivos de estos diversos esfuerzos regionales de la Educación Universitaria se resumen en:

- La colaboración regional del aprendizaje permanente
- Sistemas de transferencias regionales
- Movilidad y becas para los estudiantes y profesores
- Cooperativa de R y D
- La promoción de centros de excelencia para la educación a distancia
- Desarrollo curricular
- Cooperación del control de calidad en la región

Estos objetivos son muy similares a los propuestos por el Proceso de Boloña, pero en el caso de Asia se ha producido poco en el camino de la coordinación de estos diversos esfuerzos y de hecho muchas de las iniciativas antes mencionadas y hay más que no se han mencionado, se han estancado o han dejado de ser activos. Yepes sugiere que una organización como la UNESCO podría facilitar a la organización paraguas para la coordinación, la OMC podría ofrecer asistencia con la revisión de los convenios regionales en materia de titulaciones y grados y el Banco Mundial o el Banco Asiático de Desarrollo podrían proporcionar financiamiento para tal esfuerzo, pero esto no parece ocurrir.⁶⁷

Otros estudiosos han llegado a la conclusión de que la verdadera regionalización en Asia no va a ocurrir siempre y cuando las organizaciones anteriores (es decir, ASEAN, SEAMEO, etc.) no son capaces de manera efectiva de enlistar las dos «grandes» naciones de Asia oriental (China, Japón) y encontrar una manera razonable para incluir los Estados Unidos.⁶⁸ Existe el argumento de que la dificultad entre Japón y China para solucionar tensiones históricas y animosidades ha presentado un gran obstáculo para seguir adelante con una forma de regionalismo que incluiría la armonización de la educación universitaria: «El estado de las problemáticas relaciones entre Pekín y Tokio ha surgido cada vez más como el obstáculo más importante para el regionalismo de Asia Oriental»⁶⁹ que incluye las áreas habituales, tales como la movilidad estudiantil: «Estudiar en el extranjero para los chinos. En Japón está asociado más a menudo con la pobreza que lleva a la delincuencia, en vez de ser embajadores de buena voluntad que regresan a casa para fomentar vínculos más estrechos.»⁷⁰ Teniendo en cuenta que la mitad del PIB mundial y un tercio de la población del mundo se encuentran en Japón, China y Estados Unidos, en muchos aspectos, estos tres países representan el núcleo de la emergente economía política mundial del siglo XXI, incluyendo muchos de los indicadores de interés para aquellos proponentes de regionalización de la educación universitaria. El éxito de la ASEAN y de todas las otras asociaciones regionales juntas es directamente dependiente de estos tres países y los modelos que ellos representan. Rozman concluye que el regionalismo no es probablemente la ola del futuro, al menos en Asia, y probablemente en la Unión Europea tampoco, dada la interdependencia económica y cada vez más cultural de la región puede bien ser un tortuoso y lento camino hacia una comunidad regional, pero sí se pone en contra de la aumento del nacionalismo por parte de estas tres naciones, no es probable que sea significativamente exitosa. Historia y memoria cultural proyectan una gran sombra sobre la confianza en áreas tales como la armonización de la educación universitaria, currículo común y otras políticas educativas.

Esta proyección bastante sombría de reunir al Asia Oriental y el Sudeste Asiático (ignorando por el momento el sur de Asia), alguna forma de relación educativa armoniosa, fue compartida por estudiosos como Robert Scalapino quien argumentó que las diversidades dentro de Asia son muy superiores a

los puntos en común ... Asia está muy lejos de las afinidades culturales con Europa occidental.⁷¹ Un argumento contrario, que trata el problema desde adentro, es que los países asiáticos tienen mucho más en común entre sí que con Occidente y, por tanto, no hay base para forjar afiliaciones regionales sustantivas (una fuerza centrípeta).

Cualquiera que sea la opción propuesta, no está claro en este momento que haya una identidad regional sustancial entre el este y el sudeste de Asia. Un enfoque regional ajustado, basado en la exclusión, propuesto por el Primer Ministro Mahathir en 1990 y despectivamente mencionado por Australia, como «regionalismo cultural» fue un CEEA no se esperaba,⁷² fracasó porque fue una represalia contra Occidente, basado en el comercio, tenía un aspecto cultural al mismo.

No fue hasta que Japón apoyó la ASEAN más tres (y sus diversas permutaciones más 6 y más 8) que se realizaron algunos progresos. Aun así, una plenaria regional de organizaciones de Asia, capaz de armonizar la Educación Universitaria en el este y sudeste de Asia con la participación de los países miembros de iguales a iguales no ha surgido.⁷³ La tensión entre Japón y China ha aumentado, ya que esta última se ha desarrollado rápidamente. Además, los numerosos Acuerdos de Comercio Exterior (TLC) que han surgido de forma descoordinada, sobre todo en la sub-región Nordeste han trabajado en contra de un concepto regional de Asia (otra fuerza centrífuga)⁷⁴

Aunque se han hecho esfuerzos para dar sentido a las muchas organizaciones regionales y las asociaciones que han surgido o están surgiendo en la amplia región de Oriente Asia y sus repercusiones en la interacción más armonizada en la Educación Universitaria, todavía hay mucho más por hacer. Kuroda, Passarelli, y Nguyen están todos de acuerdo en que, al menos, algunas dudas deben ser aclaradas⁷⁵:

- ¿Cuánta y qué tipo de cooperación regional con relación a la educación universitaria existe en la región?
- ¿Qué tipo de principios y políticas gubernamentales existen que alienen o desalienten las organizaciones regionales y la armonización de la educación universitaria?

- ¿Qué puede revelar una revisión de los marcos y organizaciones existentes actualmente involucrados en las organizaciones regionales como la ASEAN más tres, APRU, y las otras antes mencionadas?
- ¿Cómo sería y que nos diría un estudio de los actores involucrados, no sólo los países, sino también las instituciones de educación universitaria?
- ¿Qué podemos aprender de un estudio comparativo de otros ejemplos en Europa y el Norte de América?
- Por su parte, Nguyen concluyó que las comparaciones con otras regiones del mundo, muestran que los esfuerzos en el desarrollo de un régimen armonizado de la educación universitaria en Asia están muy resagada.⁷⁵

En su opinión, de particular interés para los asiáticos, son los siguientes rasgos característicos del proceso de Boloña:

1. Títulos equivalentes
2. Un sistema de graduación de 3 ciclos
3. Sistema de créditos basado en la transferencia de créditos y el sistema europeo de acumulación (ECTS por sus siglas en inglés)
4. Movilidad de los estudiantes y el personal académico
5. Cooperación en la aplicación de los controles de calidad
6. Promoción de una dimensión europea en el Educación Universitaria, el desarrollo curricular, programas de estudio, etc.
7. Promoción del aprendizaje permanente
8. Comercialización de la idea de un Espacio Europeo de Educación Superior (EHEA por sus siglas en inglés).

Dado a que las recientes evaluaciones de los progresos de la Unión Europea hacia el proceso de armonización, lista de características y capacidades anteriores son menos entusiastas, de la misma manera respecto a la escala, alcance, progreso y de hecho la posibilidad de un régimen de desarrollo naturalmente armonizado de una educación universitaria en Asia surge como pregunta.⁷⁶

Aunque mucho se ha dicho acerca de los intereses comunes de la región de Asia y el motivos racionales detrás de la promoción de algún tipo de proceso de armonización, un número de fuerzas centrífugas, algunos de los cuales ya fueron discutidos anteriormente, presentan obstáculos formidables a la realización de dicha política. Varios autores haciéndose eco de Scalapino y los argumentos de Rozman citan, el carácter amplio y diverso de la región, sus etnias, culturas, idiomas, tradiciones y creencias, economías políticas y diversidad religiosa y creencias además de la historia de la educación universitaria, como factores que trabajan contra tales organizaciones regionales y los acuerdos de cooperación en educación.⁷⁷

A pesar del progreso por la movilidad de estudiantes y profesores en la región de, en general sigue siendo limitado considerando los porcentajes que representan estas cohortes en cualquier instituto de educación universitaria nacional, en comparación con otras regiones del mundo, Nguyen señala: «Asia se está quedando rezagada relacionada a otras regiones del mundo, en la promoción incluso al nivel más básico de armonización de políticas para lograr objetivos comunes e intereses en el área de la educación universitaria»⁷⁸

Algo más exitosa en términos de uso es la Red Universitaria de la ASEAN (AUN) diseñada en 1995 para apoyar la movilidad estudiantil en la región. Aunque abierto a todas las instituciones en la región, de hecho, se ha convertido principalmente un programa de élites, como «élites prefieren cooperar con las élites».⁷⁹ Por lo tanto, es autolimitante, ya a partir del 2011 tenía alrededor de 26 miembros. Más interesante fue la creación de redes subregionales sobre prácticas de control de calidad, que busca establecer unas normas comunes para la región. AUN alcanza a todas las instituciones de la región que deseen obtener la certificación de calidad de la AUN. Por último el RIHED de SEAMEO (Ministros del sudeste de Asia de la Organización de Educación; Instituto Regional para la Educación Superior y el Desarrollo) es otro programa diseñado para promover la cooperación regional en la Educación Universitaria en la región, establecida en 1959, y más directamente interesados en la gobernanza como un componente clave para la armonización regional de la misma. Esta organización se centra en áreas como la gestión y administración de la Educación Universitaria:

1. Control de Calidad
2. Aplicaciones informáticas
3. El aprendizaje y la enseñanza de la metodología
4. Capacidad de I + D
5. Integración con el sector privado y la industria
6. Vínculos con otras organizaciones regionales

De particular interés es el reciente taller sobre el tema de la armonización, las organizaciones regionales, y educación universitaria en Asia dictado por RIHED donde se concluyó que el futuro de este movimiento consistiría principalmente de una serie de pequeños pasos en lugar de la creación de un mecanismo global como el de Boloña, que “causa dudas y sospechas entre los países asiáticos”.⁸⁰

Por otra parte, este estudio y otros han llegado a la conclusión de que el objetivo principal de las actuales organizaciones regionales en la región es crear conciencia acerca del valor de la regionalización. UCTS y otros esfuerzos parecidos son pequeños pasos en la dirección correcta. Es probable que este enfoque «pequeño paso» es el más apropiado para Asia. En resumen, las fuerzas centrífugas parecen ser superiores a las fuerzas centrípetas e incluyen, entre otros:

- La diversidad y disparidad de los países y las instituciones de educación universitaria en la región
- Problemas históricos y culturales entre los tres primeros países del este de Asia (China, Japón, Corea)
- Variedad de idiomas y etnias
- Las diferencias en los sistemas de crédito, planes de estudios y sistemas de calificación
- La falta de uniformidad de las normas de control de calidad
- La falta de recursos financieros y capacidad de promoción y cooperación en el mercado de las organizaciones regionales
- Falta de compromiso, tanto a nivel nacional e institucional
- Dificultoso enfoque «paso a paso», no hay garantía o constancia de que haya continuidad a los otros niveles

- Débil enfoque por AUN y otras organizaciones a desempeñar un papel más agresivo en la construcción de una especie de comunidad cohesiva
- Organizaciones regionales juegan un papel importante, pero al final del día es a las naciones y las instituciones per-se son actores decisivos que determinarán la evolución de este idea de la armonización en la región.

La educación universitaria y quienes hacen las políticas educativas tendrán que llegar a un equilibrio entre as fuerzas si realmente cualquier tipo de «armonización» se produce a nivel universitario en Asia. Importantes pasos «pequeños» se están tomando en este sentido como lo demuestra el reciente (2011) anuncio por parte de la Universidad de Tokio, que va a cambiar su calendario académico de modo que es más alineada con la del resto del mundo (probablemente otras instituciones en Japón sigan el ejemplo)⁸¹ Estos pasos unilaterales, pero simbólicos posiblemente creen un enfoque más regional de la educación universitaria por debajo de la creación de una importante nueva organización regional.

Conclusión

Se ha dicho, que en la inmensa complejidad de la región que se llama “Asia Pacífico” no existe por lo menos cuatro desafíos persistentes que enfrenta la educación en general, y la educación superior en particular. Estos han sido discutidos, aunque sea brevemente, arriba. Esto no quiere decir que no hay otros y otras formas de diseccionar y analizar la educación en Asia. Ciertamente, hay una literatura grande e interesante sobre la noción de “la sociedad del conocimiento” y lo que significa para las regiones dinámicas como Asia. El tema de la diversidad y las relaciones intergrupales sigue siendo significativo. Uno podría discutir en profundidad las complejidades de la educación y la alineación del trabajo y así sucesivamente. Sin embargo, lo que debería recordar que los cuatro elegidos aquí no están limitados por las fronteras impermeables pero son conceptualmente porosa. Capacidad de acceso y equidad, por supuesto, incluyen temas de la diversidad y el regionalismo tiene implicaciones en la movilidad y la migración. Además, aseguramiento de la calidad es de importancia para cada uno de estos desafíos. Más importante para los efectos de un capítulo dedicado a un tema tan complejo y amplio como “educación en Asia” es que se plantean cuestiones que provocar el debate e invitar a otros a explorar en el más largo y con mayor profundidad la variedad y la emoción de cómo la educación que se hace en esta región del mundo dinámico y rápido cambio.

Notas

- 1 Declaración de Obama. <http://business.bogs.cnn.com/2011/11/14/apec-obamas-mixed-message-on-asia/>

- 2 J. N. Hawkins, D. Neubauer, y T. De Mott. Actas de la Conferencia de la APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico): Control de Calidad en la Educación Universitaria: Identificar, Desarrollar y Mantener Buenas Prácticas en la Región. Proyecto APEC HRD 04/2010.
- 3 Situación Asia Pacífico. Perspectivas Económicas del Fondo Monetario Internacional, de 2011. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2011/apd/eng/areo041.htm>.
- 4 W. O. Lee, Equidad y Acceso a la Educación: Temas, Tensiones y Políticas (Educación para el Asia en Vías de Desarrollo, vol. 4. (Hong Kong: CERC 2002), D. Neubauer y Y. Tanaka, Acceso, Equidad y Capacidad de la Educación Universitaria, en la región Asia Pacífico. (New York: Palgrave MacMillan, 2011).
- 5 C. R. Laderchi. “Medición de la Pobreza y Capacidad Monetaria”, PNDNU, Escuela de Verano del PNDNU Ciclo de Conferencias (Nueva York: PNDNU, 2002); A. Sen. El Desarrollo como medio de Liberación. (Nueva York: Anchor Books, 1999).
- 6 S. L. Chen “Situación Actual de la Educación en la China Occidental” English.Eastday.com, 24 de Agosto. <http://english.eastday.com/e/easthope/u1a4603375.html> (2009).
- 7 D. Neubauer y Y. Tanaka, op. cit. 2011; C. N. Chu, Juego Mental Asiático (Nueva York: Scribner, 1991); P. Hill. Serie de Estudio Secundario del Asia Pacífico No. 1: Sistemas de Evaluación (Bangkok: UNESCO, 2010).
- 8 M. Yeom. “Las tensiones entre Autonomía y Rendición de Cuentas: Acceso, Equidad Capacidad en la Educación Coreana”, capítulo en Neubauer D. y Y. Tanaka, Acceso, Equidad y Capacidad en Educación Universitaria en la Región Asia Pacífico, op. cit. (2011).
- 9 J. Farrell. “La Educación en los próximos años: ¿Qué Podemos Aprender de la Educación Alternativa?” en P. Hershock, M. Mason, JN Hawkins (eds.) Cambiar la Educación: Liderazgo, Innovación y Desarrollo en la Globalizada Región Asia Pacífico (Hong Kong: Springer Press, 2007).

- 10 V. S. Prasad “Control de Calidad en la Educación Universitaria: Perspectiva y Experiencia de un País en Vías de Desarrollo”, en T. Bigalke y D. Neubauer (eds.), *La Educación Universitaria en el Asia Pacífico: La Calidad y en la Educación Público* (New York: Palgrave MacMillan y Press, 2009). Tales disparidades incluyen brechas de talento entre los graduandos en áreas como salud, infraestructura, alimentación, seguridad, y así sucesivamente, en la Educación Universitaria.
- 11 J. Hawkins. “La retórica y la realidad de la movilidad y la migración en la Educación Universitaria” en D. Neubauer y K. Kuroda, *Movilidad, Migración y Transformación de la Educación Universitaria: Una Visión desde la Región Asia Pacífico* (Nueva York: Palgrave MacMillan Press, 2011).
- 12 J. N. Hawkins, D. Neubauer, T. De Mott, op. cit.
- 13 D. Neubauer y Y. Tanaka, op. cit.; Yang Z. (2011), “Alineación de Capacidades con las Necesidades en el Proceso de Masificación de la Educación Universitaria en China”, capítulo en D. Neubauer y Y. Tanaka, op. cit. (2011); R. Dore, *La Enfermedad del Diploma: Educación, Calificaciones y Desarrollo* (Berkeley: University of California Press, 1976).
- 14 APQN. <http://www.apqn.org/2011> (2011).
- 15 K. H. Mok (2011) “Cuando el Centralismo Estatal cumple con el Neoliberalismo: La Gestión de la Universidad el Cambio de Gobierno en Singapur y Malasia”, capítulo en Neubauer (Routledge book), pág. 12.
- 16 “OCDE Revisión de la Financiación y de las Reformas de Control de Calidad en la Educación Universitaria en el República Popular China,” Centro para la Cooperación con Países no Miembros Dirección de Educación (Ginebra: Septiembre, 2003).
- 17 OCDE. op. cit. pág. 23; Y. Li. “Control de Calidad en la Educación Universitaria China,” *Investigación en Educación Internacional Comparada* vol. 5, no. 1 (2010), 58-76.
- 18 Y. J. Wang, “Sistema de Control de Calidad de la Edificación en la Educación Universitaria China: Recientes Progreso “, ponencia presentada en Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en China y Suiza. 17 y 18 abril 2007; Y. Li, op. cit.

- 19 Y. J. Wang, op. cit. Y. Li, op. cit.
- 20 Y. M. Zhu “Proyecto 985 y Proyecto 211: Medidas Innovadoras para Mejorar la Calidad de la Educación Universitaria en China,” J. N. Hawkins, D. Neubauer, y T. De Mott (2011), Actas de la Conferencia APEC: Calidad en la Educación Universitaria: Identificar, Desarrollar y Mantener Buenas Prácticas en la Región. Proyecto APEC Proyecto HRD, 04/2010.
- 21 A. Stella. “La Acreditación Institucional en la India, “La Educación Universitaria Internacional (IHE, por sus siglas en inglés), Primavera de 2002.
- 22 Stella, op. cit., pág. 2.
- 23 S. Neelakantan, “Primer Ministro de la India aborda Universidades como Disfuncionales, por debajo de la media”. Crónica sobre la Educación Universitaria (25 de junio de 2007), 2.
- 24 S. Neelakantan, op. cit. (25 de junio de 2007), 3-4.
- 25 S. Neelakantan. “Primer Ministro de la India Promete Crear más Universidades y Colegios,” Crónica de la Educación Universitaria (4 de junio de 2007).
- 26 P. G. Altbach. “India: Clase Mundial de Universidades “La Educación Universitaria Internacional 40 (Verano de 2005): 18-20 .
- 27 P. G. Altbach, op. cit. (2005), 6.
- 28 H. Hokama “Transformación del Sistema de Control de la Calidad de la Educación Universitaria Japonesa” ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Garantía Control de la Calidad, Atenas, Grecia (2005); R. Mori “Evaluando el Papel del Evaluador de Tercera parte para asegurar la igualdad global entre principales Universidades Japonesas” JN Hawkins, D. Neubauer, y T. De Mott (2011), Actas de la Conferencia APEC: Calidad en la Educación Universitaria: Identificar, Desarrollar y Mantener Las Mejores Prácticas en la Región APEC. APEC Proyecto HRD 04/2010.
- 29 H. Hokama, op. cit., R. Mori, op. cit.

- 30 A. Yonezawa “ La reintroducción de la acreditación en Japón: una iniciativa del gobierno, “EUI no. 40 (verano de 2005) , 2 .
- 31 R. Mori, op. cit.
- 32 A. Yonezawa op. cit. (Verano de 2005), 2.
- 33 H. Hokama op. cit., R. Mori, op. cit.
- 34 R. Mori, op. cit; A. Yonezawa, y R. Mori, “Los Resultados del Aprendizaje y Control de la Calidad: Desafíos para la Educación Universitaria Japonesa, “Evaluación de la Educación Universitaria, 3 (1): 1-21, Evaluación de la Educación Universitaria y el Consejo de Acreditación de Taiwán, Taipei (2009).
- 35 I. R. Chen “En búsqueda de la excelencia: Control de Calidad en la Educación Universitaria Taiwanesa” artículo inédito presentado en Clifton House, Bristol, Reino Unido (12 de julio de 2006).
- 36 Y. Li. “Lo más reciente en la Evaluación de la Educación Universitaria en Taiwan”, artículo inédito presentado en la Educación Universitaria y la Sociedad de Investigación y Desarrollo de Australia (2005); AYC Hou, “Calidad en la Educación Universitaria transfronteriza y retos para la internacionalización de agencias de calidad nacionales en la región - un estudio del caso de Asia -Pacífico agencias de control de calidad de Taiwán,” manuscrito no publicado, Universidad Católica Fu Jen, Taiwán (2011).
- 37 Chen, op. cit. Hou, op. cit.
- 38 Li, op. cit.
- 39 Chen, op. cit.
- 40 Hou, op. cit.

- 41 KH Mok “ Impacto de la globalización: un estudio de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Hong Kong y Singapur”. *Evaluación de la Educación Comparada*, vol. 44, no. 2 (2000): 148-74 , 158.
- 42 KH Mok, “Cuando centralismo estatal cumple con el neoliberalismo: la gestión de gobierno de la universidad cambiar en Singapur y Malasia “, capítulo en Neubauer (libro Routledge), (2011).
- 43 K. H. Mok. “Fomentando la Empresa: Cambiar el papel del Gobierno y la Gobernanza de la Educación Universitaria en Hong Kong “*Política de Investigación*, 34 (2005): 537-54, 538.
- 44 K. H. Mok “ Mejora de la Calidad en la Educación Universitaria: enfoques, estrategias y desafíos para Hong Kong”, capítulo en JN Hawkins , D. Neubauer, y T. De Mott , *Actas de la Conferencia APEC: Calidad en la Educación Universitaria: Identificar, Desarrollar y Mantener las mejores prácticas en la región APEC. APEC Proyecto HRD 04/2010* (2011).
- 45 Mok, op. cit. (2000), pág. 153.
- 46 CE Tan, “La Misión de la Universidad Nacional de Singapur para ser una universidad líder a nivel mundial” JN Hawkins, D. Neubauer, y T. De Mott, *Actas de la Conferencia APEC: Calidad en la Educación Universitaria: Identificar, Desarrollar y Mantener las mejores prácticas en la región APEC. APEC Proyecto HRD 04/2010* (2011).
- 47 J. N. Hawkins, “ La Retórica y realidad de la movilidad y la migración en la Educación Universitaria” en D. Neubauer y K. Kuroda, *Movilidad, migración y transformación de la educación universitaria: La vista desde la región de Asia Pacífico* (Nueva York: Palgrave MacMillan Press, 2011).
- 48 Centro Fecha de la CESPAP de las Naciones Unidas. <http://www.unescap.org/stat/data/> , consultado el 25 de enero/2011.
- 49 K. W. Chan, *Endoimigración Laboral en China: Tendencias, Distribución Geográfica y Políticas*. PowerPoint (Seattle: University of Washington, 2008).
- 50 M. Davis, “Un planeta de ciudades miseria: Involución Urbana y el Proletariado Informal, la Nueva Izquierda marzo-abril, 6-34 (2004).

- 51 R. Bhandari y P. Blumenthal. *Estudiantes Internacionales y Movilidad Global en Superior Educación* (New York: Palgrave MacMillan Press, 2011).
- 52 R. Bhandari y P. Blumenthal, op . cit.
- 53 B. Wildavsky. *Cerebros Inteligentes: ¿Cómo las Universidades globales están remodelando el Mundo de la Educación Universitaria?* (Princeton: Universidad de Princeton Press, 2010).
- 54 W. H. Ma “Contribuciones de expertos extranjeros para el Desarrollo Académico chino: A Estudio de caso de la Universidad de Pekín”, en D. Neubauer y K. Kuroda, *Movilidad, Migración y Transformación de la Educación Universitaria: La visión desde la región de Asia / Pacífico* (Nueva York: Palgrave MacMillan Press, 2011).
- 55 J. Hawkins, “La Retórica y realidad de la movilidad y la migración en la Educación Universitaria” en D. Neubauer y K. Kuroda, *Movilidad, migración y transformación de la educación universitaria: desde la visión región de Asia Pacífico* (Nueva York: Palgrave MacMillan Press, 2011).
- 56 JF Bosque, “El regionalismo en la educación universitaria: una mirada internacional a nivel nacional y interdependencia institucional”, *Colegio Centro de Boston para la Educación Internacional* (Boston: BCIHE, 1995).
- 57 H. De Witt, “La educación y la globalización en Europa: una visión general de su desarrollo” ponencia presentada en la Conferencia CIES en Boston (1995); M. Scot “Migración y movilidad en el actual era de la globalización: los casos de LSE y Sciences Po”, capítulo de Deane Neubauer y Kazuo Kuroda , eds . *Migración y la Movilidad en la Educación Asia-Pacífico* (Nueva York: Palgrave MacMillan Press, 2011).
- 58 C. Kerr “La internacionalización de la educación y la nacionalización de los propósitos de la educación universitaria: dos leyes del movimiento en conflicto” *La Revista Europea de Educación*. vol . 25, No. 1 (1990): 5-22.
- 59 Neubauer y T. Bilgalke , *Educación Universitaria en Asia Pacífico: La calidad y el buen uso de la* (Nueva York: Palgrave MacMillan, 2009) .

- 60 S. Naya y Michael G. Plummer. *La economía de la Iniciativa para la ASEAN (Singapur: Instituto de Estudios del sudeste de Asia, 2005).*
- 61 M. Steger. *Una breve Introducción a la Globalización (Oxford: Universidad Oxford Press, 2009).*
- 62 E. Vogel, “Regionalismo en Asia: ¿por qué debemos seguir con las estructuras existentes”, para el Foro de Asia Occidental, Japón Instituto de Asuntos Conferencia Internacional sobre la Comunidad de Asia Oriental Idea en Tokio, el 17 de marzo de 2010 (Universidad de Tokyo: Tokyo, 2010) .
- 63 A. Shameel, “ El nuevo realismo de Asia: la economía y la política de la Cooperación Asia diálogo”, visitada el 4 de enero de 2012. www.ipptn.usm.my/.../108-no27-regionalism-in-higher-education-parte-1-tendencias-y-examples.html (2003); S. L. Robertson, “El regionalismo” *Europa Asia y la Educación Universitaria*, “La Educación Universitaria, consultado el 21 de diciembre de 2012. www.issi.org.pk (2007).
- 64 C. P. Yepes, “regionalización mundial de la educación universitaria: propuestas de política para internacional Organizaciones, “Política de Educación Superior, 19, págs 111-128 (2006).
- 65 Yepes, op. cit ., pág. 7.
- 66 Yepes, op. cit ., pág. 8.
- 67 Yepes, op. cit.
- 68 G. Rozman, “Regionalización en el noreste de Asia”, capítulo en Satow T. y E. . Li , *La Posibilidad de una Comunidad de Asia Oriental: Repensar la relación entre China y Japón (Tokio: Ochanomizu Shobo, 2005).*
- 69 Rozman , op . cit ., pág. 402.
- 70 Rozman , op . cit ., págs. 402-403.

- 71 T. Terada, “La Construcción de un Concepto de “Asia del Este” y la creciente identidad regional: desde CEEA a la ASEAN +3, “ La Revista del Pacífico, vol. 16, no. 2, págs. 251-77, 273 (2003).
- 72 Terada , op . cit .
- 73 Terada , op . cit .
- 74 Tener en cuenta que la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales en toda la región puede socavar tanto la dinámica del comercio regional y mundial. Cf . Naya y Plaummer , 2005 , y Aggarwal y Urata , eds . 2006 .
- 75 A. T. Nguyen, “El Papel de las Organizaciones Regionales en la Cooperación en la Región de Asia Oriental y la Integración en el Ámbito de la Educación Universitaria”, Revisión de la Integración de la Región Asiática, Universidad de Waseda, I (2009): 69-82.
- 76 M. Scot, El Estudio de las Ciencias Sociales en Francia, manuscrito inédito, París: Francia (2011); C, Musselin “Efectos Secundarios del Proceso de Boloña en los Contextos Institucionales Nacionales; El caso de Francia”, ponencia presentada en el Seminario de Douro, Portugal (2006).
- 77 Véanse las citas en: Nguyen , op . cit .
- 78 Nguyen pág. 79.
- 79 Nguyen, pág. 80.
- 80 Nguyen, pág. 81.
- 81 Koh Y. (2011), “La Harvard de Japón Estudia Cambio Radical en su Calendario”, The Wall Street Journal - Japón. <http://blogs.wsj.com/japanrealtime/2012/01/20/japans-harvard-mulls-radical-calendar-change/>.

Capítulo Catorce

La Educación Universitaria en el Medio Oriente

Shabana Mir

Lo que no sabían las autoridades tunecinas cuando trataron de impedir que el joven Mohamed Bouazizi, licenciado en informática, vendiera su producto para ganarse la vida, es que el mismo se quemó en su desesperación o que su inmolación despertaría a millones de tunecinos y otros árabes. Nadie podía haber previsto el estímulo del cambio mundial se extendería por toda la región del Medio Oriente y África del Norte (MENA, por sus siglas en inglés) y más allá. Miles de personas marcharon en las calles de Argelia, Egipto, Jordania, Mauritania, Marruecos, Omán, Sudán y Yemen, en protesta contra los gobiernos autoritarios, la pobreza y el alto desempleo, la región MENA con su “aumento de la juventud”, continuamente plagada de regímenes autoritarios y economías centralizadas, tiene altas tasas de desempleo, más del 60% son jóvenes en Egipto, Siria y Qatar (Grupo del Banco Mundial, 2011). El continuo crecimiento de la población en esta región tiene el potencial, ya sea para una debacle de proporciones descomunales o “una oportunidad sin precedentes” de desarrollo humano (Ezzine, 2011) para reformar, cambiar y producir pero la post-educación/formación secundaria y el empleo serán factores decisivos en el resultado de la educación universitaria, la región MENA presenta un cuadro abigarrado de lucha atroz y el progreso es emocionante, aún y cuando la brecha de género para la educación en la mayoría de los países de la región MENA se ha reducido

y nuevas y lujosas instituciones científicas han sido creadas en los Estados ricos del Golfo, la región sigue sumida en problemas de suministro, calidad y desempleo de los universitarios. La población de la región es diversa, un 7 por ciento en los países de bajos ingresos, un 85 por ciento en los países de ingresos medios, y el 8 por ciento en los países de altos ingresos (Banco Mundial, resumen de la región MENA, 2011), los tipos de instituciones en la región MENA, varían también, por lo que las discusiones sobre educación universitaria son complejas, y las clasificaciones y comparaciones internacionales no son necesariamente significativas (Bhandari y El-Amine, 2011).

Después de la independencia, la educación universitaria era el recurso de un pequeño grupo de la población poscolonial recién independizadas, que buscaban una formación para la administración pública y profesional al estilo colonial. Junto con el crecimiento de la matrícula en la educación universitaria (cinco veces, entre 1970 y 2003) y el aumento de la diferenciación institucional (Banco Mundial, 2000, p. 17), las universidades en el mundo árabe se han triplicado solamente en la última década (Lindsey, 2011). Los gobiernos de la región MENA han gastado más en educación en proporción a su PIB que los gobiernos de Asia Oriental y de América Latina (Ezzine, 2011), no obstante el gasto del estado se redujo en los años 1980 y 1990 como respuesta a las dificultades económicas y los programas de ajuste estructural (exigidos por los organismos internacionales) (Informe Árabe sobre Desarrollo Humano, 2002, pág. 53). En consecuencia los analistas basan sus críticas en la política, la práctica y la estrategia en lugar de la financiación o la falta de políticas del gobierno, en su totalidad la “masificación” de la educación universitaria puede mantener promesas sociales a un gran segmento de la población, pero también significa patrones nuevos y privados de financiación, significa lamentablemente, estándares académicos más bajos y estudiantes menos preparados (Altbach y asociados, 2009). Los países de esta región se enfrentan a la urgente necesidad de pasar de un crecimiento cuantitativo a políticas de educación universitaria pertinentes a nivel local para la calidad, centrada en el empleo (El-Ghali y Maclure, 2010, pág. 23). Los sistemas de educación universitaria, a pesar del gran crecimiento, son anticuados orientado a las economías del pasado y copiando de los sistemas de educación británicos, franceses y estadounidenses (OCDE, Banco Mundial, 2010, pág. 13). La educación universitaria debe capacitar

a los graduados para una amplia gama de empleabilidad más allá del sector público, ya que el abastecimiento y aumento en la matrícula no se ha acompañado de “un aumento correspondiente en las nuevas oportunidades de trabajo en los sectores más dinámicos de la economía”, en consecuencia el éxito de la educación de la región aún tiene que traducirse en bienestar económico generalizado y el empleo (Banco Mundial, 2008, pág. 14).

Las inquietudes sobre la calidad de la educación en la región MENA ha sido más alto, irónicamente, en los países más ricos del Golfo (Ezzine, 2011) y en general, ha sido identificada y relacionada con el “bajo nivel de conocimiento logrado y la pobre y deteriorada capacidad de análisis e innovación” (HDR Árabe, 2002, pág. 54). En Irán, la educación superior es perseguida por problemas de calidad, que resultan de la falta de profesores calificados, materiales curriculares y tecnología obsoletos, censura y una excesivamente alta representación de contenido religioso en comparación con contenido académico (Shavarini, 2006, pág. 49). Dieciocho países árabes unieron esfuerzos para hacer frente a la calidad educativa con la Declaración de Doha, sobre la Calidad de la Educación en el Mundo Árabe (2010), mientras que en el 2011, el Programa Regional Árabe sobre La Mejora de la Calidad Educativa (ARAIEQ, por sus siglas en inglés) se estableció como un mandato para mejorar los resultados del aprendizaje (El Grupo del Banco Mundial, 2011), en la búsqueda del control de calidad, las agencias internacionales recomiendan la participación del gobierno, autorregulación institucional y la autonomía académica, instando a una mayor responsabilidad pública capacidad de respuesta del mercado a partir de sistemas menos centralizados, algunos sostienen que la garantía de mecanismos de calidad centralizado y de certificación han fracasado en promover el éxito (Ezzine, 2011). Un delicado equilibrio es necesario, el apoyo gubernamental combinado con la estricta acreditación y la gobernanza independiente abarca la oferta educativa tanto pública como privada (HDR Árabe, 2002, pág. 61) .

La región MENA necesita captar mas estudiantes para las áreas técnica, científica y de investigación, mas del 70% de los estudiantes universitarios toman carreras en el área humanística y ciencias sociales (Banco Mundial pág. 22, 2008), solamente el 22.6% de los estudiantes toman carreras en el área científica, técnica y de ingeniería (Enzzine 2009). El porcentaje de

egresados, matrícula, calidad de la investigación es el mas bajo en la región MENA cuando se compara con regiones similares. Irán y Turquía llevan la batuta en el resurgir del campo de las ciencias agrícolas, medicas, ciencias sociales, microbiología, matemáticas (particularmente en Irán, Arabia Saudita y Jordania), computación (Jump 2011), en instituciones como la Universidad de Ciencia y Tecnología Rey Abdullah, la sexta mas rica del mundo (Romani pág. 4, 2009) busca incrementar la calidad académica, aunque esta institución es publica, las instituciones privadas proliferan en la región, como resultado de la competencia globalizada de la educación universitaria para el mercado móvil de la población estudiantil (Martin Sauvageot pág. 16-18). Las tensiones entre las ciudades y las periferias son comunes en el área académica, caracterizada por los extremos privilegiados – desigualdad desde y entre los países. La categoría mundial de las instituciones universitarias y sus programas académicos generando aun mas competencia, con criterios de calidad basados en los modelos y marcas occidentales; como resultado los países en vías de desarrollo tratan de crear una clase mundial de instituciones y universidades que copian los modelos de las universidades occidentales (Altabach y asociados 2009) para los países de la región MENA el desenvolvimiento occidentalizado, una forma de estatus así como una manera continua de dependencia cultural y económica. La privatización acompañada de la globalización en el panorama académico, ha sido endémica en la región del Medio Oriente (en su mayoría instituciones estadounidense) sucursales universitarias proliferan en la región MENA, especialmente en los países del Golfo llevando esto a un incremento de docentes y estudiantes extranjeros, un tercio de cada centenar de las sucursales universitarias o satélites, están en países árabes específicamente en los Emiratos Árabes Unidos, seguido de Qatar, Egipto y otros países árabes. Existen 32 universidades extranjeras en la ciudad internacional académica de Dubái a pesar de las políticas e implicaciones económicas de esta presencia educativa, la participación de instituciones occidentales podría potencialmente significar una inyección de calidad en la región, (Romani pág. 4 2009). El rápido crecimiento de sucursales universitarias occidentalizadas en la región MENA está causando un cambio importante, la presencia misma de docentes y estudiantes internacionales se hace sentir a la vez que

aumenta el uso de las pruebas de admisión en los países del Golfo (Banderi y El Amuri pág. 4 2011), en la actualidad los gobernantes de los países del Golfo quieren cada vez más “cambiar la universidad árabe de ser receptora de conocimiento, a una universidad árabe productora de conocimiento” (Romani pág. 4, 2009). La Fundación Qatar apoya las asociaciones con universidades elites occidentales tales como la Universidad de Relaciones Internacionales de Georgetown, busca la transformación de la dependiente economía petrolera por una economía del conocimiento; contraria a estas nuevas instituciones, la Universidad Americana del Cairo y la Universidad Americana de Beirut, creadas a finales del siglo XIX y a principios del siglo XX respectivamente, son en sus formas iguales a las universidades neoliberales americanas pero sin afectar de manera profunda la educación universitaria en estos países, solo hay una universidad imitación, la Universidad de Nueva York de Abu Dabi, mientras que las instituciones la Universidad Americana del Cairo y la Universidad Americana de Beirut, la Universidad Sharjah y otras universidades son acreditadas por sus instituciones foráneas matrices, pero administradas localmente (Miller, Irer y Hannover 2011). Estos cambios en la educación universitaria árabe comprenden “una notable mejora en la oferta académica en la región, tanto en calidad como en cantidad” creando la posibilidad de que El Golfo se una a la “zona académica de África del Norte y capte estudiantes/candidatos del Sur de África a quienes se les imposibilita ir al África del Norte, ofreciéndoles educación universitaria de tipo occidental”, sus antagonistas “se preocupan porque muestra una intrusión adicional del Mundo Occidental en el Mundo Árabe” sus defensores desean “que este auge genere un efecto domino mejorando la educación, economía y bienestar social en todo el Mundo Árabe” Aunque Romani advierte que la libertad académica no predomina en las restricciones de los estados autoritarios, (Romani pág. 4-6 2009).

Las universidades occidentales con dificultades presupuestarias buscan nuevos mercados en el Medio Oriente dejando desvanecer en el fondo la urgente necesidad de corregir la disparidad en la riqueza, recursos y oportunidades en el mundo (Altbach y asociados 2009) “el enorme desafío que enfrenta la educación universitaria es como hacer equitativa las oportunidades internacionales disponibles para todos”, los estudiantes y docentes con

más probabilidades de beneficiarse de la gama de nuevas oportunidades en un entorno globalizado de la educación universitaria son comúnmente los más ricos o los de clases sociales privilegiadas, de continuar las tendencias internacionales actuales, la distribución de la riqueza y el talento mundial será aun más sesgada. Bien sea por el movimiento estudiantil a universidades en el extranjero o el crecimiento de los mercados globalizados de educación internacionales entre las naciones del Norte, cosechan los beneficios económicos de la internacionalización como con las privatizaciones, el trabajo de las empresas y organismos transnacionales de asistencia aparecen principalmente para servir el propósito de crear nuevos mercados (Heymann pág. 449 2010). Las exigencias de la OECD y el Banco Mundial a los países MENA de fomentar la movilidad de personal y estudiantes, es una receta para la fuga de cerebros y capitales de inversión en el extranjero aunque haya la necesidad de asegurar mejores oportunidades para los docentes y los científicos en casa (Arab HOR pág. 71 2002). Como “mundos imaginarios” que sirven como “bloques constructores” en la elaboración de “narrativas maestras” (Mazawi y Sultana pág. 13 2010). Las iniciativas políticas de las organizaciones internacionales de ayuda como el Banco Mundial y las agencias de desarrollo de los países occidentales ejercen una poderosa presión en la estructuración de las políticas educativas de los países en vías de desarrollo. El Banco Mundial, los Estados Unidos de América y la Unión Europea influyen de forma activa las políticas educativas de manera que son percibidas como perjudiciales en lo cultural, social y económico marginándolos globalmente (Mazawi págs. 253-255 2007) con oportunidades para ser competitivas a nivel global. Las fisuras políticas y falta de integración económica en la región MENA perpetua su dependencia de las asesorías occidentales (Mazawi pág. 258 2007). El apoyo bilateral en la educación va dirigido normalmente a las antiguas colonias, conservando de esta forma la inversión y el interés en regiones geopolíticas importantes, el Medio Oriente es receptor del 28% de la inversión de ayuda a la educación universitaria (Maldonado-Maldonado Cantwel pág. 289, 2009), que continua una participación importante en el Banco Mundial, hasta el año 2000 la inquietud de las agencias de asistencia que trabajan en los países en vías de desarrollo se centró en la educación básica, mientras que la universitaria era individualista en vez de ser una

ganancia social, en el año 2000 la política del Banco Mundial cuando el mismo representa la “sociedad del conocimiento”, la competitividad global como preocupaciones cruciales, pide ahora un enfoque mas “equilibrado” a todos los niveles de la educación con mas presupuesto fluye a la educación universitaria, atención y calidad de la misma (Banco Mundial pág. 16 2009). En la actualidad las políticas de las agencias internacionales para la región MENA ponen en la palestra la educación universitaria, en el marco de la “sociedad del conocimiento” del siglo XXI, un marco que hace hincapié en la formación profesional y terciaria, la estandarización de la evaluación y la internacionalización, globalización y privatización de la educación. Esta “sociedad del conocimiento” se ha caracterizado de diversas maneras como una oportunidad para el desarrollo, como un aspecto integral de la cultura educativa Islámica y Árabe, que esta supuestamente siendo reintroducida con un déficit evaluativo en los países MENA, como si el dogmatismo, fundamentalismo, oscurantismo de una cultura MENA monolítica imaginaria abría el camino para un “nuevo” tipo de orientación occidental, (Mazawi pág. 4 2007). El diagnóstico “sociedad del conocimiento” opera en un nivel como una fuerza de la globalización que amenaza la soberanía nacional y la autonomía local a la vez que “amenaza con acorralar las sociedades árabes, sus consumidores de tecnología occidental, sabelotodo, a los márgenes de una economía mundial dominada por los Estados Unidos, dejándolos mas dependientes que nunca del capitalismo occidental, para de esta forma “organizar los mercados a favor de las corporaciones transnacionales, ignorando completamente el desarrollo de la genuina economía de los países árabes; su industrialización y agricultura, dándole prioridad a los tratados de libre comercio y la restricción del rol del estado (Labyadh en Mazawi pág. 255 2007). Esta sociedad del conocimiento ideal, de acuerdo a analistas bancarios es mejor servido por un enfoque técnico que por uno académico, la expansión de la educación universitaria ha sido muy exitosa (OCDE y los analistas del Banco Mundial), que aseguran que hay una sobreoferta de graduados universitarios e insuficientes trabajadores vocacionales no graduados: Los analistas llama a la relevancia en el enfoque del mercado laboral y la expansión de educación técnica, vocacional, terciaria en vez de educación universitaria; flexibilización de la provisión educativa

basada en la demanda y necesidades económicas, mas diversificación de la educación universitaria, mejorar la planificación de las instituciones nacionales (Banco Mundial y la OCDE pág. 21-24, 2011). El discurso neoliberal, orientado al mercado global del Banco Mundial moldea la reforma educativa Jordania, que se traduce en el exagerado énfasis en la tecnología y el inglés, (Adely pág. 65-66 2011). La educación técnica y vocacional es necesaria en las naciones árabes no golfo, donde la disponibilidad de puestos de trabajo para profesionales es un particular y significativo problema para los países del golfo que por otro lado buscan remplazar su mano de obra extranjera por mano de obra propia. Sin embargo, la mayoría de los bachilleres de la región consideran las ramas vocacionales y terciarias de clase baja, para la formación vocacional la matrícula es menos del 10 por ciento proviene de la educación secundaria, en su mayoría son desertores universitarios (Mazawi, pág. 256-58, 2007). Las tendencias relacionadas con la académica y arroyos técnico-profesional de la educación post-secundaria en Palestina es la mas alta de la región de países MENA (Baramki p. 13). Instituciones de formación técnico-vocacional siguen siendo escasas, y la orientación profesional de los estudiantes es también pobres. El énfasis en la expansión de la educación universitaria resulta educación de baja calidad, debido a la presión para inscribir estudiantes mal preparados para la educación universitaria, sin instalaciones físicas adecuadas, ni profesores calificados. Sin embargo la mala calidad académica de la educación universitaria no significa que no se necesite de forma crítica en los estados de la región MENA. La calidad de la política de educación universitaria ha sufrido, en parte, debido a la influencia del Banco Mundial. El Banco hace hincapié en “la recuperación de costos, el aumento de la matrícula y enlace de la industria universitaria, la desvía de las funciones sociales y de servicios tradicionales de la educación universitaria, que son esenciales para la sociedad contemporánea” (Altbach y asociados, 2009, p. x), generando un mayor impulso a la privatización de la educación universitaria en todo el mundo. En el mundo en vías desarrollo, este sector emergente “transita sobre todo en un modelo de negocio, con poder y autoridad concentrada en las direcciones y gerentes generales, personal educativo posee poca autoridad o influencia y los estudiantes son vistos como consumidores. “Antiguamente un pequeño segmento de la educación

universitaria, las instituciones privadas de educación universitaria, “muchos de ellos con fines de lucro o cuasi fines de lucro, representan el sector de mayor crecimiento en todo el mundo” (Altbach y asociados, 2009, p. xi-xii), pasó del 10 por ciento de las universidades en 1998 a más de la mitad de todas las instituciones de la región MENA para 2008 (Hamdan, 2011). El Líbano, por ejemplo, sólo tiene una universidad pública, pero hay 28 instituciones privadas y más de 20 institutos técnicos. Según algunos, esta expansión de la educación privada se debió al fracaso del estado en la generación de una educación de calidad y la investigación de clase mundial, (El Ghali y Maclure, 2010). Es importante destacar que, como las finanzas se desplazan hacia el sector privado, la calidad de la educación universitaria en el sector público se desploma aún más, el coste de la matrícula del sector privado amplía la brecha de clase. Las medidas de austeridad crecen en educación universitaria pública “aulas superpobladas superior públicas; bibliotecas obsoletas, menos apoyo a la investigación universitaria, el deterioro de los edificios, pérdida de cargos docentes seguros, fuga de cerebros, donde los mejores académicos emigran” (Altbach et al., 2009). Las ideologías neoliberales de mercado han sido fuertemente criticadas como perjudiciales para la educación, por los estudiosos que ven estas ideologías “articuladas a través del poder de un discurso legitimador del capital humano que detalla hacia el cosificado “necesidades” de una inminente “economía basada en el conocimiento imaginado” con poca evidencia para apoyarlo, un discurso global que se alimenta en la política local se hace popular con los gobiernos árabes (Mazawi y Sultana, 2010 , p . 14). El dogma de que el libre mercado facilita el desarrollo, completamente sin basamento “sigue siendo una piedra angular en las políticas de desarrollo, incluyendo la política de desarrollo de la educación universitaria” (Robertson, 2008). En definitiva, “un nuevo modelo de educación universitaria para los países en vías de desarrollo que se replantee, defina, y recupere el conocimiento, es necesario promover la educación universitaria no como mercancía, sino como un recurso para la construcción del tipo de capacidad que es capaz de responder a una serie de proyectos económicos, sociales, y políticos locales en formas que son emancipadoras en lugar de los que se alimentan en los mercados globales” (Robertson, 2008). Se espera que, con la Primavera Árabe, un mejor acceso

a la información y reformas de la gobernabilidad se traducirá en una articulación más clara y la aplicación de políticas coherentes y equitativas se centra en poblaciones mis-representadas y las necesidades de cada país (Ezzine, 2011). Se espera, también, que esta política de articulación no está determinada por palabras de moda de las agencias de desarrollo y las políticas neoliberales que satisfacen las ventajas económicas a las grandes potencias mundo. Actualmente y por lo general, los privilegiados mantienen una ventaja en la industria y los frutos de la educación universitaria en todo el mundo (Altbach, 2009, p. v). Debido a bifurcación de los sistemas de educación pública de mala calidad que sirven a las masas y la costosa educación privada que abastece la próspera “la educación ha comenzado a perder su importante papel como instrumento de progreso social en los países árabes, dirigiéndose mas bien como un medio para perpetuar la estratificación social y la pobreza” (Árabe HDR 2002, 54). Sin embargo, a pesar de la desigualdad en otros índices de género, la región MENA continúa sorprendiéndonos con la reducción de la brecha de género en la educación (Banco Mundial, 2008, p. 30). Pero en Irán, la considerable participación de las mujeres en la educación universitaria ha dado lugar a debates sobre la posibilidad de asignar cuotas a las solicitantes al acceso a la educación pública universitaria (Shavarini, 2006, pág. 43). En Túnez, el lugar de nacimiento de la primavera árabe y la escena de las políticas de secularización durante muchos años, las mujeres son una parte integral de la fuerza de trabajo (Tjomsland, 2009, pág. 420), pero en algunas regiones el nivel educativo no necesariamente se convierte en empleo y la empleabilidad de las mujeres en algunas regiones. En muchos Estados del Golfo, aunque las mujeres superan a los hombres en la educación universitaria, son menos del 30 por ciento de los profesores, y en ambas zonas se concentran en determinadas áreas académicas. En estos estados, las mujeres con educación universitaria es a menudo un símbolo de estatus y / o los medios para un buen matrimonio (Mazawi, 2007). La reforma de género ha mejorado rápidamente el acceso a la educación universitaria, en la medida que el 77 por ciento y 67 por ciento de las mujeres logran grados universitarios en los Emiratos Árabes Unidos y Kuwait, respectivamente, aunque el empleo de las mujeres sigue siendo bajo (Scott - Jackson y asociados, 2010), reforzadas mediante, por ejemplo, las autoridades saudíes le pagan a las

mujeres trabajadoras para que dejen sus puestos de trabajo cuando se casan (Banco Mundial, 2005; Tjomsland, 2009, pág. 417). Sin embargo, en la región en general, con la Primavera Árabe, el crecimiento de la educación universitaria, y la propagación de las redes sociales de comunicación, hay más interés e impulso por la equidad de género que antes. En muchos países árabes, a pesar de la paradoja de las burocracias centralizadas y autoritarias de la pedagogía, la educación universitaria es un bastión del discurso civil en la vanguardia de movimientos por la conciencia política y la participación democrática. El caso de Palestina, severamente cuestionada por la ocupación israelí y por “incursiones y cierres de las universidades, prohibición de libros y periódicos, puestos de control, detenciones, arrestos administrativos, deportaciones, y la represión de las manifestaciones estudiantiles”, la educación universitaria ha logrado a florecer, son instituciones de educación universitaria que son “espacios para permitir tanto la resistencia y la solidaridad nacional, y... una plataforma para el discurso y prácticas democrática” (ibid. 40), “a la vanguardia de la liberación nacional y la lucha para el desarrollo social, soberanía económica y política” (Cristillo, 2010, pág. 38), políticamente activos, centrado el papel del discurso civil y el activismo. Aún así, la práctica pedagógica palestina, al igual que la región MENA en general, sigue siendo autoritaria y centrada en el profesor. Además de desarrollo profesional insuficiente, el uso casi exclusivo de las evaluaciones acumulativas (exámenes) y las aulas superpobladas exacerbaban estilos de aprendizaje pasivo. Déficits presupuestarios, “consecuencia de décadas de crecimiento económico vacilante debido a la Ocupación - han obligado a las autoridades universitarias a limitar la contratación de nuevos docentes, mientras aumenta la matrícula estudiantil”. Profesores sobrecargados, que se ven obligados a hacer trabajos adicionales hasta altas horas de la noche, tienen dificultades para participar en el desarrollo profesional y emplear métodos pedagógicos innovadores, aunque los datos indican que hay un “cambio de guardia “ entre los profesores palestinos, como profesores - especialmente los formados en el extranjero, han adquirido conocimientos, habilidades y experiencias prácticas relacionadas con los enfoques alternativos de la enseñanza y el aprendizaje , ya sea antes o en los primeros años de su enseñanza “ (Cristillo, 2010, pág. 38-40). Cristillo insta a los

reformadores para enmarcar la reforma pedagógica y el activismo hacia la autonomía académica en términos de discurso civil y el desarrollo democrático, en lugar de los términos económicos neoliberales, este último es utilizado habitualmente por los organismos internacionales para describir la pedagogía centrada en el estudiante como “la base para la producción de un ágil, mano de obra conocedor de la tecnología en condiciones competitivas en la arena impulsada por el mercado del denominado economía global del conocimiento. “De hecho, se trata de “los discursos y las prácticas transformadoras que son la conformación de las propiedades emergentes de una sociedad diversa y plural”. La Primavera Árabe genera esperanza para muchos, y también crea posibilidades de ambos la tensión y la convivencia civil entre árabes seculares y religiosos. En Argelia, después de un largo período de represión de los islamistas, los enfrentamientos entre laicos e islamistas han sido animados, sobre temas tales como el uso del niqab (velo para cubrir el rostro) en las universidades. En la Universidad de Manouba, donde no se le permitió niqab, las negociaciones entre los islamistas y los académicos han sido tensas y han dado lugar a huelgas de hambre, el acoso de las mujeres por su ropa “inmodesto” (Human Rights Watch, 2011), así como prohibición de las mujeres a usar el niqab (Samti, 2012). Queda por ver cómo se comportaran la religiosidad y laicismo después de la primavera árabe. Al igual que en el Irán islámico, por lo que en Israel, los apoyos estatales y privilegios ortodoxa y la educación religiosa conservadora, la religión juega un papel esencial en la política de la política educativa y en las tensiones sobre autonomía académica (Halekin - Fishman, 2011, pág. 50). Es imposible predecir como, en estos tiempos de cambios políticos y problemas financieros, el aspecto de la educación universitaria del futuro, la educación sigue siendo central en la economía del conocimiento y esencial para la movilidad social en todo el mundo (Altbach y asociados, 2009, pág. xviii), el núcleo de preocupaciones fundamentales sobre la distribución de los recursos.

Referencias

Adely, Fida. 2011. Reflexiones sobre la educación y la transformación por un investigador Jordano-estadounidense. En R. Sultana, *Educadores del Mediterráneo. . . Una Mirada Introspectiva: Voces Críticas del Sur de Europa y la Región MENA*, págs. 59-70. Sense Publishers. Rotterdam.

Altbach, Philip G., Liz Reisberg y Laura E. Rumbley. 2009. *Tendencias de la Educación Universitaria Global: Siguiendo los pasos de una Revolución Académica. Informe Ejecutivo. Un Informe Preparado para la Conferencia Mundial sobre Educación Universitaria, UNESCO 2009.*

Baramki, Gabi. 2011. Educación Contra Viento y Marea: La Lucha Palestina por la Supervivencia y la Excelencia. En R. Sultana, *Educadores del Mediterráneo. . . Una Mirada Introspectiva: Voces Críticas del Sur de Europa y la Región MENA*, págs. 7-18. Sense Publishers. Rotterdam.

Bassett, Roberta Malee y Alma Maldonado. 2009. *Organizaciones Internacionales y Políticas de la Educación Universitaria: ¿Pensar Globalmente, Actuar Localmente? (Estudios Internacionales sobre la Educación Universitaria)*. Routledge, Nueva York.

Bhandari, Rajika y Adnan El-Amine. 2011. *Clasificación de las Instituciones de Educación Universitaria en el Oriente Medio y África del Norte: Un Estudio Piloto (Informe Ejecutivo)*. Instituto Internacional de Educación. Noviembre 2011. [http://www.iie.org/en/Research-and-Publications/Publications-and-Reports/IIE-Bookstore ~/media/Files/Corporate/Publications/IIE-MENA-Exwcutive-Report.ashx](http://www.iie.org/en/Research-and-Publications/Publications-and-Reports/IIE-Bookstore/~media/Files/Corporate/Publications/IIE-MENA-Exwcutive-Report.ashx), consultado el 20 de diciembre de 2011.

Cristillo, Louis. 2010. *Luchando por la Dialéctica: Enseñanza- Aprendizaje en la Educación Universitaria Palestina*. Instituto Puntos De Vista del Medio Oriente: Educación Universitaria y el Medio Oriente. www.mei.edu págs. 37-40.

El-Ghali, Hana A. y Maureen W. McClure. 2010. *Una Generación en Crisis: Egresados Universitarios Libaneses Desempleados*. págs. 22-25. Educación Universitaria y el Medio

Oriente: Empoderamiento de las Poblaciones Vulnerables y Desasistidas. Instituto Puntos De Vista del Medio Oriente: Educación Universitaria y el Medio Oriente, Octubre 2010. Washington, DC: Instituto del Medio Oriente.

Ezzine, Mourad. 2009. La Educación en el Mundo Árabe: Un Salto a la Calidad de las Matemáticas, Ciencias y Tecnologías Desfallecidas. MENA Conocimiento y Aprendizaje, Serie de Trabajos Cortos. Banco Mundial http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2009/11/27/000334955_20091127024358/Rendered/PDF/517900BRI0MENA10Box342050B01PUBLIC1.pdf.

Ezzine, Mourad. Mitos sobre la Educación en el Mundo Árabe, 7 de Octubre, 2011. Voces y Puntos de Vistas: Medio Oriente y África del Norte. Banco Mundial. <http://menablog.worldbank.org/myths-about-education-arab-world>, consultado el 22 de diciembre de 2011.

Hamdan, Sara. 2011. La Primavera Árabe Genera Intereses y Reformas en la Calidad de La Educación Universitaria, 06 noviembre 2011. http://www.nytimes.com/2011/11/07/world/middleeast/arab-springspawns-interest-in-improving-quality-of-higher-education.html?_r=2.

Heyneman, Stephen P. 2010. Revisión de la Cooperación Sur-Sur para la Educación y el Desarrollo, editado por Linda Chisholm y Gita Steiner-Khamsi. Revisión a la Educación Comparada, vol. 54, N° 3 (Agosto 2010), págs. 447-49.

Human Rights Watch. 2011. Túnez: Perturbación de los campos-protegidos-universitarios por Fundamentalistas. Amenazas de Violencia en las Universidades. 09 Diciembre 2011. <http://www.hrw.org/news/2011/12/09/tunisia-fundamentalists-disrupting-college-campuses>.

Jump, Paul. 2011. El Medio Oriente Logra Avances en la Investigación de las Células Madres, Tiempos de la Educación Universitaria. 3 de marzo de 2011, <http://www.times-highereducation.co.uk/story.asp?storycode=415366>, consultado el 8 de enero de 2012.

Jurdak, Murad. 2011. En *Búsqueda de la Emancipación y la Práctica en una Vieja Cultura*. En R. Sultana, *Educadores del Mediterráneo. . . Una Mirada Introspectiva: Voces Críticas del Sur de Europa y la Región MENA*, págs. 19-30. Sense Publishers. Rotterdam

Kalekin-Fishman, Devorah. 2011. *Traspassando Fronteras: Ambigüedades y Convicciones*. En R. Sultana, *Educadores del Mediterráneo. . . Una Mirada Introspectiva: Voces Críticas del Sur de Europa y la Región MENA*, págs. 43-58. Sense Publishers. Rotterdam

Labyadh, S. 2004. *El Papel de la Globalización en los Sucesos del 11 de Septiembre y la Ocupación de Irak Shu'un Arabiya [Asuntos Árabes]* 120: 122-141 (en árabe).

Lindsey, Ursula. *Dificultad en la Información, Coordinación y Reforma de las Universidades Árabes*. *Crónica de la Educación Universitaria*, 13 de diciembre de 2011. <http://chronicle.com/article/Information-Gap-Hinders/130093/>.

Maldonado-Maldonado, Alma y Brendan Cantwell . 2009. *Organizaciones Internacionales y Ayudas Bilaterales: Agendas, Intereses Nacionales y Transnacionales*, de Roberta Malee Bassett y Alma Maldonado, *Organizaciones Internacionales y Políticas de la Educación Universitaria: ¿Pensar Globalmente, Actuar Localmente?* (Estudios Internacionales sobre la Educación Universitaria). Págs. 279-99 Routledge, Nueva York.

Martin, Michaela y Claude Sauvageot. 2011. *La Construcción de un Sistema de Indicadores o Guías para la Educación Universitaria: Una Guía Práctica*. París: UNESCO.

Mazawi , Andre E. y Ronald G. Sultana, eds . *Anuario Mundial de la Educación 2010: Educación y el Mundo Árabe: Proyectos Políticos, Luchas y Geometrías de Poder*. Nueva York: Routledge.

Mazawi , Andre E. 2007. “Sociedad del Conocimiento “, o trabajo como “ espectáculo “, *Educación para el Trabajo, Perspectivas de Transformación Social en las Sociedades Árabes*. *Anuario Mundial de la Educación 2007: Educación Global: fuerza de trabajo-conocimiento, el trabajo-conocimiento y trabajadores-conocimiento*, editado por Lesley Farrell y Tara Fenwick, págs. 250-67. Nueva York: Routledge.

Mazawi, Andre E. 2007. Asedio a la Torre del Rey. Oportunidades de Genero Académicas en los Estados Árabes del Golfo, págs. 77-98. Aspectos de la Educación en el Medio Oriente y África. Libros de Simposio, Oxford, Reino Unido. 2007.

Miller-Idriss, Chyntia y Elizabeth Hanauer. 2011. Educación Universitaria Transnacional: Sucursales Extranjeras en el Medio Oriente. Educación Comparada, vol. 47, No. 2, Mayo 2011, págs. 181-207.

OECD, Banco Mundial. 2010. Revisión de Políticas Estadales en Educación: Educación Universitaria en Egipto, 2010.

Robertson Susan L. 2008. “El Multilateralismo del Mercado, el Grupo del Banco Mundial y las Asimetrías en la Educación Universitaria Globalizada: Análisis Critico de la Economía Política”, Publicado por el Centro para la Globalizacion, la Educacion y las Sociedades de la Universidad de Bristol. <http://www.bris.ac.uk/education/people/academicStaff/edslr/publications/27srl/>

Romani, Vincent. 2009. Un Resumen sobre El Medio Oriente, Mayo 2009, No. 36. “Las Políticas de la Educacion Universitaria en El Medio Oriente: Problemas y Soluciones. <http://brandeis.edu/crow/publications/meb/MEB36.pdf>

Samti Farah. 2012. Clases Suspendidas en la Universidad de Manouba, “El Dilema del Niqab Continua” Tunisialive, 2-29-2012 <http://www.tunisi-live.net/2012/02/29/classes-suspended-at-the-university-of-manouba-as-niqab-dilemma-continues7>.

Capítulo Quince

Educación en la Europa Oriental y Central: Re-pensando el Post-socialismo en el Contexto de la Globalización

Iveta Silova y Ben Eklof

Con la caída del bloque socialista en 1989, el vasto paisaje político y social de la Europa del Este y Central y de la ex Unión Soviética, fue profundamente alterado. El monopolio político ejercido por el partido comunista fue eliminado y los monopolios estatales sobre la economía y los medios de comunicación fueron desafiados. Incluso el mapa político de la región fue redibujado por nuevos (o reconstituido) Estados emergentes. La enorme energía liberada en este proceso produjo cambios importantes, estableciendo distintas trayectorias de transformación para los países post-socialistas de la Europa Oriental, Central y la ex Unión Soviética. Aproximadamente un tercio de los países sostuvieron conflictos armados durante este período de transformación, generando efectos devastadores en todas las esferas de la vida social, política y económica.¹ Diez países se convirtieron en nuevos miembros de la Unión Europea –Bulgaria, La República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, La República de Eslovaquia, Eslovenia– señalando la aparición de sociedades abiertas y liberales al menos parcialmente fundamentadas en el respeto a las leyes, los derechos humanos y la libertad económica. Muchos otros países –Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, entre otros– establecieron regímenes cada vez más autoritarios o semi autoritarios.

A pesar de la diversidad de las transformaciones post-socialistas, muchos observadores interpretaron el colapso del bloque socialista como un triunfo definitivo de Occidente, señalando el monumental reemplazo del sistema socialista por el capitalismo occidental. En particular, los estudiosos de la cultura mundial, sostuvieron que “las economías contemporáneas parecían todas adherirse funcionalmente a los modelos capitalistas y en la mayoría de los casos también formalmente” sugiriendo que el colapso del bloque socialista presentaba un “ejemplo completo” de una universal “conformidad y adherencia [de los Estados-nación] a los modelos capitalistas de procesos y producción legítimos”.² En este contexto, Occidente (especialmente los Estados Unidos) fue proclamado “precursor de las tendencias institucionales globales”, estableciendo los estándares globales de la calidad de la educación y el rendimiento a nivel mundial.³ implícitamente, las sociedades no occidentales (incluyendo los diversos países de las regiones post-socialistas) aparecieron como meros residuos. Desde esta perspectiva, la región post-socialista fue entonces conceptualmente retratada como en un movimiento predestinado hacia la modernidad y el progreso occidental:

La transición recuerda a la situación histórica previa de la región “entre” Oriente y Occidente, una idea que no sólo replantea la construcción teleológica del progreso desde el este hacia el oeste, sino que también incorpora la teleología (espacial y temporal) en sí misma, centrando la atención una vez más en el futuro (inmediato) de Occidente más que en el aquí y ahora de la Europa post-socialista. En todos estos aspectos, la diversidad, la profundidad y la escala de las historias y geografías particulares de la región se borran, en la medida en que éstas se hacen (igual que) occidente.⁴

Además de eliminar la diversidad y la diferencia, la retórica de la convergencia global ha producido efectos de clausura, haciendo de las alternativas algo difícil de imaginar. De hecho, la mayoría de los estudiosos de las transformaciones post-socialistas, se han concentrado en analizar las trayectorias de las reformas educativas “globales” que se han extendido en diferentes contextos. Por lo general, el punto de inicio es identificar una reforma “global” –como el aprendizaje centrado en el estudiante, la educación basada en los resultados, la estandarización del currículo, la privatización o la descentralización– para luego trazar su complicada trayectoria

a nivel local.⁵ Y aunque muchos estudios resaltan la complejidad, la pluralidad y la imprevisibilidad de las trayectorias de las reformas occidentales en el espacio educativo post-socialista, “lo global” generalmente sirve como el principal punto de referencia para el entendimiento de las transformaciones post-socialistas. Esta situación es claramente problemática. Tal como explica Burawoy, el uso de “particulares modelos occidentales” como patrón para las transformaciones post-socialistas, inevitablemente se traduce en una pérdida de “posibles alternativas, ya se trate del capitalismo alternativo, del socialismo alternativo u otras utopías que ofrecen nuevas lentes a través de las cuales interpretar el presente, el pasado y el futuro”.⁶ En este contexto, tanto los “capitalismos alternativos” como los “socialismos alternativos” son “utópicos” sólo en la medida en que la “clausura” muestra alternativas imaginarias en lugar de realistas.

Este capítulo intenta reajustar nuestra visión analítica, tomando la diferencia y la divergencia como punto de partida para la teorización de las transformaciones post-socialistas dentro del contexto de la globalización. Específicamente, se llama la atención sobre la multiplicidad de “socialismos” y “post-socialismos” mientras se destacan las diversas trayectorias de las reformas y sus impredecibles soluciones a través de diferentes contextos post-socialistas.⁷ Sobre la base de la literatura existente sobre las transformaciones post-socialistas,⁸ este capítulo sugiere que el espacio educativo post-socialista ha llegado a ser no menos incierto dos décadas después del colapso del socialismo. De hecho, los procesos de transformación post-socialista son ahora aún más incompletos, abiertos e impredecibles. El desafío entonces consiste en perseguir la ambigüedad esencial de las transformaciones post socialistas, con el propósito de construir senderos alternativos que reconfiguren los discursos y las prácticas globales en nuevos (y a menudo inesperados) acuerdos.

Este capítulo comienza con una breve revisión histórica del desarrollo de la educación en el Sudeste/Centro de Europa y en la ex Unión Soviética. Si bien se reconoce una común tradición educativa europea del siglo XIX que dio forma a la pedagogía en toda la zona, nosotros sostenemos que la administración educativa soviética introducida después de la Segunda Guerra Mundial, impuso un nuevo y diferente manto de uniformidad a

través de las fronteras estatales. Al mismo tiempo, sin embargo, la diversidad cultural subyacente de la región nunca fue completamente erradicada de las escuelas. Bajo una a veces pesada, a veces superficial capa de creencias y prácticas comunistas, las tradiciones rusas lucharon enérgicamente en contra de las influencias bálticas, islámicas, turcas y otras. Tras la discusión del legado histórico, pasamos a examinar las complejas interacciones de la historia del socialismo y del post-socialismo con los nuevos proyectos de reforma (occidental). Enfocándonos en la implementación de las reformas de descentralización y privatización en toda la región, mostramos cómo la agenda de reforma “global” está siendo continuamente desafiada y redefinida localmente. Desde esta perspectiva, el ámbito de la educación post-socialista sirve para retar continuamente la hegemonía del capitalismo, suprimiendo el régimen epistemológico del neoliberalismo tanto como lo hiciera una vez el terreno de oposición del socialismo.

Legados pre-socialistas y socialistas: antecedentes históricos

No hay manera de que la gente pueda actuar, decir, crear, salir de los márgenes y hablar, o empezar a reflexionar sobre sus propias experiencias, a menos que vengan de alguna parte, a menos que provengan de alguna historia, a menos que *hereden* ciertas tradiciones culturales. Y, en ese sentido, el pasado no es sólo una posición desde la cual se dice, sino también un recurso absolutamente necesario en los esfuerzos de uno por expresar algo.⁹

No es posible hablar de un único legado pre socialista en el Sureste/Centro de Europa en lo que a la educación se refiere. Antes de 1918, esta área estaba dividida en tres imperios con visones muy diferentes sobre la educación –los Habsburgos, los Otomanos, y el Imperio ruso. Desde mediados del siglo XVIII, los gobernantes del Imperio habsburgo se interesaron por proveer la educación básica para todas las personas como una forma de crear un Imperio cohesionado. La educación primaria sirvió para inculcar en los niños sentimientos de lealtad hacia la corona, y hacia los valores que la sostenían. El catolicismo fue un elemento importante en este tipo de educación, al servir como contrapeso frente a la amenaza de los desafíos étnicos y nacionalistas. En el siglo XIX, los habsburgos ofrecieron a los estudiantes

ambiciosos de todas las nacionalidades la oportunidad de estudiar en sus reconocidas escuelas (por ejemplo el Theresianum) o ser parte del cuerpo de oficiales, otra importante institución educativa del Imperio. Al mismo tiempo, las autoridades hicieron las cosas cada vez más difíciles para los estudiantes que querían estudiar en su propia lengua —ya fuera esloveno, croata o rumano— limitando sus subvenciones sólo a las escuelas que hablaran alemán o (especialmente después de 1867) húngaro como idioma principal. Sea como fuere, el Imperio ofreció a mucha gente (no sólo a su población de habla germana y húngara) la oportunidad de estudiar en las reconocidas universidades de Viena y otras escuelas en el extranjero. El nivel de alfabetización y educación general, fueron más altos aquí que en otras regiones de la Europa Oriental.

En el Imperio otomano no se desarrolló una política cohesiva semejante. Las autoridades no estaban interesadas en la administración local ni en la educación de la población no musulmana. Por otra parte a través del sistema Millet, cada religión reconocida por el islam —el cristianismo ortodoxo, el catolicismo, las confesiones protestantes y el judaísmo—, gobernaba sobre sus respectivos feligreses con poca interferencia del exterior. La iglesia ortodoxa, que llegó a dominar las vidas de la mayoría de los cristianos balcánicos, tuvo pocas metas educativas más allá de la formación de los sacerdotes de las parroquias. A medida que el Imperio decaía frente a los desafíos de los crecientes movimientos nacionalistas, los diversos grupos étnicos de la región balcánica comenzaron a construir instituciones educativas que debían asegurar la creación de élites educadas autónomas. La reforma de la educación procedió de arriba hacia abajo, comenzando con la creación de escuelas y academias de elite, difundándose muy lentamente al resto de la población. Además, emergió un pequeño número de escuelas de entrenamiento vocacional. El legado de la dominación otomana para el desarrollo de la educación en los Balcanes fue exiguo, debido en parte a que la iglesia ortodoxa carecía de interés en la educación que no fuera estrictamente canónica. Varios Estados recientemente independientes trataron de suplir estas deficiencias, pero tuvieron dificultades para ponerse al día con las instituciones, el personal y otros recursos disponibles en la región de Habsburgo. Después de 1918, los recientes países balcanes independientes lograron

aprobar una legislación que hizo obligatoria la educación hasta el cuarto grado, aunque su implementación fue bastante fortuita. La tasa de analfabetismo permaneció muy alta en esta parte del mundo.

En el Imperio ruso, que en su apogeo abarcó una sexta parte de la superficie de tierra, los gobernantes del siglo XVIII hicieron de la educación una preocupación del Estado, con la creación de universidades y una academia de ciencia además de escuelas secundarias. La iglesia ortodoxa también fundó seminarios, muchos de cuyos egresados luego se convertirían en prominentes funcionarios civiles o revolucionarios. El Ministerio de Educación fue creado en 1802, y las grandes reformas de la década de 1860 incluían una legislación que permitía la escolarización de los recién liberados siervos y la expansión de oportunidades para las mujeres en las escuelas secundarias. Al tratar de financiar un ejército que apoyara al Imperio ruso y su ambición de poder, el Estado había dejado poco para gastar en educación básica. Sin embargo, un cuarto de siglo antes de la Primera Guerra Mundial, una combinación de iniciativas estatales y sociales, dieron un enorme impulso a la educación pública para las clases más bajas, y los educadores albergaron la esperanza de alcanzar para 1922 el acceso universal a la escolaridad primaria en las provincias europeas.

Las prácticas de aula y la pedagogía rusas derivaban de los enfoques europeos, especialmente del prusiano. Aunque las universidades estaban plagadas de problemas de autonomía y libertad política, se hicieron contribuciones sustanciales a la ciencia mundial; en el nivel secundario la atmósfera era formal y disciplinada, a menudo áspera, ruda y con un currículo riguroso. Sin embargo, en el nivel primario las prácticas tolstoyanas centradas en el niño fueron influyentes y, después del cambio de siglo, el progresismo hizo grandes aportes a la práctica educativa. El aula democrática de Dewey pasó a formar parte de un poderoso movimiento socialista y democrático radical en contra de la autocracia, en el que la redistribución de la justicia se combinaba con la descentralización y la libertad política.¹⁰ En efecto, el autogobierno o *samoupravlenie*, llegó a ser visto como una panacea en educación, aunque su implementación fue inhibida por el peso opresor del Estado Central. Además, la religión y el idioma presentaban problemas para los educadores, fueran opositores o autocráticos. La mayoría de los progresistas insistieron en

el derecho al uso de idiomas locales en las escuelas, aunque muchos también creyeron en la misión civilizadora del Imperio y casi todos acordaron que el idioma ruso también debía ser enseñado. Los reformistas fueron en su mayoría de orientación secular y creyeron que la iglesia ortodoxa no tenía lugar en las escuelas. Sin embargo, muchos, creyendo en la autonomía cultural, señalaron que a la población local se le debía permitir escuelas confesionales privadas, fueran católicas, musulmanas o pertenecientes a la antigua (ortodoxa) fe. Los problemas prácticos involucrados en la implementación de tales políticas (p. e. profesores enfrentando aulas con media docena de niños pertenecientes a grupos minoritarios) nunca fueron completamente confrontados, y las tensiones sobre los problemas lingüísticos y étnicos aumentaron en las fronteras de Rusia, Ucrania y la región del Volga después de 1900. Como Radik Ishhakov ha señalado, todas las paradojas del Imperio en Rusia fueron comprimidas y contenidas en los conflictos relativos a la práctica y la política educativa.¹¹

Post Primera Guerra Mundial: la gran depression

La Primera Guerra Mundial condujo al colapso del Imperio otomano, ruso y austro-húngaro y al surgimiento de numerosos nuevos Estados, muchos con diversas diferencias religiosas y étnicas y fuertes contrastes entre la cultura urbana y rural. Después de 1918, todos los países del sureste y centro de Europa se enfocaron en la construcción de una fuerte infraestructura educacional. Las políticas de educación habían sido parte importante de los debates nacionalistas del siglo XIX, y los líderes políticos reconocieron el poder de tales instituciones para crear una comunidad leal de ciudadanos movilizados. Por otra parte, como estos estados tenían poblaciones minoritarias significativas, las instituciones educativas y el desarrollo del currículo llegaron a ser los principales escenarios de la construcción de una identidad nacional homogénea. Los legisladores favorecieron altamente los modelos centralizados por encima de la administración regional y la autonomía curricular, ya que éstas parecían albergar una desestabilizadora fuerza centrípeta.

Los desafíos prácticos tenían que ver principalmente con los recursos financieros. Las ambiciones de crear un sistema de educación primaria y

secundaria integral, con posibilidades para la educación teórica y vocacional, estuvieron entre las prioridades de los legisladores. Ellos también alentaron el crecimiento de las instituciones de educación superior, con una creciente diversificación de profesiones liberales que iban desde las ingeniería y el derecho, hasta ciencias sociales. La demografía, la antropología, y la sociología llegaron a desplazar la posición central sostenida por la filosofía y la historia entre las humanidades. Estas múltiples agendas para el desarrollo de los distintos niveles de la educación, sufrieron especialmente después de la gran depresión. Desafortunadamente para el grueso de la población, la educación primaria obligatoria fue la que más sufrió. En Rumania, por ejemplo, la reducción en el presupuesto de la educación provocó que el Ministro de Educación redujera el número de docentes pagados por el Estado a 2000 en 1934, mientras que los institutos de investigación universitaria retuvieron la mayor parte de sus fondos estatales.¹² Esta reducción de la educación primaria no fue tan marcada en los lugares en los que la educación superior no era tan significativa para los legisladores, como Bulgaria por ejemplo. Finalmente, Checoslovaquia fue capaz de soportar mejor la década de 1930, puesto que ya tenía una infraestructura de educación superior y primaria bien desarrollada heredada de Hasburgo, y una economía menos vulnerable a la depresión que los países de la Europa del este.

Para finales de la década de 1930, todos los países de Europa Central y del Sureste, excepto Albania, tenían un sistema de educación integrado que incluía a las universidades y a otras instituciones de educación superior. Checoslovaquia lideró al resto de la región tanto en nivel de desarrollo como en diversidad institucional. Y también tuvo la más alta tasa de alfabetismo. A lo largo de la región, el Estado se había convertido en el agente más importante para la difusión de conocimiento a través de las escuelas en detrimento de la iglesia ortodoxa y católica. Algunas instituciones de educación independiente sobrevivieron, especialmente aquellas financiadas por confesiones religiosas –cristianas y judías. Diferentes organizaciones no gubernamentales hicieron esfuerzos para desarrollar escuelas vocacionales y escuelas para mujeres. El acceso a la educación, especialmente en los niveles post-primarios, era todavía muy difícil para las mujeres y ninguno de los estados de la Europa del Este hizo un esfuerzo significativo para eliminar

los obstáculos culturales, económicos e institucionales que enfrentaban las mujeres que deseaban participar en la educación.

Mientras tanto, la revolución rusa de 1917 había barrido el viejo orden zarista, y los nuevos líderes bolcheviques se comprometieron fuertemente con el progresismo occidental, dedicándose a crear un nuevo sistema escolar democrático y secular sin uniformes, grados, libros de texto o restricciones disciplinarias convencionales.¹³ El acceso abierto a todos los niveles de la escuela estaba garantizado para los trabajadores y campesinos, y los muros que separaban la escuela, el trabajo y la comunidad fueron derribados. Se realizó un gran esfuerzo para promover los idiomas locales y fomentar las élites indígenas en las áreas fronterizas por medio de una política de indigenización (o *korenizatsiia*). Introducido en la primera década de 1920, el *korenizatsiia*¹⁴ implicaba la introducción de los idiomas locales dentro de todas las esferas de la vida pública, incluyendo la educación, la publicidad, la cultura, y el gobierno. En particular, el Consejo Mayor del Pueblo pidió el establecimiento de escuelas en idiomas nativos para las minorías nacionales siempre que hubiesen por lo menos 25 estudiantes que hablasen ese idioma en un determinado grado.¹⁵ Para mediados de la década de 1930, las escuelas en idiomas nativos operaban en todas las regiones de la Unión Soviética, y en 1934 los libros de textos fueron impresos en 104 idiomas.¹⁶

En la década de 1930, Stalin inauguró una nueva era en las escuelas. El sistema de escuelas estalinista impuso una asombrosa jerarquía y uniformidad en la educación a todo lo largo de los vastos territorios y poblaciones étnicamente diversos de la Unión Soviética (que para el momento se aproximaba a los límites del viejo Imperio zarista). La educación estalinista era nominalmente igualitaria y politécnica, así como fuertemente “colectivista”, lo que desalentaba la iniciativa o la elección individual. Los libros de textos fueron devueltos a sus sitios tradicionales, la autoridad del docente fue reforzada, los uniformes se re-introdujeron y hubo también una breve separación de escuelas para muchachos y muchachas. El aprender de memoria dominó una vez más. La rápida expansión de la educación proporcionó oportunidades para millones de campesinos y obreros, y muchos de ellos optaron por una educación secundaria técnica, alcanzando posiciones de poder y estatus. Pero los aspectos genuinamente emancipatorios y redistributivos del

socialismo, sin mencionar los principios basados en los alumnos de la educación democrática, a penas eran evidentes en este sistema. Todos eran engranajes de una rueda, algunos eran más iguales que otros, y todos conocían su lugar en el “sistema de mando”. La elección individual no era importante y los estudiantes fueron asignados por el Estado a puestos de trabajo después de graduarse. En la práctica, el sistema no era infalible, y millones de personas emprendedoras consiguieron romper las reglas para obtener la educación y la carrera que deseaban, sin tener en cuenta los planes que el Estado tenía para ellos. Aun así, para la mayoría, los canales creados por el Estado manejaban sus vidas.

El estalinismo también significó una implacable supresión de los idiomas locales (y a menudo a quienes los hablaban) en un intento por crear una “nueva persona soviética” implícitamente dominada por la cultura rusa. Tal como Stalin proclamó, las culturas nacionales tenían que ser “nacionales en forma pero socialistas en contenido”.¹⁷ Esto significaba que los derechos nacionales no eran más que un asunto de “formas” culturales, distintas de los “contenidos” económicos y políticos estrictamente dictados por el gobierno soviético.¹⁸ Junto con las políticas de Rusificación, el estatus de la lengua rusa, las escuelas, y (con la inmigración) los estudiantes en las repúblicas titulares, continuaron creciendo, mientras que el estatus de las escuelas para las nacionalidades titulares disminuyeron rápidamente.¹⁹ Entre 1932 y 1988, por ejemplo, el número de idiomas de instrucción en las escuelas de las repúblicas soviéticas, se redujo de 102 en 1932 a 40 en 1988.²⁰ Además, nueve de quince repúblicas de la Unión Soviética presenciaron una disminución continua en el número de años de educación en sus idiomas nativos.²¹ Para las nacionalidades titulares que poseían una república autónoma o pertenecían a una región del territorio de la Federación Rusa, el número de posibles años de educación en sus idioma nativos se redujo a la mitad entre 1958 y 1972.²² Ya fuera en Ucrania, Rusia, Asia Central o Moldavia, todas las escuelas comenzaban a lucir semejantes, todos los libros de textos eran los mismos, y todos los docentes seguían el mismo plan de estudios. En este sistema, una insidiosa ideología grandilocuente, distorsionada y falsa, corrompía la enseñanza de la historia y la literatura, y se comprometía profundamente

con la singular hazaña de una expansión educativa sin precedentes, la otra característica distintiva del estalinismo.

En el Sureste/Centro de Europa, los regímenes socialistas que se establecieron después de la Segunda Guerra Mundial, no prescindieron completamente de los legados y las instituciones educativas existente. Muchos docentes calificados fueron exiliados entre 1948 y 1956. El profesorado de las instituciones de educación superior sufrió la mayor parte. Siguiendo el ejemplo de la Unión Soviética, los comunistas de la Europa Oriental, usaron la educación como una herramienta para legitimar su control sobre las áreas ideológicas. Estudiar ruso se hizo obligatorio para todos los estudiantes, y el materialismo dialéctico se convirtió en la base de todas las ciencias sociales. Las ciencias aplicadas se volvieron una prioridad, y muchos de los nuevos especialistas de estos países recibieron su formación en la Unión Soviética. A diferencia de la Unión Soviética, no obstante, la educación en el sistema yugoslavo se mantuvo descentralizada pero fragmentada.

Tras la adopción del proyecto de ley de 1950 sobre la “autogestión de los ‘trabajadores’”, la Asamblea Nacional de Yugoslavia introdujo la descentralización educativa mediante un aumento de la autonomía tanto para las seis repúblicas de la federación como para las autoridades educativas de los distritos y localidades dentro de esas entidades.²³ Mientras la autoridad central mantenía la responsabilidad de aprobar la legislación básica, la Repúblicas Yugoslavas eran responsables de la mayoría de las políticas educativas, incluyendo aquellas que se relacionaban con los docentes, el pensum, y los libros de textos.²⁴ Y aunque algunos eruditos americanos interpretaron la descentralización yugoslava como un movimiento pragmático hacia la “modernización” occidental, los comunistas yugoslavos la etiquetaron como una forma más “verdadera” de comunismo que la de la Unión Soviética, donde el fuerte centralismo político se acentuaba y “se habían extraviado del llamado de Marx para la desaparición del Estado”, logrando “no sólo una unidad interna, sino una mayor eficiencia del gobierno centralizador”.²⁵

Logros educativos en socialismo

Los logros de la escuela tipo soviética fueron considerables. En primer lugar, el sistema soviético intentó introducir un amplio margen de igualdad

social y oportunidades educativas masivas, aún cuando estas medidas estaban sin lugar a dudas comprometidas por episodios de represión, por la corrupción que se extendió en la era post-guerra y por el favoritismo político.²⁶ En particular, el sistema educativo soviético fue eficaz en la consecución de un alfabetismo universal bajo Stalin y, bajo sus sucesores, una educación secundaria completa para la población de un país vasto y lingüísticamente diverso. En educación superior, el apoyo de un Estado fuerte y una inversión pública masiva significó que las universidades soviéticas atestiguaran uno de los crecimientos cuantitativos e institucionales más rápidos y verdaderamente impresionantes del mundo.²⁷ A principios de 1900, la educación superior rusa y luego soviética, creció de su modesta influencia doméstica hasta convertirse en “uno de los más grandes y completos sistemas de educación superior e investigación en la era de la post-guerra”.²⁸ Por la década de 1980, el acceso a la educación universitaria quedó sólo por detrás de los Estados Unidos. Las escuelas técnicas y vocacionales, una red de escuelas especiales para superdotados y otra para niños con necesidades especiales, internados y una amplia red de instituciones preescolares y extra-escolares, tenían por objeto la mejora de las oportunidades y la captación de talentos. De hecho, en comparación con la mayor parte del mundo occidental, las inversiones soviéticas en la esfera de la educación de la primera infancia eran, en proporción con el presupuesto total de la educación, mucho más altas; algunos señalan que esta fue la clave del éxito de la escuela soviética.

Los regímenes socialistas también ofrecieron un mayor acceso a todos los niveles de la educación para los grupos desfavorecidos como los campesinos, la clase obrera, las mujeres y algunas minorías nacionales. Por ejemplo, las estudiantes femeninas comprendían aproximadamente la mitad de la matrícula de los estudiantes de pregrado en la Unión Soviética para la década de los ochenta.²⁹ A diferencia de otros países, las mujeres soviéticas estaban fuertemente representadas no solo en las áreas de educación y arte, sino también a nivel profesional en el campo de la medicina. Además, se concedieron cuotas estatales para garantizar específicamente la participación política, económica y social de las mujeres, incluyendo el gobierno, el parlamento e incluso el ejército. Al final del período soviético, las mujeres tenían una representación bastante fuerte en el parlamento, ocupando aproximadamente un tercio de los cargos gubernamentales. Y si bien a menudo se

argumentó que el número de mujeres en los cargos políticos claves era escaso y quizá sólo simbólico,³⁰ la influencia de las políticas soviéticas en el acceso a la educación de las mujeres y las niñas fue de gran alcance.

No obstante estos logros, persistían serios problemas. En el Suereste/Centro de Europa así como en la Unión Soviética, las mujeres eran usualmente relegadas a cargos secundarios en todas las ramas de la administración y la economía, a pesar de que su rendimiento académico era igual al de los hombres. Las escuelas para las minorías eran apoyadas de manera inconsistente. En la mayoría de los casos, la educación especial se limitaba a proveer espacios para aislar a las personas con discapacidades físicas y mentales de la población “normal”. Además, el estricto control centralizado sobre el currículo tuvo serias consecuencias para la calidad de la educación. Aunque algunos graduados de la escuela soviética a menudo elogiaban la educación que recibían y señalaban el interés y el alto desempeño de los profesores, estudios internacionales más recientes sobre el logro de los estudiantes revelan que en las escuelas soviéticas, aunque los estudiantes sobresalían en la conciencia de los hechos, no les fue tan bien en la aplicación y uso del conocimiento en situaciones inesperadas.³¹

Para el final de la era de Brezhnev (1966-1982), los legisladores de la educación de la Europa Sureste/Central y de la Unión Soviética, eran conscientes de que sus escuelas estaban en problemas. La calidad de la educación básica, la investigación y el desarrollo disminuyeron de forma constante, no solo en comparación con la Europa Occidental, sino también en el contexto de los objetivos y las expectativas de los responsables políticos de la educación en cada país. Al parecer, el sub-financiamiento crónico exacerbó las difíciles situaciones pedagógicas y sociales. En proporción a los ingresos, las inversiones en educación se redujeron. Por ejemplo, la Unión Soviética gastó el 7% de su PIB en educación en la década del setenta, pero éste disminuyó a menos del 4% para la década de los ochenta. Las escuelas rurales tuvieron carencias de suministros; los laboratorios de ciencia eran anticuados; las cifras de profesores sub-pagados y sobrecargados de trabajo eran elevadas; las sobrepobladas y deterioradas escuelas urbanas se dividían en dos y a veces tres turnos diarios. Según datos oficiales, en 1988 el 21% de los escolares soviéticos asistían a la escuela en edificios sin calefacción, el

30% de las escuelas carecían de agua, y el 40% no tenía acceso a instalaciones deportivas.³²

La rigurosa estructura del sistema gubernamental hizo difícil la adaptación de las escuelas a las cambiantes necesidades de la economía. La infraestructura de las comunicaciones era limitada, lo que obstaculizaba la participación de las escuelas soviéticas en la revolución de la información. Una costosa red de instituciones de investigación en las distintas académicas de ciencia, hizo sólo una limitada contribución al crecimiento económico. Por otra parte, la fuga intelectual de cerebros que comenzó en los setenta intensificándose en los ochenta, privó a la Europa del Este de sus mejores y más educadas mentes.³³ El mismo estricto control de arriba hacia abajo que fomentó la emigración, también condujo a restricciones pedagógicas contra el pensamiento creativo y crítico entre los que se quedaron.

A principios de los ochenta, la infraestructura administrativa y económica de la Europa Oriental era incapaz de generar el tipo de cambio creativo, dinámico, necesario para un mayor desarrollo. Algunos países (como Hungría, Checoslovaquia y Polonia) intentaron abordar estos problemas a principios de los setenta. Por ejemplo, el régimen de Gierek intentó reducir el contenido ideológico en todas las disciplinas de la educación polaca. La dirección húngara también intentó un cambio después de que Janos Kadar llegara al poder, pero tomó otros trece años desde la resolución inicial en 1972 antes de que ocurriera algún cambio substancial. En 1985, la ley fue aprobada, con lo que finalmente se descentralizó la educación administrativa y presupuestariamente y, en cierta medida, en materia curricular. Con esta legislación, que transfirió algunas responsabilidades desde el nivel ministerial a los profesores y administradores locales, Hungría se convirtió en el primer país de la Europa Oriental en entender y lidiar con las deficiencias de la educación del régimen comunista.³⁴ Otro importante avance tuvo lugar en Polonia a inicios de 1980, cuando la iglesia polaca, en colaboración con una institución de ayuda denominada "Solidaridad", fundó instituciones de educación alternativa tanto para la educación primaria como para la secundaria bajo el control administrativo de la iglesia católica. Este avance fue esencial para fomentar valores, metas y actitudes divorciadas del orden comunista.³⁵

Sin lugar a dudas, los legados de la época soviética contenían una mezcla de elementos tanto positivos como negativos, los cuales variaban significativamente entre los países de la región socialista. Pero a pesar de las diferencias, el régimen socialista creó una sólida infraestructura para la provisión educativa con un manifiesto énfasis en la igualdad, el logro y el auto sacrificio de la comunidad en general. Con todas sus preocupaciones sobre la calidad, la integralidad y el grado real de equidad, la provisión masiva de la educación soviética contribuyó a crear un sentido de cohesión social así como una importante legitimidad compensatoria para el régimen socialista.³⁶ La educación soviética también creó una expectativa pública ampliamente compartida sobre el suministro continuado de la escolaridad masiva a menor o ningún costo y de manera fundamentalmente igualitaria.³⁷ Fueron estos principios ampliamente compartidos los que se vieron severamente afectados durante el proceso de transformación post-socialista, revelando las emergentes tensiones y contradicciones entre los legados socialistas y los proyectos occidentales de reforma educativa

La reforma educativa durante la “transformación” post-socialista

El período transcurrido desde el colapso del bloque socialista en 1989, se ha caracterizado por un agudo sentido de deriva en materia de políticas educativas, en la medida en que diversos actores locales e instituciones externas (generalmente multilaterales) se han esforzado en crear “nuevos” y autónomos sistemas educativos a partir de lo que había sido un sistema estrechamente integrado y altamente estandarizado en el período soviético. Las reformas relacionadas con la perestroika (re-estructuración económica), la glasnost (apertura), y la demokratizatsiia (democratización) a finales de los ochenta, tuvieron efectos contradictorios. Por una parte, estas reformas dieron lugar a movimientos nacionales que abogaban por más autonomía de Moscú, más democracia a nivel local. Por otra parte, a finales de los ochenta y principios de los noventa, la región también fue testigo del surgimiento de conflictos religiosos y étnicos largamente reprimidos, lo que llevó a las élites del partido del Estado a iniciar la expropiación o “privatización” de los bienes

del Estado para su propio beneficio y tantear nuevas formas de legitimidad por medio del nacionalismo etno-territorial.³⁸

Tras el colapso del bloque socialista, las becas académicas y los estudios políticos documentaron cambios en el desarrollo social, económico y político de la antigua región socialista, dominados por relatos de “crisis”, “peligro” y “decadencia”.³⁹ Casi de manera unánime, la mayoría de las tendencias de la literatura en educación (incluyendo informes sobre políticas, revistas del sector educativo, etnografías, análisis cualitativos de casos, comparaciones transnacionales cuantitativas) proclamaron que los sistemas educativos de la región se acercaban a una situación crítica, enfatizando la urgencia del problema en declaraciones de pánico con títulos como *Una Generación en Riesgo: Niños en las Repúblicas Asiáticas Centrales de Kazajistán y Kirguistán* (Banco del Desarrollo de Asia, 1988), *La Juventud en Asia Central: La Nueva Generación Perdida* (Grupo de Crisis Internacional, 2003) o *El Gasto Público en Educación en CIS-7 países: La Crisis Oculta* (Banco mundial, 2003) entre muchos otros. Del mismo modo, las reseñas del sector educativo emitidas por el Banco Mundial y por el Banco de Desarrollo de Asia, se apresuraron en señalar alarmantes indicadores de crisis, incluyendo la caída de los gastos, la disminución de las tasas de alfabetización, el decrecimiento de la matrícula, el aumento de la deserción escolar, el deterioro de la infraestructura capital, libros de textos desactualizados, currículos estancados y la falta de profesores calificados.⁴⁰ Muchos estudios concluyeron que el sistema educativo post-socialista también se había vuelto menos equitativo y más corrupto.⁴¹

Hubo, sin duda, mucho de verdad en las descripciones de empobrecimiento y decadencia. Sin embargo, lo que la retórica emergente de la “crisis” significaba para los sistemas educativos de los antiguos países socialistas, era que las escuelas tenían que ser normalizadas –redefinidas, recuperadas y reformadas– principalmente (aunque no exclusivamente) en contra de los modelos occidentales imperantes.⁴² En este contexto, el Occidente fue presentado sin ninguna clase de problemas como la encarnación del progreso y como un modelo a emular. Como se refleja en los análisis de las publicaciones académicas sobre las transformaciones de la educación post-socialista, la educación (Europea) occidental era típicamente retratada como

“tolerante, eficiente, activa, desarrollada, organizada y democrática” y luego, en inmediato contraste, se retrataba a la educación de los países de la región post-socialista como “intolerante, corrupta, pasiva, subdesarrollada, caótica y antidemocrática”.⁴³ Más importante aún, las alternativas se presentaban por medio de las típicas narrativas de “progreso”, “esperanza”, y “salvación”, lo que implicaba la necesidad de abandonar el pasado socialista y abrazar la lógica del capitalismo occidental.⁴⁴

De hecho, el análisis de las narrativas educativas de los noventa y dos mil, revela que la retórica política a todo lo largo del Sureste/Centro de Europa y de la ex Unión Soviética, parece haberse apropiado cada vez más de los “estándares” occidentales. Esto es especialmente observable en la propagación del “paquete de reformas post-educativas” en toda la región, que refleja un grupo de “políticas itinerantes” de índole global tales como el aprendizaje centrado en el estudiante, la descentralización, la privatización, la estandarización de las evaluaciones del estudiante, la liberalización de la publicación de libros de textos, entre otras cosas.⁴⁵ En algunos casos, “el paquete de reformas post-socialistas” fue impuesto por medio de políticas aplicadas por el Banco Mundial y por el Banco de Desarrollo de Asia en la década de los noventa; en otros casos, sin embargo, este paquete fue adoptado voluntariamente por los responsables políticos de los antiguos estados socialistas por miedo a “quedar atrás” internacionalmente.⁴⁶

Cualesquiera fueran las razones para la adopción del “paquete de reformas educativas post-socialista”, su surgimiento e implementación ponen de relieve la complejidad de los procesos de transformación de la educación post-socialista, y revelan la singular manera en la que la reforma de la educación post-socialista es simultáneamente complaciente y sumisa a las desafiantes agendas de reforma Occidental. Para los propósitos de éste capítulo, la discusión se limitará únicamente a dos (aunque muy amplios) elementos del “paquete de reformas” –la descentralización educativa y la privatización. Más específicamente, el objetivo es examinar los múltiples significados de las reformas de descentralización y privatización en los diferentes contextos post-socialistas, con el fin de revelar cómo estas reformas occidentales han interactuado con los legados socialistas, presentando un continuo desafío a la hegemonía occidental capitalista.

El significado de la descentralización en los Estados centralizados

A principios de los noventa, al inicio de los procesos de transformación post-socialista, la descentralización educativa fue discutida en medio de una reacción visceral al control administrativo centralista instaurado por el socialismo. En particular, la reforma de la descentralización consistió en una “restauración de la legitimidad político democrática y profesional de la toma de decisiones”.⁴⁷ En comparación con la gobernanza centralizada, las reformas de descentralización así concebidas, mantenían la promesa de promover la eficiencia administrativa, técnica y pedagógica de los sistemas educativos y, al mismo tiempo, mejorar la calidad de la provisión de servicios educativos. Además de estas razones pragmáticas, las reformas de descentralización contenían un significativo valor simbólico, ya que las iniciativas se relacionaban principalmente con los ideales de la educación occidental, señalando la adherencia de los Estados post-socialistas a los principios de la gobernanza democrática occidental. En Rumania, por ejemplo, las razones para iniciar las reformas de descentralización incluían referencias a soluciones políticas rápidas para que los países pudieran “atravesar rápidamente la fase primitiva [de la reforma post-socialista]” y ser “compatible con los estándares europeos”.⁴⁸ Mas específicamente:

La descentralización fue vista como una estrategia distinta para promover la democracia, la libertad, la participación y la responsabilidad en la educación y, en general, en la sociedad como un todo... La cultura pedagógica previa a 1989 fue [vista como] inadecuada, ya que los maestros no eran autónomos en sus clases y escuelas, y la individualización de los procesos educativos no era factible en un sistema centralizado.⁴⁹

Dada esta fuerte asociación simbólica con los ideales del gobierno occidental, no resulta sorprendente que la mayoría de las iniciativas de descentralización del Sureste/Centro de Europa y de la ex Unión Soviética, fueran financiadas por las mayores instituciones financieras internacionales (el Banco mundial y el Banco de Desarrollo de Asia). Como reflejo de los supuestos fundamentales del neoliberalismo económico, la premisa general de estas reformas era que los mercados privados eran intrínsecamente más

eficientes que las burocracias del gobierno central. Por otra parte, el supuesto era que los políticos optarían fácilmente por descentralizar con el propósito “de incrementar la eficiencia y ayudar a disminuir el gasto gubernamental, así como a profundizar la democracia mediante el incremento del control sub-nacional sobre los recursos y las políticas y, por ende, presumiblemente la calidad de la participación ciudadana a nivel local”.⁵⁰ Al menos en teoría, estas iniciativas fueron dirigidas a la descentralización integral, lo que incluía reformas en las áreas de financiamiento de la educación, administración, desarrollo profesional y política curricular.⁵¹

En la práctica, sin embargo, las reformas de descentralización en toda la región rara vez se basaban en una estrategia sectorial integral, lo que llevaba a la implementación de una reforma sólo parcial (y fragmentada) en diferentes contextos. Por ejemplo, Rumania y Macedonia persiguieron una descentralización fiscal parcial, Macedonia y Croacia priorizaron las reformas de descentralización en la gestión, y Serbia se enfocó en la descentralización curricular.⁵² En Georgia las organizaciones no gubernamentales (ONG) promovieron la descentralización de las políticas educativas, aunque el Banco Mundial con el tiempo acabaría reemplazando estas reformas participativas por la descentralización del financiamiento a la educación.⁵³ En Kazajistán, el gobierno descentralizó la formación de los profesores activos, mientras que mantenían un estricto control centralizado del diseño curricular.⁵⁴ También en Rusia, las reformas de descentralización curricular, que inicialmente concedían igual responsabilidad al gobierno federal, a las autoridades regionales y a las escuelas, fueron parcialmente revertidas. En los últimos años, un tercio de los fondos asignados a las regiones fue eliminado, dejando a los directores de escuela y a las autoridades centrales al mando. En otras palabras, hubo poca uniformidad en cuanto a la manera en que las reformas de descentralización fueron entendidas, y aún menos implementadas en los diferentes sistemas educativos de la región.

El impacto de las reformas de descentralización también varió. Rara vez oímos hablar acerca de una democratización significativa de las políticas educativas, de un incremento de la eficiencia del sistema educativo o de una mejora en la calidad del rendimiento entre los estudiantes. Como Mincu señala, que el rol de la descentralización educativa sea “curar” el sistema

educativo post-socialista, ha resultado no ser más que un mito.⁵⁵ En particular, algunos estudios ponen de manifiesto que el cambio de la responsabilidad financiera a nivel local se produjo sin el empoderamiento de las comunidades para la toma de decisiones relacionadas con la gestión de la escuela.⁵⁶ Otros estudios reportan que las reformas impulsadas por la descentralización financiera, crearon desigualdades entre diferentes sub-regiones de muchos países post-socialistas.⁵⁷ Por otra parte, las reformas de descentralización han complicado el acceso a la educación para las minorías, incluidos los romaníes.⁵⁸ Por último, no ha habido ningún resultado definitivo sobre si y cómo las reformas de descentralización han contribuido a la mejora de la calidad de la educación. Ciertamente, el tema de la equidad sigue sin resolverse.

Si bien surgieron nuevos riesgos para los sistemas educativos del Centro/Sureste de Europa y la ex Unión Soviética, las reformas de descentralización también abrieron nuevas oportunidades a los actores locales para desafiar directamente (y quizá incluso evitar) la introducción de las reformas occidentales. En Kazajistán, por ejemplo, el gobierno había mantenido un fuerte control sobre el diseño curricular con el fin de promover la enseñanza y el aprendizaje centrado en el estudiante como una de las reformas simbólicamente asociadas a la democratización de la educación al estilo occidental. Al mismo tiempo, sin embargo, las presiones fiscales sobre el gobierno nacional (junto con el énfasis en la formulación de políticas neoliberales promulgadas por los donantes internacionales) sirvieron de impulso para la descentralización de las responsabilidades financieras hacia el nivel local. En particular, toda la formación de profesores en servicio se descentralizó con la introducción de bonos para el desarrollo de los docentes, dejando libres a los actores locales para que decidan sobre el contenido de la formación docente. Como Omoeva hábilmente ilustra, este nuevo acuerdo –por el que la formulación de políticas centralizadas se combina con el desarrollo profesional descentralizado de los docentes– ha acomodado confortablemente a aquellas partes interesadas de Kazajistán que no necesariamente respaldan la puesta en práctica de la filosofía de aprendizaje centrada en el niño.⁵⁹ En particular, algunos se han resistido a la implementación de la instrucción centrada en el niño debido a su incertidumbre sobre las teorías que se esconden tras

este tipo de métodos de aprendizaje, mientras que otros han mostrado su compromiso permanente y su “orgullo de la vieja herencia soviética [educativa]”.⁶⁰ En este contexto, el sistema de formación docente descentralizado ha proporcionado la oportunidad perfecta para que los actores locales de la educación eviten “nuevos” métodos de enseñanza y, en cambio, continúen con la implementación de la “viejas” práctica de educación soviética (por ejemplo, la instrucción centrada en el docente).

Del mismo modo, la descentralización educativa en Rumania reflejó varias “visiones” de la reforma. Mientras que la reforma había surgido inicialmente en el contexto de una tendencia más amplia hacia la mercantilización y el “regreso a Europa”, la cultura política rumana ofrecía una subsecuente base de legitimación complementaria a la reforma de la administración educativa. En particular, la noción de la autonomía institucional prosperó junto a una lenta re-centralización de la autoridad educativa. Entre los docentes, sin embargo, la reforma fue principalmente asociada a un incremento de la autonomía de las escuelas, lo que servía como un mecanismo para evadir la autoridad y, por lo tanto, dar continuidad a las prácticas educacionales socialistas. En ese contexto, la autonomía escolar fue reinterpretada como libertad para que los docentes pudiesen implementar sus propias visiones de la reforma “una vez que las puertas del [aula] estuviesen cerradas”. Comentando estas contradicciones, un profesor entrevistado en una investigación de Horga y Mincu, señaló un claro paralelismo con las prácticas educativas del socialismo: “Llegamos al punto de donde venimos: ¡hablamos de una cosa y hacemos otra completamente diferente!”.⁶¹ En otras palabras, los cambios realizados en nombre de la descentralización y la autonomía escolar han entrañado diferentes “visiones de reformas”, incluyendo la intensificación de la burocracia y la superposición de significados producidos a través de complejos procesos de hibridación.⁶² En el caso de Rumania, entonces, la reforma de descentralización ha tenido poco efecto en lo que los profesores hacen en sus aulas.

Ambos casos combinados, Kazajistán y Rumania, revelan que las reformas de descentralización no sólo han asumido diferentes significados en diferentes contextos post-socialistas, sino también cómo éstas ha fracasado en “curar” algunos de los problemas educativos asociados al socialismo,

incluidos la inequidad, la ineficiencia y la falta de instrucción de calidad. Más importante aún, las reformas de descentralización parecen haber servido (al menos en algunos casos) para mantener algunos de los legados socialistas en el sistema educativo del Sureste/Centro de Europa y de la ex Unión Soviética. Con la concesión de cierta autonomía a los docentes, a las escuelas y a las comunidades, se le ha permitido a los actores locales evadir “nuevas” (neoliberales) reformas, mientras que se les proporciona la suficiente libertad como para articular nuevas visiones locales sobre los futuros post-socialistas en la educación.

Los significados de la privatización en la educación pública

Así como con la descentralización educativa, las reformas de privatización han añadido una nueva dimensión al debate al introducir un componente de mercado: la elección del consumidor. Aunque el establecimiento de escuelas religiosas y privadas no religiosas (tales como las escuelas Montessori) ha diversificado considerablemente los sistemas educativos en la región, el número de alumnos matriculados en escuelas privadas se ha mantenido considerablemente bajo. Según la UNESCO, para el año académico 2009/2010, las matrículas en las escuelas privadas en educación primaria constituían alrededor del 7% u 8% tanto en Georgia como en Hungría; 4% a 6% en Albania, Estonia, Eslovaquia y Mongolia; y por debajo del 1% en Bulgaria, República Checa, Letonia, Lituania, Rusia, Ucrania, Kazajistán, Kurdistán.⁶³ El sector privado se está expandiendo con mayor rapidez en la educación secundaria y en la educación superior, con instituciones privadas que representan más de la cuarta parte de la matrícula en educación superior en Armenia, Georgia, Letonia, Polonia y Rumania, y el 15% o más en Azerbaiyán, Bielorrusia, Bulgaria, Moldavia y la Federación Rusa.⁶⁴ La mayor proporción de instituciones privadas se encuentran en el nivel de escolaridad post-secundaria no terciaria, sobretodo en Polonia y Rumania, donde estas escuelas representan más de la mitad de la matrícula, y también en la República Checa, Georgia y Hungría.⁶⁵ El crecimiento de la matrícula privada en el nivel primario ha sido limitado principalmente por

los altos costos de la instrucción y por la falta de confianza por parte de los actores de la educación local.⁶⁶

La privatización y la comercialización de la escolaridad ha tenido una acogida variada en el Sureste/Centro de Europa y en la ex Unión Soviética. En Polonia, las instituciones educativas no gubernamentales pueden beneficiarse de los subsidios del Estado en más de un 50% de sus costos operativos. Esto ha estimulado la proliferación de escuelas privadas y mejorado su credibilidad entre los padres. En Hungría, por el contrario, el Estado permanece renuente a subsidiar escuelas independientes; en Bulgaria y Rumania, el Estado no encuentra suficiente dinero para cumplir con sus compromisos en las escuelas estatales, mucho menos para considerar el financiamiento de instituciones independientes. Por otra parte, las comisiones que se establecieron en los primeros años de la década de 1990 en Europa del Este para controlar la calidad de las escuelas privadas, abusaron a menudo de su poder mediante la práctica del favoritismo. Como resultado de ello, la integridad de las escuelas privadas como instituciones de aprendizaje se puso en duda. En Rusia, las “escuelas privatizadas” se asentaron en instalaciones que eran propiedad del Estado y fueron operadas por un complicado inframundo legal. En ese contexto, el término “escuelas privadas” denotaba una variedad de instituciones de las que “sólo algunas eran genuinamente independientes, mientras que otras estaban estrechamente ligadas a estructuras gubernamentales y comerciales mediante redes formales e informales”.⁶⁷

Más recientemente, la presión de la entrada a la Unión Europea (UE), ha conllevado un conjunto de directrices más estrictas y a la aplicación de regulaciones que controlan la acreditación de las instituciones privadas. En términos generales, las instituciones gubernamentales han tenido más éxito en el cumplimiento de la acreditación de la UE y, por lo tanto, éstas se han situado en clara ventaja vis a vis las instituciones privadas. Sin embargo, estas instituciones privadas siguen creciendo, especialmente en el sector de la educación secundaria y terciaria, donde se ha producido un aumento de la matrícula en la última década. En Rusia, el pago de los estudiantes y las instituciones privadas constituyen actualmente una minoría considerable en este sector, aunque entre las prioridades recientemente desarrolladas está, entre otras cosas, llevar a cabo un esfuerzo por refrenar el sector privado.⁶⁸

Además, una ley promulgada en el 2001, obliga a todas las instituciones del Estado con fines de lucro a pagar fuertes impuestos. Y en la Europa del Este, el proceso de acreditación para instituciones privadas ha caído en la línea del proceso de Boloña. En consecuencia, su credibilidad ha aumentado tanto para los padres que pagan la matrícula como para los empleados potenciales.

Además del establecimiento de instituciones educativas privadas (aunque limitadas al nivel de escuela primaria), la privatización se ha extendido de manera informal en la forma de “educación a la sombra” o clases particulares. A pesar de haberse mantenido en una escala modesta hasta inicios de la década de los noventa, las clases particulares se han convertido en una vasta empresa después del colapso del bloque socialista. Resultados de estudios internacionales sobre la enseñanza privada en 12 países del Sureste/Centro de Europa y de la antigua Unión Soviética,⁶⁹ revelan que las clases particulares se han generalizado en todos los países estudiados, con más de la mitad de la población estudiantil (64%) recibiendo algún tipo de tutoría privada en el último año de secundaria. El alcance de las clases particulares varía en cada país, con más del 80% de los estudiantes de la muestra del Cáucaso (Azerbaiyán y Georgia) recibiendo tutorías, y por debajo del 60% de los estudiantes de la muestra de los Balcanes (Bosnia y Herzegovina), Eslovaquia y Kurdistan.

El aumento sin precedentes de las clases particulares en toda la región, ha puesto de relieve una tensión entre el legado socialista (especialmente las expectativas públicas de educación gratuita generalizada) y las fuerzas globales (especialmente las reformas orientadas al mercado en el sector educación). En este contexto, las clases particulares han reflejado tanto los peligros como las oportunidades relacionadas con el auge de las reformas orientadas al mercado y a la privatización del sector educación. Por otro lado, desde el colapso del bloque socialista en los primeros años de la década de los noventa, muchos padres vieron las clases privadas como una efectiva manera de que los niños y los jóvenes se adaptaran a las nuevas realidades socio políticas y enfrentarían los cambios del sistema post-socialista. Respondiendo a las necesidades estudiantiles de un modo más flexible, eficiente y estimulante, las clases particulares fueron percibidas como un importante complemento para un rígido sistema general educativo que se adepataba a

los cambios de manera lenta.⁷⁰ Por otro lado, la educación privada trajo una serie de consecuencias negativas, como la exacerbación de las desigualdades sociales, un currículo distorsionado, invitación a la corrupción y un Estado al que se le priva de los ingresos tributarios.⁷¹

Aunque las clases particulares se asocian por lo general a “una respuesta natural del mercado ante el incremento de las demandas educativas privadas”, en el contexto del percibido deterioro de la escolaridad pública⁷² hay otros importantes factores en juego. En particular, el incremento de las clases particulares también debe examinarse en el marco del cambio de estatus de la profesión docente durante las transformaciones post-socialistas. Visto desde esta óptica, las clases particulares pueden, de hecho, reflejar una resistencia hacia (y tal vez, incluso un rechazo a) aceptar las reformas educativas post-socialista por parte de las comunidades educativas locales. Más concretamente, esto puede ser percibido como un mecanismo que permite a los docentes reclamar una autoridad –tanto en términos económicos como profesionales– que se ha venido deteriorando significativamente desde el colapso del bloque socialista.

De hecho, los docentes han sido severamente afectados por la transformación de los servicios post-socialistas. Sus salarios se desplomaron y las oportunidades de desarrollo profesional disminuyeron y, en algunos casos, desaparecieron completamente. En la mayoría de los antiguos países soviéticos, los de la región del Cáucaso y del Asia Central, por ejemplo, los salarios de los docentes cayó por debajo de la media nacional, lo que representa sólo del 53% al 70% del salario medio nacional.⁷⁴ En el Cáucaso y en otros lugares, los docentes estuvieron sobreviviendo gracias a su participación en el pequeño comercio, la agricultura y/o tomando otros trabajos además de los de la escolaridad convencional. En los países económicamente más desarrollados de Europa Central y Oriental, el declive económico, social y profesional de los docentes generó un incremento de la migración de profesores a empleos mejor pagados en otros sectores de la economía. En particular, los profesores de inglés huyeron de las escuelas para entrar en el sector comercial. Los profesores mal pagados y desmoralizados que se quedaron, se volvieron hacia las clases particulares para obtener una ventaja económica. En Rusia y en otros lugares, el grueso de los docentes universitarios mal

pagados, se apoyaron, de manera similar, en las clases particulares como principal fuente de ingresos complementarios.

Mientras se adoptaba una lógica de “provisión de servicio” con el propósito de mejorar el estatus económico en el contexto de las reformas impulsadas por el mercado, los docentes también utilizaron las clases particulares como un mecanismo para elevar su estatus profesional, el cual había sido socavado por las crecientes presiones gubernamentales para cambiar las prácticas escolares “tradicionales” (tales como el aprendizaje centrado en el docente) por “nuevos” métodos de enseñanza (como el aprendizaje centrado en el niño). En combinación con otras reformas neoliberales –ya fuera el incremento del control centralizado sobre el currículo escolar, el creciente énfasis en las pruebas académicas, o las crecientes exigencias en torno a la rendición de cuentas– los docentes a menudo se sintieron despojados de su autoridad profesional en el aula. En este contexto, muchos docentes asociados a las clases particulares tuvieron “la misma noción de profesionalismo”, lo que incluía “cultura técnica, compromiso ético de servicio, y autonomía en la planificación e implementación de sus práctica”.⁷⁵ En otras palabras, las clases particulares sirvieron como un mecanismo para mantener el control sobre lo que los propios docentes creían que constituía la “mejor práctica”. Hasta cierto punto, estas clases se convirtieron también en un espacio para cuestionar las reformas educativas post-socialistas. Al comentar sobre el auge de las clases particulares en Rumania, Popa y Acedo explican:

Interpretamos los procesos de las clases particulares en términos de un empoderamiento en el seno de una moda optimista en lugar de derrotista. Vemos este (“ilegal”) proceso de tutoría a estudiantes como una pequeña victoria de los docentes como individuos y como grupos ocupacionales, aunque en menor escala, ofreciendo una alternativa a la lucha sindical y político electoral como modelo: esto crea una especie de zona protegida...⁷⁶

Conclusión

Después de que un cambio revolucionario en el Sureste/Centro de Europa y en la ex Unión Soviética estremeciera al mundo en 1989, la educación permaneció en una situación inestable. El cambio se produjo mucho más rápida y profundamente en algunas áreas que en otras. La internacionalización dejó una huella, pero mucho menor en, digamos, Kazán que en Praga. Mientras que la libertad y las oportunidades resultaban atrayentes, la igualdad y la equidad disminuían. Es posible encontrar resistencia y oposición a las reformas, pero también una notable dedicación y capacidad de innovación, incluso en circunstancias muy difíciles. Persiste al mismo tiempo un resurgir de los procedimientos tradicionales nacionales e imperiales y una fascinación por los enfoques occidentales. En este contexto, el espacio de la educación post-socialista sigue siendo dinámico y diverso, mientras que su trayectoria de reforma permanece inevitablemente incierta e impredecible.

Más importante aún, la interacción de las historias post-socialistas y socialistas con los proyectos de reforma occidental —ya sea la descentralización, la privatización, el multiculturalismo o la sociedad civil global— han generado resultados mixtos, a menudo contradictorios. En el espacio post educativo, estas reformas “globales” parecen ser simultáneamente abrazadas y cuestionadas por los actores educativos locales. En el caso de las reformas de descentralización, la retórica política ha sido ampliamente adoptada en toda la región, mientras que “solo unos pocos y cautelosos pasos” se han dado en términos de su implementación práctica.⁷⁷ Evocando el poder y la influencia de autoridades “externas” o las “mejores prácticas” internacionales, los legisladores locales abrazaron con entusiasmo la retórica reformista

para justificar la abdicación del Estado ante la responsabilidad financiera de la educación y la equidad social, delegando la mayor parte de la carga del financiamiento de la educación y la manutención escolar a las débiles estructuras locales y municipales.⁷⁸ Al mismo tiempo, las reformas de descentralización han servido (al menos en algunos casos) para sostener algunos de los legados socialistas en el sistema educativo del Sureste/Centro de Europa y de la ex Unión Soviética. Con la concesión de cierta autonomía a los docentes, a las escuelas y a las comunidades, las reformas de descentralización han permitido a los actores locales evadir las “nuevas” reformas (neoliberales) proporcionándoles la libertad necesaria para articular sus propias visiones, visiones locales de un futuro post-socialista en educación. Y si bien estas visiones pueden parecer contradictorias y confusas, presentan, no obstante, un serio desafío a la hegemonía de las llamadas “reformas globales” debido a su irrepresable multiplicidad.

De manera similar, el surgimiento de las fuerzas del mercado en los sistemas educativos del Sureste/Centro de Europa y de la ex Unión Soviética —reflejadas en las reformas de privatización o en las prácticas de las clases particulares— revelan efectos contradictorios. Por un lado, las clases particulares reforzaron la legitimidad de las fuerzas del mercado en la educación, permitiendo a los docentes convertirse en “empresarios” educativos fuera del horario escolar oficial. Aunque les proporcionaba a los docentes el ingreso adicional necesario para complementar sus sueldos, las clases particulares también generaron corrupción y contribuyeron a las desigualdades educativas durante el período de transformación post-socialista. Por otro lado, sin embargo, los docentes utilizaron las clases particulares para evitar aquellas reformas “globales” que cada vez más conseguían transgredir y afectar de forma negativa sus propias prácticas establecidas. Como Karpov y Lisovskaya observaron, las reformas de privatización educativa en Rusia y otros lugares tuvieron, por tanto, “a menudo nombres occidentales engañosamente familiares, pero operaban de maneras no-occidentales”.⁷⁹ Así como las escuelas públicas cada vez más hacían de las pruebas el foco de la enseñanza con el propósito de incrementar la competitividad académica entre los estudiantes, las clases particulares permitían a profesores y estudiantes alcanzar un aprendizaje individualizado mediante el pensamiento crítico y

la solución creativa de problemas. En cierto modo, las clases particulares restauraron la legitimidad profesional de los docentes, su estatus social, incluso su influencia política, permitiéndoles tomar sus propias decisiones sobre lo que constituía una educación de calidad. Y aunque las clases particulares pudieran no ser en sí mismas subversivas, éstas tuvieron durante las transformaciones post-socialistas un “valor simbólico que no puede ser subestimado”.⁸⁰

Con este énfasis en las complejidades y contradicciones, el post-socialismo sugiere una (re)lectura de lo global a través de las lentes de la pluralidad, la discontinuidad y la incertidumbre. Además, propone una (re)lectura de el mundo global, libre de una predeterminada finalidad. De este modo el post-socialismo se convierte en un espacio para el estudio de un complejo conjunto de alternativas educativas en las primeras etapas de formación, en vez de las políticas y prácticas neoliberales ya formadas (o en formación). De este modo, evitamos enfocarnos en lo que Bakhtin observó con pesar como lo “ya hecho y finalizado”⁸¹ para, en su lugar, examinar lo que está en constante cambio, desplazándose hacia un futuro abierto. Desde el punto de vista epistemológico, el post-socialismo tiene el potencial de abrir la investigación de la educación comparada a nuevas posibilidades teóricas y metodológicas.

Dada la complejidad, la pluralidad, y la imprevisibilidad de las trayectorias de reforma occidental en el espacio de la educación post-socialista, este capítulo sugiere que, aunque la agenda de la reforma “global” es claramente visible, ésta está siendo continuamente reconfigurada en nuevos (y a menudo inesperados) arreglos en toda la región. Por lo general, es la retórica de la agenda de reforma occidental la que ha sido transferida, mientras que la implementación práctica revela una creativa resistencia a las “nuevas” reformas locales. De hecho, cuando las historias socialistas y post-socialistas interactúan con los proyectos de reforma occidental, los resultados son a menudo contradictorios. No sólo las reformas neoliberales occidentales son modificadas en contextos post-socialistas (a menudo perdiendo incluso la semejanza superficial con sus orígenes), sino también confrontadas directamente. De esta perspectiva, el espacio de la educación post-socialista sigue

socavando la hegemonía del capitalismo tanto como la oposición del socialismo hizo una vez.

Reconocimientos

Maria Bucur de la Universidad de Indiana fue co-autora de las primeras versiones de este artículo publicado en ediciones anteriores de este libro. Gran parte de su contribución permanece en este texto; sin embargo, el marco conceptual se ha alterado de manera significativa.

Notas

- 1 Tras el colapso del bloque socialista, los conflictos armados estallaron en el Cáucaso (incluyendo Armenia y Azerbaiyán en 1988-1994 y Georgia en 1990-1994), en Asia Central (incluyendo en el Valle de Ferganá en 1989-1991 y Tayikistán en 1992-1993), en las antiguas repúblicas soviéticas (incluyendo la región del Cáucaso norte de la Federación Rusa en 1992-2001 y Moldavia en 1992), y la antigua República Yugoslava (incluyendo la ex Yugoslavia en 1991-1995, la República Federal de Yugoslavia en 1997-1999, y la RFY Macedonia en el 2001).
- 2 Alexander W. Wiseman y David P. Baker, “The Symbiotic Relationship Between Empirical Comparative Research on Education and Neoinstitutional Theory”, en *The Impact of Comparative Education Research on Institutional Theory*, ed. D. P. Baker y A. W. Wiseman (Oxford: Elsevier, 2006), 20.
- 3 David P. Baker y Gerald LeTendre, ed., *National Differences, Global Similarities: World Culture and the Future of Schooling* (Stanford: Stanford University Press, 2005), 17.
- 4 Alison Stenning y Kathrin Horschelmann, “History, Geography and Difference in the Postsocialist World: Or, Do We Still Need Post-Socialism?” *Antipode* 40, no. 2 (2008): 312–35.
- 5 Las características del “paquete de reformas educativas post-socialistas” son únicas, ya que combinan (1) elementos comunes a cualquier país en desarrollo con bajos ingresos que

implemente los programas de ajuste estructural (SAPs por sus siglas en inglés) recomendados por las instituciones financieras internacionales (p. e. descentralización y privatización) (2) aspectos específicos de la reforma educativa para toda la antigua región socialista (p. e. la provisión de libros de texto controlados por el mercado, el incremento de opciones educativas, sistemas de educación estandarizados), y (3) componentes específicos de cada país o región (p. e. la resolución de los conflictos de la ex Yugoslavia o reformas de equidad de género en Asia Central). Aunque las características de los “paquetes de reformas educativas post-socialistas” varían de un lugar a otro, éstos existen (al menos discursivamente) en la mayoría de los países de la región. Ver Iveta Silova y Steiner-Khamsi, *How NGOs React: Globalization and Education Reform in the Caucasus, Central Asia and Mongolia* (Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2008), 19–22.

- 6 Michael Burawoy, “Afterword”, en *Uncertain Transition: Ethnographies of Change in the Postsocialist World*, ed. Michael Burawoy y Katherine Verdery (pp. 301–12). (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 1999), 309.

- 7 Stenning y Horschelmann, “History, Geography and Difference in the Postsocialist World”. Ver también Chris Hann, Caroline Humphrey, y Katherine Verdery, “Introduction: Postsocialism as a Topic of Anthropological Investigation,” en *Postsocialism: Ideals, Ideologies and Practices in Eurasia*, ed. Chris Hann (London: Routledge, 2002), 1–11.

- 8 Michael Burawoy y Katherine Verdery, eds., *Uncertain Transition: Ethnographies of Change in the Postsocialist World* (New York, NY: Rowman & Littlefield Publishers, 1999); Ben Eklof, Larry E. Holmes, y Vera Kaplan, eds., *Educational Reform in Post-Soviet Russia: Legacies and Prospects* (London y New York: Frank Cass, 2005); Tom G. Griffiths y Zsuzsa Millei, eds., *Education and Socialism: Historical, Current and Future Perspectives* (Dordrecht: Springer, 2012); Iveta Silova, ed., *Globalization on the Margins: Education and Post-Socialist Transformations in Central Asia* (Charlotte, NC: Information Age Publishing, 2011); Iveta Silova, ed., *Post-Socialism is not Dead: (Re)reading the Global in Comparative Education* (Bingley, UK: Emerald Publishing, 2010).

- 9 Anke Pinkert, “Post-Colonial Legacies: The Rhetoric of Race in the East/West German National Identity Debate of the late 1990s”, *M/MLA* 35, no. 2 (2002): 24.

- 10 William W. Brickman, *John Dewey's Impressions of Soviet Russia and the Revolutionary World* (New York: Teachers College Press, 1964).
- 11 Radik Iskhakov, *Missionerstvo i Musul; manie Volgo-Kam'ia* (Kazan: Tatarskoe knizhnoe izdatel'stvo, 2011) 194–213.
- 12 Maria Bucur y Ben Eklof, "Russia and Eastern Europe", en *Comparative Education: The Dialectic between the Global and the Local*, ed. Robert F. Arnove y Carol Alberto Torres (pp. 333-56) (New York: Rowman & Littlefield, 2007).
- 13 Lisa A. Kirschenbaum, *Small Comrades: Revolutionizing Childhood in Soviet Russia, 1917–1932* (New York: Routledge Falmer, 2001).
- 14 El término *korenizatsiya*, el cual deriva del ruso "korennoye naseleniye" (población raíz), se refiere a la promoción de los representantes de las naciones titulares de las repúblicas soviéticas y a las minorías nacionales en los niveles administrativos inferiores del gobierno local, la administración y la burocracia en las entidades nacionales correspondientes.
- 15 USSR, *Soviet narodnykh kommissarov (Sovnarkom). O sholakh natsionalnykh menshinstv* [Acerca de las minorías escolares], en *Narodnoe obrazovanie v SSSR obscheobrazovatel'naya schola: Sbornik dokumentov, 1917-1973* [La educación pública en la URSS (escuela secundaria): una recopilación de documentos, 1917-1973] (Moscow: Pedagogika, 1973), 145.
- 16 Fedor F. Sovetkin, *National Schools in Russian Federation over the 40 Years* (Moscow: Academy of Science, 1958), 11.
- 17 Joseph Stalin, *Marxism and the National and Colonial Question: A Collection of Articles and Speeches* (New York: International Publishers, 1934), 261.
- 18 Yuri Slezkine, "The USSR as Communal Apartment, or how a Socialist State Promoted Ethnic Particularism", *Slavic Review* 53, no. 2 (1994), 434.
- 19 Ver Ewing (2006) para obtener una descripción más detallada de las reformas en las escuelas de idiomas no rusos, Thomas Ewing, "Ethnicity at School: 'Non-Russian' Education in the Soviet Union during the 1930s", *History of Education* 35, nos. 4–5 (2006), 499–519.

- 20 M. P. Zhdanova, ed., *Narodnoye obrazovaniie i kultura v SSSR* [Educación y Cultura del Estado en la URSS] (Moscow: Finances and Statistics, 1989), 91.
- 21 Las repúblicas bálticas (Estonia, Letonia y Lituania) y dos de las repúblicas de Cáucaso (Georgia y Azerbaiyán) son la excepción. Estas repúblicas fueron tratadas de manera especial en materia de elección de la lengua en la educación. Insistiendo en que tanto el conocimiento del ruso como el de los idiomas titulares eran necesarios para vivir y trabajar en estas repúblicas, estas repúblicas tuvieron éxito en conservar la misma cantidad de escuelas de nacionalidades titulares, la cantidad original de años de educación en estas escuelas, y el estudio obligatorio de las lenguas titulares en las escuelas de lengua rusa (Bilinsky, 1962).
- 22 Ivan Dzyuba, *Internationalism or Russification? A Study in the Soviet Nationalities Problem* (London, UK: The Camelot Press Ltd., 1970).
- 23 Noah W. Sobe, "U.S. Comparative Education Research on Yugoslav Education in the 1950s and 1960s", *European Education* 38, no. 4 (2007): 44–64.
- 24 Nataša Pantić, Theo Wubbels, Tim Mainhard (2011). "Teacher Competence as a Basis for Teacher Education: Comparing Views of Teachers and Teacher Educators in Five Western Balkan Countries", *Comparative Education Review* 55, no. 2 (2011): 165–88.
- 25 Sobe, "U.S. Comparative Education Research on Yugoslav Education", 48–49.
- 26 Mark S. Johnson, "Historical Legacies of Soviet Higher Education and the Transformation of Higher Education Systems in Post-Soviet Russia and Eurasia", en *The Worldwide Transformation of Higher Education*, ed. David P. Baker y Alexander W. Wiseman (Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited, 2008), 159–76.
- 27 Johnson, "Historical Legacies".
- 28 Johnson, "Historical Legacies", 162.
- 29 Seymour M. Rosen, *Education in the USSR: Current States of Higher Education* (Washington, D.C.: U.S. Government, 1980).

- 30 Shahrbanou Tadjbakhsh, "Between Allah and Lenin: Women and Ideology in Tajikistan", en *Women in Muslim Societies: Diversity within Unity*, ed. Herbert L. Bodman y Nayereh Tahidi (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998), 163–85.
- 31 Ben Eklof, "Introduction—Russian Education: The Past in the Present", en *Educational Reform in Post-Soviet Russia: Legacies and Prospects*, ed. Ben Eklof, Larry Holmes, y Vera Kaplan (London and New York: Frank Cass, 2005), 1–20.
- 32 Yagodin citado en Eklof, "Introduction", 11.
- 33 Aunque este fenómeno ha estado presente en otros países en desarrollo con regímenes no comunistas como la India, los patrones de emigración de las Europa del Este eran especialmente en una sola vía. La intelectualidad que dejó Europa del Este desde la década de los setenta, en muchos casos no ha vuelto y no ha mantenido relaciones estrechas con los colegas de esta región, por lo menos no hasta antes de 1989.
- 34 Marta Gutsche, "The Hungarian Education System in the Throes of Change", *European Education* 25, no. 2 (Verano 1993): 5–11.
- 35 Brunon Bartz Zbigniew Kullas, "The Essential Aspects of Education Reform in Poland", *European Education* 25, no. 2 (Verano 1993): 15–26.
- 36 Stephen P. Heyneman, "From the Party/State to Multiethnic Democracy: Education and Social Cohesion in Europe and Central Asia", *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22, no. 2 (2000): 171–91.
- 37 Iveta Silova, Mark S. Johnson, y Stephen P. Heyneman (2007), "Education and the Crisis of Social Cohesion in Azerbaijan and Central Asia", *Comparative Education Review* 51, no. 2 (2007): 159–80.
- 38 Pauline Jones-Luong, *The Transformation of Central Asia: States and Societies from Soviet Rule to Independence* (Ithaca, NY: Cornell University, 2004); Silova et al., "Education and the Crisis of Social Cohesion", 165.
- 39 Silova, *Post-Socialism is not Dead*.

- 40 Silova and Steiner-Khamsi, *How NGOs React*; Silova et al., “Education and the Crisis of Social Cohesion”.
- 41 Jacques Hallak y Muriel Poisson, *Corrupt Schools, Corrupt Universities: What Can Be Done?* (Paris: IIEP/UNESCO, 2007); Stephen Heyneman, Kathryn Anderson, y Nazym Nuraliyeva, “The Cost of Corruption in Higher Education”, *Comparative Education Review* 52, no. 1 (2008): 159–80.
- 42 Silova, *Post-Socialism is not Dead*.
- 43 Laura Perry, L., “American Academics and Education for Democracy in Post-Communist Europe”, en *American Post-Conflict Educational Reform: From the Spanish war to Iraq*, ed. Noah W. Sobe (New York, NY: Palgrave Macmillan, 2009), 177.
- 44 Silova, *Post-Socialism is not Dead*.
- 45 Las características del “paquete de reformas educativas post-socialistas” son únicas, ya que combinan (1) elementos comunes a cualquier país en desarrollo con bajos ingresos que implemente los programas de ajuste estructural (SAPs por sus siglas en inglés) recomendados por las instituciones financieras internacionales (p. e. descentralización y privatización) (2) aspectos específicos de la reforma educativa para toda la antigua región socialista (p. e. la provisión de libros de texto controlados por el mercado, el incremento de opciones educativas, sistemas de educación estandarizados), y (3) componentes específicos de cada país o región (p. e. la resolución de los conflictos de la ex Yugoslavia o reformas de equidad de género en Asia Central). Aunque las características de los “paquetes de reformas educativas post-socialistas” varían de un lugar a otro, éstos existen (al menos discursivamente) en la mayoría de los países de la región. (Silova y Steiner-Khamsi, 2008, pp. 19–22).
- 46 Gita Steiner-Khamsi y Ines Stolpe, *Educational Import in Mongolia: Local Encounters with Global Forces* (New York: Palgrave Macmillan, 2006), 189.
- 47 Peter Rado, *Governing Decentralized Educational Systems: Systemic Change in South-Eastern Europe* (Budapest, Hungary: Open Society Foundations, 2010), 77.

- 48 Monica Mincu y Irina Horga, “Visions of Reform in Post-Socialist Romania: Decentralization (through Hybridization) and Teacher Autonomy”, en *Post-Socialism is not Dead: (Re)Reading the Global in Comparative Education*, ed. Iveta Silova (Bingley: UK, 2010), 96.
- 49 Mincu y Horga, “Visions of Reform”, 102.
- 50 Mary Rose Kubal y Janelle Kerlin, “A Neoliberal Agenda for Decentralization in Transitioning Countries? A Comparative Study of Chile and Poland”, artículo preparado para la Conferencia Anual de la Asociación de Ciencias Políticas de Georgia 2002, Savannah, Georgia, 31 de enero–2 de febrero, 2002, 3.
- 51 Ver Rado, *Governing Decentralized Educational Systems*, 44.
- 52 Ver Rado, *Governing Decentralized Educational Systems*, 79.
- 53 Ver Anna Matiashvili, “On Being First: The Meaning of Education Decentralization Reform in Georgia”, en *How NGOs React: Globalization and Educational Change in the Caucasus, Central Asia, and Mongolia*, ed. Iveta Silova y Gita Steiner-Khamsi (Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2008), 119–36.
- 54 Ver Carina Omoeva, *Student-centered Instruction and Math and Science Achievement in the post-Soviet State: A Mixed Methods Analysis*, disertación doctoral no publicada (New York: Teachers College, Columbia University, 2011).
- 55 Monica Mincu, “Myth, Rhetoric, and Ideology in Eastern European Education: School and Citizenship in Hungary, Poland, and Romania”, *European Education* 41, no. 1 (2009): 72.
- 56 Por ejemplo, ver Zinaida Adam, *Decentralizing Education, Managing the Change: The Case of Moldova*, tesis de maestría no publicada (Budapest, Hungary: Central European University, 2011); Matiashvili, “On Being First”.
- 57 Por ejemplo, ver Mincu, “Myth, Rhetoric, and Ideology on Hungary, Poland, and Romania”; Michael Mertaugh, “Education in Central Asia, with Particular Reference to Kyrgyz

- Republic,” en *The Challenge of Education in Central Asia*, ed. Stephen P. Heyneman y Alan J. DeYoung (Greenwich, CT: Information Age Publishing): 3–180.
- 58 UNICEF, *The Right of Roma Children to Education* (Geneva: UNICEF, 2011): 22.
- 59 Omoeva, *Student-Centered Instruction*.
- 60 Omoeva, *Student-Centered Instruction*, 196.
- 61 Mincu y Horga, “Visions of Reform”, 118.
- 62 Mincu y Horga, “Visions of Reform”, 119.
- 63 UNESCO Institute of Statistics 2011 (online).
- 64 UNICEF, *Education for Some More than Others? A Regional Study of Education in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States* (Geneva: UNICEF, 2007): 86.
- 65 UNICEF, *Education for Some*, 86.
- 66 Ver Igor Kitaev, “Education for All and Private Education in Developing and Transitioning Countries”, en *Private Schooling in Less Economically Developed Countries: Asian and African Perspectives*, ed. Prachi Srivastava y Geoffrey Walford (Oxford: Symposium Books, 2007): 89–110.
- 67 Vladimir Karpov y Elena Lisovskaya, “The Perplexed World of Russian Private Schools: Findings from Field Research”, *Comparative Education* 37, no. 1 (2001): 43–64.
- 68 Igor Fediukin y Isak Frumin, “Rossiiskie vuzy-flagmany”, *Pro et Contra* (vol. 14, no.3 (49) Mayo, 2010, 19–31.
- 69 Iveta Silova, Virginija Budiene, y Mark Bray, eds., *Education in a Hidden Marketplace: Monitoring of Private Tutoring* (New York: Open Society Institute, 2006); Iveta Silova, *Private Supplementary Tutoring in Central Asia: New Opportunities and Burdens* (Paris:

UNESCO IIEP, 2009). El primer estudio, *Education in a Hidden Marketplace* (2006), se llevó a cabo en 2004-2005, en él se examina el alcance, la naturaleza y las implicaciones de las clases particulares en nueve países ex socialistas, incluidos Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Georgia, Lituania, Mongolia, Polonia, Eslovaquia y Ucrania. El segundo estudio se realizó un año más tarde (2005-2006) y en él se extiende el alcance geográfico de la investigación a Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán en el Asia Central. En total, fueron 12.000 entrevistados entre los dos estudios, 8.713 para el primer estudio y 3.101 para el segundo.

- 70 Silova, Budiene, y Bray, *Education in a Hidden Marketplace*.
- 71 Silova, Budiene y Bray, *Education in a Hidden Marketplace*; Silova, *Private Supplementary Tutoring in Central Asia*; Iveta Silova, "Private tutoring in Eastern Europe and Central Asia: Policy choices and implications", *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 40, no. 3 (2010): 327-44.
- 72 Simona Popa y Clementina Acedo, "Redefining Professionalism: Romanian Secondary Education Teachers and the Private Tutoring System", *International Journal of Educational Development* 26, no. 1 (2006): 101. Ver también Silova, Budiene, y Bray, *Education in a Hidden Marketplace*.
- 73 Gita Steiner-Khamsi, Christine Harris-Van Keuren, Iveta Silova, y Ketí Chachkhiani, K. (2008), *The Pendulum of Decentralization and Recentralization Reforms: Its Impact on Teacher Salaries in the Caucasus, Central Asia, and Mongolia* (Background Paper for UNESCO Global Monitoring Report 2009) (Genova: UNESCO, 2008).
- 74 UNICEF, *A Decade of Transition* (Floerencia, Italia: UNICEF Innocenti Research Center, 2001), 80-81.
- 75 Popa and Acedo, "Redefining Professionalism", 98.
- 76 Popa and Acedo, "Redefining Professionalism", 109.
- 77 Rado, *Governing Decentralized Educational Systems*, 13.

- 78 Gita Steiner-Khamsi, *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending* (New-York: Teachers College Press, 2004); Iveta Silova, "Traveling Policies: Hijacked in Central Asia", *European Educational Research Journal* 4, no. 1 (2005): 50–59.
- 79 Karpovy Lisovskaya, "The Perplexed World of Russian Private Schools", 43.
- 80 Popa y Acedo, "Redefining Professionalism", 109.
- 81 Mikhail Bakhtin, *Speech Genres and Other Late Essays* (Austin, TX: University of Texas Press, 1986), p. 139.

Capítulo Dieciséis

Educación para Todos en África: marcar el paso en lugar de ponerse al día

Joel Samoff y Bidemi Carrol

Con la independencia de África, la educación albergó una extraordinaria promesa. Aspiraciones casi ilimitadas. Más escuelas. Más docentes. Más estudiantes. Innovaciones creativas. Sin embargo, este rápido progreso no se sostuvo en el tiempo. Para finales del siglo XX, la crisis se había convertido en la norma. En muchos países las escuelas no tenían maestros guía, ni libros de texto, ni siquiera sillas. El nuevo siglo ha visto reflexión y rejuvenecimiento, a menudo acompañado por un significativo aumento de la dependencia a los recursos externos. Aunque algo de su entusiasmo ha vuelto a aparecer, la educación en África –ampliamente entendida como esencial para el desarrollo nacional y foco de una parte importante de los presupuestos nacionales– combina altas expectativas y entusiasmo con angustia y dependencia. Dado que los países africanos se esfuerzan por ofrecer una educación de calidad para todos, su principal desafío es cambiar el enfoque de un ‘ponerse al día’ a un ‘saltar hacia delante’, de hecho, marcar el paso.

Cuando los sistemas educativos no están funcionando bien y no proporcionan un ambiente productivo de aprendizaje para la mayoría de sus estudiantes, resulta tentador limitar las expectativas y concentrarse en los dominios básicos. Hacerlo, sin embargo, es auto-limitarse. Los sistemas educativos que no alientan a sus alumnos a sobresalir, a desafiar y superar

a sus maestros, a experimentar e innovar, no son capaces de desarrollar la cultura educativa y la fortaleza institucional necesarias para hacer que todos los alumnos alcancen el dominio básico. A no ser que se de un salto hacia delante –para Julius Nyerere “Nosotros debemos correr mientras ellos caminan”– los sistemas educativos africanos seguirán copiando los atrofiados modelos heredados de las escuelas europeas.¹ Como Levin ha demostrado, la meta debe ser la aceleración, no la implementación de remedios.²

África ha sido un lugar de experimentos creativos, de innovaciones en el contenido y en las formas de la educación, de reflexiones críticas sobre el rol de la educación en la sociedad. Desde mucho antes de que llegaran los europeos –y hasta nuestros días– las contribuciones intelectuales de África han alcanzado una influencia global.

¿Cómo entonces dar sentido a esta transición de las grandes expectativas a la degeneración generalizada al crecimiento renovado, de la promesa de progreso a la crisis a la nueva esperanza? Si bien no debemos subestimar los logros o perder la esperanza, para ir más allá de la crisis hace falta un análisis cuidadoso de sus orígenes y persistencia. Este análisis exige prestar atención tanto a su contenido como a su forma y, en especial, a su proceso. En lo que resta de este breve repaso, exploramos los principales temas y problemas de la educación africana contemporánea,³ considerando tanto los resultados como los marcos analíticos.

La “educación en África” así como la “educación africana”, es por supuesto una simplificación llena de riesgos. Para la mayoría de los propósitos, ésta ni siquiera existe. Es posible estudiar con cuidado la educación en Guinea y explorar las características únicas de, digamos, la educación en Uganda. Pero, en vista de que la diversidad dentro de cada país es enorme y que la mayoría de los países son ellos mismos de origen reciente, resulta temerario hablar en términos generales de un continente que comprende a más de cincuenta países. Aún así, el trabajo de la educación comparada requiere justamente eso. Identificar y comprender las similitudes y los aspectos comunes a veces exige postergar la atención sobre las variaciones individuales. Nuestro continuo desafío y responsabilidad es usar cada tipo de análisis –el examen detallado de lo particular en la pequeña escala y la visión sintética de lo que es común a gran escala– para iluminar y fortalecer

los otros tipos de análisis. Por lo tanto, cuando consideramos los patrones compartidos del territorio africano, debemos, al mismo tiempo, recordar y respetar su rica diversidad.

Educación en África: de la crisis a la esperanza renovada

La última década del siglo XX marcó un período de reflexión y re-evaluación del desarrollo africano. El optimismo que acompañó a la descolonización de finales de los cincuenta y principios de los sesenta, fue desplazado por un hondo desaliento ante la persistente pobreza y un profundo pesimismo sobre la viabilidad de cualquier estrategia de transformación social. Para muchos, el objetivo ya no era una amplia mejora en los estándares de vida o la autosuficiencia, sino la simple supervivencia.

La educación experimentó una transición similar.⁴ Antes, se esperaba que la educación (formal e informal) fuera el principal vehículo del cambio social, tanto para ayudar a definir la nueva sociedad como para hacer que sus ciudadanos funcionaran eficazmente dentro de ella. No sólo habían analfabetas aprendiendo a leer y a escribir, sino también personas recientemente educadas fomentando la innovación, acelerando la generación y difusión de ideas y tecnologías, y supervisando y administrando un sistema político receptivo. La educación iba a ser el vehículo para corregir la discriminación y la desigualdad, tanto en la práctica diaria como en la comprensión popular.

Hubo progresos y, en algunos países, logros verdaderamente sustanciales. Aún así, como se comprendió en el siglo XXI, en la mayor parte de África muchos niños recibían poca o ninguna escolaridad, las tasas de analfabetismo permanecían altas, las bibliotecas escolares tenían pocos libros, los laboratorios contaban con equipos obsoletos o dañados y suministros insuficientes, y los alumnos carecían de sillas, libros de ejercicios, incluso lápices. El término común era crisis. Muchos, tanto dentro como fuera de África, eran pesimistas sobre la capacidad de las autoridades nacionales para hacer frente a la crisis con eficacia.

En este escenario, el recurso de la ayuda extranjera, siempre importante para la educación en África, se convirtió en una forma de vida. Casi sin excepción, se presumía que las propuestas de reforma educativa debían

apelar al financiamiento extranjero. Cada vez más, el sistema educativo se hizo dependiente de la ayuda extranjera, incluso en las operaciones del día a día.

De un modo cada vez más enérgico, las agencias de ayuda exterior ofrecieron consejos sobre desarrollo y finanzas. A pesar de su rol crítico, históricamente sus fondos se han mantenido en una proporción muy modesta con respecto a los gastos totales en educación. En consecuencia, su influencia ha sido mucho mayor que el valor absoluto de la ayuda. De hecho, algunas agencias, y en especial el Banco Mundial, insisten en que su experiencia en materia de desarrollo es aún más importante que sus fondos. "... la principal contribución [del Banco Mundial] debe ser el asesoramiento, diseñado para ayudar a los gobiernos a desarrollar políticas educativas apropiadas para las circunstancias de sus países."⁵

La creciente dependencia al apoyo de la ayuda extranjera para la reforma y la innovación educativa, vino acompañada de otra transición: de comprender la educación como un derecho humano y un bien general, a verla principalmente en términos de su contribución al crecimiento y al bienestar nacional, mediante el desarrollo de las habilidades y los conocimientos considerados necesarios para la sociedad. Voces ocasionales siguen insistiendo en que la educación es liberadora, que el aprendizaje es inherente al desarrollo, y que por lo tanto la educación es una responsabilidad pública. Sin embargo, a pesar de la retórica sobre los derechos, la educación es más a menudo considerada como algo netamente instrumental, una inversión para el futuro del país, un sistema de producción (más o menos exitoso) que produce personas con aptitudes y competencias particulares, y un sistema de suministro que transfiere sabiduría, expectativas, formas de pensar, y disciplina a la siguiente generación.⁶ Como veremos, estas dos corrientes –por una parte, el rol expandido de la ayuda extranjera y sus proveedores y con ello la tendencia a abordar la educación a través del prisma y con las herramientas de la financiación y, por otra, la comprensión de la educación principalmente como preparación para el mundo laboral– se potencian mutuamente con perdurables consecuencias para la educación en África.

Promesas, decadencia y rejuvenecimiento

Al independizarse, casi todos los países africanos heredaron un sistema educativo que excluía a la mayoría de la población. En Tanzania (la entonces Tanganica), por ejemplo, las escuelas eran dirigidas tanto por misioneros cristianos como por el gobierno británico. Sin embargo, para el momento de la independencia en 1961, esas escuelas acogían a menos de la mitad de los niños del país. Para la mayoría de ellos, el período de estudios era de 4 (o menos) años. Como lo señaló el ex presidente de Tanzania Julius Nyerere, para el momento de la independencia el “85% de los adultos [de Tanzania] eran analfabetas en cualquier idioma. El país tenía sólo dos ingenieros africanos, 12 médicos, y quizás 30 graduados en arte”.⁷ Aunque la población escolarizada era mayor en algunos países, muchos hicieron frente a la nueva era con un número menor de ciudadanos educados.

Si la educación iba transformar la sociedad, el acceso tenía que ser extendido masiva y rápidamente. De hecho, la expansión del acceso a la educación se había convertido en una demanda popular del movimiento nacionalista anticolonial y una promesa de los dirigentes post-coloniales recientemente instalados. La premisa era personal tanto como política. El acceso a la educación era la ruta por la que casi todos los líderes africanos escaparon a (o más bien mitigaron) la discriminación y la dominación de la autoridad europea. Dondequiera que hubiera un claro esfuerzo por rechazar la raza y otros criterios de adscripción de empleo y promoción, el papel de la selección educativa se hizo aún más importante. Y la apertura de escuelas en barrios urbanos y pueblos rurales, fue la manifestación más fácilmente alcanzable y visible de los logros del nuevo gobierno. El progreso en este respecto fue realmente notable.

Consideremos los registros. Para ello es necesario reconocer que la aparente precisión de los números es fundamentalmente engañosa. Dicho con aspereza, el margen de error en los datos educativos reportados en África es a menudo mucho mayor que la variación observada. Por lo tanto, muchos cambios aparentes, a veces invocados para apoyar políticas o programas, son el simple reflejo de inconsistencias en los datos. Desafortunadamente, aunque la calidad de la recolección y el análisis de los datos continúa

mejorando, los problemas de precisión y comparabilidad y, por lo tanto, también los de inferencia, persisten.

Los problemas son varios. Las cifras disponibles son a menudo imprecisas, inconsistentes y difícilmente comparables. Las escuelas, los distritos, y las otras fuentes suministran información inexacta e incompleta. Las fuentes difieren sobre la periodización y la especificación de las categorías del gasto. Algunos reportes confunden los gastos presupuestarios y los reales y comparan las cifras presupuestarias de un año con los reportes de gastos de otro. Los gastos ordinarios y de desarrollo (capital) son manejados inconsistentemente. A menudo la información disponible no incluye el consumo individual, por familia, por gobierno local, o el gasto extranjero directo. De hecho, las discusiones acerca del costo de la educación refieren por lo general al gasto del gobierno en educación y, algunas veces, sólo al del Ministerio de Educación. Las tasas de inflación, deflación y de cambio son tratadas de manera inconsistente. Las series de datos son con frecuencia demasiado cortas como para estar seguros de que la variación observada refleja un cambio significativo, y las series largas no suelen ser comparables.⁸

Un ejemplo de este problema debería bastar como advertencia para los siguientes datos.⁹ ¿Cuántos niños están en la escuela? O, más importante, comparado con el grupo de edad correspondiente ¿cuántos niños están actualmente en la escuela?¹⁰ La Tabla 16.1 muestra la relación bruta de matrícula primaria para el África Subsahariana en 1970, 1980 y 1990, según han informado varias fuentes ampliamente utilizadas. Nótese que las cifras reportadas para 1970 varía de un 46% a un 50% –casi un 9% de diferencia– en diferentes ediciones de la propia publicación anual del Banco Mundial. De la misma manera, en esta muy limitada muestra las cifras reportadas para 1990 varían de 66% a 76%, un 15% de diferencia. ¿Qué pasó en esas dos décadas? ¿La matrícula primaria se incrementó en dos tercios (de 46% a 76%), en la mitad de eso (un 32% de incremento, de 50% a 66%), o algo intermedio? Por los datos disponibles, no podemos estar seguros. Lo que quizá podríamos decir con cierta seguridad es que (1) menos de la mitad de los niños en edad escolar estaban en la escuela para 1970, (2) para 1980 el progreso había sido substancial, con unas tres cuartas partes de niños en la escuela, y (3) parece haber un descenso en 1990.

Tabla 16.1 Estadísticas Educativas Africanas: un Ejemplo de los problemas de datos**Coefficiente Bruto de Matrícula en Primaria (porcentajes) del África Subsahariana^a**

Fuente	Coefficiente Bruto de Matrícula en Primaria (porcentajes) del África Subsahariana ^a		
	1970	1980	1990
UNESCO, Reporte de Educación Mundial 1991			
UNESCO, Reporte de Educación Mundial 1993	46.3		76.2
Banco Mundial, Educación en África Subsahariana ^b		77.5	68.3
Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Africano 1994–1995	48.0	76.0	
Banco Mundial, Reporte Mundial de Desarrollo 1993 ^b		77.0	66.0
Banco Mundial, Reporte Mundial de Desarrollo 1995 ^b	46.0		68.0
Banco Mundial, Reporte Mundial de Desarrollo 1996 ^c	50.0		
Banco Mundial, Reporte Mundial de Desarrollo 1997 ^c		80.0	
		79.0	

a porcentaje de la matrícula escolar del grupo de edad correspondiente..

b Promedio ponderado.

c Promedio ponderado –masculinos y femeninos combinados.

Las implicaciones parecen claras. En primer lugar, es fundamental tomar el margen de error seriamente, es decir, tratar la mayoría de las estadísticas nacionales como aproximaciones generales. En segundo lugar, incluso los cambios relativamente grandes, pueden no ser más que el reflejo de fluctuaciones aleatorias, variaciones anuales, y estadísticas erróneas. En consecuencia, los aparentes cambios de esta magnitud son una débil base para las inferencias generales y las políticas públicas. En tercer lugar, tanto los investigadores como los responsables políticos deben rechazar aquellas estadísticas cuyos supuestos subyacentes requieran un nivel de precisión,

linealidad, o continuidad que los datos no proporciona de manera fiable. Por último, el uso eficaz de los datos disponibles requiere que se vea a través de la fachada de precisión y que se desmitifique el uso de las estadísticas. Aunque la densidad numérica está a la orden del día para la política y la planificación educativa internacional, unas páginas repletas de números pueden oscurecer mucho más de los que revelan.

Consideremos los logros con la cautela debida. La matrícula escolar primaria aumentó once veces de 1960 a 2010 (Tabla 16.2). En el mismo período, la matrícula secundaria fue cincuenta y cinco veces mayor, y la matrícula terciaria 250 veces mayor. El período de más rápido de crecimiento fue entre 1960 y 1980. Durante los últimos diez años, la matrícula post-primaria ha estado creciendo a un ritmo notablemente acelerado. En aquellas sociedades en las que menos de la décima parte de la población se consideraba alfabetizada para el final del dominio colonial, si bien las tasas de alfabetización han aumentado de manera constante (Tabla 16.3), también el número absoluto de analfabetismo ha aumentado.

Claramente, el acceso a la educación en África se expandió dramática y rápidamente. Sin embargo, las tasas de crecimiento no se mantuvieron. En muchos países la tasa de matriculación primaria se estancó o incluso disminuyó entre los ochenta y los noventa, una muestra del deterioro de los servicios públicos y de la incapacidad de los gobiernos para cumplir con su compromiso de avanzar hacia una escolaridad para todos los ciudadanos (Tabla 16.4).

Tabla 16.2 Crecimiento de la Matrícula en África Subsahariana, 1960-2010 (en miles)

	1960	1980	1990	1997	2000	2005	2010
Pre-primaria			2,400	3,100	5,929	9,597	11,887
Primaria Secundaria	11,853	47,068	64,400	81,000	86,721	111,908	132,809
Terciaria	793	8,146	14,700	21,000	21,834	30,832	43,653
	21	337	1,400	2,200	2,516	3,861	5,228

1960–1980: Banco Mundial, Educación en África Subsahariana, Tablas A-1, A-2, A-4.

1990–1997: UNESCO, Informe de la Educación Mundial, 2000, <http://www.unesco.org/education/information/wer/> [2012.07.15].

2000–2010: UNESCO Instituto de Estadística, stats.unesco.org [2012.07.15].

Tabla 16.3 Tasas Estimadas de Alfabetización en Adultos, 1990-2010 (en porcentajes)

	1990	1994	2004	2010
Adultos Alfabetizados (15+)	50.3	52.0	58.0	64.1

1990: UNESCO, Informe de Educación Mundial, 2000, www.unesco.org/education/information/wer/ [2012.07.15].

1994–2010. UNESCO Instituto de Estadística, www.stats.unesco.org [2012.07.15].

Tabla 16.4 Tasa Bruta de Matrícula Primaria, África Subsahariana, 1970-2010 (en porcentajes)

	1970	1980	1990	1997	2000	2005	2010
Primaria	46.3	77.5	64.4	81.0	83.0	96.3	101.0

1970: UNESCO, Informe de Educación Mundial, 1991, Tabla R-4

1980: UNESCO, Informe de Educación Mundial, 1993, Tabla 6.

1990-1997: UNESCO, Informe de Educación Mundial 2000, www.unesco.org/education/information/wer [2012.07.15].

2000-2010: UNESCO Instituto de Estadística. stats.uis.unesco.org [2012.07.15].

Al mismo tiempo, la infraestructura de apoyo para la expansión era insuficiente. En muchos países no se mantenían los edificios, los programas de contratación de docentes de colisión no fueron acompañados por el desarrollo de los profesionales en servicio, los bajos salarios obligaron a los docentes a buscar fuera de sus aulas de clases un complemento para sus ingresos, la revisión del currículo y la preparación de los libros de texto se llevaba a cabo con lentitud, y la moral se desplomó. Para finales de la década de los ochenta, la educación africana estaba en crisis:

No es raro encontrar a un profesor parado frente a 80 o 100 alumnos sentados en el piso de tierra de una habitación sin techo, tratando de transmitir oralmente el limitado conocimiento que tiene, mientras los alumnos tratan de tomar notas en un pedazo de papel arrugado usando como tablero de escritura la espalda del alumno de enfrente. No había una guía docente para el profesor ni libros de texto para los niños.¹¹

El deterioro también fue evidente en la educación superior, sobretudo porque el énfasis en la educación básica vino acompañado de esfuerzos por transferir los recursos de la post-primaria a la enseñanza primaria. De hecho, la retórica se hizo estridente y acusatoria, insistiendo en que las universidades

se habían convertido en lujos inalcanzables y por lo tanto explotadores que sólo beneficiaban a una pequeña élite.¹²

A finales de siglo, el crecimiento en la mayoría de los países se reanudó y la educación superior recibió un renovado reconocimiento y una financiación adicional. Muchos países tuvieron por muchos años un volumen relativamente alto de financiamiento externo, dirigido a programas específicos y, más recientemente, como apoyo presupuestario. La escolaridad en esos países, sin embargo, continúa enfrentando clases muy grandes, docentes con poca preparación y materiales educativos limitados, y las periódicas promesas de reforma que rara vez progresan más allá de la etapa piloto, o reciben muy poca financiación o no tienen el apoyo político suficiente como para prosperar. Además, el principal indicador de progreso respecto de las metas globales, esto es, un sustancial aumento en la matrícula del primer año de escuela, pocas veces ha conseguido sostenerse. En toda la región, no es raro encontrar que muchos de los nuevos estudiantes no regresan a su segundo año, y la mayoría no llega al final del ciclo de la escuela primaria. Por ejemplo, en Malawi, Mozambique y Uganda, donde el crecimiento de la matrícula había sido rápido, las tasas de sobrevivencia en el último grado de primaria en 2009 eran de 53%, 35%, y 32% respectivamente.¹³ La rápida expansión que vino después de la eliminación de pagos de matrícula en las escuelas primarias en muchos países, fue seguida no sólo por una elevada deserción, sino también por unas clases sumamente pobladas para los que permanecían en la escuela. Incluso cuando se ha logrado, el acceso expandido a la escuela no se traduce fácilmente en aprendizaje para todos.

En 1990, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales internacionales se comprometieron con entusiasmo con la Educación para Todos.¹⁴ Vinieron después pequeñas reuniones, grandes conferencias, planes nacionales y muchos informes. Reunida en Dakar luego de una década, la comunidad educativa mundial consideró una sobria evaluación.¹⁵ A pesar de la reafirmación de las metas, la educación para todos en África aún tenía un largo camino por recorrer. Mientras renovaban su compromiso, los educadores y los responsables políticos aplazaron los objetivos, fortalecieron la infraestructura y mantuvieron expectativas optimistas.¹⁶ Si bien no es posible hacer aquí un análisis completo de las campañas de la educación para todos y

de las reuniones de Jomtien (1990) y Dakar (2000),¹⁷ hay tres observaciones que son importantes. En primer lugar, ya que algunos países tuvieron un escaso o lento progreso en la educación para todos durante más de cuatro décadas de independencia, es razonable concluir que, a pesar de la retórica y de los pronunciamientos formales, las metas y las prioridades han estado en otra parte. En segundo lugar, no parece nada claro que las conferencias masivas internacionales, una secretaría internacional, y la insistencia en los planes y reportes nacionales, sean una estrategia efectiva y rentable para transformar y dar forma a las políticas y prácticas educativas en África.

En tercer lugar, los avances aquí señalados se han enfrentado a un pesimismo persistente con respecto al logro de las metas mundiales en educación. Varios de los países con las matrículas más bajas han sido testigos de una notable expansión del acceso en pocas décadas, pero incluso a ese paso no podrían alcanzar las metas internacionales.¹⁸ La educación para todos fue más una campaña que un plan y claramente incluía metas que algunos países no podían alcanzar. Para mediados de 2012, los supervisores de los progresos de esas metas habían emitido diez reportes.¹⁹ Todos incorporaban estudios especialmente encargados, recolecciones cuidadosas de datos y análisis sistemáticos. Aunque sus énfasis primarios variaban, y aunque sus crónicas de los avances abarcaban varios dominios, el refrán común para África era: el objetivo Educación para Todos no se ha logrado (por ejemplo, igualdad de género en 2005) y es improbable que se logren en los nuevos plazos. Otros reportes obtuvieron conclusiones similares. Incluso aquellos que se mantenían optimistas, destacaban el lento progreso de África y la dificultad de llegar al 5-10 por ciento de la población en edad escolar.

Cuatro años después de la fecha límite para alcanzar las metas establecidas en Dakar, el mensaje central del Reporte de Seguimiento Global de la EPT para ese año era que los gobiernos habían fracasado en el cumplimiento de sus compromisos colectivos.²⁰

El África Subsahariana es hogar del 43% de los niños del mundo que no están en la escuela, los niveles de logros de aprendizaje son muy bajos, las disparidades de género siguen siendo grandes, y las necesidades de aprendizaje de los niños pequeños, los adolescentes y los adultos siguen siendo objeto de una negligencia generalizada.. Después de mucho progresar en

el aumento de la inversión gubernamental en educación, la crisis financiera redujo el gasto en educación en algunos países y en otros puso en peligro el incremento del gasto requerido para lograr la EPT. La ayuda externa para la educación básica decayó en el 2008, lo que generó una significativa disminución de la ayuda a la educación básica por niño.²¹

Experimentación e innovación

Al igual que gran parte de la educación, la experimentación y la innovación son territorios de controversia.²² Como hemos señalado, África ha sido testigo de importantes experimentos e innovaciones en educación a gran y pequeña escala. A finales de los sesenta, Tanzania rechazó la planificación de los recursos humanos en favor de una educación para la autosuficiencia. Para el momento de la independencia, la prioridad era desarrollar destrezas de alto nivel. Estas destrezas proyectadas necesitaron asignaciones dirigidas. A medida que avanzaban los sesenta, los líderes de Tanzania fueron cada vez más críticos de este enfoque, sobretodo porque se limitaba la expansión de la educación primaria, que era un beneficio de la independencia y un requisito para el desarrollo democrático. La mayoría de los recursos estuvieron centrados en una pequeña parte de la población, creando una élite arrogante desprendida de sus raíces sociales.

La prioridad, con respecto a los escasos recursos, debían ser aquellos con poca o ninguna educación en vez de aquellos con más (y más alienada) educación. Invirtiendo la orientación anterior, el muy leído y citado libro *Educación para la autosuficiencia de Nyerere*, cambió el énfasis a la educación primaria y de adultos.²³ Las escuelas se convirtieron en instituciones comunitarias, íntimamente conectadas con los patrones y los ritmos del escenario local. Las escuelas también contaron con granjas y talleres, tanto para generar un incentivo directo en las actividades productivas como para obtener ingresos complementarios. En Botsuana, las brigadas de producción intentaron integrar el aprendizaje y el entorno local mediante la creación de escuelas comunitarias en las que los alumnos y los docentes eran también productores.²⁴ Para expandir el acceso rápidamente, varios países africanos experimentaron con la formación de docentes en pre-servicio y servicio.

Otros –entre los que destacan los esfuerzos de Zimbabue– exploraron cómo diseñar de manera eficaz lecciones y materiales para profesores de ciencias a pesar de los inexistentes o mal equipados laboratorios. Muchos países han explorado el uso de la radio, la televisión y las computadoras para extender el alcance de un grupo limitado de educadores con experiencia y ampliar el acceso de los alumnos a los recursos no disponibles en las escuelas locales. Dispersos centros de recursos administrados localmente han demostrado ser eficaces en la prestación de apoyo continuo al personal de instrucción. Imaginativas y enérgicas campañas de alfabetización han traído un rápido progreso para varios países. Innovadores programas comunitarios basados en una educación no escolar han surgido en toda África, a menudo con el apoyo de organizaciones no gubernamentales locales o internacionales.

Aunque materialmente pobres, muchas de las instituciones de educación superior de África son intelectualmente ricas, exploradoras de ideas y de conceptos, con contactos e influencias en todo el mundo. Ghana, por ejemplo, promovió la renovación de los estudios y debates sobre panafricanismo. A través de seminarios, investigación e importantes proyectos vacacionales de investigación académica, la Universidad de Dar es Salaam exploró las demandas y los problemas de la historia oral, perfeccionando sus métodos para unirlos y hacerlos avanzar en un debate internacional entre historiadores profesionales.

Reconociendo la importancia de los intercambios a través de África, sobretudo porque a menudo es más fácil para los estudiosos africanos comunicarse con sus colegas en Europa que con sus colegas de los países vecinos, los investigadores han fundado varias organizaciones en todo el continente. Unos pocos ejemplos deberán ser suficientes. El Consejo para el Desarrollo de la Investigación Económica y Social en África (CODESRIA, Dakar) ha sido especialmente activo. A través de sus conferencias anuales, revistas y publicaciones en series, proyectos de investigación en colaboración, enlaces internacionales y el apoyo a jóvenes académicos, CODESRIA ha estimulado y motivado las innovaciones creativas y los análisis críticos. Fundada en Dar es Salaam en 1973, la Asociación Africana de Ciencias Políticas ha reunido estudiosos, publicado una revista, apoyado la participación en las reuniones internacionales y, en general, ha instado a los

políticos africanos a cooperar y a ser críticos. Dos redes paralelas, a veces muy activas, a veces a penas notadas, especialmente preocupadas por el rol de la investigación en la formulación de políticas públicas, ha enlazado a los investigadores de la educación de África Occidental y Central y de África Oriental y del Sur. Varias iniciativas externas transnacionales, por ejemplo la Universidad Virtual Africana y el Consorcio Africano de Investigación Económica, intentan jugar un papel similar, aunque sus organizaciones y gestiones continúan reflejando los conceptos y las orientaciones de sus financistas.

De manera que, a pesar del paisaje árido y desolador, la innovación y la experimentación educativa han florecido periódicamente en África. Mientras que algunas iniciativas se han ganado un amplio reconocimiento e influencia, la mayoría está luchado por sobrevivir después de que sus fundadores se fueran o se agotara el financiamiento inicial.²⁵ Aunque las fundaciones extranjeras han apoyado periódicamente las reformas y los experimentos, en general, la dependencia a la ayuda desalienta la experimentación, en especial, a las actividades abiertamente orientadas a metas políticas y sociales en lugar de limitarse a las tareas institucionales más estrechamente definidas.

Grandes compromisos, poca riqueza

¿Cómo se explica el lento crecimiento, los grandes esfuerzos y reveses, así como la dificultad para sostener el progreso? En África como en cualquier otro lugar, es común culpar a los gobiernos de los problemas educativos. Es, sin embargo, particularmente llamativo el grado en el que por lo general los gobiernos africanos han mantenido su compromiso con la educación, incluso en períodos de dificultades económicas graves. Dos indicadores resultan de interés: las asignaciones a la educación como parte del gasto total y como parte del patrimonio nacional.

Muchos países africanos adoptaron programas de ajuste estructural, comúnmente denominados “liberalización”, que por lo general hacían hincapié en una sustancial devaluación, una disminución directa del papel del gobierno en la economía (especialmente en las actividades productivas),

reducciones en el tamaño de la administración pública, fomento de la inversión extranjera, y apoyo a la privatización en muchas de las actividades económicas, incluyendo los servicios públicos. Casi en todas partes la implementación de estas políticas significó un incremento de los precios de los bienes de consumo y nuevas o incrementadas tarifas para los servicios sociales, incluida la educación. A pesar de las presiones para restringir o reducir el gasto en educación, por ejemplo, mediante el empleo de paraprofesionales u otros tipos de personal de instrucción de bajo salario, muchos gobiernos africanos mantuvieron su compromiso con la financiación de la educación básica. Expresado como porcentaje del presupuesto nacional, el gasto en educación disminuyó y luego se incrementó (Tabla 16.5).²⁶

En términos de economía general, el nivel de gasto en educación en el África Subsahariana es menor que el de la mayoría de los países más prósperos mundo, comparable al de los países de Latinoamérica y el Caribe y aún más a los del sur de Asia (Tabla 16.6)

Table 16.5 Gasto Público en Educación como Porcentaje del Total del Gasto Público

	1980	1985	1999	2008
África Subsahariana	17.6	13.7	15.8	18.9

Fuente: EdStats [2012.07.30]

Table 16.6 Gasto Público en Educación como Porcentaje del PIB

	1975	1985	1999	2004	2005	2007
Asia del Este y Pacífico						
Europa y Asia Central	2.52	3.98	3.76	4.30	4.15	3.08
Latinoamérica y El Caribe		4.66	5.13	4.90	4.91	
Medio Oriente y Norte de África	3.36	3.38	4.15	3.95		4.03
Norte América	4.48	5.62	4.94	5.20	4.74	
Sur de Asia	7.23	6.44	5.38	5.60	5.14	5.23
Africa Subsahariana	1.66	2.44	2.75	2.25		2.91
Mundialmente	3.27	2.97	3.42	3.89	4.11	3.79
	3.65	4.06	4.23	4.38	4.53	4.53

Fuente: EdStats, www.edstats.worldbank.org [2012.07.30].

Incluso una gran parte de un pequeño presupuesto es, sin embargo, todavía pequeño. Aunque la mayoría de los gobiernos africanos mantuvieron su compromiso con la educación a pesar de las dificultades económicas y las presiones para restringir el gasto social, las cantidades reales gastadas eran muy pequeñas. Que la mayoría de los países africanos alcanzaran la independencia con pocas personas educadas, una muy pequeña infraestructura en educación y una gran población en edad escolar, subraya el desafío. El principal obstáculo ha sido el total de los ingresos públicos, no una falta de compromiso o un liderazgo fallido o ineficiente, aunque claramente ha habido un limitado apoyo político a la educación y una gestión educativa (y nacional) ineficaz e ineficiente. El aumento de la deuda, otra consecuencia de la dependencia a la ayuda, consume una proporción cada vez mayor de los ingresos disponibles. Incluso con grandes sacrificios, ha habido poco dinero en términos absolutos para la educación.

La educación iba a ser el motor del desarrollo, la principal estrategia para la eliminación de la pobreza y para cerrar la brecha entre los países más

y menos prósperos. Para jugar ese papel, sin embargo, la educación requería de recursos que simplemente no estaban disponibles. Una consecuencia de este dilema es que para los países pobres (la mayoría de los países más pobres del mundo están en África) es probable que la brecha de desarrollo continúe ampliándose.

En su forma actual, es poco probable que la ayuda extranjera cierre esa brecha. Dentro de los países, la financiación redistributiva podría reducir las diferencias respecto de las capacidades individuales y comunitarias para invertir en la educación. Aunque los mecanismos específicos varían, el principio general es que los segmentos más prósperos de la población soportan la mayor parte del apoyo al sistema educativo, incluida la educación de los niños más pobres. Pese a la fascinación contemporánea por la globalización, no ha surgido todavía una propuesta seria sobre el establecimiento de este modelo a nivel mundial, esto es, la financiación redistributiva de la educación a nivel internacional en lugar de la ayuda extranjera. A pesar del amplio compromiso con la educación para todos y la afirmación explícita de que “ningún país que se comprometa seriamente con la educación para todos verá frustrado el logro de este objetivo por falta de recursos”,²⁷ el apoyo externo a la educación se redujo drásticamente en los noventa, y el subsecuente aumento no cerró la proyectada brecha anual de \$16 billones entre los fondos disponibles y los necesarios para cumplir con las metas de la EPT en 2015.²⁸ Como ya hemos señalado, históricamente la ayuda externa ha proporcionado un muy pequeño porcentaje del total del gasto educativo de África,²⁹ y cualquiera que sea su magnitud, gran parte de ese apoyo es gastado en personal, servicios, productos y becas en los mismos países que proporcionan la ayuda. Por lo tanto, al menos en algunos escenarios, lejos de la redistribución hacia África, la ayuda extranjera pudiera de hecho servir para generar una fuga neta de capital y talento.

La vía rápida a la dependencia planificada

Como ya hemos señalado, la educación moderna en África tiene raíces tanto locales como extranjeras. Para la mayoría de los países africanos, el continuado rol del exterior ocupa un lugar preponderante. Los gobiernos

pagan los salarios de los docentes. También construyen y mantienen escuelas, compran libros de texto y, a menudo, ofrecen ayuda para el alojamiento y la manutención de los estudiantes. Hay muy pocos fondos para la tiza, los mapas, las fotocopadoras u otros suministros y equipos. Prácticamente no hay ningún fondo para la innovación, la experimentación y la reforma. Allí yace el potente rugido de la ayuda extranjera. Su fuerza no ha alcanzado el volumen total, pero los educadores con agotados presupuestos pueden usarla para ampliar, alterar las prioridades, modificar las prácticas y, de manera más general, responder a su sentido propio y al ajeno de lo que se necesita hacer. En toda África la ayuda extranjera se ha convertido en el centro de gravedad de las iniciativas de educación y desarrollo. Más allá de la necesidad de obtener recursos adicionales, con el tiempo ha llegado a parecer no sólo obvio sino además nada excepcional que las nuevas iniciativas y los programas de reforma requieran del apoyo externo y que, por lo tanto, deban responder a la agenda y a las preferencias de los organismos de financiación: dependencia a la ayuda.

De manera que, la dependencia a la ayuda no se refiere al volumen de la ayuda o al hecho de que los principales fondos de los sistemas educativos provenga del capital extranjero. Más bien, se relaciona con la internalización —por parte de esos sistemas educativos— de la idea de que la mejora y el cambio requieren ayuda, asesoramiento y, a menudo, personal externo. La dependencia a la ayuda está también en la adopción e institucionalización de constructos conceptuales, marcos analíticos y estrategias de evaluación desarrolladas en otros lugares. Esta internalización e institucionalización, en combinación con los elaborados reportes de rutina actualmente requeridos por los organismos de financiación, hacen que las políticas y las preferencias de los donantes extranjeros sean mucho más importantes de lo que cabría esperar considerando el volumen de su asistencia.

Esta orientación es mucho más dramática en algunos países, especialmente en el África Oriental y Meridional. La ayuda extranjera ahora pagaba el salario de los docentes. No sólo los esfuerzos orientados al desarrollo educativo, sino también los gastos recurrentes han pasado a depender en gran medida de la financiación extranjera.. Moyo informa que la ayuda extranjera proporciona casi todo del presupuesto anual de Etiopía y más de dos

tercios en otros siete países.³⁰ La ayuda extranjera a Mozambique en 2008 era aproximadamente el 5.5% del PIB, es decir, más que el gasto total en educación.³¹ Para el mismo año, Appolinario informó que la ayuda extranjera era del 51% del gasto total de Mozambique.³² Aunque esta situación parezca insostenible, hay poca discusión sobre cómo los países africanos dejarán de depender de este apoyo. De hecho, el esfuerzo para incrementar y acelerar la ayuda se ha convertido en una vía rápida hacia la dependencia planificada. Aún más importante que la insostenibilidad de la dependencia a la ayuda extranjera, es la tensión entre la intensidad y el arraigo de la dependencia y las capacidades de los países para orientar y administrar sus sistemas educativos –un conjunto vital de actividades que son esenciales para los esfuerzos de desarrollo y que moldean el carácter nacional.

Al mismo tiempo, las grandes conferencias internacionales han sido acompañadas por una colección cada vez mayor de indicadores, informes nacionales y revisiones. Ya que las metas educativas se habían incorporado en lo que seguía siendo la más amplia meta de la reducción de la pobreza, los gobiernos de los países más prósperos designaron grandes comisiones para estudiar la pobreza y la ayuda exterior, generalmente con un enfoque en la educación y a menudo seguidas de promesas de sustanciales incrementos en los fondos. En el 2005, la mayor parte de los países más prósperos acordaron duplicar la ayuda extranjera y condonar al menos parte de la agobiante deuda que África había adquirido por concepto de la ayuda. Personalidades del Rock, del cine y la televisión se unieron para pedir una expansión masiva de la ayuda externa. Esta confianza en el apoyo extranjero acarreó promesas de beneficio inmediato, pero también el riesgo de menoscabar el papel de la educación en el desarrollo.

Si bien las conferencias internacionales y los esfuerzos paralelos por modificar los procesos de la ayuda no son exclusivos de África –especialmente aquellos relacionados con pasar del apoyo a los proyectos individuales a la subvención de los presupuestos nacionales–, sus consecuencias tienen un gran peso sobre África. En primer lugar, las conferencias mundiales establecieron una maquinaria de informes internacionales, generalmente acompañados por una gran cantidad de proyectos e informes específicos de los países beneficiarios. En efecto, esto fijaba una rendición de cuentas

externa antes que una rendición de cuentas interna acerca de lo que los países habían desarrollado o institucionalizado. La ventaja: una mayor claridad sobre lo que se estaba (y no se estaba) haciendo y por quién. La desventaja: el enfoque externo menoscababa los esfuerzos orientados a una rendición de cuentas directa de los líderes comunitarios y de las organizaciones internas del país. En segundo lugar, las reglas de elegibilidad para el alivio de la deuda (HIPC por sus siglas en inglés) y sus correlativos programas de ayuda acelerada (FTI, GPE también por sus siglas en inglés) se convirtieron en la práctica en un conjunto externo de agendas políticas para la educación en África, al menos tan poderosas como las condiciones explícitamente establecidas por los organismos de ayuda.³³ En tercer lugar, los requisitos planificación y presentación de informes asociados, restringen aún más las políticas educativas nacionales, incluso cuando éstos proclaman su compromiso con el desarrollo a nivel nacional.³⁴ En cuarto lugar, a pesar de la intención de reducir las duplicaciones y las distracciones de la presentación de informes a las múltiples agencias extranjeras, los informes requeridos siguen siendo una importante carga administrativa y, lo que es aún más importante, refuerzan una imposición ortodoxa de constructos conceptuales y marcos analíticos utilizados para examinar los sistemas educativos, indicar y medir el progreso, analizar los problemas y proponer soluciones. Después de varias décadas entre declaraciones y conferencias periódicas, se ha previsto un código de conducta para las agencias de asistencia técnica y financiera y se ha reiterado la importancia de las metas y planes nacionales. Sigue habiendo, sin embargo, mucha más dirección externa que verdaderas asociaciones transnacionales. Por lo tanto, al igual que las relaciones de ayuda, las conferencias internacionales y las metas globales promueven el progreso mediante rutas específicas (por ejemplos, la escolarización expandida para las niñas) al precio de afianzar aún más la dirección externa y la rendición de cuentas.

* * * * *

Esta visión general de la educación en África ha proporcionado una serie de imágenes acerca de la evolución y el cambio que destacan tanto los progresos como los problemas. Entendiendo que la evolución requiere de la

exploración de políticas e iniciativas programáticas, es preciso considerar las políticas y las prácticas educativas como un terreno altamente controvertido.

Aprendizaje para todos

El compromiso global de la educación para todos afirmaba de manera explícita la importancia del aprendizaje, no la de la escolaridad. Subtitulado “El Significado Básico de las Necesidades del Aprendizaje, La Declaración Mundial sobre la Educación para Todos” insistía en:

Que las oportunidades educativas se traduzcan o no en un desarrollo significativo –para un individuo o para la sociedad– depende, en última instancia, de que los individuos aprendan de hecho como resultado de esas oportunidades... El objetivo de la educación básica debe ser, por lo tanto, la efectiva adquisición de aprendizaje, en lugar de sólo la matriculación, la participación continuada en programas organizados y la culminación de los requisitos de certificación. Los enfoques activos y participativos son especialmente valiosos para asegurar la adquisición de aprendizaje y permitir que los estudiantes alcancen su máximo potencial.³⁵

Una década más tarde, la importancia del aprendizaje fue reafirmada en el Foro de Educación Mundial de Dakar, Senegal. Tres de las seis metas se referían explícitamente a la calidad y el aprendizaje.³⁶ Sin embargo, en la práctica, la mayoría de las actividades de la EPT se centran en el acceso a la escuela primaria. Aunque algunos educadores le han recordado al mundo su falta de atención en el aprendizaje y en los alumnos más allá de la edad escolar o en aquellos que por alguna otra razón no están en la escuela, el principal objetivo ha sido la escolarización, y el progreso hacia las metas de la EPT es comúnmente reportado en términos de matrícula escolar primaria. Sin embargo, en la medida en que más países africanos han alcanzado o se acercan a alcanzar la educación primaria universal, la atención se ha desplazado cada vez más hacia la calidad de la educación.

Por desgracia, esta aparente reorientación conserva una interpretación restrictiva de la educación, mucho más interesada en las entradas y las salidas que en lo que sucede en el medio, y dedica poca atención al proceso de aprendizaje. Es particularmente llamativa la estrategia educativa del

Banco mundial para el 2020, la cual, a pesar del título Aprendizaje para Todos, dice muy poco sobre el aprendizaje.³⁷ La preocupación es adquirir información (utilizada como sinónimo de conocimiento) y después repetirla en clases y en exámenes, presentada de manera acrítica como la medida de la calidad educativa. No hay un destinatario al que se le alimente la curiosidad, la elaboración de preguntas y los rompecabezas intelectuales, la realización de comparaciones sistemáticas, el desarrollo de constructos conceptuales, la preparación de análisis basados en la evidencia y, lo más importante para un continente que debe escapar de su subdesarrollo, la creación de conocimiento. La enseñanza pasó a ser una actividad pasiva, entregada por unos docentes a unos estudiantes en gran medida pasivos, algo muy parecido al modelo de educación bancaria criticado por Paulo Freire.³⁸ En este enfoque es igualmente frustrante la desatención y la falta de apoyo a la infraestructura de investigación en materia de educación, necesaria para que los educadores de África puedan comprender y promover el aprendizaje para todos.³⁹

Si bien la expansión del acceso puede lograr la educación para todos, lo que se ha conseguido dista mucho del aprendizaje para todos. Hay dos cuestiones relacionadas aquí. En primer lugar, hacer que más niños entren a unas escuelas que poseen el mismo currículo y la misma organización que las instituciones diseñadas para educar a las élites, no asegura el aprendizaje para todos. Una educación masiva eficaz requiere un modelo escolar diferente. Resulta útil comparar una escuela cuya principal preocupación es la selección (a medida que los estudiantes avanzan en la escala educativa, su número disminuye considerablemente —la comúnmente denominada pirámide educativa) con una escuela organizada en torno a la inclusión (donde se espera que todos los estudiantes que comienzan el ciclo de educación básica, lo completen). Las escuelas selectivas que se preocupan mucho por filtrar y clasificar (para determinar quién avanza), se basan en el seguimiento y en la agrupación por habilidades, hacen uso de exámenes para medir los logros individuales, y comprenden el fracaso en términos de desempeño individual del estudiante. Por el contrario, ya que las escuelas inclusivas creen que todos los estudiantes pueden aprender y ya que esperan que los que inician la educación básica la terminen, estas instituciones se centran en la cooperación y en la colaboración en lugar de la competencia

y la selección, organizan grupos heterogéneos de estudiantes, hacen uso de exámenes principalmente para evaluar cuáles puntos el currículo y de la pedagogía son efectivos y cuáles deben ser modificados, y comprenden el fracaso en términos escolares y sistemáticos. La escolarización que pretende educar a una pequeña élite –patrón heredado que se ha mantenido en la mayor parte de África– no puede alcanzar una educación de masas. Sin una transformación fundamental del modelo de escolaridad, el aprendizaje para todos seguirá siendo una meta inalcanzable.

En segundo lugar, el concepto restrictivo común de la calidad educativa es, en sí mismo, un obstáculo para el aprendizaje para todos. Claro que los estudiantes deben dominar la alfabetización y las destrezas numéricas básicas. Confundir ese dominio de destrezas con el aprendizaje, sin embargo, promueve una enseñanza y unos docentes carentes de imaginación, refuerza prácticas jerárquicas y no participativas en el aula, y ofrece a cualquier nivel poco incentivo o recompensa para la creatividad, la disposición y la habilidad para desafiar los modelos estándar, y para innovar y producir los conocimientos esenciales para África.

Iniciativas y políticas controvertidas

Desegregación sin integración

Junto con la ampliación del acceso, el segundo gran compromiso del liderazgo post colonial en África era desegregar el plan de estudios y las escuelas. El progreso fue sustancial. Las restricciones raciales formales fueron eliminadas de inmediato. Las barreras informales se debilitaron, mientras que los altos funcionarios públicos así como los africanos más acaudalados se mudaron a vecindarios antiguamente blancos y enviaron a sus hijos a las escuelas de élite. Aunque los elementos más notorios fueron inmediatamente atendidos, por ejemplo la enseñanza de la historia de los europeos en África como si fuera la propia historia de África, la revisión general del currículo ha tomado más tiempo y ha demostrado ser más difícil. A medida que la diferenciación racial disminuyó, otras inequidades se hicieron más prominentes.

Los sistemas educativos postcoloniales tenían poco personal africano con conocimientos y experiencias relevantes, y la revisión de materiales institucionales y guías docentes consumía en todo caso mucho tiempo y era a menudo costosa. Igualmente importante fue el hecho de que ya que la revisión del currículum giraba en torno a cuestiones de calidad y estándares, los remplazos propuestos para los materiales heredados fueron a menudo fuertemente debatidos. El poderoso y persistente papel de las evaluaciones nacionales, ampliamente aceptadas como la medida oficial y formal de la calidad de la educación, revisadas mucho más lentamente y de un modo menos radical que los materiales de instrucción, sigue siendo un freno para la revisión del currículo.

Al mismo tiempo, la diferenciación racial ha persistido en al menos algunos países africanos. El deterioro de la calidad escolar y la crisis financiera llevaron a transferir la mayor parte del costo de la escolarización a los estudiantes y sus familias, por lo general a través del pago de matrícula, y en algunos países mediante la ampliación del papel de las escuelas privadas. Las escuelas con matrículas elevadas, públicas o privadas, pueden ofrecer docentes mejor preparados y mejor pagados, bibliotecas bien equipadas y adecuadamente provistas de personal, laboratorios y centros de computación, y, con frecuencia, una mayor probabilidad de éxito en el siguiente punto de la selección. Cuando esto ocurre, las escuelas se vuelven estratificadas. No obstante los compromisos con la igualdad de oportunidades, en la práctica, el acceso a las escuelas de élite es un asunto de disponibilidad de recursos. El diferenciador es el dinero en lugar de la raza, pero los dos están relacionados y, por lo tanto, las distinciones raciales han resurgido, en algunos países incluso dentro de las escuelas públicas. Irónicamente, cuando las (antiguas) escuelas de blancos son percibidas como proveedoras de la más alta calidad en educación, la recién admitida élite africana a menudo se convierte en su más firme defensor. Este problema ha resultado ser particularmente difícil para Sudáfrica, donde una autoridad descentralizada proporciona cierta protección para los padres blancos que buscan preservar sus escuelas mejor financiadas, mejor dotadas de personal y mejor equipadas.

Igualdad y equidad

Un tercer compromiso de los líderes del África postcolonial, era utilizar el sistema educativo para hacer frente a las inequidades e injusticias de la sociedad en general. La ampliación del acceso fue un paso importante pero insuficiente en esa dirección.

Históricamente, las escuelas han sido los principales agentes reproductores de un orden social marcadamente desigual. La limitada contratación y las sumamente restringidas alternativas académicas, confinaron a la mayoría de los africanos a sus respectivos estatus sociales y a trabajos mal pagados que requerían de pocas destrezas. Hubo importantes excepciones. Algunos africanos alcanzaron los más altos niveles del sistema educativo, superando a muchos de sus pares europeos. Algunos poetas, novelistas y dramaturgos encontraron la manera de publicar sus trabajos. Algunos africanos del Este fueron elegidos para el parlamento francés y sirvieron en el gabinete. Especialmente en los lugares con una historia más larga en educación misionera, algunas familias pudieron sumar varias generaciones de graduados universitarios. Aún así, la mayoría de los africanos simplemente no tuvieron nunca la oportunidad de ir a la escuela. De los que la tuvieron, pocos llegaron lejos. Por lo tanto, convertir a aquellas escuelas que generaban y mantenían la inequidad en vehículos de la igualdad, requiere una transformación fundamental. ¿Qué ha ocurrido de hecho en este sentido? Para responder a esta pregunta, debemos primero considerar varios asuntos de terminología y políticas públicas.

En primer lugar, un problema a común a gran parte del análisis educativo es la confusión entre igualdad y equidad. Esta confusión es potencialmente muy problemática para las políticas públicas. Aunque la equidad por lo general requiere igualdad de trato, en algunas circunstancias el logro de la equidad depende de una diferenciación. La igualdad tiene que ver con la similaridad o, en las políticas públicas, con la no discriminación. La igualdad tiene que ver con asegurarse de que algunos alumnos no sean asignados a clases más pequeñas, no reciban más y mejores libros de texto, o que no sean preferentemente promovidos a causa de su raza, género, origen regional o riqueza familiar. Aunque puedan haber razones educativas válidas para

diferenciar a los estudiantes, la igualdad de acceso implica que las diferencias de estatus no sean utilizadas para limitar o determinar la admisión, la promoción y la selección.

La equidad, en cambio, tiene que ver con la ecuanimidad y la justicia. Y ahí está el problema. A veces, los dos conceptos no van juntos, al menos en el corto plazo. Una historia de la discriminación (en el corazón de la experiencia colonial) puede significar que la justicia amerite la especial provisión de estímulos y apoyo para aquellos que han estado en desventaja. Por ejemplo, dada su historia, ¿qué significaba una educación equitativa en el post-apartheid de Sudáfrica? Es evidente que derogar las leyes discriminatorias no genera de por sí una rápida equidad en el acceso. Donde quiera que se considere razonable, la implementación de la acción afirmativa para enmendar las injusticias, puede involucrar el ejercicio de políticas que tratan a diferentes grupos de personas de maneras un tanto diferentes. El logro de la equidad-justicia puede ameritar desigualdades estructurales, al menos temporalmente. Asegurar la igualdad de acceso, un desafío de por sí muy difícil, es un primer paso para el logro de la equidad. Pero confundir la equidad con la igualdad desvía la atención hacia los vínculos entre la discriminación y la injusticia, y coloca a la no discriminación, en lugar de la justicia, como el objetivo principal.⁴⁰

Aun cuando la equidad se especifique como igualdad, lo que generalmente se contempla es la igualdad de oportunidades. Pero ¿cómo podemos saber si las oportunidades han sido o no iguales sin considerar los resultados? Un estudio cuidadoso podría, por ejemplo, no encontrar visible la discriminación de género en el proceso de selección de la escuela secundaria o en la pedagogía de la escuela secundaria. Pero si ese mismo estudio determina que las tasas de deserción y reprobación son mucho más elevadas entre las niñas, parece cuando menos probable que las oportunidades no sean tan iguales después de todo. De manera similar, si los resultados de los exámenes se diferencian por el origen regional, racial o étnico, a pesar de la falta de discriminación explícita, las oportunidades no habrían sido iguales. Es decir, las medidas de acceso son insuficientes para evaluar la igualdad de oportunidades. Descubrir y corregir las desigualdades de oportunidades

requiere considerar los resultados tanto como los puntos de partida. (Ver el Capítulo 6 de este libro).

En segundo lugar, las discusiones sobre la igualdad y la equidad comúnmente suponen una tensión fundamental entre los objetivos y el crecimiento. Los países africanos deben elegir, según afirman los comentaristas, entre la asignación de recursos para promover el crecimiento o la utilización de dichos recursos para alcanzar la igualdad. Los países africanos deben, por supuesto, tomar decisiones sobre el desarrollo. Sin embargo, no está nada claro que el crecimiento y la igualdad sean mutuamente excluyentes, sobre todo en educación. Reducir la desigualdad ampliando el acceso a la educación, puede, por ejemplo, impulsar el crecimiento ya que un incremento en la demanda estimula la expansión de la producción y la capacidad productiva. Del mismo modo, una difusión más amplia de las competencias y los conocimientos puede reducir la dependencia de la mucho más costosa mano de obra importada, y facilitar la reorientación de la fuerza de trabajo según las formas y las circunstancias del cambio de producción. Además, la persistencia de la desigualdad es a la vez un obstáculo para ampliar la participación en la gobernanza democrática y un caldo de cultivo para el disruptivo descontento social. Hay, pues, fuertes motivos para rechazar la hipótesis de la obligada disyuntiva entre el crecimiento y la igualdad y, en su lugar, concluir que el crecimiento y la igualdad son mutuamente dependientes y que cada uno requiere del avance del otro.

En tercer lugar, así como el acceso a la educación se ha ampliado, en parte debido a los enormes recursos destinados a la transformación de la educación primaria para una selecta élite en educación básica para todos, la base de la pirámide educativa también se ha ampliado, mientras que su parte superior sigue siendo muy estrecha para la mayor parte de África. El asunto de la exclusión se ha movido más hacia adelante en el ciclo escolar. Como muestra la tabla 16.7, en el África Subsahariana sólo un tercio de los estudiantes de la escuela primaria consiguen alcanzar el nivel secundario y sólo el 4% llega más lejos. Teniendo presente que estos números representan diferentes cohortes de estudiantes, parece claro que para la mayoría de los africanos la educación es un proceso de selección cada vez más estrecho, con sólo unos pocos estudiantes que prosiguen a los niveles más avanzados.

Tabla 16.7 Matrícula de Educación y la Selección en África Subsahariana (2010)

	Matrícula (millones)	Porcentaje de Matrícula del Nivel Anterior	Porcentaje de Matrícula en Primaria
Primaria			
Secundaria	134.7		
Terciaria	42.5	32	32
	5.2	12	4

Fuente: EdStats, Banco Mundial [2012.07.30].

En cuarto lugar, si bien las anteriores discusiones sobre la (des)igualdad y la (in)equidad en la educación estuvieron por lo general centradas en lo regional (un sustituto de la etnicidad y, más comúnmente, de las tribus), en los últimos años el foco principal se ha desplazado hacia el género.⁴¹ Explicar esta dramática transición de enfoque y explorar sus consecuencias, está más allá del alcance de este capítulo. Sería útil, sin embargo, considerar brevemente la persistencia de otras divisiones sociales en la educación y los esfuerzos para reducir la desigualdad de género.

Evidencia sustancial y confiable indica que en muchos países el acceso y el éxito en la escuela siguen estando marcadamente diferenciados por la región, la religión, la raza o el origen nacional, y la clase. Los datos disponibles indican que las comunidades cristianas, por ejemplo, tienen por lo general más niños en la escuela y más graduados que las comunidades musulmanas. En África, las escuelas coránicas y musulmanas en general, no han sido una alternativa académica seria a la educación secular (es decir, la occidental y, al menos extraoficialmente, la cristiana). Cuando se han recolectado los datos pertinentes, el hallazgo sistemático ha sido que los niños que provienen de familias más acaudaladas y de más altos estatus son más propensos a encontrar cupos en la escuela y a continuar hacia los niveles superiores. Las amplias evidencias de estas desigualdades no obstante, son mucho menos a menudo el foco de debates y de investigaciones sistemáticas

que la diferenciación de género. Varios países han implementado programas de acción afirmativa de género. Pero no parece haber ninguna iniciativa comparable orientada a asistir a aquellos potenciales alumnos que son desalentados o desfavorecidos por su región, etnia, raza, nacionalidad, religión o condición socioeconómica.

Los esfuerzos para alentar y apoyar el ingreso y el éxito de las niñas en la escuela han tenido un amplio pero parcial éxito. La tabla 16.8 muestra que el porcentaje de mujeres adultas alfabetizadas en el África Subsahariana ha aumentado en más de 10 puntos porcentuales en las últimas dos décadas. Sin embargo, un poco menos de la mitad son analfabetas, mientras que más de dos tercios de los varones adultos están alfabetizados.

Aunque es evidente que se ha avanzado hacia la igualdad de acceso entre los géneros en la escuela primaria, en los países del África subsahariana como grupo, las mujeres todavía no constituyen la mitad de la matrícula (Tabla 16.9). Desde los más bajos puntos de partida (una cuarta parte de la población escolar secundaria y una décima parte de la matrícula terciaria en 1960), han habido progresos similares en los niveles secundarios y terciarios. Sin embargo, en 2010 las mujeres constituían sólo el 40% del total de la matrícula terciaria. La variación entre los países africanos es considerable. En el nivel primario, por ejemplo, el índice de paridad de género en 2010 varió de 0.71 (República Centroafricana) a 1.06 (Senegal).⁴² En el mismo año, el índice de paridad de género a nivel de secundaria varió de 0.42 (Chad) a 1.38 (Lesoto), y en el nivel terciario de 0.17 (Chad) a 1.29 (Cabo Verde).⁴³ Nótese que en algunos países, especialmente en aquellos en los que se envía a los jóvenes varones a ocuparse de las vacas (por ejemplo Lesoto), la disparidad se mueve en otra dirección: los varones son sub-matriculados.

Tabla 16.8 Estimado de Adultos (15+) Índices de Alfabetización en África Subsahariana 1985-2010

Año	Porcentaje Total
1985-1994	53.2
1995-2004	57.3
2005-2010	62.6

Fuente: UNESCO Institute of Statistics, Online Database [2012.07.30].

Tabla 16.9 Matrícula de las Mujeres con Relación al Porcentaje Total de la Matrícula en África Subsahariana, 2000-2010

	Preprimaria	Primaria
2000		
2008	48%	46%
2010	49%	47%
	50%	48%

Source: World Bank, Education Statistics Online Database.

La persistencia de la diferenciación es sorprendente. Una visión general de una investigación de 1995, concluyó que:

Aunque se han obtenido enormes ganancias desde la década de los sesenta en la mayoría de los lugares, los niveles de participación de las niñas siguen siendo inferiores a los de los varones. La repetición, la deserción y el fracaso son muy altos entre las niñas, comienzan en la primaria y continúan a lo largo del sistema... El pequeño número de niñas que permanecen en el sistema tienden a ser alejadas de las ciencias, las matemáticas y las

asignaturas técnicas... En consecuencia, la participación femenina en el mercado laboral [formal] es limitada... El analfabetismo femenino sigue siendo alto.⁴⁴

Casi una década después:

El África Subsahariana tiene bajas tasas de matrícula y fuertes disparidades y desigualdades de género... Las disparidades de género no sólo tienen que ver con el acceso a la escuela, sino también con la participación en el proceso de aprendizaje. El África Subsahariana es la región con la más altas tasas de repetición... las niñas repiten más a menudo que los niños... Las tasas de supervivencia en el 5to son más bajas en el África Subsahariana que en cualquier otro lugar, y es la única región en la que el porcentaje es mayor para los niños que para las niñas... Las disparidades de género en la educación primaria aumenta con el nivel de educación... En el nivel superior, las chicas no sólo son mucho menos representadas (menos de cinco 5 chicas por cada 10 chicos), sino que a menudo éstas se limitan a los llamados campos “femeninos” tales como las ciencias sociales, las humanidades, los servicios y los cursos relacionados con la salud, lo que no aumentan sus posibilidades de equiparar sus oportunidades laborales con las de los hombres. Las mujeres representan casi las dos terceras partes de los analfabetos, cifra que no se espera que cambie mucho para el 2015. La mayoría de los países muestran importantes brechas de género, con una alfabetización femenina no mayor a la mitad de la de los hombres...⁴⁵

Por un período muy breve, las experiencias de las mujeres en educación se convirtieron en un tema central del análisis educativo y, al menos en algunos países, de las políticas y la planificación educativa.⁴⁶ Una revisión de casi 150 estudios generales sobre la educación africana realizada a finales de los ochenta, encontró que se prestaba poca atención explícita a la educación de las niñas. Una revisión de unos 240 estudios realizados a principios de los noventa, encontró que en esencia todo se dirigía hacia ese tema.⁴⁷ Este aumento de atención vino acompañado por el desarrollo de organizaciones, instituciones y redes que se ocupaban de la educación de las niñas a nivel continental, nacional y local. Varias agencias de financiación externa

proporcionaron un importante apoyo a los esfuerzos por aumentar el reclutamiento de las niñas y su éxito escolar.

Algunas voces disonantes, sin embargo, creen que las diferenciadas experiencias entre hombres y mujeres son el simple reflejo de las características más profundas de la sociedad humana y que, por lo tanto, no pueden ser modificadas de manera drástica. Otros ven la preocupación por el género como un valor más y una prioridad importada a África e impuesta por extraños, a menudo como condición para la ayuda extranjera. Y algunos otros no le otorgan al género especial protagonismo, e insisten en abordar el género como parte de un enfoque más amplio centrado en la igualdad y la equidad. (Para una mayor discusión, véase el capítulo 7 de este libro).

La creciente atención al género en la educación pone de relieve importantes cuestiones acerca del enfoque y los métodos de la educación comparada así como de los vínculos entre la investigación y las políticas. La orientación investigativa que prevalece en este campo refleja claramente tanto el dominio como las limitaciones de lo que ha llegado a ser el modelo de investigación estándar de las ciencias sociales. En general, el punto de partida es un conjunto de supuestos instrumentales acerca del valor y la importancia de educar a las mujeres, en especial la ampliación y el fortalecimiento de las competencias laborales, el aumento de la empleabilidad, la mejora de la salud de la familia, y la reducción de la fertilidad. Sin embargo, si la educación de las mujeres genera claros beneficios sociales e individuales ¿por qué éstas no constituyen la mitad de la población escolar? Para contestar esta pregunta, los investigadores tratan de identificar los factores que explican la baja matrícula y la alta deserción. Las posibles causas ya son bien conocidas: las actitudes de los padres, las expectativas diferenciadas por género con respecto a los ingresos futuros, las responsabilidades laborales y domésticas de la mujer, la ausencia de modelos en el hogar y en la escuela, el desaliento explícito e implícito en la consecución determinados cursos de estudio, el logro educativo de los padres, los preceptos religiosos y morales de la familia, el acoso sexual y el embarazo precoz, y otros más.

Algunos analistas, sin embargo, insisten en que el problema está en las relaciones de poder y autoridad, y no en la exclusión.⁴⁸ Desde esta perspectiva, las escuelas reflejan el orden social en el que funcionan y, por lo tanto,

no es de extrañar que las distinciones sociales se infiltren en las escuelas y las orienten. Es decir, para hacer frente a la desigualdad de género en la educación hace falta no tanto una identificación de los factores causales individuales, sino una modificación social y, por tanto, política y económica de las relaciones. Según este enfoque, las escuelas deben convertirse en escenarios y agentes de la transformación social, en lugar de intentar incorporar de manera más eficiente a las mujeres en una sociedad no igualitaria. Esta manera de entender el problema, aunque enérgicamente presentada en la literatura general sobre el desarrollo de África, es, con pocas excepciones, poco evidente en los estudios sobre la educación africana, que en su mayoría continúan con la lista de variables y con los intentos de poner a prueba su importancia relativa.

Descentralización

La generalizada sensación de crisis educativa en África, junto con el percibido fracaso de las instituciones centrales, ha impulsado una fascinación por la descentralización. A finales de los ochenta, un reporte del Banco Mundial sobre la educación fue ejemplo de un extendido optimismo al declarar la “descentralización... la llave que abre el potencial de las escuelas para mejorar la calidad de la educación”.⁴⁹ Los argumentos que apoyan la descentralización son múltiples. Algunos son explícitamente filosóficos e ideológicos. Una mayor autonomía local se considera en sí misma deseable por razones humanas, sociales e intelectuales: el desarrollo del potencial humano, el valor intrínseco –en contraste con el instrumental– de la democracia así como el de la participación y el de la gobernanza ciudadana, y los inevitables límites de la capacidad de cualquier individuo o agencia para ordenar y manipular la información necesaria. Un segundo conjunto de argumentos a favor de la descentralización son de carácter político. La transferencia de la autoridad se considera esencial para mantener y expandir el poder o el control político o, desde la perspectiva opuesta, para desafiar y reformar el sistema político. En la medida en que los grupos antes excluidos desarrollen un interés en el sistema político y, por lo tanto, encuentren una razón para trabajar y mantenerse dentro de él, es menos probable que

busquen derrocarlo o destruirlo. Un tercer grupo de argumentos, los más comúnmente utilizados en la literatura educativa, se centran en la organización y la administración. Al delegar la autoridad de la toma de decisiones en los funcionarios locales se espera: transferir la responsabilidad a aquellos que probablemente están mejor informados y son más sensibles al cambio local, reducir los retrasos burocráticos, mejorar la capacidad de los gobiernos locales, facilitar la integración nacional, aumentar la eficiencia por medio de la reducción de la dependencia hacia un gobierno central distante y por medio de la reducción de las des-economías de escala propias de la (sobre) centralización de la toma de decisiones, una mayor coordinación central-local, una administración más flexible, creativa e innovadora, una experimentación a pequeña escala, y más efectivas evaluaciones y seguimientos.

Las experiencias con la descentralización en la educación han sido mixtas, a menudo decepcionantes. Los beneficios esperados han resultado ser ilusorios. En parte, la retórica de la descentralización no ha sido acompañada por una transferencia real de la autoridad. Recordemos que el modelo de gobierno heredado era altamente centralizado y autoritario. Haciendo hincapié en la importancia de concentrar capacidades y recursos y en evitar los particularismos y las divisiones regionales, los líderes nacionales, a veces con el apoyo local, se han mostrado reacios a delegar la responsabilidad y por lo general se han negado a permitir que las autoridades locales generen y administren sus propios ingresos.

Por otra parte, en lo que respecta a la descentralización entendida principalmente como una estrategia para mejorar la administración y la implementación, ésta ha sido auto-limitante. La descentralización es de por sí un proceso político que se encarga de señalar quién rige en los contextos particulares.⁵⁰ De hecho, no hay valores absolutos en la dirección central o en la autonomía local. Los dos son más o menos importantes en diferentes momentos. (Véase, por ejemplo, el capítulo 8 de este libro). Ambos deben coexistir. Si bien el alegato común es que la descentralización empodera a los ciudadanos, ni la centralización ni la descentralización benefician necesariamente a los desfavorecidos. Cuando el privilegio se mantiene gracias a una autoridad central fuerte, una mayor autonomía local puede ayudar a oponerse a ella. Pero, cuando la desigualdad es sostenida por las autoridades

locales, los grupos desfavorecidos podrían preferir un rol central más fuerte, no más débil. La adecuada combinación de autoridad central y autonomía local depende siempre de situaciones específicas y responde siempre a unos intereses más que a otros.

En educación, cuando la descentralización fortalece los intereses locales y a sus instituciones, se obstruye la redistribución. Los padres pueden estar dispuestos a pagar más por la educación de sus hijos. Pero, salvo en raras excepciones, suelen resistirse a que el incremento de sus cuotas escolares sean utilizadas para mejorar la escolaridad de otros niños en otros lugares. Como las experiencias en Sudáfrica han demostrado, el control local permite a las comunidades favorecidas consolidar sus privilegios y resistirse al cambio.

De lo privado a lo público a lo privado

Para la mayor parte de África, la educación colonial era un asunto significativamente privado, con las iglesias jugando un papel central, a menudo acompañadas por la financiación del gobierno. La descolonización desplazó el centro de la actividad. La educación y la salud se convirtieron en los bienes públicos más visibles, financiados y gestionados por el gobierno. No sólo hubo, como en todas partes, un amplio reconocimiento del valor de la educación para la comunidad; en el contexto postcolonial también se generó la expectativa de que el nuevo gobierno, sucesor del movimiento nacionalista, reemplazaría la escolaridad discriminatoria y selectiva con un amplio acceso y progreso basado en el mérito. Como hemos visto, las escuelas públicas y las matrículas se multiplicaron, progresando hacia el acceso universal de la educación primaria en muchos países. Más recientemente, la muy visible abolición de los pagos por la escolaridad primaria y las campañas de la EPT, han reforzado el papel del gobierno.

Al mismo tiempo, las presiones para (re)privatizar han cobrado fuerza. El apoyo a la privatización proviene de varias direcciones. En algunos lugares, las iglesias se han mantenido como proveedores activos de educación, frecuentemente con fondos públicos. En Lesoto, por ejemplo las iglesias poseen y administran la mayoría de las escuelas. Este prominente papel educativo de las instituciones religiosas no es un simple legado del

pasado. Varios países están considerando la integración de las escuelas coránicas al sistema de educación pública y la provisión de una financiación al menos parcial. Las escuelas privadas de alto costo han conservado un papel, al servicio de los hijos de los más acaudalados. Los fracasos visibles de las escuelas públicas han impulsado la demanda de alternativas no gubernamentales. Una cuarta corriente ha sido la presión por parte de los donantes extranjeros, especialmente prominente en los análisis y recomendaciones periódicas del Banco Mundial. Un quinto impulso proviene de los proveedores externos que buscan acceder a la educación africana, protegida por las normas de los acuerdos y las organizaciones de comercio internacionales. Aunque la mayoría de los estudiantes asisten a las escuelas públicas, la matrícula de las escuelas privadas en todo el África Subsahariana ha aumentado considerablemente (un incremento del 48% de los estudiantes en las escuelas primarias privadas) (Tabla 16.10). La variación entre países es aún más sorprendente. Unos pocos países contaron con más de la mitad de la matrícula privada en el 2010: 100% de la matrícula pre-primaria en Uganda y Suazilandia, el 54% de la matrícula secundaria en Mauricio, y el 51% de la matrícula primaria en Guinea Ecuatorial.

La privatización educativa en África tiene por lo tanto varias formas. Las cuotas escolares transfieren una porción cada vez mayor del costo de la escolaridad a los estudiantes y sus familias. Aunque la abolición de las cuotas en la escuela primaria ha contrarrestado en cierto modo estas tendencias, las escuelas aparentemente gratuitas continúan encontrando maneras de exigir pagos a sus estudiantes. Además, los padres de todo el continente tratan de mejorar las perspectivas de sus hijos mediante lecciones suplementarias pagadas, generalmente tutorías después de clases, a menudo impartidas por los mismos profesores regulares de sus hijos. Aunque inicialmente las escuelas privadas fueron prohibidas o desalentadas en algunos países – algunas instituciones no gubernamentales sin fines de lucro y algunas con fines de lucro, algunas de alta calidad y algunas con ambientes de aprendizaje sólo de nombre– éstas han aumentado en casi todas partes. Para algunos comentaristas, las escuelas de este tipo ofrecen una mejor alternativa para los pobres.⁵¹ Si bien algunas tienen una larga historia (Por ejemplo, las escuelas secundarias Harambee en Kenia), las escuelas comunitarias de múltiples

niveles, financiadas en su totalidad o en gran parte por las comunidades mediante contribuciones directas y “en especie”, también se han expandido a lo largo de África. A pesar de varias iniciativas nacionales, la producción de libros de texto ha permanecido significativamente privada y extranjera. En muchos países, las instituciones privadas de educación superior son más numerosas que los colegios y las universidades públicas. Especialmente en este nivel, la acreditación y la regulación han demostrado ser difíciles. Cada vez más el acceso patrocinado por el gobierno a la educación superior, que reflejaba la idea de que los estudiantes universitarios eran a la vez los ejecutores y los custodios del bien público y que por lo tanto eran razonablemente apoyados de manera pública, ha sido sustituido por el pago de significativas cuotas estudiantiles. Se espera que las universidades públicas generen más ingresos a través de las cuotas estudiantiles, cargos por productos y servicios y, quizás, la participación directa de las empresas comerciales. Los proveedores extranjeros que se han vuelto numerosos y prominentes, a menudo son también difíciles de acreditar y regular.

Tabla 16.10 Porcentaje de Matrícula Privada en el África Subsahariana, 2005-2010

	2000	2005
Pre-primaria	35.9	35.6
Primaria	11.3	12.9
Secundaria	14.4	15.3

Fuente: UNESCO Instituto de Estadística, Base de Datos Online [2012.08.01].

A medida que esta privatización ha avanzado, el área gris en la que se superponen lo público y lo privado también se ha ampliado. Muchos tipos de escuela reciben financiación directa del gobierno y son más o menos sensibles a la dirección del gobierno. Algunas usan su condición privada o semi-privada para asegurar la exención de las regulaciones del gobierno o para

ofrecer cursos de estudio que no son del todo congruentes con los objetivos educativos, las políticas o las prioridades nacionales.

Las repercusiones de esta mayor participación de lo privado aún no han sido completamente esclarecidas o sistemáticamente evaluadas. Lo que está claro es que para muchas personas la educación es vista cada vez más como una mercancía cuyo precio se fija en un mercado complejo y difícil de entender y cuyos principales operadores podrían no provenir de África. Dado que la información sobre el valor y el precio es cuando menos incompleta, y ciertamente no está disponible para los padres, las decisiones individuales son regularmente guiadas por la preeminencia y la persistencia de las demandas realizadas en discusiones en gran parte dominadas por los defensores de la privatización. Cuando algunos importantes elementos del sistema educativo se encuentran fuera del control de la educación pública y cuando incluso los recursos bien administrados son insuficientes, resulta difícil sostener la responsabilidad y la participación gubernamental en la escolaridad y es poco probable que el gobierno se vuelva innovador y emprendedor. La comprensión de la educación como bien público se ha erosionado y hay una muy limitada discusión acerca de cómo, por qué y quién se beneficia de ella.

Organizaciones no gubernamentales

Con pocas excepciones, el gobierno ha jugado un papel central en la educación Africana post-colonial, tanto en el establecimiento de políticas como en la creación y gestión de escuelas. Esto es a la vez el reflejo de un patrón global que concibe a la educación como un bien público y el reflejo de circunstancias específicamente africanas. La educación debía permitir un salto al desarrollo, debía reducir las desigualdades heredadas y promover la integración nacional. Hemos tomado nota de lo que inicialmente fue la persistencia de un pequeño sector privado y lo de que se ha convertido en un conjunto de fuertes presiones para privatizar.

Al mismo tiempo, las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, internacionales, nacionales y locales, han desempeñado un papel cada vez mayor en la educación africana. Las agencias de las Naciones Unidas han intentado hacer frente a circunstancias especiales (por ejemplo,

el apoyo de la Alta Comisión para Refugiados de las Naciones Unidas a las escuelas para personas desplazadas) y a los ámbitos educativos menos atendidos (el apoyo del Fondo para Niños de las Naciones Unidas a la educación de la primera infancia). Algunas ONG internacionales han tenido desde hace tiempo amplias iniciativas en materia de educación (Save the Children, por ejemplo), mientras que otras tienen un enfoque más limitado (Room to Read, Friends of African Village Libraries). Otras ONG tienen programas educativos (Oxfam, Catholic Relief Services, International Rescue Committee). Si bien estas ONG son formalmente apolíticas, con el tiempo, el impulso de su trabajo ha requerido de la promoción y la participación en cuestiones de política educativa.

Algunas organizaciones no gubernamentales son explícitamente activistas, comprometidas con influir en las políticas de educación, por ejemplo, la eliminación de las cuotas escolares o la promoción de la educación para niñas. Fundada por ActionAid en 1999, Oxfam Educación Internacional (una asociación de sindicatos de maestros) y Marcha Global contra el Trabajo Infantil (Global March Child Labour), así como la Campaña Mundial por la Educación (Global Campaign for Education) tienen filiales regionales y nacionales en toda África. El activismo en educación también ha surgido dentro de África. Reconociendo los retos del logro de la educación para todos, la Campaña de la Red Africana sobre Educación para Todos (ANCEFA, por sus siglas en inglés), proporciona una cortina para las alianzas y las coaliciones educativas en toda África. Inicialmente, con el apoyo de la ADEA (Asociación para el Desarrollo de la Educación en África) y la Fundación Rockefeller, el Foro de Mujeres Africanas Especialistas en Pedagogía (FAWE, por sus siglas en inglés) ha desarrollado un programa a nivel continental y específico de cada país para apoyar las iniciativas en torno a la educación para las niñas. Centrado en la alfabetización de mujeres adultas en Senegal, Tostan (una ONG cuyo nombre significa “avance” en lengua wólof) ha desempeñado un influyente papel a nivel local y nacional con respecto a la mutilación genital femenina.

Las organizaciones activistas de educación de varios países han tratado de navegar entre el apoyo a las iniciativas del gobierno y el señalamiento periódico de las deficiencias del sistema educativo mediante la investigación,

el acceso a los medios de comunicación y la movilización ciudadana, por ejemplo HakiElimu (Tanzania), Twaweza y Uwezo (África Oriental) y Equal Education (Sudáfrica). Desafiar a la autoridad, por supuesto, conllevaba riesgos. En el 2005, los informes de HakiElimu sobre el progreso de la EPT y las condiciones de los docentes, propiciaron agudas críticas por parte de funcionarios políticos de alto nivel acompañadas de esfuerzos por restringir sus actividades y una prohibición formal, posteriormente levantada, que les impedía el acceso a las escuelas.

Según parece, las actividades de las ONG seguirán expandiéndose, aunque hasta la fecha África no ha visto el surgimiento de organizaciones no gubernamentales comprometidas con la creación de escuelas paralelas independientes,⁵² y los activistas mantienen relaciones incómodas con los gobiernos. Si bien las ONG de educación pueden ser especialmente sensibles a las necesidades y condiciones locales particulares –de hecho, esta es comúnmente la razón de su fundación– la mayoría continúa dependiendo fuertemente de la financiación externa y son periódicamente azotadas por sus caprichos.

Educación y desarrollo

Las interpretaciones sobre el papel de la educación en el desarrollo de África (en sentido amplio, una mejor calidad de vida y los cambios económicos necesarios para lograrla) divergen considerablemente, con importantes consecuencias educativas y políticas. Los esfuerzos por ampliar el acceso, eliminar la segregación en las escuelas y en los planes de estudio, y promover la equidad, reflejan la premisa y la promesa de la descolonización. Visto desde esta perspectiva, la educación tiene una amplia y transformadora misión. De manera paralela a esta orientación y a menudo en tensión con ella, existe una estrecha visión acerca de la relación entre la educación y el desarrollo. A menudo maquinalmente económica, esta visión asigna gran importancia al papel instrumental de la educación en la expansión de la producción y la capacidad productiva y, en general, considera que los demás objetivos educativos son lujos sociales que deben ser postergados como actualmente inasequibles. Por muy deseables que sean

las aspiraciones humanistas de la educación liberal, la obligación moral de corregir las desigualdades, los esperados beneficios sociales de la promoción de la equidad, el poder potencial de la movilización política y de la ampliada participación democrática, todo esto debe esperar o, en su defecto, obtenerse como subproducto de la insistencia en que las escuelas se enfoquen en preparar a la próxima generación para su esperado rol en las economías nacionales y globales. Sus defensores insisten que éstas son decisiones en verdad difíciles, pero inevitables para los países pobres.

Esta orientación se ve reforzada por una preocupación generalizada por lo que usualmente se denomina “desempleo educado”, un término en sí mismo revelador. ¿Cuál es el problema aquí? ¿Qué diferencia hay entre el desempleo de los más educados y la falta de empleo de los que tienen poca o ninguna escolaridad? Sin duda, ni la sociedad en general, ni los jóvenes que no pueden conseguir empleo estarían mejor si además de desempleados fuesen analfabetas.

Que los jóvenes que terminan la escuela se sientan frustrados por no encontrar trabajo (o los puestos de trabajo que piensan que deberían tener) es, ante todo, una responsabilidad de la creación de empleo, no de la escolaridad. Que aquellos que están en el poder se sientan amenazados por el aumento de los niveles educativos entre los desempleados es, ante todo, un problema político, no educativo.

Se espera que al modificar el contenido y la práctica educativa, aumente la empleabilidad, se alteren las expectativas o las dos cosas. Pero incluso con profesores mejor capacitados y mejor pagados, aulas con menos gente y los materiales didácticos necesarios, el sistema educativo no puede superar por sí solo las consecuencias de una economía estancada. Si el número de los que buscan trabajo supera a las ofertas de trabajo, una modificación del currículo escolar y de la pedagogía podría repercutir en cuáles estudiantes encuentran trabajo, por no en cuántos. Las experiencias de vida mucho más que las lecciones de la escuela, dan forma a las expectativas. Ante la falta de crecimiento económico, ni el contenido de las materias que se enseñan en la escuela, ni la educación política que éstas proporcionan, podrán hacer mucho para reducir la frustración o aliviar la ansiedad de la élite política.

Juntas, la visión instrumental del papel de la educación en el desarrollo y la preocupación por el desempleo educado, han generado esfuerzos por establecer estrechos vínculos entre la educación y las competencias percibidas como necesarias. Con el tiempo, las estrategias para forjar este vínculo han evolucionado. Una idea anterior era la “planificación de los recursos humanos”, la cual se basaba en la proyección de las necesidades laborales con el fin de guiar los programas educativos y las asignaciones. Ampliamente criticado, todavía se utiliza este enfoque. Sin embargo, es difícil proyectar las competencias que serán necesarias en el futuro, quizá imposible, sobre todo en las economías que experimentan rápidos cambios industriales y técnicos. Hace apenas unos años, los planificadores de recursos humanos en África no tenían entradas en sus listas de empleo para el informático, el técnico de microelectrónica o el instructor de educación tecnológica. Sin embargo, hoy en día todas las economías africanas necesitan estas competencias. Este enfoque normalmente subestima el alcance y la rapidez de los cambios de carrera. Además, tiende a pasar por alto el crecimiento intelectual, el desarrollo de la capacidad crítica y de la resolución de problemas, el fomento de la creatividad y la expresión, y muchas otras dimensiones de la educación que no tienen ningún resultado vocacional inmediato o directo.

Han surgido varios enfoques alternativos. Uno destaca el amplio interés de la sociedad en el acceso a la educación y utiliza las demandas sociales para dar forma a los programas de educación. Al centrarse en la demanda, este enfoque permite que las instituciones educativas sean sensibles a los cambios de perspectivas y preferencias. Pero este enfoque también está sujeto a malentendidos, modas y circunstancias especiales que dificultan el desarrollo de una agenda educativa nacional coherente e integrada. Una respuesta distinta a la planificación de la fuerza humana es localizar la principal toma programática de decisiones dentro de las instituciones de educación y formación. Si las instituciones son especialmente sensibles a su contexto económico, político y social, esta autonomía institucional podría ser muy deseable. Sin embargo, este enfoque no es fácilmente compatible con los esfuerzos por establecer políticas y prioridades nacionales. Tampoco facilita la coordinación de las actividades de las diferentes instituciones. Y cuando las instituciones son ante todo sensibles a sus propias presiones

internas para desarrollar nuevos y ampliados programas, el riesgo de una falta de correspondencia entre la demanda del mercado de trabajo y la especialización de los graduados, es muy alta.

Asimismo, los esfuerzos por vincular el currículo y el sistema educativo en general con el mercado laboral, han dado lugar a la reiterada queja de que la escolaridad es demasiado académica y demasiado humanista. La educación debe ser, según dicta el refrán, pertinente para las necesidades nacionales. Desde este punto de vista, las necesidades nacionales, la relevancia y sus implicaciones curriculares, tienden a ser interpretadas de manera muy estricta. Además de una tasa y un patrón de crecimiento económico que permita a las personas mejorar su nivel de vida y desarrollarse espiritual y materialmente ¿cuáles son exactamente las necesidades nacionales?⁵³ ¿Fábricas de acero y una industria microelectrónica? ¿Más pozos en las aldeas y molinos de grano? ¿Las necesidades nacionales incluyen servicios públicos confiables y de alta calidad o la demanda –a menudo también llamada “necesidad”– de más reproductores de vídeos u otros bienes de consumo? ¿Debería el comportamiento moral y ético, la resolución no violenta de conflictos, y el trato equitativo de todos los ciudadanos ser también considerados necesidades nacionales? ¿Dónde clasificar las necesidades culturales, estéticas y literarias? En todas partes las necesidades y las prioridades son regularmente debatidas y redefinidas. En todas las sociedades hay grupos que afirman que sus demandas particulares son necesidades nacionales. Es cierto que la educación tiene un papel en la conformación y en la atención de las necesidades nacionales, pero es igual de cierto que no hay trayectorias lineales que deban seguirse.

La relevancia sólo tiene sentido en términos de contextos y procesos. A menudo, por ejemplo, la observación de que la mayoría de las personas en África son agricultores rurales, conduce a la afirmación de que la educación debe centrarse en las herramientas y las habilidades para la agricultura. El desempleo es atribuido a la mala educación, es decir, al estudio de la historia y de los idiomas antes que de la química y la contabilidad. Desde esta perspectiva, las escuelas que enseñan idiomas para introducir a los jóvenes en otras culturas o que asignan libros en un intento de exponer a los estudiantes a nuevas ideas y a diferentes maneras de pensar o que

insisten en que los estudiantes usen microscopios para que comprendan y dominen la observación y la comparación sistemática, están perdiendo el tiempo con programas irrelevantes. Si es así, ¿Cómo podrá África alguna vez escapar de su dependencia de las ideas y las tecnologías de los demás? ¿Cómo podría África ir más allá de la explotación de recursos no renovables para crear y desarrollar nuevos recursos? Si no hay africanos experimentando con partículas sub-nucleares, diseñando nuevos programas de computadora, o ideando nuevos enfoques para tratar la disentería, la malaria y el SIDA, ¿cómo podrán asumir los africanos la responsabilidad de su propia conducción? Si la educación amplía en lugar de limitar los horizontes, determinar qué es relevante requiere no sólo de una simple determinación de lo obvio, sino también de un compromiso permanente con los valores, las expectativas y las restricciones. Los programas relevantes no surgen de una decisión de autoridad, sino de la colaboración y la negociación.

En resumen, han surgido dos perspectivas claramente divergentes sobre la educación y el desarrollo en África. En una, el papel de la educación es transformador, liberador y sintético. La educación debe permitir a las personas comprender su sociedad con el fin de cambiarla. A la educación debe concernirle las relaciones humanas tanto como de las destrezas, y debe concernirle igualmente la eliminación de la desigualdad y el fomento de la participación democrática. La educación debe centrarse en aprender a aprender así como en el análisis crítico de los conocimientos aceptados y de las diferentes maneras de hacer las cosas. Al favorecer la innovación y la experimentación, este tipo de educación es potencialmente liberadora, empoderadora y, como tal, amenazante para las estructuras de poder establecidas, tanto dentro como fuera de las escuelas. Esta orientación ha representado la opinión de la minoría.

A pesar de las iniciativas ocasionales para redefinir el núcleo y la práctica de la educación (p. e., la educación para la autosuficiencia en Tanzania y las brigadas de producción en Botsuana), la perspectiva dominante entiende la educación principalmente como el desarrollo de competencias y la preparación para el mundo del trabajo. El énfasis en la relevancia asigna una baja prioridad a la educación de los historiadores, los filósofos, los poetas y los críticos sociales y, con ello, a cultivar al historiador, al filósofo, al poeta y

al crítico en todos los alumnos. Ante el temor por los graduados desempleados, los líderes esperan que las escuelas limiten las aspiraciones de los alumnos. Moldeado por los exámenes nacionales, el currículo gira mucho más en torno a la adquisición de información que en torno al desarrollo de las estrategias y las herramientas necesarias para adquirir dicha información, generar ideas o formular críticas.

Estableciendo las políticas educativas

Las políticas educativas y el establecimiento de agendas en África han tomado muchas formas, desde las ampliamente incluyentes hasta las estrechamente autoritarias.⁵⁴ El modelo heredado, claramente burocrático, más orientado al control y a la gestión que a la innovación y al desarrollo, ha sido en gran medida mantenido y reforzado. En algunos países, ciertos individuos claves (a menudo el ministro de educación, pero de vez en cuando el jefe de Estado) han desempeñado un papel central en la definición de los problemas y en el señalamiento de las direcciones a seguir. En otros países, unas comisiones elegidas se encargan de recabar evidencias, patrocinar estudios y recomendar políticas nuevas. Y en otros contextos, una gran conferencia nacional (en el África francófona, *etats-généraux* – estados generales–) ofrece a los diversos intereses de la comunidad educativa la oportunidad de presentar sus puntos de vista y de conformar coaliciones que apoyan políticas particulares. Algunos países utilizan varios enfoques diferentes.

La experiencia de Tanzania es de nuevo instructiva.⁵⁵ Tanto las políticas como los procesos de formulación de políticas reflejan tiempos de cambio, nuevas influencias y correlaciones de fuerza. Con un muy pequeño grupo de funcionarios educados para el momento de su independencia en 1961, Tanzania (Tanganyika), al igual que muchos otros países de África, buscó asesoramiento y asistencia externa para el establecimiento de prioridades y el desarrollo de planes concretos. Guiada por consultores contratados por el Banco Mundial, Tanzania decidió centrarse inicialmente en la educación post-primaria y adoptar un enfoque basado en la planificación de los recursos humanos. Con la publicación de la Educación para la Autosuficiencia

(Education for Self Reliance), la prioridad pasó a ser la educación primaria y la educación para adultos. Al principio, los principales asesores en materia de políticas educativas habían sido expertos externos. A finales de la década de 1960, las voces influyentes fueron la del presidente y la del único partido político de Tanzania.

A medida que la educación primaria se expandía, el descontento público y en especial las protestas de la clase media se centraron en el limitado acceso a la escolaridad secundaria. A principios de los ochenta, el Presidente Nyerere nombró una comisión nacional que recorrió el país para revisar las políticas educativas, escuchar testimonios, encargar estudios, ofrecer análisis, proyecciones y recomendaciones. Publicado y luego abruptamente retirado, el informe de dicha comisión inició un debate nacional que incluyó contenciosos intercambios sobre la introducción del pago de cuotas escolares en secundaria. En consecuencia, el proceso de formulación de políticas educativas se volvió a modificar. Mientras que en la década anterior el presidente y el partido habían sido los iniciadores de las nuevas políticas, para la década de 1980 el círculo de participantes en la elaboración de políticas se había ampliado.

A principios de los noventa, la situación cambió de nuevo. Se puso en marcha una nueva revisión nacional de la política educativa. Esta vez, la iniciativa recayó sobre el Ministerio de Educación y Cultura, y sus principales participantes no eran políticos, sino académicos que en gran medida dependían de la financiación externa.⁵⁶ Esta fue entonces otra manera de abordar la formulación de las políticas educativas, dirigida por una burocracia educativa con expertos en educación desempeñando un papel central. Se trató de una orientación bastante consistente con la tendencia general de los noventa que intentaba despolitizar los procesos inherentes a las políticas públicas. Esta orientación coincidió a su vez con un gran aumento de la participación del Banco Mundial en la investigación y la elaboración de políticas educativas en el Tercer Mundo, un papel particularmente evidente a principios de los noventa. Con el cambio de siglo, la formulación de políticas educativas en Tanzania parecía haber completado el ciclo, con un prominente rol del Banco Mundial y sus expertos, así como del Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy) que llegó a

convertirse en una cortina para los procesos de formulación de políticas en educación y otros sectores.

En pocas palabras, en los últimos años Tanzania experimentó con varios modelos diferentes de formulación de políticas: la dependencia de expertos contratados externamente, las iniciativas por parte del Presidente y su partido, la consulta gestionada por una inclusiva y claramente política comisión nacional, de nuevo el recurso a los expertos en educación, esta vez de Tanzania aunque en gran medida dependientes de la financiación externa.

Hay que tener en cuenta que a menudo los estudios sobre políticas educativas son frustrantemente estrechos. La mayor parte de los escritos sobre políticas públicas se centran en las declaraciones formales de las instituciones autorizadas. Desde que se asumió que la elaboración de políticas era una prerrogativa de aquellos que estaban en el poder, los investigadores han estudiado élites y documentos formales. Muy a menudo, este punto de vista entiende la formulación de políticas como una secuencia de actividades y un circuito de retroalimentación, que va de la visión a la formulación a la negociación a la especificación y proclama de políticas a la implementación a la evaluación. Esta comprensión de las políticas se ha generalizado y afirmado regularmente en África.

Sin embargo, las políticas se hacen tanto (a menudo bastante más) en la práctica como por medio de pronunciamientos. De hecho, es esencial no equiparar las políticas con declaraciones oficiales que pudieran tener poca o ninguna influencia sobre lo que ocurre en realidad. Consideremos, por ejemplo, las políticas sobre la lengua de instrucción. El Ministerio de Educación puede tener reglas formales, oficialmente registradas y públicamente anunciadas, que especifiquen que los instructores deben usar una lengua particular para enseñar ciertas materias. Supongamos, sin embargo, que un estudio in situ muestra que el 90% de los instructores utilizan otros idiomas para enseñar estas materias. Al ser interrogado, un director de escuela podría decir: “Nuestra política en esta escuela es usar la lengua que nuestros estudiantes entienden. Hacer lo contrario haría que las calificaciones de sus exámenes fueran aún peores”. Entonces, ¿cuál es la política? Desde un punto de vista, la política es lo que el ministerio promulgan, y lo que los maestros

hacen es una desviación de la política oficial. Desde otro punto de vista, la política real (es decir, las normas de trabajo que guían el comportamiento) es lo que los docentes hacen. Desde esta perspectiva, los documentos del ministerio son sólo eso: declaraciones oficiales que pueden o no ser implementadas y que ciertamente no determinan lo que las personas hacen de hecho.

Reconocer que las políticas son el resultado de las prácticas tanto como de los pronunciamientos oficiales, ayuda a identificar otras importantes influencias en la política educativa de África. La creciente dependencia de la financiación extranjera ha ampliado la participación directa tanto del Ministerio de Finanzas, que por lo general administra toda la ayuda externa, como de las agencias de financiación y asistencia técnica, cuyas agendas se han convertido en una guía y en una limitante para las iniciativas y las reformas educativas en África. Las condiciones explícitas vinculadas a la ayuda extranjera pueden incluir políticas o prioridades particulares. Incluso cuando no hay condiciones explícitas de este tipo y la ayuda extranjera es una porción muy pequeña del total del gasto nacional en educación, la influencia externa puede ser todavía decisiva. Consciente o inconscientemente, los encargados de la elaboración de políticas y de la toma de decisiones de África, dan forma a sus programas y proyectos y, por lo tanto, a sus políticas y prioridades, conforme a lo que parece tener una mayor probabilidad de asegurar la financiación extranjera. Tal como el Director de Planificación del Ministerio de Educación de Tanzania explicó, la planificación se ha convertido, de hecho, en un asunto de mercadeo.⁵⁷ Su tarea es menos un proceso de exploración de necesidades y el desarrollo de aquellas estrategias que pudieran satisfacerlas, que un esfuerzo por estudiar el mercado establecido por los posibles financistas. Luego, el planificador identifica las prioridades y los puntos de valor, utilizando ese conocimiento del mercado para diseñar, promocionar y vender proyectos y programas. Esta estrategia tal vez haya sido eficaz para hacer frente a una situación difícil. Sin embargo, ha afianzado el papel de los organismos de financiamiento en el establecimiento de políticas y prioridades nacionales en educación. También ha reforzado el estatus y la influencia de un determinado conjunto de actores dentro del país, no precisamente aquellos con la visión más clara o dinámica sobre la educación o aquellos con la más sólida base en materia de política nacional, sino

aquellos que han demostrado ser más eficaces en la obtención de la financiación extranjera.. De esta manera, la dependencia a la ayuda también se convierte en un vehículo para la internalización de políticas, prioridades y puntos de vista externamente establecidos dentro de los estatutos de la educación africana.

Educación y conflict

La mitad de los treinta y cinco países identificados en el Informe de Seguimiento Mundial de la UNESCO como países afectados por conflictos, donde el desempeño educativo es más bajo, se encuentran en África. Los conflictos interrumpen el proceso educativo, y el 42% de los niños no escolarizados se encuentran en países afectados por conflictos.⁵⁸ Además de las consecuencias negativas del conflicto para la educación, la desigual distribución de la educación y de otros servicios públicos pudiera también ser la causa fundamental del conflicto.⁵⁹ En algunos países, como Sierra Leona, los hombres jóvenes, reclutados por las fuerzas combatientes, atacaron y destruyeron deliberadamente las instituciones educativas que les habían fallado o de las que habían sido excluidos.⁶⁰

Detrás de las oscuras nubes de la educación y los conflictos, también ha habido innovación. Por ejemplo, en las escuelas rurales del movimiento de liberación de Namibia, constantemente bajo ataque, los instructores se volvieron diestros en el desarrollo de material elaborado por el docente y fomentaron el aprendizaje asistido y la enseñanza centrada en el alumno. Maestros de Sierra Leona refugiados en Guinea abrieron escuelas bajo árboles de mango. Los programas alternativos de educación primaria en Sierra Leona y Liberia, proporcionaron una contraída escolaridad primaria para aquellos jóvenes que habían quedado fuera de las escuelas durante la guerra.

Mientras que los países africanos continúen moviéndose dentro y fuera del conflicto, el progreso educativo se verá afectado y la educación universal seguirá siendo un objetivo difícil de alcanzar.

El contexto más amplio

La educación y el Estado

En África, como en otras partes, la educación y el Estado están íntimamente interconectados. El Estado en África ha pasado a desempeñar un papel importante en los procesos de acumulación y legitimación.⁶¹ A veces en nombre de una burguesía autóctona emergente y, a menudo, en un contexto donde el capital extranjero predomina en ausencia de capitalistas locales capaces de controlar la política económica nacional, el Estado en África asume la responsabilidad del fomento y la gestión de la acumulación y la reinversión de capital, esenciales tanto para el crecimiento económico y el desarrollo como para asegurar la tenencia del liderazgo nacional. En la práctica, a menudo se le exige a los Estados Africanos gestionar unas condiciones para la acumulación que son en gran medida designadas externamente (los programas de ajuste estructural son un ejemplo). Al hacerlo, los Estados africanos deben, al mismo tiempo, mantener su legitimidad. Como los estudiantes de los Estados capitalistas industrializados han subrayado, hay una tensión necesaria entre la legitimidad y la acumulación. (Para una mayor discusión, véase el capítulo 3 de este libro).

Dentro de una economía capitalista periférica con una autoridad política frágil, la acumulación requiere de una mano de obra relativamente débil, poco integrada y políticamente desorganizada. Un sistema capitalista liberal democrático requiere aún más: un Estado que pueda presentarse con éxito a sí mismo como un representante de la voluntad popular y no como un agente de la(s) clase(s) dominante(s). Las políticas de Estado procuran mantener una imagen universalista, por más que ésta amenace su capacidad para gestionar, incluso asistir, la acumulación. Cualquier escenario en el que se fomente la participación ciudadana y se permita la elección democrática, se convierte en un punto potencialmente vulnerable para el propio Estado y para el orden capitalista. Promover la legitimidad a través de la práctica democrática controlada—lo que sin duda ha venido ocurriendo en África—es un riesgo que amenaza el proceso de acumulación. Los campesinos empoderados pueden organizarse y exigir un mayor control sobre la organización de la producción y la distribución de la riqueza. Al mismo tiempo, facilitar la acumulación

restringiendo la participación –lo que también se ha venido produciendo en África– socavaba la legitimidad. La tensión entre estos dos puntos también se refleja en las demandas de los actores externos. Antes, para maximizar la extracción de la periferia se preferían líderes fuertes que supieran controlar la mano de obra y la disensión. Pero a medida que los regímenes autoritarios fueron objetados dentro de África, los líderes necesitaron de una legitimidad popular que les permitiera implementar duras medidas de ajuste estructural. Cada vez más, los proveedores de la ayuda insistieron en la democratización.

La acumulación es particularmente problemática para el liderazgo de los Estados capitalistas periféricos condicionados.⁶² Como lo previó Fanon, los intereses estructurales del liderazgo postcolonial de África, mantienen y refuerzan su dependencia.⁶³ No obstante la retórica de la descolonización, la agenda adoptada por la mayoría de los que asumieron el poder después de que los gobernantes europeos se fueran no era ni la transformación radical de la economía periférica ni la asunción de los riesgos necesarios para la innovación capitalista. Los frágiles Estados con sus inseguras élites no pudieron o estuvieron poco dispuestos a adoptar una visión a largo plazo acerca de lo que podía requerir el desarrollo nacional y estuvieron renuentes a hacer una inversión continua en un servicio público competente, disciplinado y responsable.⁶⁴ Una de las consecuencias fue una constelación de intereses y poderes con dificultades para crear las condiciones propicias para la acumulación y la inversión sostenida en el marco del desarrollo de una nueva producción y capacidad productiva. Otra consecuencia fue una administración por lo general insuficiente y no pocas veces corrupta. Para la educación, esta situación se hizo visible en el uso ineficaz de los limitados recursos. Los fondos eran mal administrados, tanto a nivel nacional como local, con poca rendición de cuentas y una supervisión poco fiable. La ineficiencia se hizo normal, esperada y tolerada.

Esta tensión entre la acumulación y la legitimidad se refleja regularmente en la política educativa, quizá la más controvertida de las políticas públicas. El establecimiento y la gestión de las condiciones para la acumulación favorecen a una educación instrumental, principalmente entendida como un conjunto de arreglos institucionales que se ocupan de la preparación de la futura fuerza de trabajo, lo que incluye el desarrollo tanto de

las competencias como de la disciplina de trabajo. Esta orientación refuerza la tendencia a vincular la escolaridad con las proyectadas necesidades de la mano de obra, hace énfasis en la adquisición de información, considera a los docentes como transmisores y a los estudiantes como receptores de conocimiento y se basó en gran medida en los exámenes y otros mecanismos de selección y exclusión. La opinión comúnmente aceptada de que los jóvenes africanos deben estar preparados para su papel en la economía global (es decir, que sus trabajos y las competencias que esos trabajos requieren son susceptibles de no ser definidas dentro del país, sino por distantes centros de poder económico y político) fortalece la orientación externa de esta visión instrumental de la educación. Según se argumenta, las escuelas deben preparar a los trabajadores que, por ejemplo, ensamblan automóviles, de un modo más eficiente que los trabajadores automotrices de cualquier otro lugar.

La legitimidad, en cambio, tiene sus raíces en la participación y el consentimiento popular. Más allá de la inauguración de nuevas escuelas,⁶⁵ mantener la legitimidad no sólo de los cargos públicos particulares sino también de los acuerdos que rigen de manera más general, requiere de la participación activa de un público informado que sea consciente del poder que ejerce y que esté dispuesto a usarlo. Desde esta perspectiva, la educación debe preocuparse por –y parecer que se preocupa por– alentar la participación, corregir la desigualdad, promover la movilidad social, y fomentar la cooperación y la resolución no violenta de conflictos. Esta orientación refuerza la tendencia a considerar a los estudiantes como pioneros activos, no como receptores pasivos.

En resumen, mientras lucha contra su propia fragilidad, el Estado adopta dos posturas diferentes y al mismo tiempo incompatibles con respecto al sistema educativo. Muy a menudo, su orientación es funcional y técnica. Periódicamente, sin embargo, sus expectativas sobre las escuelas son más liberales y transformadoras. Las configuraciones institucionales apropiadas para estas dos orientaciones, incluso sus organizaciones espaciales, también difieren. La arquitectura de las escuelas tipo fábricas tan comunes en todo el mundo –aulas con la autoridad docente al frente, separada por una zona intermedia de estudiantes ordenados por filas, y administraciones jerárquicas dentro de las escuelas y del sistema escolar– refleja el papel instrumental de

la educación. Aulas abierta, asientos dispuestos según el patrón de las actividades grupales, y responsabilidades de liderazgo compartidas, por lo general refleja una preferencia por la perspectiva liberal y transformadora.

Existen aquí dos tensiones relacionadas pero distintas. En una, la confrontación se da en el seno del sistema político en la medida en que el Estado trabaja para promover el desarrollo y el crecimiento económico y, al mismo tiempo, trabaja para establecer y reforzar su legitimidad. En la segunda, la confrontación se da en el sistema educativo, el cual se encarga de preparar a los estudiantes para el mundo del trabajo y, al mismo tiempo, busca nutrir el desarrollo potencial individual, la crítica intelectual y el bienestar social. Estas dos tensiones, cada cual con sus propias características, participantes, configuraciones institucionales y consecuencias, son interdependientes pero no idénticas. A pesar de que se cruzan con frecuencia y a menudo se refuerzan mutuamente, ninguna de ellas determina completamente a la otra.

Entendida como algo más amplio, la educación en África tiene un estatuto dual. Su principal tarea es reproducir el orden económico, político y social.⁶⁶ Las escuelas asumen la responsabilidad de desarrollar las competencias requeridas (formación), mediante la asignación de estudiantes a grupos de capacidades específicas (seguimiento). Las escuelas se convierten entonces en un mecanismo mediante el cual la sociedad selecciona a aquellos jóvenes que llegarán lejos en su educación y que conseguirán certificar sus logros. La internalización de la certificación es crucial. Para las escuelas que sirven a su rol reproductivo, los estudiantes que fracasan deben atribuir sus problemas a su propia falta de habilidad o aplicación, a circunstancias más allá de su control o, quizás, a la mala suerte. Lo que las escuelas deben evitar es la idea de que el seguimiento, el logro y la certificación, así como sus consecuencias para las subsecuentes oportunidades de vida, son un desenlace planificado y controlado por la escuela y la escolaridad. (Pensemos por un momento en los docentes cuyos estudiantes reciben todos una alta calificación. La suposición inmediata es que el docente está haciendo algo mal, ya que las clases en las que los docentes se comportan apropiadamente tienen tanto éxitos como fracasos). Las escuelas deben legitimar además de hacer seguimiento, seleccionar y certificar. Sus evaluaciones deben ser aceptadas como justas y

apropiadas y deben ser internalizadas. Cuando a los estudiantes no obtienen los puestos de trabajo que buscan, el énfasis en la escolaridad como preparación laboral sirve para que éstos dirijan sus frustraciones hacia las aparentes deficiencias de su educación en lugar de dirigirlas hacia el sistema económico y político que no ha creado los suficientes puestos de trabajo.

La reproducción del orden social, sin embargo, también requiere crítica e innovación. Para sobrevivir en el ambiente altamente competitivo del capitalismo, las economías nacionales deben contar con algunas personas que rechacen las viejas maneras de hacer las cosas, insistan en la búsqueda de mejores alternativas y estén dispuestos a correr con los riesgos asociados a la crítica y la innovación. Por lo tanto, las escuelas tienen un papel radical además de conservador. Deben fomentar y permitir que al menos un grupo de estudiantes hagan las preguntas difíciles, sean impacientes en las respuestas que reciben, y confíen en sus propios juicios al menos tanto como en las opiniones de sus maestros.

El sistema educativo carga con tareas contradictorias en la reproducción de la sociedad: preservar y proteger las características principales del orden social y, al mismo tiempo, desafiarlo y cambiarlo.⁶⁷ Por lo general, los sistemas educativos tratan de gestionar esta combinación mediante la separación —enfaticando el papel conservador en la mayoría de las escuelas para la mayoría de los estudiantes y fomentando la crítica en algunas escuelas, generalmente para los élite de estudiantes. En la práctica, esta separación es difícil de establecer y mantener. Cada orientación corroe a la otra. La crítica y la innovación poseen un ímpetu propio. Las escuelas se convierten en sitios para la rebelión, indirectamente (retiro, rechazo) y directamente (organización militante).

Durante las luchas nacionalistas y de liberación, la educación enfatizó en su papel crítico. Después de que el régimen de la minoría fuera desmantelado y emergiera el nuevo orden, la educación en África volvió a su estatuto conservador, más preocupado por la preservación del orden que por desafiar la comprensión común y forjar nuevos caminos. En las circunstancias del Estado periférico condicionado y dependiente de la legitimación, la acumulación se considera más importante que la redistribución.

Metas globales y evaluaciones

A lo largo de esta discusión hemos destacado la intersección de la dinámica externa e interna en la política y la práctica educativa en África. Dos corrientes educativas globales requieren una atención adicional.

La primera concierne a las conferencias internacionales de educación y a la elaboración de estructuras de gestión, monitoreo, y reporte a ellas asociadas. El mundo –cientos de gobiernos, organizaciones internacionales, agencias de financiación y asistencia técnica, organizaciones no gubernamentales y más– se reunió en 1990 y luego otra vez en 2000 para anunciar y reafirmar su compromiso con la educación para todos. Estos grandes eventos fueron precedidos y seguidos por muchas reuniones de menor escala, estudios y revisiones. Garantizar la educación, incluida su financiación, es ahora, según lo afirma el mundo, una responsabilidad global. Quizá.

Los Informes anuales de Seguimiento Global de la EPT han tenido claro que la educación, y ciertamente la educación de “buena calidad”, no va a ser universal en la fecha reprogramada para 2015, y que a pesar de la promesa de las agencias de financiamiento de otorgar los recursos adecuados, la ayuda que ha sido proporcionada es mucho menor que la ayuda que se necesita para cubrir los costos calculados. ¿Cómo, entonces, evaluar la extendida campaña de la EPT?⁶⁸

Claramente, la campaña ha centrado su atención en la educación, en su valor y, quizá, en algunos países, en su acelerado progreso hacia una educación primaria universal. Es probable que la campaña general de la EPT haya apoyado iniciativas específicas para, por ejemplo, promover la educación de las niñas. Es posible que, de hecho, la campaña haya generado recursos adicionales para la educación en los países pobres. Es posible que el gasto en las conferencias, secretarías internacionales y nacionales, reportes nacionales, seguimiento mundial y las actividades relacionadas, constituyan un costo razonable para los recursos educativos adicionales.

Al mismo tiempo, la campaña EPT ha reforzado y consolidado claramente la intervención externa y su continuado rol en la educación en África. Se han establecido y fortalecido las líneas externas de rendición de cuentas, quizá debilitando las que están dentro de los países. Como la difunta

Katarina Tomasevski señaló, cuando proveer educación es responsabilidad de todos, nadie es directamente responsable o legalmente imputable por el fracaso.⁶⁹ Cuando los ciudadanos presionan a sus gobiernos para más y mejor educación, los líderes pueden negar su responsabilidad, señalando la falta de entrega de la ayuda extranjera prometida. Para muchos países africanos, la campaña EPT también ha incrementado el endeudamiento y afianzado y reforzado la dependencia a la ayuda. Con excepciones ocasionales, la campaña EPT refuerza la afirmación de que los extranjeros son los protectores más eficaces de los pobres y desfavorecidos de África y que los gobiernos africanos son más a menudo el problema que la solución.

Aún más problemático para el largo plazo es el cambio de enfoque de la responsabilidad nacional al apoyo externo. La campaña EPT ha oscurecido, diferido, y probablemente obstruido la discusión en torno a las desventajas de entregar tanto control sobre la educación –ampliamente entendida como fundamental para el desarrollo de África– a entidades extranjeras, así como el debate político acerca de cómo los ingresos podrían ser generados dentro del país para diseñar y administrar el sistema educativo. Expuesto de manera brusca, el mundo ha establecido una agenda y una estrategia educativa que tiene beneficios inmediatos y significativos costos potenciales para África.

La segunda corriente se relaciona con la creciente importancia de las evaluaciones de los logros educativos transnacionales. Las iniciativas internacionales paralelas, en su mayoría centradas en temas específicos, tienen la intención de establecer y validar estándares universales que permitan comparar la medición de logros de, por ejemplo, los estudiantes de matemáticas del 4to grado del país A con los logros de los estudiantes del 4to grado de los países B, C, D, y E.⁷⁰ Especialmente porque son comparativos, los resultados reflejados se convierten en una señal de progreso ampliamente discutida. Los sudafricanos, avergonzados de que según Consorcio para el Monitoreo de Calidad Educativa Sur y Este Africana (SACMEQ, por sus siglas en inglés) sus resultados son más débiles que los de sus vecinos, países mucho más pequeños y mucho más pobres, denuncian las deficiencias de su sistema educativo y vociferan sus remedios recomendados.

Los programas de evaluación educativa son, por supuesto, importantes, y las pruebas transnacionales pueden reforzar la importancia general del

seguimiento así como evaluar y señalar problemas específicos. Al mismo tiempo, éstos asumen un concepto de aprendizaje que privilegia lo que se considera el contenido universal de conocimientos y capacidades y devalúa la comprensión del conocimiento como algo fundamentalmente local, contingente, contextual y culturalmente determinado. En ausencia de un único sistema de educación global con objetivos, medidas y estándares acordados, es probable que una efectiva comparación transnacional sea inalcanzable, ya que el significado y el aprendizaje son siempre contextuales. Incluso si no fuera así, su validez para África seguirá siendo sospechosa en tanto que no haya una participación mucho más profunda de África en la concepción, desarrollo y gestión de las evaluaciones.

Las pruebas transnacionales son mejor entendidas como una estrategia diseñada para impulsar, recompensar y localizar dentro de África nociones de conocimiento y competencias establecidas externamente, determinar cuál es el conocimiento que importa, cómo este conocimiento puede ser adquirido, y cómo el sistema educativo puede ser impulsado y recompensado para que adopte e implemente unos objetivos de aprendizaje y unos enfoques pedagógicos determinados. Cuando a los estudiantes africanos les va mal en las comparaciones internacionales, la respuesta común es adoptar el plan de estudios y la pedagogía de aquellos países cuyos estudiantes obtuvieron altos puntajes. Cuando, ocasionalmente, los estudiantes africanos obtienen altos puntajes, la respuesta común es no aprender de los educadores africanos sino más bien preguntarse cómo se produjo tal excepción.

Su atractivo es cegador. Tanto la EPT como las pruebas transnacionales son vehículos poderosos y generalmente inadvertidos a través de los cuales los países africanos adoptan voluntariamente tendencias globalizadoras que minan las iniciativas y la autonomía africana.

Desde la educación como transformación social a la educación como (y para la) producción

Los países africanos alcanzaron la independencia con grandes aspiraciones y expectativas. Para los capitalistas y los socialistas por igual, la educación albergaba la promesa del desarrollo nacional, el progreso comunitario y la movilidad social individual. En casi todas partes las escuelas se multiplicaron y aumentaron las matrículas. Los centros comunitarios, la radio,

la televisión y los periódicos locales fueron empleados para hacer que los estudiantes de mayor edad participaran en la marcha hacia la educación para todos.

La educación post-colonial en África ha enfrentado dos grandes obstáculos, uno conceptual y político, otro financiero.

La educación colonial fue utilizada para estructurar funciones económicas, políticas y sociales, para segregar y subordinar. Central para mantener el dominio colonial (en Sudáfrica de manera minoritaria) y organizar y gestionar una sociedad marcadamente diferenciada, la educación fue al mismo tiempo una válvula de escape para una élite selecta.⁷¹ Pocos africanos llegaron a la escuela, y los que lo hicieron se encontraron con programas enfocados en la alfabetización básica, en la aritmética y en otras competencias consideradas necesarias para administrar la colonia. Entre ellos, un pequeño grupo tuvo acceso a una educación más avanzada que proporcionaba el personal administrativo, los docentes, las enfermeras, e incluso algunos médicos y abogados que el sistema requería. A lo largo del continente, de estas élites salieron tanto funcionarios de menor nivel y administradores del régimen colonial minoritario, como líderes activistas que se opusieron militantemente a él. Periódicamente la educación se convirtió en una estrategia de movilización, centrada en el aumento de la conciencia política y en permitir que los grupos desfavorecidos tomaran la iniciativa. De manera que la educación fue a la vez un poderoso sistema de control y un terreno marcadamente combativo y, en muchos países, un motivador tanto como una base organizativa para el nacionalismo anticolonial.

Esta tensión –educación para la liberación y la transformación social versus una educación cuyas principales funciones son la diferenciación, la formación de la élite y el control social– ha persistido en la era postcolonial. Cuando la educación se ocupa principalmente de sus funciones estructurales, es la experiencia escolar lo que importa, no el aprendizaje. Cuando la escolaridad eclipsa al aprendizaje, la educación se ocupa más de la preservación y la reproducción que de la innovación y la transformación. Las escuelas son los marcadores de la modernidad, las puertas de entrada a futuros deseados y los frutos de la derrota del viejo orden. Con una larga historia de atención a las evaluaciones y certificaciones, en general, el sistema educativo

y sus funcionarios se encuentran más cómodos tratando con la educación que con el aprendizaje. El momento de la educación como política da paso a la educación como gerencia.

La educación estuvo en el centro de la lucha por la liberación. Parecía claro que su tarea era la transformación social. En muy poco tiempo, sin embargo, el compromiso con la rápida expansión del acceso, la inclinación –apoyada por financistas externos– a considerar la educación como una terea técnica que giraba en torno a declaraciones políticas, planes detallados y estrategias de implementación, y las confrontaciones entre líderes inseguros y estudiantes y docentes descontentos, se combinaron para cambiar el enfoque del aprendizaje y la liberación a la escolaridad y los exámenes y, de manera más general, a la educación como preparación para el mundo del trabajo. Con una velocidad sorprendente, una vez más la carta conservadora de la educación se volvió fundamental.

Al mismo tiempo, los recursos eran inadecuados en todas partes. En muchos países, las tasas de expansión de la educación no pudieron sostenerse. Las deterioradas instalaciones y los desgastados libros no fueron reemplazados, las bibliotecas y los laboratorios estaban vacíos, las tasas brutas de matriculación se estancaron o disminuyeron y las universidades no pudieron mantener ni las bibliotecas ni las investigaciones de laboratorio. Las mediciones de calidad educativa, eficiencia escolar y satisfacción de docentes y alumnos, mostraron una aflicción similar. Lejos de ser un motor para la transformación social, los sistemas educativos en África se encontraron con una dificultad cada vez mayor a la hora de proveer incluso la educación básica. Algunos experimentos creativos continuaron, pero en general las innovaciones prometedoras fueron localizadas y rara vez sostenidas en el tiempo.

A medida que enfrentaban esta crisis educativa, cuyas raíces se hallaban en la pobreza, en la división internacional del trabajo, en los frágiles Estados dependientes, en el deterioro de los servicios públicos y en un liderazgo más preocupado por una escolarización diseñada en función de las capacidades que en el aprendizaje para el desarrollo, los países africanos se volvieron cada vez más hacia el financiamiento extranjero. Se asumió que la innovación y la reforma, y en algunos países incluso los libros de textos y los pupitres,

requerían del apoyo externo. Junto con el financiamiento extranjero llegaron ideas, valores, consejos y directrices sobre cómo los sistemas educativos debían ser gestionados y dirigidos. Aunque los recursos externos fueran a menudo una parte muy pequeña del gasto total en educación, su influencia directa e indirecta sobre los programas y las políticas ha sido y es sustancial. Una amplia gama de enfoques para el establecimiento de las políticas educativas dejó una huella claramente visible en las agendas y prioridades educativas de todo el continente. Más recientemente, la educación en algunos países se ha vuelto aún más directamente dependiente de los recursos externos, lo que a su vez aumenta la influencia. Como las agencias externas realizan investigaciones además de proporcionar consejos sobre el desarrollo, sus puntos de vista acerca de la escolaridad y la ciencia determinan los enfoques, las metodologías y las misiones de las universidades y, de un modo más general, de la empresa científica. En toda África, al no encontrar apoyo local, los investigadores de la educación se convierten en consultores contratados. Al hacerlo, esas maneras importadas de entender la investigación –desde la elaboración de preguntas para la recopilación de datos hasta las estrategias interpretativas– se internalizan e institucionalizan, ya no como importaciones extranjeras, sino como rutinas cotidianas aparentemente nada excepcionales de las universidades, los institutos de investigación y, de hecho, del discurso informado.

Vemos aquí una convergencia internacional en varios niveles. Cada vez más, se asume que la especificación de la calidad educativa es universal y no nacional, cultural o propia de una determinada situación. De manera similar, nociones como ‘escuelas eficaces’, ‘buena gestión escolar’ y ‘participación comunitaria’, son tratadas también como universales.

Lejos de aquella globalización de la era del conocimiento que se esperaba que fuera democratizadora y desarrolladora, esta globalización es una forma de integración de las políticas económicas africanas al sistema mundial en unos términos establecidos en gran parte por entidades externas a África. Claramente la integración internacional de bienes, la tecnología, la mano de obra y el capital, tienen una larga y enérgica historia. A lo largo de este período los controladores del capital han sido unos poderosos responsables de la toma de decisiones, determinando con frecuencia el comportamiento

estatal. Las nuevas tecnologías hacen posible la transmisión instantánea de un extremo al otro del mundo y permiten que los investigadores en África consulten las mismas bases de datos que los investigadores de, por ejemplo, Suecia, Japón o los Estados Unidos.⁷² Sin embargo, el movimiento de la mano de obra sigue siendo fuertemente controlado y restringido por normas establecidas a nivel nacional. El régimen colonial era, entre otras cosas, una estrategia general para integrar a África a la política económica global en unos términos en gran medida establecidos por Europa. Formalmente gestionados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el ajuste estructural y el proceso estratégico de la reducción de la pobreza juegan un papel similar. Las estrategias para la reducción de la deuda se han convertido en la vía rápida hacia una dependencia planificada.

En un contexto de persistente pobreza, dependencia a la ayuda, deuda creciente, y poderosas presiones tanto internas como externas para adoptar una comprensión particular del desarrollo, los gobiernos africanos han sido proclives a subrayar la acumulación por sobre la legitimación. Del mismo modo, aunque persisten focos de innovación y de reforma radical, las trayectorias de las políticas y las prácticas educativas en África han estado, por lo general, orientadas a descartar y devaluar el papel de la educación en la transformación económica y social en favor del papel de la educación en la preservación de determinadas pautas de organización económica, social y política. En la práctica, el carácter productivista y conservador de la educación contribuye a afianzar aún más el condicionamiento y la dependencia de África. Dentro de África, la consecuencia es la aquiescencia (vista incluso como necesaria) de desigualdades sociales fundamentales y de las políticas que las reproducen.

En consonancia con este papel conservador de la educación, la atención se ha centrado cada vez más en la eficiencia, la calidad y la mejora de la escuela, siguiendo a menudo unos modelos basados en enfoques y experiencias de otros lugares. Irónicamente, muchas de las estrategias destinadas a lograr la educación para todos, la traducen en la práctica en un sueño lejano. A pesar de la retórica de la liberación y el empoderamiento, la opinión generalizada es que la educación debe permitir a África ir más rápido para intentar ponerse al día con aquellos que están a la cabeza, en lugar de forjar

nuevos caminos y transformar la economía internacional y el papel de África dentro de ella. Al luchar por ponernos al día permitimos que aquellos que supuestamente están por delante determinen siempre hacia dónde van y hacia dónde vamos todos los demás.

Notas

- 1 Citado en William Edgett Smith, *We Must Run While They Walk; a Portrait of Africa's Julius Nyerere* (New York: Random House, 1972), 284. Aunque Smith vincula el comentario de Nyerere de ponerse al día con el “mundo moderno”, una lectura más completa de la intención de Nyerere, incluyendo muchas otras citas de este libro, deja claro que para Nyerere, el cierre de la brecha requiere marcar el ritmo. Ver Thandika Mkandawire, “Running While Others Walk: Knowledge and the Challenge of Africa's Development”, *Africa Development* XXXVI, 2 (2011): 1–36.
- 2 Henry M. Levin, “Learning From School Reform”, en *Partnership and Change: Toward School Development*, eds. John Chi-Kin Lee, Leslie Nai-kwai Lo, y Allan Walker (Hong Kong: Chinese University Press, 2004), 31–51, y “Pedagogical Challenges for Educational Futures in Industrializing Countries”, *Comparative Education Review* 45, 4 (2001): 537–60. La manifestación institucional de este enfoque es el Proyecto Acelerado de Escuelas.
- 3 Como veremos más adelante, más allá de la mistificación y el exotismo asociado con el “continente negro”, la terminología comúnmente empleada estructura regularmente la discusión de maneras que no son inmediatamente evidentes, ni siquiera para los lectores cuidadosos o para aquellos que participan activamente en los debates políticos. La especificación de qué es “África” es un instructivo caso de este punto. Casi todos los documentos del Banco Mundial sobre África, así como muchos otros, incluyen una nota que indica: “La mayor parte de la discusión y todas las estadísticas sobre África en este estudio, se refieren a tan sólo treinta y nueve países al sur del Sahara, por lo cual los términos África y África subsahariana se utiliza indistintamente” (este ejemplo es del Banco Mundial, *Education in Sub-Saharan Africa* [Washington: Banco Mundial, 1988], viii). Es decir, “África” no es el África determinada geográficamente –los países dentro del continente africano y sus islas adyacentes– o por los propios Estados africanos –miembros de la Unión Africana– sino más bien un subconjunto de esos Estados agrupados para reflejar los intereses de la política

exterior y las categorías del Banco Mundial, los Estados Unidos, y otros países del Atlántico Norte. Desafortunadamente, no hay ninguna solución sencilla a este dilema. Muchos de los datos más fácilmente disponibles sobre la educación en África provienen de publicaciones de esas organizaciones y, hasta la fecha, nadie ha revisado sistemáticamente los datos para incluir el norte de África o reorganizar otros datos que sí incluyen el norte de África para que sean directamente comparables. En esta discusión, aparte de las excepciones señaladas explícitamente, nuestros comentarios se refieren en general a todo el continente.

- 4 Aquí nos ocupamos principalmente en la educación formal a través de la escuela secundaria. Aunque según proceda nos ocuparemos de la educación post-secundaria, a distancia y vocacional, éstas no son nuestro principal enfoque aquí. Es útil tener en cuenta que después de un período de apoyo muy reducido, la educación superior está recibiendo atención renovada y fondos. En algunos países, la privatización está avanzando rápidamente en ese nivel.
- 5 World Bank, *Priorities and Strategies for Education* (Washington, D.C.: World Bank, 1995), 14.
- 6 Para una discusión más completa sobre estas concepciones de la educación, ver Joel Samoff, "Institucionalizar la Influencia Internacional", Capítulo 2 de este volumen.
- 7 Julius K. Nyerere, "Africa: The Current Situation", *African Philosophy* 11, no. 1 (Junio 1998): 8.
- 8 Las comparaciones históricas son especialmente problemáticas. Las principales fuentes de datos, por ejemplo, el Instituto de Estadística de la UNESCO y el Banco Mundial, revisan regularmente los datos para determinados años. Aunque esto puede mejorar la precisión, también hace que sus propios informes anuales no sean fácilmente comparables. Estas fuentes autorizadas también señalan que a partir de las categorías y las clasificaciones revisadas en 2000, los datos anteriores y posteriores a 1999 no pueden compararse con facilidad. Dado que estamos interesados en las tendencias a largo plazo, se incluyen una serie de datos que pueden no ser comparables en detalle pero que permiten caracterizar la dirección del cambio.

- 9 Joel Samoff, "The Facade of Precision in Education data and Statistics: A Troubling Example from Tanzania", *Journal of Modern African Studies* 29, no. 4 (Diciembre, 1991): 669–89.
- 10 Dado que el ingreso tardío y la repetición aumenta la tasa bruta de matrícula (los alumnos de primaria pueden ser de 7 a 20 años de edad, en lugar de 7 a 14), la tasa bruta de matriculación exagera un poco el porcentaje actual de la matrícula.
- 11 The country is Tanzania. UNESCO, *United Republic of Tanzania: Education in Tanzania*, vol. 1, Overview (Paris: Autor, 1989), 15.
- 12 Entre las agencias de financiamiento, el Banco Mundial era a menudo muy crítico en las asignaciones a la educación superior. Para una mayor exploración del rol del Banco Mundial en esta área, ver Joel Samoff y Bidemi Carrol, *From Manpower Planning to the Knowledge Era: World Bank Policies on Higher Education in Africa* (Paris: UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge, 2004) (<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001347/134782eo.pdf>). A menos que se indique lo contrario, las URL citadas en este capítulo eran accesibles en el 13.06.2012.
- 13 UNESCO Institute of Statistics (EdStats), www1.worldbank.org/edstats.
- 14 Inter-Agency Commission, *World Conference on Education for All* (UNDP, UNESCO, UNICEF, World Bank), *Final Report, World Conference on Education for All: Meeting Basic Learning Needs* (New York: UNICEF, 1990).
- 15 Como organismo coordinador, la UNESCO publicó los principales documentos preparatorios y de seguimiento, incluyendo UNESCO, *Education for All 2000 Assessment: Global Synthesis* (Paris: UNESCO, 2000), UNESCO, *Education for All 2000 Assessment: Statistical Document* (Paris: UNESCO, 2000), y UNESCO, *Education for All 2000 Assessment: Thematic Studies—Executive Summaries* (Paris: UNESCO, 2000). Desde el 2002 los informes de seguimiento mundial de la Educación Para Todos han puesto de relieve los avances y problemas. Para los documentos básicos, informes de países, los procedimientos de seguimiento, reuniones y más, ver el sitio web del Foro de Educación Mundial, http://www.unesco.org/education/efa/wef_2000/ y el sitio web de la EPT [http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda /educa-](http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/educa-)

- tion-for-all/. Los Informes de Evaluación Global Anual de la EFA (EPT en Español) están en: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/>.
- 16 World Education Forum, *The Dakar Framework for Action* (Paris: UNESCO, 2000).
 - 17 Rosa María Torres ofrece una perspectiva profunda y crítica sobre las conferencias de 1990 y 2000: *One Decade of Education for All: The Challenge Ahead* (Buenos Aires: IIEP/UNESCO, 2000), y “What Happened at the World Education Forum?” (Buenos Aires: 2000).
 - 18 Education Policy y Data Center. *Educating the World’s Children: Patterns of Growth and Inequality* (Washington, D.C.: Education Policy and Data Center, 2005).
 - 19 Disponible en: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/>.
 - 20 UNESCO, *The Hidden Crisis: Armed Conflict and Education. Education for All Global Monitoring Report 2011* (Paris: UNESCO, 2011), 24.
 - 21 UNESCO, *The Hidden Crisis: Armed Conflict and Education. Education for All Global Monitoring Report 2011. Regional overview: Sub-Saharan Africa* (Paris: UNESCO, 2011), 1.
 - 22 La Asociación para el Desarrollo de la Educación en África (ADEA) resumió las innovaciones y las reformas educativas en *What Works and What’s New in Education: Africa Speaks! Report from a Prospective, Stocktaking Review of Education in Africa* (Paris: Association for the Development of Education in Africa, 2001).
 - 23 Julius K. Nyerere, *Education for Self-Reliance* (Dar es Salaam: TANU, 1967); reprinted in Julius K. Nyerere, *Freedom and Socialism/Uhuru na Ujamaa* (Dar es Salaam: Oxford University Press, 1968), 267–90.
 - 24 Ingemar Gustafsson, *Integration between Education and Work at Primary and Post-Primary Level—the Case of Botswana* (Stockholm: University of Stockholm, Institute of

International Education, 1985). Para un esfuerzo paralelo en Zimbabue, ver Ingemar Gustafsson, Zimbabwe Foundation for Education with Production, ZIMFEP. A Follow-Up Study (Stockholm: Swedish International Development Authority, 1985).

- 25 Joel Samoff, Martial Dembélé, y E. Molapi Sebatane, “Going to Scale”: Nurturing the Local Roots of Education Innovation in Africa (Bristol: EdQual: Research Programme Consortium on Implementing Education Quality in Low Income Countries, EdQual Working Paper, No. 8.2011) (http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/ImpQuality_RPC/edqualwp28.pdf).
- 26 Como hemos señalado, los cambios en las categorizaciones de las principales fuentes de datos impidieron las comparaciones a un plazo más largo. Nuestra lectura de la evidencia disponible sugiere que con una depresión en la década de 1980 y principios de 1990, el porcentaje de asignación a lo largo del África subsahariana ha sido generalmente constante por cuatro décadas.
- 27 World Education Forum, The Dakar Framework for Action, 9.
- 28 UNESCO, Education for All: Is the World on Track? (Paris: UNESCO, 2002) 23 and capítulo 5. chapter 5. Para la brecha de financiamiento anual entre 2009 y 2015 estimada en \$16 billones, y los flujos de ayuda recientes, UNESCO. Reaching the Marginalized. EFA Global Monitoring Report 2010 (Paris: UNESCO, 2010). (<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606E.pdf>).
- 29 Por desgracia, más allá de los Informes de Seguimiento Globales de la EPT, se han realizado pocos estudios sistemáticos sobre el volumen de ayuda a la educación en África y su impacto en la dirección de los flujos de capital. Para Sudáfrica, en 1993, la ayuda externa se calculaba en menos del 1.5 por ciento del gasto total en educación. Ver Baudouin Duvieux-sart y Joel Samoff, Donor Cooperation and Coordination in Education in South Africa (Paris: UNESCO, Division for Policy and Sector Analysis, 1994). Como señalamos más adelante, en algunos países la situación ha cambiado drásticamente, con la ayuda externa soportando una parte importante de los gastos en educación, en especial porque los organismos financieros han proporcionado subvenciones presupuestarias directas.

- 30 Dambisa Moyo, “Why Foreign Aid is Hurting Africa”, Wall Street Journal (21 Marzo 2009) (<http://online.wsj.com/article/SB123758895999200083.html> [2012.07.31]). Para Etiopía “más del 90% y menos del 70%” en Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania, Ruanda, Sierra Leona y Somalia. Si bien creemos que el reporte de Moyo refleja altos personajes, incluso reduciéndolo a la mitad es una dramática evidencia del papel de la ayuda externa.
- 31 International Monetary Fund, Republic of Mozambique: First Review Under the Policy Support Instrument (Washington, D.C.: IMF, Enero 2008), IMF Country Report (08/15), 7.
- 32 Uliane Appolinario, Breaking the Aid Trap: Between Aid Dependency, Governance, and Institutions in Mozambique (Disertación, Universidad de Génova, 2010), 10.
- 33 Para mas detalles: www.worldbank.org/hipc/ y www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm (Heavily Indebted Poor Countries Initiative, HIPC); <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0>, contenido MDK:20278663~menuPK:617564~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html/ (Fast Track Initiative, FTI, posteriormente, Global Partnership for Education, GPE).
- 34 Para información general, directrices, documentos e informes de progreso: www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp.
- 35 World Declaration on Education for All (Jomtien, Thailand, March 1990), Article 4. ([Paris: UNESCO] http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_E.PDF).
- 36 World Education Forum, The Dakar Framework for Action (Dakar: WEF/ UNESCO,2000) <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147e.pdf>).
- 37 World Bank, Learning for All: Investing in People’s Knowledge and Skills to Promote Development. World Bank Education Strategy 2020 (Washington: World Bank, 2011). Para un análisis sobre la falta de atención en el aprendizaje, ver Joel Samoff, “More of the Same Will Not Do: Learning Without Learning in the World Bank’s 2020 Education Strategy”, en *The World Bank and Education: Critiques and Alternatives*, eds. Steven J. Klees, Joel Samoff, y Nelly P. Stromquist (Rotterdam: Sense Publishers, 2012), 109–21.

- 38 Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed* (New York: Herder and Herder, 1970).
- 39 Joel Samoff, “Research Shows That . . . : Creating the Knowledge Environment for Learning for All”, en *The World Bank and Education*, 143–57.
- 40 Nótese que el tratamiento de la igualdad y la equidad como sinónimos confunde los problemas en muchas de las principales críticas del Banco Mundial sobre la Educación así como en sus declaraciones políticas, además de otros documentos que toman la presentación del Banco Mundial como punto de partida. Entre otros ejemplos de esta persistente confusión está: Banco Mundial, *Priorities and Strategies for Education* y Banco Mundial, *Learning for All*.
- 41 En la práctica, esto ha significado un foco sobre los obstáculos que enfrentaban las niñas en muchos países africanos.
- 42 El índice de paridad entre los géneros es la proporción de matrícula de las niñas en la educación primaria, secundaria o terciaria. Banco Mundial, *Estadísticas de la Educación (EdStats)* base de datos Online, <http://databank.worldbank.org>.
- 43 UNESCO Institute of Statistics, *Online Database*, www.uis.unesco.org.
- 44 Adhiambo Odaga y Ward Heneveld, *Girls and Schools in Sub-Saharan Africa: From Analysis to Action* (Washington, D.C.: World Bank, 1995), 14.
- 45 UNESCO. *Gender and Education for All: The Leap to Equality. EFA Global Monitoring Report 2003/4. Regional Overview: Sub-Saharan Africa* (Paris: UNESCO, 2003), 1–2.
- 46 Marianne Bloch, Josephine A. Beoku-Betts, y B. Robert Tabachnick, *Women and Education in Sub-Saharan Africa: Power, Opportunities, and Constraints* (Boulder: Lynne Rienner, 1998); ver el Capítulo 7 de este libro (Stromquist).
- 47 Ver Joel Samoff, con N'Dri Thérèse Assié-Lumumba, *Analyses, Agendas, and Priorities in African Education: A Review of Externally Initiated, Commissioned, and Supported Studies of Education in Africa, 1990–1994* (Paris: UNESCO, 1996).

- 48 Para una visión panorámica comparativa de los enfoques de género y la educación, ver Elaine Unterhalter, “Fragmented Frameworks? Researching Women, Gender, Education, and Development”, en *Beyond Access: Transforming Policy and Practice for Gender Equality in Education*, eds. Sheila Aikman y Elaine Unterhalter (Oxford: Oxfam, 2005), 14–35 (http://www.ungei.org/resources/files/oxfam_BA_17.pdf#page=21), y Christine Heward, “Introduction: The New Discourses of Gender, Education and Development”, en *Gender, Education, and Development: Beyond Access to Empowerment*, Christine Heward y Sheila S. Bunwaree (London, New York: Zed Books; St. Martin’s Press, 1999), 1–14.
- 49 Marlaine Lockheed et al., *The Quality of Primary Education in Developing Countries* (Washington, D.C.: World Bank, 1989), 1.
- 50 Joel Samoff, “Decentralization: The Politics of Interventionism”, *Development and Change* 21, no. 3 (July 1990): 513–30.
- 51 Por ejemplo: James Tooley y Pauline Dixon, *Private Education Is Good for the Poor: A Study of Private Schools Serving the Poor in Low-Income Countries* (Washington, D.C.: Cato Institute, 2005).
- 52 Los modelos internacionales son BRAC en Bangladesh, Lok Jumbish en la India, y Escuela Nueva en Colombia. A pesar de sus éxitos nacionales y sus reconocimiento internacionales, estos modelos no han estimulado o alentado iniciativas educativas similares en África, salvo por algunos programas de apoyo BRAC en varios países africanos.
- 53 Nos basamos aquí en las discusiones críticas sobre educación y pertinencia de dos importantes declaraciones políticas de Namibia, *Toward Education for All* (Windhoek: Ministry of Education and Culture, 1993), y *Investing in People, Developing a Country: Higher Education for Development in Namibia* (Windhoek: Ministry of Higher Education, Vocational Training, Science, and Technology, 1998).
- 54 Para estudio de caso sobre la formulación de políticas educativas en África, ver David R. Evans, ed., *Education Policy Formation in Africa: A Comparative Study of Five Countries* (Washington, D.C.: USAID, 1994), y *Association for the Development of African Edu-*

cation, *Formulating Education Policy: Lessons and Experiences from sub-Saharan Africa* (Paris: Association for the Development of African Education, 1996).

- 55 Nos basamos aquí en Joel Samoff, “Education Policy Formation in Tanzania: Self-Reliance and Dependence,” en *Education Policy Formation in Africa: A Comparative Study of Five Countries*, ed. David R. Evans (Washington, D.C.: USAID, 1994), 85–126.
- 56 Téngase en cuenta que políticos no es aquí un término peyorativo, sino que simplemente refiere a las personas que ocupan cargos políticos o cuyas preocupaciones y actividades giran en torno a la expresión, confrontación, integración y mediación de intereses políticos. Tampoco asumimos que la política educativa deba ser establecida por educadores profesionales, o que las decisiones guiadas principalmente por las conclusiones de los investigadores en educación producirán necesariamente una mejor política.
- 57 Joel Samoff, con Suleman Sumra, “From Planning to Marketing: Making Education and Training Policy in Tanzania”, en *Coping with Crisis: Austerity, Adjustment, and Human Resources*, ed. Joel Samoff (London: Cassell, 1994).
- 58 UNESCO, *The Hidden Crisis: Armed Conflict and Education. Education for All Global Monitoring Report 2011* (Paris: UNESCO, 2011), 24.
- 59 Sierra Leona. Truth and Reconciliation Commission. *Witness to the Truth: Report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission* (Accra: Graphics Packaging Ltd., 2004), vol. 5.
- 60 Brendan O’Malley, *Education Under Attack 2007* (Paris: UNESCO 2007) y *Education Under Attack 2010* (Paris: UNESCO, 2010).
- 61 Dado que una extensa discusión de la situación en África va más allá del alcance de este capítulo, limitamos nuestra atención a la tensión entre la acumulación y legitimación y sus implicaciones para la educación. Para un desarrollo más completo de estos y otros temas, ver Martin Carnoy y Joel Samoff, *Education and Social Transition in the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1990), en especial la parte 1, y Martin Carnoy, “Education and the State: From Adam Smith to Perestroika”, en *Emergent Issues in Education: Com-*

- parative Perspectives, ed. Robert F. Arnove, Philip G. Altbach, y Gail P. Kelly (Albany: State University of New York Press, 1992).
- 62 Martin Carnoy, “Education and the Transition State”, en *Education and Social Transition*, ed. Carnoy y Samoff (Princeton: Princeton University Press, 1990).
- 63 Frantz Fanon, “The Pitfalls of National Consciousness”, en *The Wretched of the Earth* (New York: Grove, 1963).
- 64 El Banco Mundial y otras agencias externas han prestada cada vez mayor atención a los problemas de gobernanza y administración, aunque por lo general sin abordar las raíces estructurales de la ineficiencia administrativa y la falta de transparencia y la rendición de cuentas. “The principal purpose of the World Bank Group’s engagement on governance and anticorruption is to support poverty reduction” (World Bank, *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption* [World Bank Governance and Anticorruption Strategy, March 2007], i. <http://siteresources.worldbank.org/EXT-GOVANTICORR/Resources/3035863-1281627136986/GACStrategyPaper.pdf>).
- 65 Hans Weiler explora lo que él denomina legitimación compensatoria en “Education and Power: The Politics of Educational Decentralization in Comparative Perspective,” *Educational Policy* 3, 1 (1989): 31–43.
- 66 Samuel Bowles y Herbert Gintis han desarrollado y perfeccionado la noción de correspondencia entre escuela y sociedad. Ver “Education as a Site of Contradictions in the Reproduction of the Capital-Labor Relationship: Second Thoughts on the ‘Correspondence Principle’”, *Economic and Industrial Democracy* 2 (1981): 223–42.
- 67 Carnoy y Levin caracterizaran esta tensión entre la educación como una fuerza democratizadora (movilidad social, educación pública como una experiencia igualadora, instrucción en el ideal democrático) y la educación como un mecanismo para la reproducción capitalista de las desigualdades (división de clase, raza o género de la mano de obra, acceso desigual a los conocimientos): Martin Carnoy y Henry M. Levin, *Schooling and Work in the Democratic State* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1985).

- 68 Utilizamos “campana EFA (EPT en español)” para referirnos al fenómeno general de las metas y conferencias, incluidos los objetivos específicos de la EPT y de las conferencias, los mecanismos de financiamiento asociados (Fast Track Initiative/Global Partnership for Education), y los correspondientes Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.
- 69 En 1999–2004 Katarina Tomasevski estaba en las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social, la Comisión de los Derechos Humanos, Relator Especial sobre el Derecho a la Educación. El Proyecto de Derechos a la Educación, proporciona enlaces a sus informes (<http://www.right-to-education.org/node/417>).
- 70 Entre los más destacados programas de evaluación transnacional se encuentran: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), Monitoring Learning Achievement (MLA [UNESCO]); Programme d'Analyse des Systèmes Éducatifs de la CONFEMEN (PASEC); Progress in International Reading Literacy Skills (PIRLS); Programme for International Student Assessment (PISA); y Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS). Una iniciativa regional de África es Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality (SACMEQ).
- 71 Para Sudáfrica la transición de 1994 de un gobierno de la minoría a un gobierno de la mayoría, ocurrió tres décadas después de que la mayoría de los países africanos. Para la evolución de la educación en Sudáfrica, ver Peter Kallaway, ed., *Apartheid and Education: The Education of Black South Africans* (Johannesburg: Ravan Press, 1984); Michael Cross y Linda Chisholm, “The Roots of Segregated Schooling in Twentieth-Century South Africa”, en *Pedagogy of Domination: Toward a Democratic Education in South Africa*, ed. Mokubung Nkomo (Trenton: Africa World Press, 1990), 43–74; Jonathan Jansen, “Knowledge and Power in the World System: The South African Case”, en Jonathan Jansen, ed. *Knowledge and Power in South Africa: Critical Perspectives Across the Disciplines* (Johannesburg: Skotaville Publishers, 1991); y Salim Vally, “From People’s Education to Neo-Liberalism in South Africa,” *Review of African Political Economy* 34, 111 (2007): 39–56.
- 72 Joel Samoff y Nelly P. Stromquist, “Managing Knowledge and Storing Wisdom? New Forms of Foreign Aid?” *Development and Change* 32, 4 (Septiembre 2001): 631–56.

Capítulo Diecisiete

La Construcción Política de la Educación en el Escenario Europeo

António Teodoro

En las últimas décadas, los Estado-nación han respondido de diferentes maneras a los desafíos del proceso de desarrollo conocido como globalización.¹ Una de ellas ha sido la creación de bloques y entidades regionales, sobre la base de acuerdos multilaterales entre los Estados. La Unión Europea es una de las formas institucionales más avanzadas en esta materia, al implementar una amplia gama de intervenciones que involucran un papel supranacional cada vez más activo en todas las esferas políticas, económicas y sociales.²

La construcción política de Europa

Aunque la idea de una Europa unida había comenzado a cobrar forma a principios de siglo XX cuando los estados capitalistas se transformaron en democracias liberales, fue la Segunda Guerra Mundial lo que marcó el inicio de las nuevas formas de relación entre los Estados europeos. En 1949, fue fundado el Consejo de Europa con el objetivo de 1) superar las dificultades causadas por los conflictos militares y 2) unir a las naciones europeas en esfuerzos comunes. Los países en el centro de esta Europa unida adoptaron, con la aprobación de sus respectivas constituciones, la forma de estados

legítimos y democráticos basados en políticas económicas Keynesianas. El Estado adquirió un carácter intervencionista en las esferas económicas y sociales, comprometido con garantizar los derechos sociales de los ciudadanos –entre ellos el derecho a la educación.

En la década de los cincuenta, Europa entró en una fase de rápido desarrollo económico así como de extensos movimientos migratorios. Esta situación favoreció la cooperación con otros sectores de la sociedad, en particular la educación y la cultura. La importancia de crear una identidad europea estuvo estrechamente ligada a la concesión de derechos políticos para los ciudadanos a nivel europeo.

En la década de los ochenta, la integración de los nuevos Estados miembros no sólo supuso un mero acuerdo de cooperación, sino una intensificación de la independencia de los Estados soberanos. Hubo también iniciativas para superar la imagen tecnocrática y burocrática de un organismo rector supranacional distante que había prevalecido hasta entonces. Además de la libre circulación de personas y bienes, se dieron esfuerzos para crear un espíritu europeo común, basado en la cooperación de los sectores culturales y educativos.

Con la aprobación del tratado de Maastricht en 1992, la evolución de la Unión Europea adoptó un perfil marcadamente federalista.³ Este proceso de construcción de la Unión Europea, desde los Tratados de principios de 1951 hasta el Tratado Constitucional de Lisboa de 2007, correspondió a diferentes, complejas y contradictorias perspectivas e intereses. Su implementación se hizo de un modo no lineal –con retornos, derivas, ajustes y saltos abruptos. El origen de la Comunidad Económica Europea, como parte del proceso posterior a la Segunda Guerra Mundial, respondió a la necesidad de normalizar las relaciones entre las naciones europeas, mientras que al mismo tiempo se fortalecían las economías de los países europeos para que fueran más competitivas a nivel internacional.

Junto a la promoción de las condiciones que protegían una paz duradera en Europa, la Unión fue también diseñada para contener la posibilidad de la inestabilidad resultante del aumento de la participación y de la influencia de las clases trabajadoras en la realidad política de la Europa de la posguerra. También se requerían esfuerzos para contrarrestar el atractivo modelo

soviético de desarrollo –todo esto en el contexto de una guerra fría entre las fuerzas del capitalismo y del comunismo.

Diseñado por social demócratas y por las élites cristianas democráticas, el proyecto europeo buscó primero un compromiso con el bienestar general: pleno empleo y creación una clase media mayoritaria. Tales iniciativas se basaban en la propiedad privada y en las operaciones de un mercado libre –todo dentro del marco de un Estado de bienestar.

Al mismo tiempo, la resistencia europea surgió para impugnar las condiciones en las que el capital era acumulado –en particular con respecto a los crecientes beneficios de los intereses corporativos norteamericanos. Tanto los capitalistas como los social demócratas europeos (defensores del estado del bienestar) trataron de contrarrestar un marco económico internacional en el cual el dólar era el punto principal de referencia para las transacciones financieras y en el que prevalecían los productos, las empresas y los intereses norteamericanos.

De este modo, los tratados apoyaron una visión esencialmente “neo-mercantilista” que defendía la creación de un gran mercado interno protegido de la competencia externa, y el fortalecimiento de las empresas europeas en los en mercados internacionales.

La visión neo-mercantilista, se alega, respalda un impulso inicial dirigido a la creación de un mercado europeo único y una Unión Económica y Monetaria (UEM –EMU por sus siglas en inglés). Para los neo-mercantilistas, la brecha en la competitividad europea vis-a-vis el resto del mundo se atribuye a los mercados fragmentados, a una incapacidad relacionada con la plena explotación de las economías de escala en materia de producción y a la insuficiente inversión en investigación y tecnología. (Para los neoliberales, los problemas eran –y siguen siendo– más atribuibles a factores como los mercados laborales inflexibles y el insostenible y laboralmente desalentador Estado del bienestar). Como lo documenta van Appeldoorn, el proyecto neo-mercantilista estaba más cerca de una “resistencia” que de un modelo de regionalismos “abierto”.⁴

Sin embargo, la evolución del sistema económico mundial y la sustancial modificación de las condiciones mundiales influyeron significativamente en el desarrollo del proceso europeo y en su reconfiguración. En

tanto que institucionalizada, la Unión Europea de los veintisiete países se ha convertido en algo más que un organismo regional basado en un modelo específico que combina un progreso económico articulado y unos derechos sociales. Este modelo emergente ha sido especialmente prominente desde finales de los noventa. Es una parte integral del proceso hegemónico neoliberal mundial. A pesar de las tensiones y las contradicciones inherentes, la Unión Europea (UE) se constituye como un elemento disciplinario, con el objetivo de 1) acelerar la formación de la legislación y las prácticas nacionales con directrices del neoliberalismo, 2) actuar agresivamente para liberar los mercados internacionales con el fin de dar cabida a los intereses de los grupos económicos dominantes, y 3) facilitar la participación europea en políticas educativas basada en tendencias relacionadas con la creación de una “economía del conocimiento”.

Estos acontecimientos no significan que hoy en día la UE trabaje de una manera monolítica y de acuerdo a un modelo “puro” de acumulación de capital, sin matices o contradicciones. Por el contrario, el neoliberalismo se ha convertido en el paradigma dominante en la Unión Europea. De manera que, la UE está mucho más relacionada con las tensiones entre este nuevo régimen de acumulación y los regímenes anteriores centrados en el llamado modelo social europeo, resultantes del proyecto socialdemócrata de la era Keynesiana.⁵ Filósofos influyentes como el alemán Jürgen Habermas, el francés Jacques Derrida, y el sociólogo alemán Ulrich Beck subrayan que –a pesar de la hegemonía neoliberal– la UE todavía puede ser un espacio en el que prevalezca una mayor atención al modelo social de bienestar y solidaridad, con una fuerte participación de los ciudadanos en defensa de sus derechos y de las políticas democráticas.⁶

La dimensión europea de la educación

En las décadas antes mencionadas, el proceso de creación del espacio político-económico europeo se vio reflejado en la manera como los asuntos educativos eran abordados en los planes nacionales y supranacionales.

A principios del siglo XX, las siguientes funciones fueron asignadas a los sistemas educativos: el control y la reproducción social, la legitimación

del régimen, la producción de los recursos humanos y la formación de la ciudadanía. Simultáneamente, la educación sirvió como un agente de movilidad social.⁷ Al interior de los Estado-nación, la educación fue también un mecanismo fundamental para la creación de una identidad nacional, al invisibilizar las lenguas y las culturas locales y regionales y restar importancia al dominio europeo así como a las lealtades y compromisos internacionales. Además, se utilizaron los sistemas educativos nacionales para asimilar las culturas inmigrantes, fomentar los valores patrios, promover doctrinas religiosas establecidas, difundir la normativa estandarizada de la lengua nacional, generalizar nuevos patrones y formas racionales de pensamiento, inculcar disciplina moral y, en especial, para adoctrinar según los credos y las políticas económicas de las clases dominantes.⁸

Después de la Segunda Guerra Mundial, se le asignaron nuevos roles y funciones a la educación, incluyendo la consolidación de un sistema político democrático, la reducción de las desigualdades sociales y –lo más importante– la formación de la mano de obra necesaria para la reconstrucción económica de una Europa devastada por la guerra.⁹ Se llevaron a cabo reformas globales en los sistemas educativos de prácticamente todos los países. Sin embargo, ni las reformas educativas ni las relacionadas con los derechos ciudadanos fueron el foco principal del Tratado Europeo de París de 1951 o el de Roma de 1957. La educación permaneció bajo la responsabilidad exclusiva de cada uno de los Estado miembro de las Comunidades Europeas.¹⁰

La educación, en tanto que tema de regulación a nivel europeo, no surgió hasta la década de los setenta, específicamente con relación al entrenamiento vocacional.¹¹ Las autoridades comunitarias reconocían la existencia de una “dimensión europea de la educación”, pero se preservaba la diversidad y las tradiciones de los sistemas educativos nacionales de los Estados miembros. La preocupación por no armonizar ni interferir con las políticas educativas de cada Estado, contrasta notablemente con las primeras propuestas de un gobierno supranacional de la educación europea.¹²

En los noventa se anunciaron mecanismos deliberados de regulación supranacional para la educación.¹³ El Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1992, tuvo profundas implicaciones para el proceso de integración

europeo. En este Tratado, los asuntos educativos recibieron una atención más explícita y detallada, asignando a la Comunidad Europea (artículos 126 y 127) el papel de contribuir al desarrollo de una educación de calidad. Sin embargo, estos artículos excluyeron cualquier proceso de reestructuración de la organización de los sistemas educativos de los Estados miembros.

En ese tiempo, la dimensión europea de la educación debía obtenerse a través de los programas de intercambio de estudiantes, docentes e investigadores, así como mediante el aumento de la movilidad de los trabajadores de los Estados miembros. Todos estos esfuerzos fueron dirigidos a la construcción de una ciudadanía europea significativa. En 1997, la aprobación del Tratado de Amsterdam –mientras se mantenían los mismos artículos sobre la educación– amplió los derechos de la ciudadanía. La ciudadanía activa fue considerada un elemento clave para la construcción de Europa.

La necesidad de la libre circulación de servicios, bienes y capital reforzó la necesidad paralela de la movilidad de los trabajadores. Como consecuencia, la necesidad de alcanzar una comparabilidad entre las cualificaciones y los sistemas educativos de los Estados miembros, aumentó. Esto llevó a la normalización y armonización de las cualificaciones en la formación profesional, así como a la creación de estándares académicos equivalentes y estándares europeos para las cualificaciones ocupacionales. Como señaló Hirtt, las iniciativas para “armonizar” las políticas educativas surgieron como una implementación progresiva de las recomendaciones formuladas desde 1989 por la Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT por sus siglas en inglés), un grupo de reflexión compuesto por aproximadamente 45 de los más poderosos líderes de la industria europea.

Entre 1997 y 2000, la intervención de la UE (basada en el artículo 149 del Tratado de Maastricht) intentó legitimar una política educativa europea común a partir de un concepto flexible y vago de “calidad”. Los “dieciséis indicadores de calidad”, publicados en el 2000 (dos meses después de la aprobación de la Estrategia de Lisboa), incorporaron nuevas medidas para evaluar el buen funcionamiento de los sistemas nacionales dentro de los referentes supra-nacionales definidos por la UE.

Con el tiempo, diversas estructuras, mecanismos y procesos han contribuido a la ampliación de la regulación de la educación y la formación por

parte de la UE. El desarrollo y el impacto de los programas de la UE proporcionan una fuerte evidencia de la “europeización” de los sistemas educativos nacionales.

La educación en el centro de la estrategia de Lisboa

Con la formalización de la Estrategia de Lisboa surgió una nueva fase.¹⁴ Como se describió anteriormente, el tema de la educación y la formación adquirieron centralidad en las políticas de la UE. Se establecieron áreas prioritarias de intervención, y se definió un programa articulado y una estrategia de acción. Estos procesos profundizaron el proceso de integración educativa de una manera distinta a la prevista expresamente en el Tratado.

Roger Dale ha identificado tres fases (o etapas) de desarrollo en el Área de la Educación Europea (EEA): la fase I se refiere a cualquier período previo a la cumbre de Lisboa de 2000, la fase II abarca el período comprendido entre 2000 y 2005, y la fase tres III de esta fecha en adelante. La sistematización sintetizada en la Tabla 17.1, ayuda a aclarar la evolución y la dinámica de las prioridades dominantes.¹⁵

En el período comprendido entre el 2000 y 2004 se crearon grupos de trabajo de expertos, se inició el programa de “Educación y Formación 2010” y se implementó el “Método Abierto de Coordinación” (OMC). Esta aceleración de la construcción del espacio educativo europeo tuvo aspectos contradictorios y tensiones que impidieron el logro inmediato de los resultados deseados.

El programa “Educación y Formación 2010” (preparado para iniciar en 1999) proporcionó un conjunto de objetivos que debían ser adoptados por los sistemas de educación y formación de específicos Estados miembros. Se emitieron programas de trabajo detallados, con indicadores y puntos de referencia para el futuro seguimiento de la implementación del programa. En noviembre de 2003, la Comisión Europea publicó “Educación y Formación 2010: el éxito de Lisboa” cuya estrategia dependía de reformas urgentes. Este documento tendría un fuerte impacto en las políticas educativas de toda la UE. En él, Vivian Reding, Comisionaria Europea de Educación, analizaba las políticas educativas nacionales y los resultados relacionados con la

consecución de las economías del conocimiento.¹⁶ (Enumeró las prioridades para los próximos años y propuso mecanismos de control para garantizar que cada Estado miembro las respetara.)

Aunque la intervención de la comunidad política en el área educativa había sido declarada ya en la década de 1980, con programas de acción puestos en marcha en la década de 1990 (aquellos con delimitación de las fronteras nacionales), no fue sino hasta mediados de la década del 2000 que ocurrió algo sin precedentes. Como bien dice Fátima Antunes,

Lo que presenciamos en este momento sin precedentes es el establecimiento del punto de vista formal y explícito de una gobernanza supranacional como un locus de afiliación de las políticas de desarrollo en los sistemas educativos y de formación. Por lo tanto, estas iniciativas representan un intento de construir un proceso sistemático de articulación de políticas educativas y de formación nacionales en torno a prioridades y objetivos comunes, acordados y congruentes o convergentes con los objetivos y las estrategias definidas a nivel europeo. Se podría decir que las etapas anteriores, proseguidas en las últimas tres décadas, permitieron la lenta gestación de un proceso de europeización que ahora ensaya su madurez.¹⁷

El Método Abierto de Coordinación (MAC)

La elección del Método Abierto de Coordinación (MAC –OMC por sus siglas en inglés–) y las “razones” expuestas permiten entender el contexto político que define a las directrices adoptadas en la UE. El MAC –sugerido por el Consejo Europeo de Lisboa de 2000– inició un nuevo estilo de relaciones de trabajo entre la UE y los Estados miembros –así como entre los mismos Estados miembros– para lograr los objetivos de la Estrategia de Lisboa (2000-2010). El MAC se aplicó en campos tan diversos como la economía, la educación y la formación, la protección social, la pobreza, el medio ambiente, la tecnología, la investigación y la sociedad de la información. Esta forma transnacional de organización del trabajo se basaba en directrices expresadas en puntos de referencia (valores de referencia) e indicadores creados en respuesta a los desafíos de la globalización. Dichos puntos de referencia fueron implementados de modo que las políticas

nacionales dentro del proceso de “europeización” pudiesen contribuir a hacer de la UE “la economía más competitiva y dinámica del mundo”.

El papel de los Estados miembros, guiados por expertos nacionales, suponía compartir las mejores prácticas, negociar aquellos puntos de referencia que serían integrados en los Planes de Acción Nacional, y llevar a cabo programas de capacitación mutua. La Comisión Europea asumió la responsabilidad de convertir las directrices en indicadores y evaluar el desempeño de los Estados miembros.

Tabla 17.1 Etapas de Desarrollo de la Educación Europea (Dale, 2008)

	Gobernabilidad	Mecanismos	Propósito	Europa
Fase 1 - Pre Lisboa (hasta el 2000)	Grupos de Trabajo de los Estados Miembros	Indicadores	Concepción común de la educación	Coordinador de experiencias nacionales/definición de “calidad”
Fase 2 - Lisboa (2000 - 2005)	MAC (Método Abierto de Coordinación)	Parámetros de referencia, mejores prácticas	Identificación de problemas comunes y coordinación de políticas, diferentes medios	Orquestador de una división funcional y a escala de la gestión educativa
Fase 3 - post Lisboa revisión intermedia (2005 - ...)	Marco Simple de Referencia (LLL – Lifelong learning – Aprendizaje Permanente)	Objetivos (p. e., inversión)	Objetivos comunes, vía común	Creador de nuevos sectores europeos “Política Social” y “Conocimiento Común”

El MAC introdujo una ruptura en los mecanismos que hasta entonces habían sido utilizados para gestionar los procesos de transferencia de poderes a la UE. Algunos campos, como la política social, involucró al “Método Comunitario” (MC –CM por sus siglas en inglés–). El MC fue expresado

de diferentes maneras: legislación, directrices, y reglamentos europeos. La falta de claridad en el reparto de los poderes entre los Estados miembros y la UE, creó todo tipo de problemas de ejecución y gestión. Hoy en día, la integración de las políticas es manejada no tanto por una ley sino por medio de una coordinación basada en orientaciones políticas comunes e intereses compartidos por los Estados miembros.

Por ejemplo: en educación, los responsables de los cambios en las políticas de formación ocupacional trabajan para compartir los conocimientos pertinentes. Estos responsables se preocupan menos por las leyes que por los diversos mecanismos y tecnología que contribuyen a la innovación, la autonomía, la flexibilidad y el espíritu empresarial.¹⁸

Al mismo tiempo, el MAC organiza y da coherencia a este tipo de gestión a la manera de una guía política y de monitoreo a nivel supranacional, promocionando la homogeneización de las políticas europeas y su implementación. El monitoreo, la evaluación y la presión legal –aunque no punitiva– en realidad funcionan como un mecanismo de convergencia.

Inventando a Europa a través de la educación

En el debate sobre la “invención de Europa”, Ronald Sultana llamó la atención sobre la convergencia de las principales agendas educativas establecidas bajo las directrices de la UE y las recomendaciones elaboradas por la Mesa Redonda Europea de Industriales (MRE –ERT por sus siglas en inglés–):¹⁹

En marzo de 1995, [...] MRE publicó un informe titulado Educación para los Europeos: hacia la sociedad del aprendizaje. Dos años más tarde, la UE publicó un White Paper titulado Enseñanza y Aprendizaje: hacia la Sociedad del Conocimiento. En 1997, MRE publicó Invertir en el Conocimiento: la Integración de la Tecnología en la Educación Europea. Este documento se vio reflejado en un documento difundido por la Comisión Europea ese mismo año, con el título Por una Europa del Conocimiento. La similitud de las agendas es más que superficial, lo que indica una ajustada red de políticas que se extiende a todos los niveles de la educación, incluso a los niveles más altos.²⁰

Según Dale, los cambios en la naturaleza de la política educativa europea, basados en las metas y los criterios de eficacia con responsabilidades compartidas –sujetos a las estrategias de la política económica–, constituyeron una nueva comprensión de la “subsidiaridad”. Estos cambios también crearon un nuevo “Espacio Europeo para la Educación” basado en una división del trabajo de la gestión educativa.²¹

Este Espacio Europeo enmarcaba su visión de la educación en los estándares internacionales, incluidos los establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE –OECD por sus siglas en inglés–). Para Martin Lawn, esta nueva estructura de gestión transnacional fue la expresión simbólica de la legitimación del poder del capital, libre de los límites de los Estados-nación.²² Pero esta estructura no era totalmente libre porque la agenda educativa de la UE debía ser necesariamente filtrada por las diferentes susceptibilidades de los Estados miembros. Para los analistas políticos y los educadores comparativos la pregunta de Sultana es la más relevante: ¿quién gana y quién pierde en este nuevo espacio europeo?²³

¿Qué poblaciones se beneficiarán de los cambios en la política educativa? Dale cree que en la actual tercera fase de desarrollo de la estrategia educativa, el foco de las políticas educativas de la UE será el Aprendizaje Permanente (AP –LLL por sus siglas en inglés–). Éste se entiende como un programa de integración de todas las políticas educativas y de formación.

En febrero del 2004, tras el “Informe Kok” sobre la implementación de la Estrategia de Lisboa, el Consejo y la Comisión Europea elaboraron un documento llamado “El Éxito de la Estrategia de Lisboa Depende de Reformas Urgentes”. En él se afirmaba: “Queda mucho por hacer en muy poco tiempo”, ya que todos los informes e indicadores apuntaban a la misma conclusión: “Si queremos alcanzar los objetivos en materia de educación y formación, el ritmo de la reforma debe acelerarse. Todavía hay demasiadas deficiencias que limitan el potencial de desarrollo de la UE”. También se sugería que había un retraso importante por parte de la UE respecto de sus “competidores” –especialmente en educación superior– y que “todavía hay muchas señales de advertencia”.²⁵

En este contexto, el Consejo y la Comisión consideraron necesario continuar la estrategia de Lisboa con mucha más determinación en tres

ejes principales: 1) enfocar la reforma y la inversión en áreas claves, 2) hacer realidad el aprendizaje permanente, y 3) construir una Europa de Educación y Formación.

El informe provisional fue subsecuentemente aprobado en el año 2006 bajo el título “Modernización de la Educación y la Formación: una Contribución Vital para la Prosperidad y la Cohesión Social en Europa”. En este documento se analizaban los progresos realizados en la implementación del programa “Educación y Formación 2010” y se llegaba a la conclusión de que había que “acelerar el ritmo de las reformas para garantizar una contribución más efectiva a la consecución de la Estrategia de Lisboa y al desarrollo del modelo social europeo”.²⁶ En este contexto, los Estados miembros y la Comisión acordaron una serie de medidas para aumentar la eficacia de la implementación del programa de educación y formación.

A pesar de su complejidad y de las tensiones que éstas generaban, la UE carecía de una necesidad urgente para cambiar el marco legal que daba forma a estos procesos de integración. De este modo, el Tratado de Lisboa, adoptado por el Consejo Europeo a finales de 2007, proporcionó un marco institucional aparentemente idéntico a al ya establecido por los Tratados anteriores (Artículos 149 y 150) con relación a la educación y la formación. El Tratado de Lisboa es un rompecabezas legal complicado difícil de entender. Sin embargo, al menos en materia de educación, el tratado repite las perspectivas y formulaciones ya existentes en el anterior proyecto de la Constitución Europea.

A pesar del carácter limitado de los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa en materia de educación, éste también creó posibilidades que no estaban disponibles hasta el momento. Como Louis Weber ha advertido, pudo haber mayores preocupaciones en el ámbito del comercio internacional, donde las formulaciones eran menos precisas y la unanimidad ya no era necesaria para la adopción de normas comerciales, incluidas las de los servicios sociales, la educación y la salud.²⁷

De hecho, la nueva redacción de los artículos relativos a la política comercial común facilitó el desempeño de la Unión Europea en el comercio internacional. Especialmente preocupante fue el cambio que la nueva redacción introdujo en las normas comerciales con respecto a la educación. Hasta

el momento, la UE sólo podía establecer acuerdos comerciales internacionales en materia de educación y formación si había una aprobación unánime de los Estados miembros. Sin embargo, el Tratado de Lisboa dio lugar a la posibilidad de cerrar estos acuerdos en base a una decisión de la mayoría del Consejo. Los acuerdos comerciales planteaban serios problemas a los Estados miembros en el ámbito de la educación y los servicios sociales. La capacidad para gobernar y organizar sus sistemas educativos nacionales se vio restringida por los acuerdos de la UE que convertían a la educación en una mercancía comerciada en el mercado internacional. Esto se conoció como la “liberalización” de la educación y fue un componente clave de la agenda neoliberal que acompañó a las fuerzas de la globalización.

Notas finales

La globalización neoliberal ha acentuado la competencia entre las diferentes regiones del sistema mundial. La Educación (incluida la educación superior), la formación y la investigación se han convertido, por el lado europeo, en estadios privilegiados de esta competencia en el marco de la perspectiva señalada por la Estrategia de Lisboa de convertir a la UE en la economía más competitiva del mundo.

En la educación superior, el llamado proceso de Bolonia se desarrolló en este contexto. Siendo inicialmente el resultado de un acuerdo intergubernamental de cooperación entre los ministros de educación superior de cuatro Estados (Francia, Reino Unido, Italia y Alemania), todos preocupados por la pérdida de capacidad de las universidades europeas para atraer a los estudiantes frente a sus contrapartes en Estados Unidos, el proceso de Bolonia pronto se abrió a otros estados, no sólo pertenecientes a la UE sino también a otros países europeos y regiones periféricas,²⁸ bajo la coordinación de instituciones europeas que rápidamente vieron en este proceso la forma de establecer las condiciones necesarias para el surgimiento de un nuevo espacio político-social de la educación superior en Europa, el llamado Espacio Europeo de Educación Superior (EEES –EHEA por sus siglas en inglés–).²⁹

La Comisión Europea redefinió en el 2010 las orientaciones y los objetivos considerados en la Cumbre de Lisboa, apuntando a una (nueva) estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En esa estrategia, conocida como “Europa 2020”, se proponían los siguientes objetivos prioritarios para la UE:

75% de la población con edades entre los 20 y los 64 años deben estar empleados.

3% del PIB de la UE debe ser invertido en Investigación y Desarrollo.

Los objetivos “20/20/20” sobre clima/energía se deben cumplir (incluido un incremento al 30% de la reducción de emisiones si se dan las condiciones adecuadas).

El porcentaje de abandono escolar debe ser inferior al 10% y al menos el 40% de la generación más joven debe tener estudios superiores completos.

20 millones de personas menos expuestas al riesgo de pobreza.³⁰

La definición de estos objetivos acentuó la dependencia de las políticas educativas, la formación y la investigación con respecto a eso que ha sido definido como “una economía social de mercado para el siglo XXI”,³¹ a lo que habría que añadir la omnipresencia de la OCDE en el establecimiento de las agendas y los indicadores de problemas.

Inmediatamente antes de la crisis económica internacional de 2008, Europa era considerada un espacio institucional de experimentación –que gozaba de un enorme prestigio en todo el mundo. Para Goran Theborn, Europa –un centro de comercio mundial que contaba con el 40% de las exportaciones del mundo– era ampliamente considerada como pionera en varios campos, desde la legislación hasta la política.³² A lo largo del proceso que Novoa y Lawn denominan “la invención de Europa”, la Unión Europea no sólo construyó un Espacio Europeo de Educación, sino que también creó un nuevo modelo europeo de educación.³³ Este modelo tenía implicaciones que iban más allá de la propia Europa. De repente, las deudas de los Estado que explotaron en 2010-2011, redujeron la asertividad de lo que Europa había llamado un “ámbito normativo”, y Europa entró en una precipitada

espiral descendente que llevó a una crisis global de la propia UE –en la que la supervivencia de la zona euro se convirtió en un tema central.

El Espacio Europeo de Educación, tal como se constituyó a principios de este siglo, reflejó un nuevo espacio político fuertemente estimulado por las instituciones europeas (y generalmente aceptado por los gobiernos nacionales). Fue dirigido por expertos y burócratas de un modo persuasivo y suave y despolitizado mediante el uso de estándares y estadísticas comparativas. La agenda de la OCDE, que la UE aceptó como propia, construyó un espacio político que facilitó la aparición de múltiples redes. Estas redes se extendieron de las escuelas y universidades a los centros de investigación, abarcando importantes y extensos flujos de personas (estudiantes, profesores, investigadores), ideas y prácticas que cruzaban las fronteras de los Estados miembros. Estas redes también atrajeron (sobretudo) a estudiantes de otras regiones.

Este es un momento de profundo escepticismo sobre el futuro del proyecto europeo. Algunos estudiosos insisten en que Europa tiene que ser más europea: ideal, comunitaria, capaz de equilibrar con éxito la unidad y la diversidad de las expectativas y experiencias humanas dentro de la variedad de culturas de los pueblos libres.³⁴ En este contexto idealizado, ¿cuál es el significado de la evolución de los asuntos educativos de la UE? Tendencias contradictorias coexisten: por un lado, está la centralización y la consolidación de la UE, lo que supone una armonización de las políticas educativas, pero, por otro lado, hay fuertes movimientos que favorecen a la desregulación y la privatización de los servicios sociales públicos, incluida la educación y la salud.

¿Qué políticas se desprenden de esta tensión? ¿Es posible que las agendas progresistas traigan a un primer plano las dimensiones emancipatorias del proceso educativo? La investigación en el ámbito de las políticas públicas –y las agendas educativas en tanto que actores generales– pone de relieve la necesidad de prestar especial atención a las cuestiones planteadas por este capítulo y por los distintos capítulos de este volumen.

Notas

- 1 En este capítulo se sigue muy de cerca el trabajo realizado dentro del proyecto “Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion in 12 Countries. The Portuguese case” (Ref. POCI/CED/56992/2004 y PPCDT/CED/56992/2004) y la Rede Iberoamericana de Investigação em Políticas de Educação –RIAIBE (Red Iberoamericana de Investigación en Políticas de Educación). Gracias a Fátima Marques, Graça Aníbal, y Vasco Graça B., y a mis estudiantes de doctorado quienes –con su trabajo y sentido crítico– han contribuido enormemente al conocimiento de estos nuevos modos de regulación de las políticas educativas en Europa. Por último, me gustaría agradecer a Robert Arnove, Carlos A. Torres, y Rolf Straubhaar por sus sugerencias sobre una versión anterior de este capítulo.
- 2 Nombre actual. En 1951, en París, se firmó el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (ECSC por sus siglas en inglés); en 1957, el Tratado de Roma designó esta entidad regional como Comunidad Económica Europea (EEC) y, en 1992, en el Tratado de Maastricht se adoptó el nombre actual de Unión Europea (UE).
- 3 Nombre actual. En 1951, en París, el Tratado estableció la Comunidad Económica del Carbón y el Acero.
- 4 Storey, 2004.
- 5 Mitchell, 2004.
- 6 Habermas y Derrida, 2008; Beck, 1992.
- 7 El sistema educativo estuvo, hasta ese momento, basado en un sistema dual: las clases bajas recibían una formación mínima limitada de educación primaria para que fueran buenos ciudadanos, mientras que las clases altas tenían acceso a la educación secundaria (high-school) y la universidad a fin de que gobernaran el Estado con eficacia. Ver Starkie, 2006.
- 8 Green 1994

- 9 Starkie, 2006.
- 10 Ertl, 2006; Novoa, 1998.
- 11 Novoa, 1998.
- 12 Starkie, 2006.
- 13 Hirtt, 2005. Una información más detallada sobre los objetivos de este foro informal, y sobre cómo sus promotores se auto-calificaron, puede ser encontrada en: <http://www.ert.be/home.aspx>.
- 14 Durante el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno pusieron en marcha una estrategia llamada “Lisboa”, con el objetivo de hacer de la Unión Europea (UE) la economía más competitiva del mundo y lograr el objetivo de pleno empleo en 2010. Desarrollada en varios Consejos Europeos posteriores, esta estrategia se basaba en tres pilares: 1) un pilar económico para preparar la transición a una economía basada en un conocimiento más competitivo y dinámico, 2) un pilar social que debía facilitar la modernización del modelo social de Europa –invertir en las personas y luchar contra la exclusión social, y 3) un pilar medioambiental, añadido en el Consejo Europeo de Gotemburgo, Suecia en junio de 2011.
- 15 Dale, 2008.
- 16 Hirtt, 2005.
- 17 Antunes, 2005: 129-30
- 18 Comisión de la UE, 2002; y Novoa, 2002.
- 19 Novoa y Lawn, 2002.
- 20 Sultana, 2002: 122.
- 21 Dale, 2008.

- 22 Lawn, 2002.
- 23 Sultana, 2002.
- 24 Dale, 2008.
- 25 Consejo de la UE, 2004.
- 26 Consejo de la UE, 2006.
- 27 Weber, 2003.
- 28 En abril de 2012 los siguientes miembros estuvieron en el Proceso de Bolonia –Espacio Europeo de Educación Superior: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica (comunidades flamenca y francesa), Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Sagrada Sede, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Kazajistán, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Montenegro, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Federación Rusa, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, la ex República Yugoslava de Macedonia, Turquía, Ucrania y el Reino Unido.
- 29 Ver Sara Croché, 2009.
- 30 Comisión Europea, 2010.
- 31 Ídem, p.5.
- 32 Therborn, 2002.
- 33 Novoa y Lawn, 2002.
- 34 Becky Grande, 2007, Habermas, 2001; Giddens, 2007.

Referencias

Antunes, F. (2005b). Reconfigurações do Estado e da educação: novas instituições e processos educativos, *Revista Lusófona de Educação*, 5, 37–62.

Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*. New Delhi: Sage.

Beck, U. y Grande, E. (2004). *Das kosmopolische Europa*. Frankfurt: Verlag.

Conselho da União Europeia (2004). *Educação e formação para 2010. A urgência das reformas necessárias para o sucesso da estratégia de Lisboa*, Bruxelas, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Conselho da União Europeia (2006). *Modernizar a Educação e a Formação: um contributo vital para a prosperidade e a coesão social na Europa. Relatório conjunto de 2006 do Conselho e da Comissão sobre os progressos realizados no âmbito da “Educação e Formação para 2010” (2006/C79/01)*. Jornal Oficial da União Europeia, 01.04.006.

Croché, S. (2009) *Bologna network: a new sociopolitical area in higher education*, *Globalisation, Societies and Education*, 7: 4, 489–503.

Dale, R. (2008). *Construir a Europa através de um Espaço Europeu de Educação*. *Revista Lusófona de Educação*, 11, 13–30.

Erlt, H. (2006). *European Union programmes for education and vocational training: development and impact*. Skope Research paper no. 42, Spring 2003.

European Commission (2010). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Communication from the Commission 3.3.2010, COM (2010) 2020 Final, Brussels.

Giddens, A. (2007). *Europe in the Global Age*. Cambridge, UK: Polity Press.

Habermas, J. (2001). *The Postnational Constellation. Political Essays*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Habermas, J. y Derrida, J. (2003). February 15, or What Binds Europeans Together: a Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in a Core of Europe. *Constellations*, 10(3), 291–97.

Green, A. (1994). Education and State Formation Revisited. *Historical Studies in Education*, 6(3), 1–17.

Hirtt, N. (2005). Marketisation of Education in the Global Economy. Documento presentado en el Worldwide Forum for Comparative Education, “Globalisation of Education: Government, Market, and Society”, Beijing.

Lawn, M. (2002). Borderless Education: Imagining a European Education Space in a Time of Brands and Networks. En A. Novoa y M. Lawn (Ed.) *Fabricating Europe. The formation of an Education Space*. Fabricating Europe. The Formation of an European Space (pp.19–31). Dordrecht, Boston, and London: Kluwer Academic Publishers.

Mitchel, K. (2004). Neoliberal Governmentality in the European Union: Education, Training and Technologies of Citizenship. *Environment and Planning Development: Society and Space*, 24(3), 389–407.

Novoa, A. (2002). Ways of thinking about Education in Europe. In A. Novoa and M. Lawn (Ed.) *Fabricating Europe. The formation of an Education Space*. Fabricating Europe. The Formation of an European Space (pp. 131–55). Dordrecht, Boston, and London: Kluwer Academic Publishers. Novoa, 1998.

Novoa, A. y Lawn, M. (Eds.) (2002). *Fabricating Europe. The Formation of an European Space*. Dordrecht, Boston and London: Kluwer Academic Publishers.

Storey, A. (2004). The European Project: Dismantling Social Democracy, Globalising Neoliberalism, Documento presentado en la conferencia “Is Ireland a Democracy?”, Sociology Department, National University of Ireland, Maynooth, 2–3 Abril 2004.

Sultana, R. G. (2002). Quality Education and Training for Tomorrow's Europe. En A. Novoa y M. Lawn (Ed.) *Fabricating Europe. The formation of an Education Space. Fabricating Europe. The Formation of an European Space* (pp. 109–30). Dordrecht, Boston, and London: Kluwer Academic Publishers.

Therborn, G. (2002). Foreward. *Space and Learning*. En A. Novoa y M. Lawn (Eds.). *Fabricating Europe. The Formation of an European Space* (pp. 15–17). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Weber, L. (2003). *OMC, AGCS. Vers la privatisation de la société ?* Paris: Éditions Nouveaux Regards/Éditions Syllepse.

Capítulo Dieciocho

Educación Comparada: la Dialéctica de la Globalización y sus Descontentos

Carlos Alberto Torres

Toma más tiempo, esfuerzo y delicadeza aprender del silencio de la gente que de sus sonidos... El aprendizaje de la gramática del silencio es un arte mucho más difícil de aprender que la gramática de los sonidos.

Ivan Illich, Celebración de la Conciencia, 1969.¹

Reflexiones para la segunda edición

Es pertinente preguntarse qué cambios se han producido en el mundo desde la publicación de Educación Comparada hace más de tres años. ¿Qué ha cambiado en la economía global, en la cultura global, en los sistemas políticos globales, y cómo pueden esos cambios afectar la educación? Lo que sigue es una descripción de algunos de los cambios más importantes que hemos visto en el mundo desde la primera edición.²

El cambio más evidente fue el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, que socavó la invencibilidad de los Estados Unidos, nunca antes atacado en sus territorios continentales, y las implicaciones que este ataque tuvo para la economía, la política, la cultura y la educación a nivel global. Hubo un elevado sentimiento que sobresalió particularmente de estas transformaciones con respecto a los cambios en la definición, el disfrute y

la administración de la libertad en todo el mundo. Los desafíos a la noción liberal de libertad se sumaron al creciente temor por el apocalipsis resultante de un eventual enfrentamiento mundial en un mundo cada vez más volátil. Después de la desaparición de la antigua Unión Soviética, hubo informes periodísticos sobre el uranio enriquecido e incluso sobre bombas nucleares en paraderos desconocidos, y una creciente amenaza de armas biológicas y químicas de destrucción masiva.

Hay en curso un debate sobre el papel que los ataques terroristas tuvieron en manos de una administración estadounidense republicana que ha demostrado una estrecha visión de la política internacional, un completo sentido de intransigencia política y de irrespeto por los derechos humanos,³ y un decidido interés en la defensa de los estrechos intereses de EE.UU. a escala global, incluyendo el desconocimiento de la solicitud de México de un acuerdo migratorio.⁴ Muchos observadores, incluyendo el Premio Nobel de la Paz Jimmy Carter, han advertido de los peligros potenciales del unilateralismo de EE.UU. en los asuntos internacionales. La negativa de EE.UU. a participar en el Acuerdo de Kioto es síntoma de la manera en que la seguridad energética dirige cada vez más la política de EE.UU. La política energética es vista como la principal razón por la que el gobierno de Bush —una administración estrechamente relacionada con corporaciones de energía estadounidenses como Enron— fue a la guerra contra Irak, el cuarto mayor productor de petróleo en el mundo, la segunda reserva más grande de petróleo crudo.⁵ Los argumentos acerca de la existencia de armas de destrucción masiva fue la supuesta razón aducida por la administración de Bush para justificar la invasión de EE.UU. a Irak en marzo de 2003. Estas acusaciones aún no han sido corroboradas.

Un análisis preliminar de las implicaciones político-educativas de los ataques terroristas del 11 de septiembre se ha hecho en otros lugares y no es necesario repetirlo aquí.⁶ Sin embargo, aún no hemos visto cómo estos cambios están generando en los EE.UU. o en otros lugares una nueva concepción del patriotismo en las escuelas. Para concluir la evaluación de sus sentimientos personales y de sus responsabilidades profesionales como docente en el tratamiento de los ataques, el crítico cultural Michael Apple

nos advierte de las inintencionadas, y quizá aún inobservables, consecuencias de los acontecimientos:

En cualquier situación real existen múltiples relaciones de poder. Cualquier comprensión seria de los efectos reales del 11 de septiembre sobre la educación, requiere que extendamos nuestra mirada más allá de lo que normalmente vemos. Como he demostrado, a raíz del 9/11 la politización de la administración de la escuela local se produjo de maneras muy poderosas. Sin embargo, sin una comprensión de “otros” tipos de política, en este caso la raza, nos perderíamos uno de los efectos más importantes de la lucha sobre el significado de “libertad” en este sitio. El 11 de septiembre ha tenido efectos aún más amplios de lo que reconocemos.⁷

La guerra en Afganistán, la respuesta inmediata de EE.UU y sus aliados al ataque del 11 de septiembre, dejó ver las dificultades de la lucha contra el terrorismo global. A pesar del bombardeo masivo y del despliegue de personal –después de proclamar que ésta sería una guerra baja en víctimas y alta en resultados militares– la mayoría de los objetivos no han sido alcanzados plenamente. Sheikh Osama Bin Laden y el líder de los estudiantes del Movimiento Islámico del Conocimiento (Talibán), Mullah Mohammad Omar, no han sido encontrados. La mayoría de los lugartenientes y cientos de curtidos combatientes de Al Qaeda continúan en libertad. El gobierno de Afganistán sigue siendo inestable, plagado de asesinatos políticos de sus líderes, y sigue estando bajo una considerable presión por parte de los diferentes grupos étnicos tribales y señores de la guerra que reiteran su independencia del gobierno central, protegiendo incluso a los representantes del antiguo régimen depuesto.

El terror tiene una lógica propia. Los ciudadanos comunes descubren las dimensiones de esta lógica sólo cuando es orquestado un ataque particularmente espectacular, o cuando los nuevos acontecimientos los obligan a prestar especial atención a su seguridad personal. En los Estados Unidos, la creación de la Oficina de Seguridad Nacional –que incluye veintidós agencias gubernamentales, la reorganización más importante del gobierno federal desde el New Deal– es un indicador de la reasignación de prioridades en los Estados Unidos. Y estos cambios administrativos han tenido lugar en una administración que, habiendo heredado superávit fiscal, en menos de

dos años de gestión ha alcanzado los \$600 billones de déficit fiscal. Con los recortes de impuestos promulgados en el 2003, el déficit del gobierno federal podría continuar creciendo sustancialmente. Los recortes de impuestos y el déficit fiscal también podrían afectar profundamente los presupuestos de los estados, los cuales ya estaban cerca de la bancarrota debido a la transferencia de responsabilidades del gobierno de Reagan y a la simultánea disminución de los ingresos.⁸

En términos regionales, América Latina está cambiando de maneras prácticamente inimaginables desde hace tan sólo unos años. El formidable fracaso económico de Argentina, el país modelo para la aplicación al pie de la letra de la ley de prescripciones neoliberales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial en la región, pone al modelo de desarrollo neoliberal seriamente en duda. Sin embargo, en términos de tragedia humana, Argentina ofrece una nota aún más sombría, soportando altos niveles de pobreza y la trágica muerte documentada de niños hambrientos, en un país históricamente conocido como productor de alimentos de primera necesidad. El premio Nobel de economía George Stiglitz ha escrito algunas ideas provocadoras acerca de estos problemas,⁹ y se ha iniciado un debate con poderosos efectos en diferentes frentes, incluyendo una severa crítica renovada a las organizaciones bilaterales neoliberales y sus implicaciones en el desarrollo, particularmente en materia de educación.¹⁰ Las respuestas al neoliberalismo también han llegado a otros frentes, con un nuevo interés por el socialismo democrático en la región. El ascenso al poder de Hugo Chávez en Venezuela es una de esas respuestas anti-neoliberales. Bajo el manto combinado de populismo y nacionalismo, el esfuerzo del ex paracaidista y presidente electo Hugo Chávez por dismantelar el viejo sistema democrático así como sus políticas y comportamientos erráticos, han generado una gran resistencia de muchos sectores diferentes, y han desestabilizado a uno de los más grandes países exportadores de petróleo del mundo.

No hay duda de que la llegada de Ignacio “Lula” Da Silva, dirigente sindical metalúrgico y fundador del Partido de los Trabajadores o PT a la presidencia de Brasil, es una novedad política inesperada en América Latina. La importancia de la educación en el éxito de Lula se refleja en las observaciones de su consejero espiritual, Frei Betto: “Lula llega a la presidencia

de Brasil gracias a un movimiento social articulado en los últimos cuarenta años, en el cual la pedagogía de Paulo Freire ha tenido más peso que las teorías de Marx".¹¹

La verdad es que el PT había ganado la presidencia en dos ocasiones con el apoyo de una gran mayoría de brasileños y en los hombros de la militancia política de muchos movimientos sociales en el país, en especial el movimiento de reforma agraria Sem Terra, tan bien retratado en la fotografía de Sebastião Salgado.¹²

Las economías asiáticas, consideradas hasta hace poco un motor fundamental para el desarrollo económico en el sistema mundial, continúan luchando y girando en torno al persistente estancamiento económico de Japon.¹³ Sin embargo, el creciente poder económico y político de China, que sigue mostrando sorprendentes tasas de crecimiento económico, la consolida como un importante actor regional y mundial. El poder de China es también evidente en la reciente confrontación sobre el programa nuclear de Corea del Norte y la transferencia de tecnología.

La continua confrontación entre la India y Pakistán, dos países con bombas atómicas, es quizás uno de los conflictos más desestabilizadores en el mundo. Además del odio religioso entre los activistas musulmanes y los activistas hindúes, está el espinoso asunto de la administración India de Cachemira y los crecientes movimientos militaristas y religiosos de ambos lados de la frontera que contribuyeron al desarrollo de la bomba atómica. El hecho de que ambos países posean armas nucleares y que ya hayan librado una sangrienta guerra (en diciembre de 1971) se suma al peligro. El triunfo de la India en la guerra de 1971 condujo a la separación entre Pakistán Oriental y Pakistán Occidental y a la creación de Bangladesh, uno de los países más pobres de la Tierra. Por desgracia, tal como afirman algunos científicos, el subcontinente indio es el lugar con mayores probabilidades de una guerra nuclear en todo el planeta.¹⁴

A pesar de todo tipo de gestos políticos por parte de los Estados Unidos y los gobiernos europeos, el África subsahariana continúa su espiral descendente, y la creciente conflictividad política en algunos países (Zimbabue, Costa de Marfil, Nigeria) indica que la inestabilidad política y la crisis económica van de la mano en la región. El esperado fin de las guerras de

Angola y Sierra Leona ofrecen una ventana a la esperanza, pero la misma esperanza en la democratización y el desarrollo económico que representa el post-apartheid de Sudáfrica serán aplastados por la epidemia de SIDA de su población.

El éxito que el movimiento antiglobalización ha tenido desde Seattle 1999 en la construcción de una alternativa más proactiva a la agenda de la globalización, ya ha tenido un impacto económico en las cumbres –aunque éste no ha sido bien representado en los medios de comunicación hegemónicos. Incluso las deliberaciones de las organizaciones económicas multilaterales y bilaterales han perdido “privacidad” en cuanto a sus discusiones sobre cómo activar los motores económicos del mundo y/o rescatar a los países en dificultades económicas.

En los últimos años, la creación de la Comunidad Europea y el euro parecen contar la historia del éxito de la globalización, con el ingreso de nuevos miembros y el alza del euro como la moneda de cambio más fuerte del mundo. La armonización resultante de la educación superior europea en este proceso, tendrá un impacto a largo plazo en la región, un modelo que está siendo contemplado en otros mercados comunes.¹⁵

¿Cómo afectarán estos cambios las prioridades educativas?

A aquellos de ustedes que recibieron honores, premios y distinciones, les digo, bien hecho. Y a los estudiantes C, les digo, ustedes también pueden ser presidentes de los Estados Unidos.¹⁶

El epígrafe de George W. Bush que abre esta sección puede sonar chocante para los educadores que creen en la meritocracia y en el papel selectivo de la educación. Se nos habla de las oportunidades y de la posibilidad más allá de la tenacidad y el estudio. La verdad tácita de esta declaración del presidente Bush es que la educación no sólo reproduce la desigualdad, como las teorías de la reproducción social han demostrado ampliamente, sino que también legitima privilegio.¹⁷ Que educación puede de hecho fomentar la movilidad social dentro de ciertos límites, es un tema que ha sido bien documentado en la economía de la educación. Sin embargo, las

implicaciones de esta aparente broma del presidente de los Estados Unidos es la sutil indicación de que la raza, la clase y el género importan en lo que respecta a la consecución de los escalones más altos del sistema político de una sociedad racional burocrática como la de los Estados Unidos.

Como indica el epígrafe, el detentor del más alto cargo político de los Estados Unidos se enorgullece de subrayar cómo el éxito político y empresarial se relaciona más con a quién usted conoce y de qué tipo de red es usted miembro que con los logros académicos. La afirmación es aún más significativa, ya que se hizo en la ceremonia de graduación de una de las universidades privadas más destacadas en Estados Unidos, lo que justifica la opinión de Vilfredo Pareto acerca de la reproducción y la circulación de las élites.

En opinión de George W. Bush, la política no tiene nada que ver con la educación. Esto tal vez parezca razonable viniendo de alguien con orígenes patricios que asistió a una refinada universidad privada obviamente para ser lo que Ronald Reagan llamó, refiriéndose a su propia experiencia educativa, “Hombres C”.¹⁸ A pesar de lo que el comentario de Bush dice, éste no deben ser considerados un aforismo. Bush Reemplazó al Presidente Bill Clinton quien, a pesar de sus orígenes humildes, consiguió ser un becario Rhodes, el gobernador de Arkansas, y el presidente de los Estados Unidos.

En el ámbito de la educación, Estados Unidos es a menudo citado como un modelo de educación superior privada. Sin embargo, los gastos por alumno en universidades y colegios públicos de cuatro años en los Estados Unidos, ha aumentado cerca de un 20% durante más o menos la última década, mientras que en Canadá y en otros países los gastos han disminuido en aproximadamente la misma cantidad. Por lo tanto, resulta extraño que los asesores políticos neoliberales, muchos de ellos formados en universidades de los Estados Unidos, sugieran la disminución del apoyo a las universidades públicas en otros lugares, a pesar de que el gran éxito de los Estados Unidos en materia de investigación y desarrollo se basa en el sistema público, como lo indica el número cada vez mayor de ganadores del Premio Nobel que enseñan en las universidades públicas de Estados Unidos.

La continua expansión del uso de Internet para la globalización de la educación superior, está impulsando diversos estudios centrados en la transformación de los sistemas universitarios, dada la economía política de la

globalización y el nuevo papel de los idiomas.¹⁹ Por globalización me refiero aquí a al “aumento de relaciones interdependientes y sofisticadas entre las economías, las culturas, las instituciones y los Estados-nación... Tales relaciones desafían a los líderes de la educación superior y a los responsables políticos en formas hasta ahora difíciles de imaginar, ya que la autonomía del Estado-nación se ve comprometida y el papel de la universidad se ve cada vez más alineado con los intereses impulsados por el mercado”.²⁰

Una víctima el 11 de septiembre en los Estados Unidos, y un factor que presumiblemente podría afectar a otros países industrializados debido a los cambios en los requisitos y procesos de solicitud de visa, es la disponibilidad de la educación internacional para estudiantes extranjeros –una fuente de ingresos nada despreciable para los países involucrados. Los Estados Unidos es el mayor exportador de educación, con:

547.867 “estudiantes extranjeros” estudiando en instituciones estadounidenses en 2000/2001. Esto representa ingresos \$11billones para su economía nacional... Después de los Estados Unidos, el mayor productor de educación internacional es el Reino Unido. En 1999/2000, el Reino Unido matriculó a 277.000 estudiantes internacionales, de los cuales 129.180 eran estudiantes universitarios. Las ganancias de las exportaciones internacionales de educación y el consumo de bienes y servicios por parte de los estudiantes se estimó entonces en 8 billones de libras esterlinas.²¹

Lo que está pasando es el mundo es, como de Souza Santos ha indicado, una transición paradigmática.²² Por lo tanto, es importante explorar las conexiones entre los cambios sociales y el análisis teórico. Cuando nos preguntamos cuál sería el resultado –de haber alguno– del impacto del 11 de septiembre en los centros educativos, las observaciones de Michael Apple sobre el tema de la educación y el patriotismo resultan una oportuna conclusión para esta sección:

Ningún análisis de los efectos del 11/9 en las escuelas puede proseguir sin una comprensión del modo como lo global está dinámicamente vinculado a lo local. Tal análisis debe comprender más plenamente el extenso trabajo ideológico y la historia del proyecto neoliberal y neoconservador así como sus efectos en los discursos que circulan y que se convierten en sentido común en nuestra sociedad. Y ningún análisis puede darse el lujo

de ignorar las contradictorias necesidades y los contradictorios resultados que este proyecto ha generado a múltiples niveles y a lo largo de múltiples ejes de poder. Por lo tanto, sostengo que los educadores –ya sea dictando una clase universitaria o participando en la toma de decisiones de la junta escolar local– deben primero reconocer nuestras propias respuestas contradictorias de los acontecimientos del 11 de septiembre. También debemos entender que estas respuestas, aunque en parte comprensibles en el contexto de los trágicos acontecimientos, pueden crear dinámicas que generen consecuencias duraderas. Y muchas de estas consecuencias pueden a su vez socavar la propia democracia que creemos que estamos apoyando y defendiendo. Esta comprensión política más compleja bien podría ser el primer paso en la búsqueda de estrategias pedagógicas apropiadas y socialmente críticas para trabajar dentro de nuestras clases y comunidades para interrumpir los más grandes proyectos hegemónicos –incluyendo la redefinición de la democracia como “fervor patriótico”– que continuaremos enfrentando en el futuro.²³

Las deudas pendientes de la educación comparada

Yo soy la herida y también el cuchillo... El torturador y también el desollado

–Del poema de Baudelaire Héautontimoroumenos²⁴

Al mirar al futuro, es quizá conveniente señalar algunas de las todavía “deudas teóricas pendientes” de la educación comparada. ¿Cuáles son esas enigmáticas relaciones teóricas aún sin resolver? ¿Qué elusivas dimensiones analíticas aún carecen de comprensión? ¿Qué conexiones teóricas se han perdido? Sin lugar a dudas, dada la perspectiva pragmática que he elegido para delinear los cambios y los desafíos, el limitado espacio exige que mi análisis de las deudas pendientes sean subjetivamente selectivas y con un propósito.

Las conexiones entre la política y la educación siguen siendo un enigma teórico sin resolver en la educación comparada. En este debate, las posiciones analíticas y normativas del establishment (liberales, conservadoras,

neoconservadoras y neoliberales) permanecen cómodamente cercanas unas de otras, pero en sorprendente contraste con las posiciones de la Nueva Izquierda.

El punto de vista del establishment es que la política y la educación son dos prácticas claramente separadas que no están, ni deberían estar, interconectadas. La educación se mantiene objetiva en términos teóricos (porque la verdad puede ser contada de manera objetiva); neutral en términos políticos (porque los educadores no toman partido); y sobre todo apolítica, considerando las opciones normativas y políticas (la política usualmente encarna la praxis de la lucha por las posiciones ideológicas que defienden intereses sociales y/o particulares, mientras que la educación es una práctica noble que busca el bien público para todos los involucrados).

El establishment ve académicos, profesionales y políticos dejar su vestimenta política –sea esta una afiliación política, una doctrina o una ideología– fuera del salón de clases, o a una cierta distancia de sus investigaciones o gabinetes políticos. De lo contrario, la mezcla de política y educación se traduciría necesariamente en manipulación e ideologización del tema en cuestión. Los educadores buenos y decentes practican una educación de valor neutral en cuanto a la enseñanza, la elaboración de políticas y la investigación. La educación es por tanto una práctica que debe estar desprovista de ideologías e intereses políticos. Aunque el punto de vista normativo del establishment reconoce que existen desigualdades y disparidades en el mundo, las diferencias en la valoración, en la designación de las víctimas así como en la evaluación de la magnitud del problema, dependen de la ideología del analista. Además, el punto de vista del establishment es que en muchos casos, incluso en las sociedades racional-legales, se dan procesos de discriminación, procesos que deben ser prevenidos mediante la ingeniería social y la aplicación de la ley.

Por lo tanto, una educación de calidad (documentada mediante pruebas y rendiciones de cuentas), en tanto que entendida y practicada de manera científica e informada por una investigación empírica rigurosa, será el activo más importante de la ingeniería social de una sociedad más eficiente y equitativa.

Para la nueva izquierda, la historia es muy diferente y mucho más compleja. La política está íntimamente ligada al poder y tiene que ver con el control de los medios de producción, distribución, consumo, reproducción y acumulación de los recursos materiales y simbólicos. Los políticos y la política no deben limitarse a los partidos, a las actividades de los gobiernos o de sus críticos, o a la votación. Las actividades políticas se llevaban a cabo en los ámbitos públicos y privados, y se relacionan con todos los aspectos de la experiencia humana que supongan poder. Es desde este punto de vista –el de la política como un conjunto de relaciones de fuerza en una sociedad dada– que las relaciones entre la educación y la política deben ser examinadas.²⁵

Freire desarrolló una pedagogía del oprimido.²⁶ Su análisis de las relaciones entre la política y la educación,²⁷ hablando en los términos del análisis de clase, indica que la política, el poder y la educación están unidos indisolublemente. Su análisis merece ser citado en extenso:

La comprensión de los límites de la práctica educativa requiere claridad política por parte de los educadores con relación a su proyecto. Exige que el educador asuma la naturaleza política de su práctica. No es suficiente decir que la educación es un acto político, al igual que no es suficiente decir que los actos políticos son también educativos. Es necesario asumir verdaderamente la naturaleza política de la educación. No puedo considerarme a mi mismo progresista si entiendo el espacio escolar como algo neutral, con poca o ninguna relación con la lucha de clases, donde los estudiantes son vistos sólo como aprendices con un limitado dominio sobre un conocimiento que yo les voy a infundir con un poder mágico. No puedo reconocer los límites de la práctica político-educativa en la que estoy involucrado si no sé y no tengo claro en nombre de quién trabajo. Al aclarar el asunto de a favor de quién llevo a cabo mi práctica me pongo en una posición, estrechamente relacionada con la clase, en la que veo contra quién realizo mi práctica y, necesariamente, por qué motivo la realizo.²⁸

Este libro, el primero publicado por Freire después de dejar su cargo como secretario de educación pública de la ciudad de São Paulo, es un ejemplo de la posición de la nueva izquierda con relación a la política y la educación.²⁹

A pesar de los análisis y los puntos de vista sumamente ricos de Freire acuñados en la frase “la politicidad de la educación”, un neologismo que él popularizó en inglés, la naturaleza de la relación entre la política y la educación está lejos de ser entendida con claridad. Los planteamientos de Freire han sido objeto de importantes debates también en su Brasil natal y en otros lugares.³⁰

Si se tiene en cuenta el análisis de Freire, quedan muchas preguntas con respecto a la conexión entre la política y la educación en el plano teórico. A pesar de las críticas a las grandes narrativas, o de la acusación de idealismo del punto de vista de Freire sobre la opresión, o la cuestión de cómo podemos conceptualizar empíricamente los indicadores de opresión, otras preguntas urgentes deben ser abordadas. Si hay una relativa autonomía de la educación y una relativa autonomía de la política en el contexto de la estructura y de la agencia dialéctica, ¿se trata de dos dominios independientes que sólo se cruzan en algún punto? O como Freire parece indicar ¿se superponen por completo? O como parece señalar la sentencia de Illich sobre la atmósfera de los estudios “monásticos”, ¿es la producción de conocimiento independiente de la política?

El asunto de la dependencia/independencia entre la política y la educación nos lleva al asunto de la naturaleza real de ambos dominios humanos, sus objetivos y propósitos, sus similitudes y diferencias en la práctica –en una palabra, toda una gama de asuntos que pudieran requerir, tras el profundo análisis de Freire, una solución teórica mucho más desarrollada, refinada y completa.

En la búsqueda de una respuesta teórica más completa, no podemos olvidar que en tanto que lugares de confrontación entre los intereses públicos y privados, la política y la educación están también mediadas por las acciones, las herramientas, los reglamentos, los códigos, los controles y los recursos del Estado.

Otro desafío teórico fundamental por resolver es el análisis post-mortem de la postmodernidad en la educación. En términos teóricos, las formas extremas del posmodernismo han perdido su impulso y el cambio de algunos posmodernistas a las perspectivas revolucionarias marxistas y otras formas de tradiciones estructuralistas es quizás sintomático. Estos cambios merecen

ser discutidos a la luz de la utilidad de la posmodernidad para los estudios educativos.

En uno de los más recientes intentos de in-pensar la postmodernidad para re-pensar la modernidad desde una perspectiva crítica, Greg Dimitriadis y Dennis Carlson ofrecen un excelente resumen del nuevo terreno cultural de la era posmoderna:

Las desigualdades están aumentando entre los que tienen y los que no tienen dentro de los Estados Unidos, y entre las naciones económicamente de élite y el mundo “en desarrollo”. Esta es una época de hiper-consumismo en la que el propio sentido del yo y de la identidad se define por los íconos de la cultura popular que se consumen y los estilos que se comercializan en el nuevo centro comercial público. Es una época de reacción y resentimiento contra los avances logrados por la gente de color, las mujeres, los gays y las lesbianas y otros grupos de identidad marginada, y un tiempo en el que el fundamentalismo religioso se ha incrementado tanto en América como en todo el mundo. Y es una época en la que los conservadores utilizan el lenguaje democrático de equidad para oponerse a la acción afirmativa y a los “derechos especiales” para la gente gay. En materia de educación pública, esta es una época de discursos nacionales corporativo y de evaluaciones de alto riesgo, “rendición de cuentas”, “estándares”, y “eficiencia”, una época en la que se preparan los jóvenes de los Estados Unidos para que sean más competitivos y productivos en el nuevo mercado laboral mundial. Mientras tanto, la comercializada cultura popular está ocupada borrando los límites entre la “realidad” y la “hiper-realidad”, entre el mundo material y el mundo virtual. Es una época en la que la identidad se construye en torno al desempeño, al estilo y la imagen, y lo híbrido que cruza las fronteras de la identidad subvierte la naturalidad de la raza, el género, y las categorías de identidad sexual. ...El objetivo de la postmodernidad es, pues, impulsar el modernismo para suplantarlo y convertirse en algo nuevo. El posmodernismo no es, en sí mismo, una base suficiente para forjar un nuevo progresismo en la educación y en la vida pública estadounidense. Pero sí tiene un importante papel en el establecimiento de las condiciones para el surgimiento de un nuevo progresismo, por permitirnos in-pensar el modernismo para re-pensarlo de maneras nuevas.³¹

En esta misma línea, el reconocimiento de Foucault de que su miope análisis había perdido la conexión con la tradición establecida por la teoría crítica (en sí misma deudora de la teoría marxista), destaca como un recordatorio aleccionador de la honestidad de uno de los teóricos más importantes del siglo pasado, tan influyente en el desarrollo de la pedagógica crítica.³² Foucault reflexiona, para celebrar ensayo de Kant “Qué es la Ilustración”:

Ahora, obviamente, si yo hubiera estado familiarizado con la Escuela de Frankfurt, y si hubiese sido al mismo tiempo consciente de ello, no hubiese dicho la cantidad de estupideces que dije, y me habría evitado muchos de los rodeos que hice mientras intentaba seguir mi propio humilde camino —cuando, entretanto, avenidas habían sido abiertos por la Escuela de Frankfurt. Se trata de un extraño caso de no penetración entre dos tipos muy similares de pensamiento, lo que quizá se explique por esa misma similitud. Nada esconde mejor el hecho de que un problema es común que dos formas similares de acercarse a él.³³

Si bien estos desafíos teóricos deben estar en la cima de nuestras agendas teóricas, inspirando nuestras investigaciones empíricas, desde la publicación de la primera edición de este libro hemos visto la muerte de tres gigantes en el estudio de la educación que merecen ser mencionados aquí: Bernard Basil Bernstein, Pierre Bourdieu, e Illich. Contando la muerte de Freire en 1997, o un poco más atrás desde que se retiró del campo de la educación comparada, la muerte del filósofo político John Rawls (1921-2002), hemos sido testigos de la muerte de algunos de los teóricos más importantes de la educación, una generación que va a ser muy difícil de reemplazar. De pie sobre los hombros de gigantes es ciertamente más fácil llenar sus zapatos.

Bernard Basil Bernstein (1924-2000) falleció después de una larga enfermedad. Desde 1979 hasta su jubilación en 1991, fue titular de la más prestigiosa cátedra de sociología de la educación en el mundo, la del Profesor Karl Mannheim en Sociología de la Educación del Instituto de Educación de la Universidad de Londres.

Bernstein dejó atrás un legado de más de cuarenta años de investigación rigurosa y una nueva comprensión de las conexiones entre las clases, los códigos y el control. Sus trabajos publicados —en particular la serie de cinco volúmenes de *Class, Codes and Control*— se han convertido en clásicos del

campo. La teoría de Bernstein muestra cómo la gente usa el lenguaje en las conversaciones cotidianas, reflejando al mismo tiempo una conformación de supuestos pertenecientes a ciertos grupos sociales; de allí que los códigos privados y los públicos importen y jueguen un enorme papel en el currículo de la educación pública.³⁴

Con la muerte del polifacético y prolífico Pierre Bourdieu (1930-2002), profesor de sociología en el Collège de France y director de estudios en Ciencias Sociales en la École des Hautes Études de París, perdimos sin duda a uno de los sociólogos más importantes en la historia de la disciplina. Junto con Basil Bernstein, uno de los fundadores y ex presidente de la Comisión de Investigación de Sociología de la Educación de la Asociación Internacional de Sociología, Bourdieu inspiró nuestros estudios en educación (donde Reproducción se destaca como un hito que afectó a toda una generación de intelectuales), estética, teoría social, cultura popular, medios de comunicación, pensamiento intelectual francés y literatura.³⁵

En los últimos años de su vida, Bourdieu se convirtió en uno de los críticos europeos más severos e intransigentes de la globalización y uno de los críticos más inflexibles de la americanización del mundo global. Su crítica a la globalización en las esferas intelectuales y culturales se unía a sus interrogantes acerca de la despolitización del mundo académico y al papel de los intelectuales. Uno de sus últimos libros, *Contrafuego: Contra la Tiranía del Mercado*, es un elocuente testimonio de sus habilidades analíticas y sus compromisos personales y políticos.³⁶

Ivan Illich (1926-2002) –caracterizado por Erich Fromm en su famoso prefacio a la *Celebración de la Conciencia* como un humanista radical– fue también un emblemático pensador de las posibilidades. Illich dejó el legado de un hombre genial, como lo describiría Freire, aunque, adelantado a su tiempo, el mismo se describiría como un “errante peregrino”, como “alguien que está atrapado entre los contenciosos poderes de Bizancio y Venecia”.³⁷

Quizá no haya mejor tributo a la genialidad de Illich que recordar que el mismo se consideraba discípulo de un monje del siglo XII, Hugo de San Víctor. Esta asociación con la vida monástica explica por qué siempre consideró la hospitalidad de la ascesis monástica –junto al entrenamiento

disciplinario riguroso y la amistad jovial— una condición indispensable para fomentar un ambiente donde una significativa erudición pudiera florecer:

El aprendizaje y la hospitalidad sin prisa es el único antídoto ante la postura de la mortal inteligencia que se adquiere en la búsqueda de un saber profesional obtenido de manera objetiva. Sigo sosteniendo que la búsqueda de la verdad no puede prosperar sin el alimento de la mutua confianza que florece en el compromiso de la amistad. Por lo tanto he tratado de identificar el clima que fomenta y el “aire acondicionado” que impide el crecimiento de la amistad. Por supuesto, puedo recordar el sabor de fuertes ambientes de otras épocas de mi vida: nunca he dudado que —hoy más que nunca— un ambiente “monástico” es el prerrequisito de la independencia necesaria para una crítica histórica basada en la sociedad.³⁸

Las muertes de Freire, Bernstein, Bourdieu, e Illich han privado a la educación comparada de poderosas voces intelectuales en medio de una época muy peligrosa de la historia humana. Aunque sus muertes no ayudarán a la resolución de muchas de las deudas teóricas de la educación comparada, los caminos teóricos que ellos han abierto siguen siendo una invitación a continuar el viaje.

Los desafíos pedagógicos de la educación comparada son enormes. Hay una profunda crisis en la comprensión de quién debe ser educado. Lo que podría considerarse una crisis endémica de los sistemas educativos se refleja en la dislocación real y simbólica entre los discursos de los profesores y los estudiantes, lo que a su vez se refleja en la dislocación también marcada entre los discursos de la nueva generación (la cual ha sido denominada la generación Nintendo) y las generaciones adultas. Esta dislocación cultural en el entorno escolar se suma a los proverbiales problemas de la igualdad y la relevancia de la educación, la equidad, la igualdad y la movilidad social, así como a la discriminación en el currículo escolar. Además, nos enfrentamos ahora a una crisis de la legitimidad de los sistemas educativos en términos de su efectividad —es decir, la efectividad de los agentes educativos per se, incluyendo a los maestros, a los padres y a las instituciones educativas privadas y públicas. Sin embargo, la ruptura del vínculo público entre las generaciones, tal vez de lugar a una crisis que suplante las deficiencias seculares del sistema. La presencia de los sistemas de comunicación masivos y las nuevas

tecnologías generan nuevas combinaciones entre las culturas populares tradicionales –una cultura transnacional popular– y las culturas políticas desarrolladas por las instituciones del Estado, ocasionalmente confrontadas de manera drástica por las instituciones de la sociedad civil, los movimientos sociales y los sindicatos.

En pocas palabras, los obsoletos rituales escolares, los discursos de oposición, los problemas en la definición del capital cultural de las escuelas y la incorporación de diversas poblaciones, la crisis en los conceptos de ciudadanía y democracia, la creciente disparidad entre los modelos educativos y el mercado laboral –actualmente acentuada por el impacto del neoliberalismo–, ofrecen todo tipo de desafíos para la educación comparada. No es de extrañar que muchos de estos desafíos deban ser abordados en el marco de una comprensión de la conexión entre la educación, el poder, la política y la cultura de la modernidad.³⁹

En cuanto a la resolución de esta enigmática conexión entre la política y la educación, el análisis de la crisis de la legitimidad de la educación pública, o la evaluación del papel de la postmodernidad en la educación comparada, no hay duda de que los próximos años van a requerir una teorización más clara y más convincente en el campo. La educación comparada está todavía en deuda por haber fracasado en la producción de una comprensión definitiva de las teorías y del papel de los estudios de área y los estudios étnicos en el desarrollo de la disciplina. Del mismo modo, las discusiones sobre la educación de las minorías con respecto a los asuntos del multiculturalismo en los Estados Unidos, o la interculturalidad en Europa, continuarán asediando el campo durante muchos años, encendiendo la imaginación teórica de los académicos. Espero que la segunda edición de este libro contribuya a este re-pensar el campo y la profesión de cara a la resolución de los dilemas de la educación contemporánea y, en palabras de Freire, “a la creación de un mundo en el que sea más fácil amar”.⁴⁰

Reflexiones para la tercera edición

En la segunda edición, pregunté qué había cambiado en el mundo desde la primera edición de la Educación Comparada.⁴¹ Al trabajar en la tercera

edición de este libro, permanecían una serie de preguntas sobre del futuro de la educación comparada. Quizá éstas deban enmarcarse en el contexto de una descripción más general y sucinta del proceso histórico de la educación comparada desde su creación como disciplina.

Primera etapa: desde mi punto de vista, la primera generación de educadores comparados salió a la luz hace aproximadamente noventa años como una exploración intelectual –con un fuerte tono positivista– acerca de las posibilidades de desarrollo de la educación fuera de los confines de los procesos nacionales o internacionales. Era, en efecto, una herramienta valiosa, pero meramente complementaria a las discusiones en torno a los fundamentos educativos (por ejemplo, John Dewey, sin haber tenido un título, dedicó un tiempo considerable a estudiar la educación y el cambio revolucionario en México, la Unión Soviética y China).

Segunda etapa: hace cincuenta o sesenta años, la educación comparada comenzó a subirse a la ola de la expansión educativa en el mundo (alimentada por teorías como la del capital humano), haciéndose cada vez más importante para el crecimiento de la red y de las comunidades del emergente sistema internacional. Esta es la segunda generación de comparativistas, cuyos escritos deben ser ubicados en el contexto de la Guerra Fría, la lucha entre los países occidentales y el bloque del Este sobre si el capitalismo o el comunismo triunfaría en las nuevas naciones independientes de África, Asia y Oceanía. Si bien hubo fuertes influencias internacionales sobre los objetivos, las formas y los contenidos de la educación en el llamado tercer mundo, los sistemas educativos nacionales también mostraron un importante grado de autonomía. Esta autonomía alimentó el crecimiento de los sistemas educativos nacionales a niveles sin precedentes –a veces al punto de un posible exceso de construcción de escuelas en algunas sociedades, y una abundante generación de docentes. Durante este período, los comparativistas no sólo promovieron la expansión escolar, sino que también identificaron y fomentaron la importancia de los sindicatos de docentes en las contrataciones colectivas mientras se sentaban las bases de la planificación sistemática de la política y del presupuesto educativo.

Tercera etapa: hace treinta y cinco o cuarenta años, la siguiente generación de académicos comparativistas intentó crear, en el espíritu de los

sesenta, visiones alternativas de la educación. Las contribuciones de Illich y Freire fueron centrales para estos replanteamientos. Una nueva escuela de estudiosos consideró que la educación comparada era la clave para entender no sólo el desarrollo, sino también la liberación. Sometieron a crítica los paradigmas dominantes, tales como el análisis de la tasa de rentabilidad de la educación (una obsesión de la generación anterior), mientras que abogaban por la educación no formal, la educación revolucionaria, las incipientes políticas multiculturalistas y similares. Como tal, esta generación pudo ser la responsable de un desarrollo más “socialdemócrata” del campo.

Para la primera década del siglo XXI, esta generación comenzó a retirarse. Su visión y sus ideas debían enfrentar el desafío de la crisis económica de los años ochenta, así como la consolidación del Estado neoliberal como el modelo rector de la reforma educativa en todo el mundo, tal como se detalla en varios capítulos de este libro. Esta generación coexistía con varias corrientes de académicos, incluyendo a los socialistas, libertarios, personas con mentalidad empresarial (por ejemplo, los expertos del Banco Mundial), y los socialdemócratas. La Sociedad Internacional y Comparada de Educación, en tanto que primera sociedad de su tipo en el mundo, reflejaba con claridad esta rara convivencia.

Cuarta etapa: la actual generación de académicos, que entró al campo hace aproximadamente veinte o cinco años, está hoy en día bien establecida dentro de la academia. En un intento por preservar los logros de las generaciones anteriores en cuanto a su contribución a la política y la práctica educativa progresista, se han visto obligados a tomar medidas correctivas contra las fuertes tendencias de las políticas negativas. Para mencionar sólo dos: ha disminuido el apoyo a la investigación en las ciencias sociales y a los programas de bienestar social, mientras se destinan fondos ilimitados para apoyar operaciones militares; en la academia, se ha erosionado la permanencia de profesores tiempo completo, sustituidos por profesores de tiempo parcial y trabajadores contratados. Para contrarrestar estas tendencias, como Raymond Morrow y Carlos Alberto Torres han argumentado en este libro, los activistas de nuestro campo deben vincularse a los movimientos sociales que se dirigen a la consecución de sociedades más democráticas y justas.

Yo diría que ahora más que nunca somos necesarios y que podemos contribuir a una política educativa mejor informada y más ilustrada –vinculando la teoría con la acción, el tipo de praxis que pedía Freire. Como los comparativistas son contratados para trabajar en el ámbito de la política educativa, la formación del profesorado y en áreas fundacionales, podemos impactar la futura generación de profesores y responsables políticos; y, dada la creciente importancia de las organizaciones no gubernamentales, muchos de nuestros graduados trabajarán en ellas y es probable que tengan un significativo impacto positivo en las vidas de las personas con las que se relacionen a nivel de base.

Quizá sea útil poner fin a estas reflexiones de manera socrática con algunas preguntas: ¿Cuán relevantes son las teorías de educación comparada en el marco de un diálogo entre los campos y las culturas? ¿Cuán diferente es la educación europea –con nuevos modelos de intercambios educativos y académicos y programas educativos estandarizados transfronterizos– con respecto al resto del mundo? ¿Qué se puede aprender del Oriente Medio, con la crisis del “Islam radical” y el rechazo a la modernización occidental? ¿Qué se puede aprender de África, con el fracaso del desarrollo, la creciente crisis del SIDA y el poder de las elites enriquecidas, muchas de ellas debidamente educadas en Europa o en los Estados Unidos? ¿Qué papel juega la educación comparada en las academias de las emergentes potencias del siglo XXI, China y la India?

Obviamente necesitamos datos estadísticos, análisis históricos y una discusión político-económica acerca de las nuevas tendencias en el mundo académico y en las sociedades, no viñetas, historias humanas, o simples corazonadas. Aquí es donde las teorías comparadas, los análisis académicos, la investigación y las reflexiones sistemáticas pueden contribuir a una mejor comprensión del funcionamiento de los sistemas educativos y sus cambiantes contextos nacionales y transnacionales. Aquí es donde nuestro campo puede ayudar a desenmascarar las políticas fallidas y al mismo tiempo contribuir a los cambios sociales y educativos progresistas.

Reflexiones sobre la cuarta edición: otra globalización es posible

Escribir un epílogo a una nueva edición de este libro, y tratar de dar cuenta de lo que ha pasado en el mundo en los años que han transcurrido entre la tercera y cuarta edición, no es una tarea fácil. Debo confesar que escribir este epílogo, dada la crisis financiera mundial y las crisis socio-económica posterior al 2007, ha sido particularmente difícil tanto intelectual como personalmente.

No hay duda de que nos enfrentamos a varios retos intelectuales y personales. Mientras debatimos la naturaleza de una sociedad del conocimiento, padecemos una sociedad sobre-informada –IBM ha proyectado que la base de información mundial duplica su tamaño cada 11 horas.⁴² Hay una hiper-especialización en el conocimiento, pero al final nos falta el análisis, la comprensión y el entendimiento. “Tenemos más científicos, académicos y profesionales que nunca antes, pero menos cultivados. Para poner el dilema en términos del siglo XXI, podría describir esto como que cada quien hace lo suyo, pero nadie entiende realmente lo que en realidad son los demás”.⁴³ Las “grandes” narrativas son más sospechosas que nunca, y las “pequeñas” son colecciones de historias que, si bien son muy importante –sobre todo para aquellos que “vivieron” la experiencia–, permanecen ambiguas y desconectadas, lo que se suma a la fragmentación del conocimiento, haciendo aún más difícil discernir la naturaleza de los problemas y la naturaleza de sus posibles soluciones. Para empeorar las cosas, uno de los principales culpables de este estado de cosas, el neoliberalismo, ha generado una nueva forma narrativa: “Uno de los rasgos distintivos del neo-liberalismo es, entonces, el desarrollo de una nueva forma de neo-lengua que permite el control de la narrativa de los acontecimientos”.⁴⁴

La crisis financiera, que todavía no ha llegado a su punto final, no sólo está afectando profundamente el funcionamiento del capitalismo global de los países centrales –hasta ahora, a las economías emergentes y a los países BRIC les ha ido bastante bien en comparación con Europa y la Unión Europea– sino que también añade combustible las terribles condiciones de los más pobres entre los pobres: “Después de la caída de Lehman Brothers en

septiembre de 2008, en cuestión de semanas se añadieron otros 90 millones de personas a los ya aproximadamente 1.5 billones de pobres de países de bajos ingresos que viven con menos de 1.5 dólares al día”.⁴⁵

Las crisis que han surgido después de la publicación de la tercera edición, afectan el tejido social, moral, económico y cognitivo de nuestras civilizaciones; socavan la naturaleza y el funcionamiento de nuestros sistemas democráticos, develando las crecientes desigualdades por cualquier medida científica, y marcando los dilemas de la educación de este tiempo.⁴⁶ En la siguiente sección voy a delinear los dilemas específicos de la educación.

¿Las crisis económicas mundiales anuncian el final de la democracia de mercado?

*...un tratamiento equilibrado de un fenómeno desequilibrado distorsiona la realidad.*⁴⁷

La desigualdad económica ya no es un término de moda en lo que respecta a la economía capitalista, es una realidad palpable que ha sido recogida por muchos libros, artículos de revistas, informes de investigación, y que puede ser observada en un corto paseo por los entornos urbanos de las sociedades más ricas de la Tierra, por no hablar de las menos acaudaladas.⁴⁸ La crisis de 2008 ha hecho aún más evidente la importancia de la creciente desigualdad que ha afectado profundamente a las democracias de mercado.

Una consecuencia de esta crisis en la economía mundial ha sido la pérdida de puestos de trabajo, lo que a su vez aumenta la desigualdad y la pobreza. En un libro reciente, Jim Clifton, presidente de Gallup Corporation,⁴⁹ sostiene que de los 7 billones de personas que hay en el mundo, 5 billones son mayores de 15 años. Tres billones dijeron trabajar actualmente o que deseaban hacerlo, pero sólo 1.2 billones tenían empleos formales a tiempo completo. Por lo tanto hay un déficit de 1.8 billones de empleos en todo el mundo.

¿Cuál es la respuesta educativa? Me temo que estamos inmersos en un conjunto de dilemas educativos difíciles de abordar. Para identificar sólo algunos, permítanme sugerir que la escolaridad modelo de la sociedad

industrial se ha agotado y, aunque hay algunas loables experiencias locales con modelos alternativos de enseñanza, ningún nuevo modelo nacional o internacional ha sido diseñado para reemplazarlo. Una segunda situación, magnificada por la crisis actual, es que continuamos ampliando las oportunidades educativas y el acceso, lo que demanda más y más recursos de los individuos, las familias y las sociedades. Sin embargo, el sistema de producción y consumo es incapaz de producir suficientes oportunidades de empleo para una población altamente cualificada –por ejemplo, la tasa de desempleo para los jóvenes en Europa es dos veces más alta que para la población en general, y en algunos países como España la diferencia es aún mayor. La cultura y las identidades se han convertido en elementos centrales en la discusión sobre la construcción de la ciudadanía y, por lo tanto, los argumentos acerca de la diversidad siguen estando en el tope de la agenda reformadora, aunque uno no puede sino pensar que gran parte de estas conversaciones tratan sin convicción dilemas reales que son muy difíciles de abordar, tanto en las escuelas como en la sociedad. El aprendizaje escolar temprano, la lectura, la escritura y la aritmética, continúan siendo serios desafíos para los niños y jóvenes que provienen de culturas no escolarizadas y que se encuentran con un plan de estudios alienado y alienante, más aún cuando hay en juego pruebas estandarizadas. Las prácticas y las teorías sobre el aprendizaje necesitan ser revisadas, sobre todo cuando la mayoría de las teorías que han dado forma a nuestro conocimiento en el siglo XX aún no se han beneficiado de los descubrimientos de las neurociencias y los conocimientos sobre el funcionamiento del cerebro.

La producción de conocimiento y los currículos escolares, son otro elemento crucial de cara a la transformación de las culturas digitales. El proceso de transferencia de conocimiento sigue siendo fundamental para los sistemas educativos, pero muchos críticos dicen que lo que la educación hace es completamente insuficiente para atender las necesidades del nuevo término de moda del momento, la sociedad del conocimiento. La transferencia y el seguimiento seguirán existiendo mientras que el sistema escolar desempeña sus tradicionales funciones generales de formación, selección y asignación de las regulaciones previstas. ¿Cómo se compara esto con la tesis de Durkheim de que la escolarización es un mecanismo para crear

cohesión social? La paradoja es que los sistemas educativos son al mismo tiempo “máquinas clasificadoras”, pero a través de los mecanismos de selección social producen algún tipo de cambio estructural. Al hacerlo, los péndulos de la política educativa oscilan entre los objetivos de rendimiento –un requisito de la clase media para que sus hijos accedan al escalón superior de la escalera ocupacional y educativa– e inclusión –producto de la presión democrática que reclama que todos los niños y jóvenes, independientemente de su desarrollo físico, cultural, clase, raza, género o cualquier otra condición, tengan acceso a una educación de calidad sin ningún tipo de discriminación. Pero los dilemas de la educación no se acaban ahí. Éstos generan un efecto y son reproducidos en otras áreas de los sistemas y dominios del aprendizaje. La educación de adultos vive en una dualidad de objetivos que no se combinan fácilmente –es a la vez un modelo de aprendizaje permanente para todos los ciudadanos y una colonización económica que sirve a los objetivos de una sociedad del conocimiento que reclama destrezas, habilidades y conocimientos específicos, y que afirma la idea del individualismo posesivo. Los profesores son por lo general objeto de ataques en muchos países; con sus estatus disminuidos, mal pagados, son culpados por la baja calidad de las escuelas. Los profesores se desilusionan, desalientan y angustian por todos estos asuntos y muchos abandonan la profesión antes de ser despedidos. La formación del profesorado, aunque reconocida como un factor importante para el mejoramiento del sistema educativo, carece de integración entre la teoría y la práctica; pocos o ninguno de los múltiples resultados de la investigación educativa sobre los profesores se difunden y mucho menos se implementan; y las metodologías de enseñanza y de aprendizaje siguen siendo aplicadas en las escuelas por medio de modelos jerárquicos, muchas veces sin los fundamentos institucionales básicos, sobretodo en el mundo en desarrollo. Las conclusiones y recomendaciones de las investigaciones basadas en la evidencia sólo funcionan cuando llegan a la persona correcta en el momento correcto y en la posición correcta. De lo contrario, toneladas de papeles (y ahora toneladas de megabytes) son puestos de lado en archivos reales e imaginarios con la esperanza de incidir en la práctica algún día.

El tema de la reforma educativa y la regulación transnacional se ha convertido en el último acertijo. Hay un “decir” que la educación está en crisis, lo que ha llevado a muchos gobiernos a intentar una serie de reformas que se han convertido en episodios cíclicos. Los maestros, muchos padres de familia y la opinión pública sienten por igual un serio recelo con relación a la acción política (y a los políticos en general) y a los procesos fiables de cambio en las escuelas. La comparación internacional de resultados, con sus serias limitaciones técnicas y epistemológicas de aplicación en las sociedades nacionales, se ha convertido en una herramienta de regulación transnacional, que define las prioridades del cambio, los términos del debate, los conceptos que han de ser implementados (pruebas, rendición de cuentas, calidad de la educación), y que con el tiempo ha alienado los diversos sectores dentro del sistema educativo –los maestros, los sindicatos de docentes y, eventualmente, las organizaciones profesionales y las organizaciones de padres.⁵⁰

Los dilemas educativos de la reforma y la política educativa se magnifican cuando nos centramos en las finanzas educativas. El gasto mundial en los sistemas de educación exceden los dos trillones de dólares y el costo de la salud pública es superior a tres trillones y medio de dólares. Por lo tanto, no es sorprendente que las corporaciones globales estén tratando de privatizar ambos servicios.⁵¹ En cuanto a los Estados Unidos, Hank Levin nos dice por qué el campo de la educación sólo es superado por la atención sanitaria en términos de nueva frontera a ser colonizada y explotada por el capital:

“Los Estados Unidos y la mayoría de los otros países dedican una gran parte de sus recursos a la educación. En 2008-09 EE.UU destinó más de un billón de dólares para gastos institucionales en materia de educación, desde el jardín de infancia hasta la educación superior.”⁵² Lo notable es que esta cifra no incluye la educación pre-escolar o el gasto en educación y formación de las empresas o de los militares. Tampoco incluye clases particulares u otros tipos de lecciones especializadas ofrecidas a niños y adultos por entidades públicas y privadas como YMCA, “Boys and Girls Clubs”, y las academias después de la escuela. Aun así, las estadísticas oficiales del gasto representan casi el 8% del Producto Interno Bruto, porcentaje que seguramente se elevará a más del 10% si se incluye todo el gasto en educación, más de uno de cada diez dólares del ingreso nacional. Esta cantidad supera considerablemente

el gasto militar y sólo es superada por el sector de la atención sanitaria. Por otra parte, este gasto se ha duplicado en términos reales (ajustado al nivel de precios de la inflación) entre 1986-87 y 2008-09⁵³.

Por otra parte, el problema de la desigualdad de desempleo y la falta de puestos de trabajo no constituye una falta de educación. Hay una disparidad económica asombrosa entre el ingreso del CEO de una corporación, un administrador de fondos de cobertura, o el ingreso de un corredor de bolsa de Nueva York y el de un trabajador con un nivel similar de educación, por ejemplo un profesor de secundaria. De manera que, la desigualdad está creciendo no sólo entre las personas con diferentes niveles de educación, sino también entre aquellos con niveles de educación similares.

La productividad no está disminuyendo, pero los beneficios de la mejorada productividad de las empresas van a parar en los altos ingresos de los CEO, en lugar de destinarse a los ingresos de los trabajadores asalariados. Grandes segmentos de la fuerza laboral de EE.UU. (y, ciertamente, la fuerza laboral europea) se encuentran en desventaja en la competencia mundial con países y trabajadores dispuestos a ganar salarios más bajos. Los trastornos temporales del mercado laboral podrían haber generado una situación permanente. Algunos han pronosticado que 1 de cada 6 trabajadores desplazados en los Estados Unidos nunca recuperarán el pleno empleo.⁵⁴

La creciente desigualdad tiene un precio para la democracia. ¿Es posible que el 0.1 por ciento de la población tenga la suficiente influencia política como para incidir en los sistemas políticos de un modo tal que la democracia de mercado se convierta en el poder gobernante de una plutocracia en lugar de una lucha entre los diversos intereses de la representación política? ¿Es posible que el capitalismo ya no proporcione beneficios para la mayoría de los trabajadores? Por ejemplo, ¿es posible que la concentración de la riqueza en los Estados Unidos y en Europa Occidental y la disminución de la clase media indiquen el final de las democracias de mercado? ¿El capitalismo del ilimitado sector financiero, su codicia sin control y su descontrolado comportamiento conducirán a un colapso irremediable del sistema del mundo capitalista?⁵⁵

Lo “global” se ha convertido en una meta-narrativa, y el neoliberalismo ha desarrollado un “sentido común” que se ha convertido en una ideología con un importante papel en el proceso de construcción de la hegemonía, en tanto que liderazgo moral e intelectual para las sociedades contemporáneas. A pesar del hecho de que el neoliberalismo ha fracasado completamente como modelo viable de desarrollo económico, la política de la cultura asociada al neoliberalismo sigue vigente y sigue siendo muy fuerte, convirtiéndose en el nuevo sentido común en la formación de los conceptos modernos acerca del rol del gobierno y de la educación.⁵⁶

La universidad también ha sido profundamente afectada por estos cambios y crisis. La globalización neoliberal, el modelo más prominente de globalización que predica el dominio del mercado sobre el Estado y sobre los modelos desregularizados de gobierno, ha afectado profundamente a la universidad en el contexto del “capitalismo académico”. Las reformas resultantes, racionalizadas como un avance de la competitividad internacional, son también conocidas como “reformas basadas en la competencia” y las universidades públicas se han visto especialmente afectadas por ellas. La creciente penetración de las fuerzas del mercado en la educación superior y la reorganización de la administración universitaria en torno a “jugar el juego” del capitalismo académico, marcan la influencia del neoliberalismo sobre las universidades en cuatro áreas principales: la eficiencia y la rendición de cuentas, la acreditación y la universalización, la competitividad internacional, y la privatización. Sin embargo, con la introducción de “gerencialismo” en tanto que nueva forma de administración institucional, se han profundizado y ampliado las crisis de las universidades. (Para una mayor discusión, véase el capítulo 11 de este libro).

Aunque que estas reformas sean implementadas y adoptadas, también hay una creciente resistencia a la globalización así como a las reformas impuestas de manera autoritaria mediante políticas y prioridades que abarcan distintos ámbitos, entre ellos el currículo y la instrucción, la capacitación docente y la gestión escolar, y esta creciente resistencia se refleja también en los debates públicos sobre la reforma de la enseñanza. Del mismo modo, muchas personas se preguntan si estas reformas intentan limitar la eficacia de las universidades como lugares de contestación del orden nacional

y mundial y así socavar los objetivos más amplios de la educación. En muchos casos, las reformas neoliberales han limitado el acceso y las oportunidades a lo largo de líneas raciales y de clase, incluida la restricción del acceso a la educación superior mediante la imposición de una matrícula más alta y el reducido apoyo del gobierno a instituciones y particulares.⁵⁷

¿Cómo podemos afrontar los retos del futuro de la educación comparada? ¿Qué se puede hacer?

La noción “temas generadores” de Freire podría proporcionarnos un conjunto razonable de principios rectores para la acción contra el neoliberalismo, basados en una relectura de la globalización que se enfoque en los aspectos centrales de la teoría crítica, incluyendo la naturaleza dialéctica de la realidad, el uso de la ciencia para reducir el sufrimiento y aumentar la felicidad, y un imperativo ético para desafiar a los sistemas de dominación y opresión. A continuación se incluyen los temas que creo que mejor captan los desafíos y las posibilidades de las globalizaciones alternativas.

Globalización anti-hegemónica

La necesaria confrontación de las universidades, los movimientos sociales, los académicos, los intelectuales, y las comunidades ante los dilemas de lo global y lo local, no debe distraernos de una preocupación más urgente: desafiar la globalización neoliberal autoritaria y su discurso hegemónico de la inevitabilidad, a través de las redes, las instituciones, y las prácticas que puedan cambiar la intensidad y la dinámica de la interacción social, así como la vida real de las personas en las sociedades empobrecidas. Esto implica desafiar las narrativas de la globalización neoliberal, en particular la idea fatalista de la ONU de un pensamiento único tan frecuente entre los economistas y los políticos que, siguiendo los modelos de la elección racional y la teoría de juegos, han llegado a la conclusión de que en una sociedad postfordista el único modelo teórico posible es la economía neoliberal y el único orden social es la democracia liberal.

Este consenso ha sido ratificado y consolidado por un grupo diverso de la izquierda y la derecha, incluyendo a los gobiernos neoconservadores que han implementado reformas neoliberales, tal como lo explica Michael

Apple en muchos de sus libros y artículos. Desafiar, retar y desmitificar este enfoque tecnocrático de las ciencias sociales (en particular de la economía) y de las políticas públicas, es el tema generador más importante de las luchas contemporáneas. Estas luchas forjan, en la forma de movimientos sociales, el tipo de unidad descentrada que Apple ha defendido en los últimos años como generador de cohesión —una unidad de los diversos grupos que forman la a izquierda fragmentada y que desafía la idea común de que la globalización y la reforma neoliberal son inevitables.⁵⁸

La libertad es emancipación, no tutelaje

Una de las ideas más importantes del análisis crítico de la política educativa, es que el esfuerzo por señalar la democracia representativa como único modelo viable, es también un intento por crear una libertad controlada y circunscrita, utilizada por las élites como un recurso para dominar y controlar a las masas. Según hemos podido ver, la democracia representativa a menudo representa una dictadura del capital, o al menos una dictadura de las élites económicas. Hay otras alternativas si partimos de una concepción liberal de democracia participativa que amplíe las limitaciones de la democracia representativa y mejore la calidad y la textura de la vida democrática. En una línea más radical, está el modelo de democracia radical tal como se practica en la implementación de los presupuestos participativos en Porto Alegre, Brasil desde hace más de una década.

Un renacimiento de la democracia ha emergido como una preocupación central en el contexto de la educación y la sociedad en general. Los movimientos dirigidos a la reforma del financiamiento de las campañas y las elecciones para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, así como los intentos de crear mejores maneras de aumentar las conexiones entre la educación y la ciudadanía, o entre la ciudadanía y la práctica de la democracia, son esenciales para este trabajo. También debemos trabajar para vincular la universidad con los movimientos sociales que se oponen a globalización hegemónica y escolarizada mediante debates más amplios sobre la globalización y el papel, los objetivos y las metas de la educación en general.

Defensa de la educación pública

Está claro que la defensa de la educación pública es una de las preocupaciones centrales de innumerables movimientos sociales y objeto de declaraciones públicas, como el Foro Social Mundial, el Foro Mundial de Educación, las huelgas estudiantiles en Chile o Egipto, las protestas estudiantiles sobre el costo de la matrícula en todo el mundo, y las protestas de los sindicatos docentes. Para aquellos que todavía ven la democracia participativa como viable, debe librarse una sólida defensa de la importancia del apoyo y los bienes públicos. También debemos defender los logros de algunos de los ideales más preciados del pacto democrático, como es el caso de la igualdad, la libertad y la solidaridad, y no permitir que la hegemonía del neoliberalismo erosione esos ideales esenciales mediante la redefinición de los ciudadanos como meros consumidores.

La defensa del Estado democrático

Dada la intensa dinámica entre lo local y lo global, el Estado-nación adquiere una mayor importancia en el contexto de la globalización. Sin embargo, está claro que sin recurrir a una defensa seria de los principios de representación y participación en el Estado democrático, no podríamos poner en práctica los temas generadores antes mencionados.

El Estado juega un papel importante en la modificación de la naturaleza de la educación pública y no puede ser subsumido por los discursos de la autonomía individual o de pequeños grupos. Esto no significa que debemos socavar estos movimientos o quitarle importancia a lo local, sino sólo que debemos reconocer el papel fundamental que el Estado democrático jugará en la realización de una educación más integral, justa y emancipadora para todos.

Una ciudadanía planetaria multicultural

Esta es quizás la acción más importante a ser realizada por las escuelas y universidades como parte de su responsabilidad al servicio del bien público.

Con el aumento de la inmigración, y la disminución de las culturas y los idiomas de las comunidades locales y las sociedades nacionales, es imprescindible trabajar en una democracia cosmopolita basada en una ciudadanía multicultural planetaria. De hecho, por utópico que este modelo pueda parecer —y hay que recordar que muchos de los científicos sociales más críticos y agudos como Immanuel Wallerstein han pedido una ciencia “utopística”— en realidad hay pocas opciones que no sean crear nuevos horizontes sociales y humanos.⁵⁹

Necesitamos buscar estas nuevas trayectorias mediante modelos pedagógicos que faciliten encuentros novedosos entre los seres humanos y la naturaleza. Necesitamos un nuevo modelo de relación entre la mente y el cuerpo que se mueva más allá de la característica logocéntricas de las culturas blancas europeas y norteamericanas. Necesitamos un nuevo modelo para la construcción y preservación de las relaciones globales, un modelo no basado en la amenaza de un holocausto nuclear, sino arraigado en los ideales de un mundo más pacífico.

Las responsabilidades de las instituciones educativas con respecto a la supervivencia del planeta, la justicia social y la democracia, así como con respecto a la paz y a la solidaridad entre los individuos y las comunidades, no pueden limitarse a ser un objeto de estudio dentro de las paredes de una torre de marfil. El conocimiento y los ideales anticipados por nuestras mentes más brillantes deben impactar en nuestras sociedades, en nuestras políticas sociales, incluso en nuestras prácticas globales.

Llamamos, por lo tanto, a una transformación de la educación en todo el mundo, con una escolaridad convertida en fuente de acción social, capaz de trascender la racionalidad económica y restablecer el diálogo con una larga y dura lucha por la vida buena y por una buena sociedad. Esto implica una nueva visión de la educación y de la voluntad, además de la acción colectiva necesaria para luchar por su realización.

Para terminar, insistiré en que la teoría crítica ofrece una mejor manera de trabajar y comprender la implementación de estos temas generadores. La Teoría Crítica proporciona potentes herramientas de análisis para ir más allá de los supuestos generalmente aceptados de la globalización y el neoliberalismo, y para comprender las fuerzas que dan forma y dirigen las

transformaciones radicales de las sociedades de todo el mundo. Al releer la globalización en este sentido, vemos cómo los intereses al servicio de la dinámica global socavan la justicia social y la democracia, así como las oportunidades y la calidad de vida de la mayoría de las personas en todo el mundo. La Teoría Crítica también nos recuerda el poder que la gente tiene para intervenir en el mundo y las formas en que la ideología de lo inevitable se ha convertido en una poderosa herramienta de la élite económica y social en su búsqueda de la dominación y el control global. En este sentido, la Teoría Crítica puede servir de inspiración para la política educativa progresista y para los movimientos sociales y educativos que desafían la globalización y reafirman la lucha global por la justicia social, la democratización y el bien común más allá de la racionalidad instrumental de los mercados y el consumo.⁶⁰

Notas

- 1 Ivan Illich, *Celebration of Awareness: A Call for Institutional Revolution*, introducción de Erich Fromm (Garden City, NY: Doubleday, 1969), 46.
- 2 Interpretar estos cambios puede merecer un tipo diferente de escrutinio teórico y de análisis empírico que el que permite el tenor de este capítulo.
- 3 Según Human Rights Watch, “La disposición del gobierno de EE.UU. a comprometer los derechos humanos en la lucha antiterrorista, establece un precedente peligroso y persuade a algunas naciones a no unirse a esta guerra... Washington tiene tanto poder que cuando no respeta los estándares de los derechos humanos, se perjudica la causa de los derechos humanos en todo el mundo” del Associated Press, “Group Says Bending Rights Risky,” *Los Angeles Times*, 15 de enero, 2003, A20.
- 4 Lo que muchos analistas consideran parte la razón por la que Jorge G. Castañeda renunció al cargo de ministro de Relaciones Exteriores de México a principios de 2003. Para un análisis detallado de las consecuencias del 11 de septiembre, ver Douglas Kellner, *From 9/11 to Terror War: The Dangers of the Bush Legacy* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, in press).

- 5 Irak es el segundo país más grande de la OPEP en términos de reservas probadas de crudo (112.500 millones de barriles) después de Arabia Saudita (262.697 millones de barriles). Otro país que el presidente Bush nombró como parte del triple eje del mal, Irán, es el tercer país más grande en términos de reservas probadas de petróleo crudo (99.080 millones de barriles), seguido por los Emiratos Árabes Unidos (97.800), y Venezuela (77.685 millones de barriles). En cuanto a las exportaciones de la producción de crudo, Irak, incluso bajo las severas restricciones posteriores a la Guerra del Golfo, es el cuarto mayor productor de crudo (2,593.7 millones de barriles de petróleo), Arabia Saudita el primero (7,888.9 millones de barriles de petróleo), e Irán el tercero en volumen (3.572 millones de barriles de petróleo). Esta combinación de reservas de petróleo con producción de crudo convierten a Irán y a Iraq en objetivos para la política de EE.UU en el Medio Oriente. Las preocupaciones de la política energética se muestran también en la inquietud de los Estados Unidos en el tratamiento de los conflictos con el gobierno de Hugo Chávez, ya que Venezuela posee la quinta mayor reserva de petróleo crudo en el mundo y ocupa el tercer lugar en términos de producción de petróleo crudo (2,791.9 millones de barriles de petróleo). Ver la website de la OPEP en www.opec.org/.
- 6 Carlos Alberto Torres, "Requiem for Liberalism? Editorial", *Comparative Education Review* 46, no. 4 (noviembre 2002).
- 7 Michael Apple, "Patriotism, Pedagogy, and Freedom: On the Educational Meanings of September 11th", *Teachers College Record* 104, no. 8 (diciembre 2002): 1770. Este número del *Teachers College Record* se dedica a la discusión de los acontecimientos del 11 de septiembre y a su impacto en la vida de las escuelas, maestros y estudiantes. En un plano más teórico, muchos artículos abordan el significado del 11 de septiembre para la discusión del patriotismo contra el cosmopolitismo en la constitución de la vida democrática.
- 8 "En mayo [de 2002] un misil SA-7 de fabricación rusa fue disparado contra un avión militar de EE.UU al despegar de la base aérea Príncipe Sultán en Arabia Saudita, pero no alcanzó su objetivo. El 28 de noviembre, dos misiles de la misma marca y del mismo lote que el utilizado en Arabia Saudita, fueron disparados contra un avión comercial segundos después de despegar de Mombasa, Kenia". Del *Washington Post News Service*, "U.S. Working to Avert Portable-Missile Attacks on Airplanes", *Los Angeles Times*, 15 de enero, 2003, A21.

- 9 El Premio Nobel de Economía Joseph E. Stiglitz pasó siete años en Washington como presidente del Consejo de Asesores Económicos de Clinton y Economista en Jefe del Banco Mundial. Sus puntos de vista se popularizaron en su best seller titulado –como si se tratara de una paráfrasis económica de un libro de Sigmund Freud acerca de la civilización occidental–, *Globalization and Its Discontents* (Nueva York: Norton, 2002).
- 10 El Banco Mundial tiene el raro privilegio de ser criticado por los representantes de la Derecha, del liberalismo, y de la izquierda. Por lo tanto, existe una abundante bibliografía crítica que pudiera ser utilizada para ilustrar la crítica de las implicaciones de los conocimientos y orientaciones políticas de los expertos neoliberales del Banco Mundial. Véase, por ejemplo, desde una perspectiva conservadora, similar a la que subraya el punto de vista de importantes sectores conservadores en el Partido Republicano EE.UU., Doug Bandow e Ian Vásquez, eds., *Perpetuating Poverty: The World Bank, the IMF, and the Developing World* (Washington, D.C.: CATO Institute, 1994). Para una perspectiva crítica diferente, ver Carlos Alberto Torres, “The State, Privatization and Educational Policy: A Critique of Neo-Liberalism in Latin America and Some Ethical and Political Implications”, *Comparative Education* 38, no. 4 (1994): 365–85. Ver también John Harris, *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital* (London: Anthem-Wimbledon, 2002).
- 11 Frei Betto, “El amigo de Lula”, *La Jornada*, 2 de Noviembre, 2002, la traducción es mía. Me gustaría agradecer a Raymond Allen Morrow por llamar mi atención sobre esta declaración y por su cuidadosa lectura y comentario crítico de este capítulo.
- 12 También se sabe que la mayoría de las reuniones organizativas del movimiento Sem Terra comienzan con una invocación al nombre de Paulo Freire y a su papel en la organización comunitaria y la educación popular. Para una descripción gráfica del movimiento ver Sebastião Salgado, *Terra: Struggle of the Landless* (New York: Phaidon, 1997).
- 13 La paradójica situación de estancamiento económico y deflación en Japón alcanzó cierto surrealismo cuando el *Financial Times* de Londres informó que “las tasas de interés de Japón caen por debajo de cero”. Esto, de hecho, significaba una tasa negativa de 0.01. “La tasa negativa significa que a la Société Générale y a la BNP se les paga, en efecto, para tomar fondos prestados ya que se encuentran en la afortunada situación de tener que pagar menos de lo que le prestaron”. *Financial Times*, 25-26 en 2003, 3. El mismo artículo concluye que la política del Banco de Japón de mantener las tasas “prácticamente en cero e inundar el

mercado monetario con liquidez, ha sido en gran medida ineficaz para estimular la economía, la cual se contraerá en el cuarto trimestre”.

- 14 M. V. Ramana y A. H. Nayyar, “India, Pakistan and the Bomb: The Indian Subcontinent Is the Most Likely Place in the World for a Nuclear War”, *Scientific American* (diciembre, 2001): 72–83; disponible en www.scientificamerican.com.
- 15 Hay un creciente interés en los países del TLC por alcanzar acuerdos similares a los modelos de acreditación en todos los ámbitos, como se describe en el documento elaborado por el Consejo Americano de Educación, con el apoyo de una subvención del Fondo del Departamento de Educación de EE.UU. – Improvement of Post-Secondary Education, “Where CREDIT Is Due: Approaches to Course and Credit Recognition across Borders in U.S. Higher Education Institutions”, disponible en www.acenet.edu/bookstore/pdf/2003_where_credit_due.pdf.
- 16 El presidente de los EE. UU. George W. Bush, dirigiéndose a los graduandos de su alma mater, la Universidad de Yale, a comienzos de 2001. Citado en James Gerstenzang, “That Retro Feel to Bush’s Style: It’s Reaganesque”, *Los Angeles Times*, 12 de enero, 2003, A18.
- 17 Para una discusión de las teorías de la reproducción social y cultural, véase Raymond Allen Morrow y Carlos Alberto Torres, *Social Theory and Education: A Critique of Theories of Social and Cultural Reproduction* (New York: State University of New York Press, 1995).
- 18 Citado en Gerstenzang, “That Retro Feel to Bush’s Style”, A18.
- 19 La decisión del editor literario Alfred A. Knopf de publicar en los Estados Unidos el primer libro de memorias del premio Nobel colombiano Gabriel García Márquez en español, *Vivir para contarla*, ha sido anunciada como un gran cambio en los mercados de publicaciones estadounidenses, con una primera impresión de cincuenta mil ejemplares que se agotaron en cuestión de semanas y una segunda edición de cinco mil que se ordenó inmediatamente. Ver Tim Rutten, “Nobel Laureate’s Memoir Is a Success in Any Language”, *Los Angeles Times*, 15 de enero, 2003, 1, 16.
- 20 Robert A. Rhoads y Carlos Alberto Torres, “The Political Economy of Globalization: The University, the State, and the Market in the Americas” (manuscrito inédito, University of

- California, Los Angeles, Graduate School of Education and Information Studies, enero 2003), 1.
- 21 Ravinder Sidhu, “Selling Futures to Foreign Students: Global Education Markets” (manuscrito inédito, University of Queensland, Australia), 12.
- 22 Para una perspectiva amplia y profunda sobre la globalización, ver Boaventura de Sousa Santos, *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition* (New York: Routledge, 1995); de Sousa Santos presenta una perspectiva distinta, basada en sus orígenes portugueses, sus estudios en los Estados Unidos, y su investigación en Brasil.
- 23 Michael Apple, “Patriotism, Pedagogy, and Freedom: On the Educational Meanings of September 11th”, *Teachers College Record* 104, no. 8 (diciembre 2002): 1770–71.
- 24 Charles Boudelaire:
Je suis la plaie et le couteau!
[Je suis le soufflet et la joue!
Je suis les membres et la roue,]
Et la victime et le bourreau!
LXXXIII, “L’héautontimorouménos,” en *Les Fleurs du Mal* (1861), disponible en [www. poetes.com/ baud/](http://www.poetes.com/ baud/).
- 25 Ver Mark Ginsburg, “A Personal Introduction to the Politics of Educators’ Work and Lives”, en *The Politics of Educators’ Work and Lives*, ed. Mark Ginsburg (New York: Garland, 1995). Para un análisis que juega con los límites entre la ficción y la realidad en la política de la educación, véase Carlos Alberto Torres, “Fictional Dialogues on Teachers, Politics, and Power in Latin America”, en *The Politics of Educators’ Work and Lives*, ed. Ginsburg (New York: Garland, 1995).
- 26 Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed* (New York: Continuum, 1970), varias impresiones.

- 27 Paulo Freire, *Politics and Education*, traducción de Pia Wong (Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1998), con una introducción de Carlos Alberto Torres, “The Political Pedagogy of Paulo Freire.”
- 28 Paulo Freire, *Politics and Education*, 46. Ver también Paulo Freire, con S. Aronowitz y T. Clarke, *Pedagogy of Freedom: Ethics, Democracy and Civic Courage* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2000).
- 29 Pilar O’Cadiz, Pia Linquist Wong, y Carlos Alberto Torres, *Education and Democracy: Paulo Freire, Educational Reform and Social Movements in São Paulo* (Boulder, CO: Westview, 1998); Carlos Alberto Torres, *Education, Power and Personal Biography* (New York: Routledge, 1998).
- 30 Dervemal Saviani, *Escola e Democracia* (São Paulo: Cortez-Autores, 1982); Giomar de Mello, *Social Democracia e Educação: Teses para Discussão* (São Paulo: Cortez-Autores, 1990).
- 31 Greg Dimitriadis y Dennis Carlson, “Introduction”, in *Promises to Keep: Cultural Studies, Democratic Education, and Public Life*, ed. Greg Dimitriadis y Dennis Carlson (New York: Routledge Falmer, 2003), 16–17.
- 32 Raymond Morrow y Carlos Alberto Torres, *Reading Freire and Habermas: Critical Pedagogy and Transformative Social Change* (New York: Teachers’ College Press, 2002).
- 33 Ver Michel Foucault, *Essential Works of Foucault 1954–1984: Vol. 2. Aesthetics, Method, and Epistemology* (New York: New Press, 1998), 440–41.
- 34 Para una referencia completa a la obra de Bernstein, en particular sus artículos de investigación, ver el OCLC Online Union Catalog, disponible en www.firstsearch.oclc.org. Un número reciente de *British Journal of Sociology of Education* 23, no. 4 (diciembre 2002), está completamente dedicado a la influencia de Bernstein –ejemplo de la magnitud y la naturaleza de sus contribuciones a las disciplinas.

- 35 Sólo para dar una idea de cuán prolífico era Bourdieu, una búsqueda en la base de datos World Cat (www.firstsearch.oclc.org) dio como resultado treinta y seis libros en inglés, sobre un total de 346 referencias en varios idiomas.
- 36 Pierre Bourdieu, *Counterfire: Against the Tyranny of the Market* (London: Verso, 2002).
- 37 Ivan Illich, “The Cultivation of Conspiracy”, una versión traducida, editada y ampliada de un discurso pronunciado por Ivan Illich en la Villa de Inchon, en Bremen, Alemania, en ocasión de recibir el Premio de Cultura y Paz de Bremen, 14 de Marzo, 1998, p. 3, disponible en www.paulofreireinstitute.com.
- 38 Illich, “The Cultivation of Conspiracy”, 4. Ver también el tributo a Illich con la participación de Peter McLaren, Douglas Kellner, y Carlos Alberto Torres, “Deconstructing Schooling: Revisiting the Legacy of Ivan Illich”, Graduate School of Education and Information Studies and Paulo Freire Institute, disponible en www.paulofreireinstitute.com.
- 39 Carlos Alberto Torres, “Education, Power and the State: Successes and Failures of Latin American Education in the Twentieth Century”, en *The International Handbook on the Sociology of Education: An International Assessment of New Research and Theory*, ed. Carlos Alberto Torres y Ari Antikainen (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2003), 256–84.
- 40 Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed*, rev. ed. (New York: Continuum, 1997), 22.
- 41 Bob Arnove leyó con gran detalle y comentó críticamente estas reflexiones posteriores. Estoy profundamente agradecido por sus contribuciones a este libro, por sus muchas contribuciones a mi trabajo académico y, en particular, por su emblemático trabajo en educación comparada, del que muchos de nosotros nos hemos beneficiado en los últimos años.
- 42 Citado en Vartan Gregorian, “Education in an Era of Specialized Knowledge”, en Marcelo M. Suárez-Orozco y Carolyn Sattin-Bajaj, ed. *Educating the Whole Child for the Whole World. The Ross School Model and Education for the Global Era*, pp. 27–41, cita de p. 27.
- 43 Vartan Gregorian, “Education in an Era of Specialized Knowledge”, en Suárez-Orozco, pp. 27–41, cita de p. 29.

- 44 Encuentro en Cuba, Riaipe, Working Papers, Habana, Cuba, Xerox, 2012.
- 45 Las cifras del Banco Mundial citadas por Suarez Orozco, 195 Marcelo M. Suárez-Orozco y Carolyn Sattin-Bajaj, eds. *Educating the Whole Child for the Whole World. The Ross School Model and Education for the Global Era*.
- 46 Carlos Alberto Torres, “Neoliberal Globalization and Human Rights: Crises and Opportunities”, en Vandra Massemán, Suzanne Majhanovich, Nhung Truong, y Kara Janigan (eds), *A Tribute to David N. Wilson. Clamoring for a Better World* (Rotterdam, Boston, Taipei, Sense Publishers, 2010), 239–46.
- 47 Thomas Mann y Norman Ornstein, “Let’s Just Say It: The Republicans Are the Problem”, *Washington Post*. http://www.washingtonpost.com/opinions/lets-just-say-it-the-republicans-are-the-problem/2012/04/27/gIQAxCVUIT_print.html. Recuperado el 5 de mayo de 2012.
- 48 La mayoría de los analistas documentan que la brecha entre los ricos de EE.UU. (el 1 por ciento de la población) ha crecido notablemente desde todo punto durante los últimos tres decenios. Hay una serie de “información” al respecto, <http://www.youtube.com/watch?v=FIKgApqGgU> (consultado el 5 de mayo de 2012). La prensa también ha indicado varias razones para esta creciente disparidad, ver Dave Gibson and Carolyn Perot, *It’s the Inequality, Stupid: Eleven Charts That Explain What’s Wrong with America*, <http://www.motherjones.com/politics/2011/02/income-inequality-in-america-chart-graph> (marzo/abril, 2011).
- 49 Jim Clifton, *The Coming Jobs War* (New York: Gallup Press, 2011).
- 50 Estas ideas han surgido de conversación con Antonio Teodoro. Ver también sus *Desafíos los Sistemas Educativos de la UE para el Siglo 21*. Manuscrito, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologías. Lisboa, Portugal, 2012.
- 51 John Cavanaugh, et. al., *Alternatives to Economic Globalization, A Better World Is Possible*. San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2003, 99.

- 52 Henry Levin, *Economics of Education*, Albany Law Review, 2011. 4, N° 2 (2011):395–426.
- 53 Centro Nacional de Estadísticas de la Educación, Departamento de Educación de los EE.UU., *Digest of Education Statistics: 2009, NCES 2010–013* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, abril 2010), Tabla 26.
- 54 Thomas Byrne Edsall, *The Age of Austerity: How Scarcity Will Remake American Politics* (New York: Double Day, Random House, 2012). Ver también Oren M. Levin-Waldman, *Wage, Policy, Income Distribution, and Democratic Theory* (New York and London: Routledge, 2011). Paul Krugman, “Plutocracy, Paralysis, Perplexity”, *New York Times*, 3 de mayo, 2012. Ver también Joseph E. Stiglitz, *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy* (New York: W. W. Norton, 2010). Ver las críticas que defienden el movimiento Occupy Wall Street, en Byrne, J. (Ed.) *The occupy handbook* (New York: Back Bay Books, 2012).
- 55 Ver Francis Fukuyama, “The Future of History: Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?” *Foreign Affairs*, 91, N° 1 (enero-febrero 2012).
- 56 Carlos Alberto Torres, “Public Universities and the Neoliberal Common Sense: Seven Iconoclastic Theses”, *International Studies in Sociology of Education*, 21, no. 3 (2011): 177–97.
- 57 Linda Darling-Hammond, “Introduction” to *Review of Research in Education* (Washington: American Educational Research Association, 19, 1993): xi.
- 58 Ver Michael Apple, “Between Neoliberalism and Neoconservatism: Education and Conservatism in a Global Context”, en Nicholas Burbules y Carlos Alberto Torres (eds.), *Globalization and Education: Critical Perspectives* (New York: Routledge, 1999): 376; Michael Apple, “Comparing Neo-Liberal Projects and Inequality in Education”, *Comparative Education*, 37, no. 4 (2001): 409–23; Michael Apple, *Ideology and curriculum* (3rd ed.), (New York: Routledge, 2004); Michael Apple, *Educating the “right” way: Markets, Standards, God, and Inequality* (2da ed.), (New York: Routledge, 2006).
- 59 Immanuel Wallerstein, *Utopistics: Or Historical Choices of the Twenty-First Century*, New York, The New Press, 1998.

- 60 He elaborado estos temas en varias publicaciones recientes, incluyendo Robert Rhoads y Carlos Alberto Torres (eds.) *The Political Economy of Higher Education in America* (Stanford: Stanford University Press, 2006); Richard Van Heertum y Carlos Alberto Torres, “Educational Reform in the U.S. over the Last 25 Years: Great Expectations and the Fading American Dream”, en Liliana Olmos, Rich Van Heertum, y Carlos Alberto Torres (eds.) *In the Shadows of Neoliberalism. Educational Reform in the Last 25 Years in Comparative Perspective* (Bentham E-Books, 2011); Greg William Misiaszek, Lauren Ila Jones, y Carlos Alberto Torres, “Selling Out Academia? Higher Education, Economic Crises and Freire’s Generative Themes”, en Brian Pusser, Ken Kempner, Simon Marginson, Imanol Ordorika (eds.), *The University and the Public Sphere. Knowledge Creation and State Building in the Era of Globalization* (New York: Routledge, 2011); Carlos Alberto Torres, “Neoliberal Globalization and Human Rights: Crises and Opportunities,” en Vandra Masseman, Suzanne Majhanovich, Nhung Truong, y Kara Janigan (eds.), *A Tribute to David N. Wilson. Clamoring for a Better World* (Rotterdam, Boston, Taipei: Sense Publishers, 2010): 239–46; Richard Van Heertum y Carlos Alberto Torres. “Globalization and neoliberalism: The challenges and possibilities of radical pedagogy”, en M. Simons, M. Olsen y M. Peters (Editors). *Re-reading education policies: Studying the policy agenda of the 21st century* (Netherlands: Sense Publishers, 2009); Carlos Alberto Torres y Richard Van Heertum. “Education and Domination: Reforming Policy and Practice through Critical Theory”, en Gary Sykes, Barbara Schneider y David Plank (Eds.) *Handbook on Education Policy and Research*, American Educational Research Association and Routledge, 2009, pp. 221–239.

Acerca de los colaboradores

Robert F. Arnove es Profesor Emérito en Liderazgo Educacional y Estudios Políticos, Universidad de Indiana, Bloomington. Es miembro honorario y ex presidente de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional. Ha escrito ampliamente sobre la política de la educación y el cambio social. Su último libro se titula *Talent Abounds: Profiles of Master Teachers and Peak Performers* (2009).

Mark Bray es Profesor Titular UNESCO de la Cátedra de Educación Comparada en la Universidad de Hong Kong. Entre 2006 y 2010 se despidió de Hong Kong para trabajar como director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Planificación Educativa (IIPE) de París. También ha sido Presidente de la Sociedad de Educación Comparada de Hong Kong (CESHK, por sus siglas en inglés), Presidente del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada (CMAEC), y miembro de la Junta Directiva de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (CIES) y de la Sociedad Asiática de Educación Comparada. Sus publicaciones más recientes incluyen *Comparative Education Research: Approaches and Methods* (2007), co-editado por Bob Adamson y Mark Mason, y *Confronting the Shadow Education System: What Government Policies for What Private Tutoring?* (2009).

Maria Bucur es profesora de historia y de la Cátedra John W. Hill de Historia de Europa del Este, y directora en funciones del Instituto de Rusia y Europa del Este de la Universidad de Indiana, Bloomington.

Penny Jane Burke es profesora de Educación de la Universidad en Roehampton, Directora del Centro para la Investigación Educativa de Igualdades, Políticas y Pedagogía, y Fundadora y Directora del Instituto Paulo Freire de Londres. Sus recientes publicaciones incluyen su libro *The Right to Higher Education: Beyond Widening Participation* (2012) y la co-autoría del libro *Reconceptualizing Lifelong Learning* (2007, con Sue Jackson).

Bidemi Carrol es una profesional de la educación que actualmente trabaja como consultora del Banco Mundial en Sierra Leona. Anteriormente dirigió un programa de educación regional del Comité Internacional de Rescate (IRC, por sus siglas en inglés) para Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil y Guinea que apoyaba iniciativas innovadoras de transformación para sistemas educativos arruinados por los conflictos. Antes de unirse al IRC dirigió el Centro de Políticas Educativas y Datos (Washington), un trabajo de política educativa y de análisis de datos con un enfoque especial en África.

Ben Eklof es profesor de historia de Rusia y director del Instituto para el Estudio de la Educación Rusa, Universidad de Indiana, Bloomington.

Joseph P. Farrell es profesor emérito del Centro de Educación Comparada, Internacional y para el Desarrollo, del Instituto de Ontario para el Estudio de la Educación, Universidad de Toronto. Es miembro honorario y ex presidente de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional.

Christine Fox es consultora e investigadora de educación comparada, con 20 años de experiencia como académica senior de la Facultad de Educación, Universidad de Wollongong, Australia. Fue Secretaria General del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada (WCCES) desde 2005 hasta 2012, y co-editora junto con Suzanne Majhanovich y Fatma Gök de la publicación *WCCES 2012 Bordering, Re-Bordering and New Possibilities in Education and Society* (Springer, Dordrecht). Sus publicaciones se centran en la comunicación intercultural, el género, el postcolonialismo crítico, y el desarrollo educativo de la región Asia-Pacífico.

Stephen Franz tiene un doctorado en Estudios sobre Políticas de la Educación de la Universidad de Indiana, y es consultor en educación y un analista investigador enfocado en temas relacionados con igualdad de oportunidades y resultados educativos. Ha escrito extensamente sobre la educación en América Latina.

John N. Hawkins es profesor emérito de la División de Ciencias Sociales y Educación Comparada de la Escuela de Postgrados en Educación y Estudios de la Información en la Universidad de California, Los Angeles. También es co-director del Centro para la Educación Internacional y el Desarrollo de la UCLA y Asesor Principal del Foro Internacional de Educación 2020 del Centro Este-Oeste en Honolulu, Hawaii.

Anne Hickling-Hudson es profesora asociada especializada en educación intercultural e internacional de la Universidad de Tecnología de Queensland, Australia, (QUT). Su doctorado, otorgado por la Universidad de Queensland en Australia, ganó el premio disertación del año tanto en los Estados Unidos como en Australia. Miembro de la Fundación Rockefeller, ha sido pionera en la aplicación de la teoría postcolonial en el análisis de cuestiones curriculares y del cambio educativo en el contexto global. Es ex Presidenta del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada (WCCES) 2001-2004, y fue Presidenta de la Asociación Británica para la Educación Comparada e Internacional (BAICE) durante 2009-2010. Su último libro es *Cuba's Internationalism in Education*.

Jack Keating fue Profesor Miembro de la Escuela de Postgrado en Educación de la Universidad de Melbourne. Se especializó en el área de política educativa y política de la educación comparada, y fue un participante activo en el debate y desarrollo de la política educativa en Australia.

Vandra Lea Masemann es Profesora Asociada Adjunta en el programa de Educación Comparada y Desarrollo Internacional del Instituto de Ontario para Estudios en Educación de la Universidad de Toronto. Ex

Presidente del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada, de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (Estados Unidos) y de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional de Canadá.

Shabana Mir es profesora asistente de la Universidad Estatal de Oklahoma, donde imparte cursos de posgrado en Métodos de Investigación Cualitativa y Fundamentos Sociales de la Educación. Ganó el Premio a la Tesis Doctoral más Destacada (Consejo de Antropología y Educación, Asociación Americana de Antropología). Ha contribuido con capítulos para: *Educating the Muslims of America*, *Nurturing Child and Adolescent Spirituality* y *Muslim Voices in School*, ha publicado en *Discourse*, *Anthropology & Education Quarterly*, *Journal of Religion*, *Anthropology News* y en *Chronicle of Higher Education*, entre otros.

Raymond Morrow es profesor de sociología de la Universidad de Alberta, Edmonton.

Rosemary Preston fue Directora del Centro Internacional de Educación para el Desarrollo de la Universidad de Warwick. Es ex presidenta de la Asociación Británica para la Educación Internacional y Comparada, del Foro del Reino Unido para la Educación Internacional y la Formación, y del Comité Permanente de la Asamblea del Consejo Mundial de las Sociedades de Educación Comparada. También fue editora de *Gender and Education* y *Compare*.

Joel Samoff es profesor asesor del Centro de Estudios Africanos, Universidad de Stanford. Ha sido editor para América del Norte de *International Journal of Educational Development* y ha sido miembro de los consejos editoriales de *Comparative Education Review*, *The Journal of Educational Research in Africa*, y *Southern African Review of Education*. Su último libro co-editado es *The World Bank and Education: Critiques and Alternatives* (2012).

Daniel Schugurensky es profesor de la Escuela de Asuntos Públicos y de la Escuela de Transformación Social en la Universidad del Estado de Arizona, donde coordina el Programa de Postgrado en Pedagogía Social y Cultural. Entre sus últimos libros escritos o editados están Paulo Freire (2011), *Learning citizenship by practicing democracy: international initiatives and perspectives* (2010), *Four in Ten: Spanish-Speaking Youth and Early School Leaving in Toronto* (2009), y *Ruptures, continuities and re-learning: The political participation of Latin Americans in Canada* (2007).

Iveta Silova es profesora asociada y directora del programa de Educación Internacional y Comparada de la Universidad de Leigh. Su investigación se centra en el estudio de la globalización, la democratización, la política del “préstamo” en educación, y los procesos de transformación de la educación post-socialista. Es co-editora de *European Education: Issues and Studies* y autora de *Post-Socialism Is Not Dead: (Re) Reading the Global in Comparative Education* (2010).

Nelly P. Stromquist es profesora de políticas educativas internacionales de la Facultad de Educación de la Universidad de Maryland. Se especializa en temas relacionados con el género, las organizaciones dirigidas por mujeres, la educación popular, y el impacto de la globalización en el profesorado, los cuales examina desde una perspectiva crítico política. Sus libros más recientes son: *World Bank and Education: Critiques and Alternatives* (co-editado con S. Klee y J. Samoff) y *Feminist Organizations and Social Transformation in Latin America*. Fue premiada con el galardón Krestin Hesselgren al profesor invitado 2012, otorgado por el Consejo de Investigación de Suecia.

Antonio Teodoro es profesor de Sociología de la Educación y de Educación Comparada en la Universidad Lusófona de Humanidades y Tecnologías, en Lisboa. Ex Secretario General de la Unión Portuguesa de Docentes (FENPROF, por sus siglas en portugués), actual Director del Centro de Investigación e Intervención en Educación y Formación Profesional, y editor

de la Revista Lusófona de Educação. Es asesor Internacional del Instituto Paulo Freire en Sao Paulo, co-fundador del Instituto Portugués Paulo Freire, y Vicepresidente del Comité de Investigación de Sociología de la Educación, Asociación Internacional de Sociología (ISA).

Carlos Alberto Torres es profesor de Ciencias Sociales y Educación Comparada, Jefe de División de SSCE, y Director del Instituto Paulo Freire de la UCLA. Es también director fundador del Instituto Paulo Freire en Sao Paulo, Brasil (1991), Buenos Aires, Argentina (2003) y UCLA (2002). Ex Director del Centro Latinoamericano de la UCLA (1995-2005), ex Presidente de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (CIES), y ex Presidente de la Comisión de Investigación de Sociología de la Educación, ISA. Es autor o coautor de más de 65 libros y 250 artículos de investigación y capítulos de libros.

Richard Van Heertum es actualmente profesor del Instituto de Arte de California, anteriormente trabajó en la CUNY y en la UCLA. Ha co-editado dos libros, *Hollywood's Exploited* (2010) con Palgrave y *Educating the Global Citizen* con Bentham (2011). Ha escrito extensamente sobre la relación entre la globalización, el neoliberalismo y la educación; la influencia de la cultura popular en la democracia y la relevancia continuada de Freire, Dewey, y la teoría crítica.

Anthony Welch es profesor de Educación de la Universidad de Sydney. Ex presidente de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional de Australia y Nueva Zelanda y ex vice-presidente del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada. Sus libros más recientes incluyen *Education, Change and Society* (2007, 2010), *ASEAN Industries and the Challenge from China* (2011), y *Higher Education in Southeast Asia* (2011). El profesor Welch también dirige el proyecto de investigación nacional *The Chinese Knowledge Diaspora*.

