

---

**UCL**

Université  
catholique  
de Louvain

---



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**POLÍTICA SOCIAL Y TRANSFORMACIÓN  
SOCIAL. JUSTICIA Y MOVIMIENTOS SOCIALES  
EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN  
COLOMBIA 1998-2014**

**ANDRÉS FELIPE MORA CORTÉS**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
DOCTORADO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONAL  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
BOGOTÁ D.C., COLOMBIA  
2017



# **Política social y transformación social. Justicia y movimientos sociales en el campo de la educación superior en Colombia 1998-2014**

**Andrés Felipe Mora Cortés**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional de Colombia

Doctor en Ciencias Políticas – Opción Desarrollo  
Universidad Católica de Lovaina

Directores:

Leopoldo Alberto Múnera Ruiz, Ph.D.  
Universidad Nacional de Colombia

Matthieu de Nanteuil, Ph.D.  
Universidad Católica de Lovaina

Comité de Acompañamiento Doctoral:

Philippe Van Parijs, Ph.D.  
Universidad Católica de Lovaina

Yannick Vanderborght, Ph.D.  
Universidad de San Luis, Bruselas.

Universidad Nacional de Colombia  
Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Bogotá D.C., Colombia

2017



*A Diana, Marco Aurelio, Esperanza, Pilar y Gerónimo: mis colores más radiantes en los días diáfanos; mis luces más brillantes en las noches oscuras.*



## Agradecimientos

Esta tesis se elaboró bajo la modalidad de convenio de cotutela de tesis entre la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica. Durante este proceso, disfruté de la dirección de los profesores Leopoldo Alberto Múnera Ruiz y Matthieu de Nanteuil, a quienes agradezco el haberme acompañado en la realización de mi investigación y con quienes he podido construir vínculos de amistad que trascienden el plano académico. Igualmente, recibí valiosos comentarios de los profesores Philippe Van Parijs y Yannick Vanderborght, miembros de mi Comité de Acompañamiento Doctoral. A los investigadores y docentes del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Democracia, Instituciones, Subjetividad (CriDIS) de la Universidad Católica de Lovaina, les debo el acogerme en un estimulante espacio de discusión, reflexión y construcción de pensamiento crítico. En la Universidad Nacional de Colombia, agradezco al profesor Edgar Alberto Novoa Torres quien en distintos diálogos fraternales conoció, discutió y animó el desarrollo de muchas de las ideas aquí planteadas. También, al profesor Jairo Hernando Estrada Álvarez, quien realizó importantes comentarios al documento de tesis presentado en el seminario doctoral realizado en el mes de febrero de 2017 en la Universidad Nacional de Colombia. Finalmente, agradezco el decidido apoyo que recibí desde la Pontificia Universidad Javeriana para facilitar la culminación de mis estudios doctorales, en especial el ofrecido por los profesores Luis Fernando Múnera Congote, S.J., Andrés Dávila Ladrón de Guevara, Luis Carlos Valencia Sarria y Juan Cristóbal Restrepo.

Mi agradecimiento fraterno a las personas que, con sus palabras y apoyo incondicional, me acompañaron en este camino: Carolina Jiménez, Juliana Cubides, Sandra Naranjo, Luisa Tovar, Rita Tobón, Andrea Barrera, Víctor Mora, Crisanto Mora, Ana María Mora, Andrea Duarte, Ilich Ortiz, Bernardo Rincón Correa, Santiago Gómez, Freddy Espitia y Edwin Rincón.

Finalizo expresando mi gratitud y admiración hacia las personas del Movimiento Estudiantil y del Movimiento Indígena del Cauca que accedieron a establecer un diálogo que, como lo esperaba, fue totalmente revelador y enriquecedor. Si esta tesis logra aportar algo a sus procesos de lucha, habrá cumplido su cometido.

*“Eran tan inocentes como para creer que la pobreza es un crimen que se puede olvidar ganando dinero”.*

Orhan Pamuk. *El museo de la inocencia.*

*“En el teatro al que yo estaba acostumbrado en la escuela, en la universidad y en los círculos de aficionados, los actores ensayaban más o menos en secreto, y después soltaban su perfección elaborada ante una audiencia inocente, que, por supuesto, se sorprendía y mostraba su admiración: oh, que perfección, qué talento, qué dones tan inspirados... Semejante teatro forma parte del sistema general de educación burguesa que utiliza la educación como un mecanismo para debilitar al pueblo, para hacer sentir a la gente que no son capaces de hacer esto o aquello (“¡Oh, debe hacer falta tanto talento!”). En otras palabras, la educación se convierte en un medio de mistificar el conocimiento y, por lo tanto, la realidad. La educación, lejos de darle la confianza a la gente en sus capacidades y en sus habilidades para superar obstáculos, o para convertirse en dueños de las leyes que gobiernan la naturaleza externa en tanto que seres humanos, tiende a hacerles sentir sus limitaciones, sus debilidades y sus incapacidades ante la realidad; y su incapacidad para hacer nada por cambiar las condiciones que gobiernan sus vidas. Cada vez están más alienados con relación a sí mismos y a su entorno natural y social. La educación como proceso de alienación produce una galería de estrellas activas, y una masa indiferenciada de admiradores agradecidos. Los dioses olímpicos de la mitología griega, o los refulgentes caballeros de la Edad Media, renacen en el siglo XX como superestrellas de la política, la ciencia, de los deportes, de la escena, como fastuosos agentes y héroes, ante una mirada complaciente, agradecida y reverencial de las masas pasivas.*

Ngũgĩ wa Thiong'o. *Descolonizar la mente.*

*“Al fin y al cabo, somos lo que hacemos para cambiar lo que somos”.*

Eduardo Galeano. *El libro de los abrazos*



## Resumen

Esta tesis analiza la incidencia y el potencial transformador del Movimiento Estudiantil Colombiano y de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural en el campo de la educación superior en Colombia en el periodo 1998-2014. Apelando a los objetivos y metodologías propuestas por la sociología de las emergencias, propone una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad que, mostrando los componentes estructurantes, participativos y posicionales sobre los que se constituyen las relaciones sociales, defiende la relevancia de los conceptos de goce y producción de lo común, igualdad de posiciones y epistemologías de lo injusto para comprender qué es la exclusión y la desigualdad y qué significa superar tales relaciones. La tesis estudia cómo el Movimiento Estudiantil Colombiano y la Universidad Autónoma Indígena Intercultural han intentado superar las situaciones de exclusión y desigualdad provocadas por las relaciones de clase social, pertenencia étnica, género, procedencia regional, dependencia internacional, discapacidad y epistemicidio en el campo de la educación superior. Reconociendo los tipos de transformación rupturista, contrahegemónica y simbiótica que surgen en el marco de las luchas sociales, define la incidencia y potencial transformador de las luchas estudiantiles e indígenas en su defensa de la educación superior como derecho y bien común fundamentado en el diálogo intercultural, que se contrapone al sistema de educación superior masificado, jerarquizado y heterónimo que se consolida en Colombia.

### **Palabras Clave:**

Política social, exclusión, desigualdad, transformación social, educación superior, luchas sociales, Colombia.

## **Abstract**

This thesis analyses the impact and the transformational potential of the Student Movement and the Indigenous Autonomous Intercultural University in higher education in Colombia in the period 1998-2014. By taking the objectives and methods provided by sociology of emergences, the thesis proposes a relational theory of exclusion and inequality that display the structural, participative and positional dimensions that compose the social relations. In this way, the thesis defends the concepts of enjoyment and production of common, equality of results and the epistemology of unjust to understand what exclusion and inequality are, and how to overcome those situations. The document shows how the Student Movement and Indigenous Autonomous Intercultural University have tried to overcome the situations of exclusion and inequality produced by class relations, ethnicity, gender, regional origin, international dependence, disability and epistemicide in higher education. By recognizing the symbiotic, counterhegemonic and ruptural ways of social transformation that emerge from social struggles, the thesis defines the impact and transformational potential of student and indigenous struggles in order to build a higher education system based on the right to education, the production of common and the intercultural dialogue. All these objectives opposed to the overcrowded, heteronomous, and hierarchically organized system that prevails nowadays in Colombia.

### **Key words:**

Social policy, exclusion, inequality, social transformation, higher education, social struggles, Colombia.

# Contenido

	Pág.
<b>Resumen</b> .....	<b>XI</b>
<b>Lista de Cuadros</b> .....	<b>XVI</b>
<b>Lista de figuras</b> .....	<b>XVIII</b>
<b>Lista de Ilustraciones</b> .....	<b>XIX</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>

## PRIMERA PARTE

<b>1. Una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad: en busca del potencial transformador de la política social</b> .....	<b>6</b>
1.1 Reproducción, cambio y transformación: una teoría de la transformación social desde la política social .....	8
1.1.1 ¿Cómo se reproducen las relaciones excluyentes y desiguales?: mecanismos e instituciones.....	12
1.1.2 Las luchas sociales, el cambio y la transformación desde la política social .....	18
1.2 Una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad: las singularidades como sujetos y objetos de las relaciones sociales.....	28
1.3 La transformación en el componente participativo de las relaciones sociales: la superación de la exclusión y el goce y la producción de lo común .....	36
1.4 La transformación en el componente posicional de las relaciones: la igualdad de posiciones contra el mito de la igualdad de oportunidades .....	44
1.5 La transformación en el componente estructurante de las relaciones sociales: las epistemologías de lo injusto y los ocho principios de acción colectiva .....	50
1.6 Conclusión.....	55
<b>2. Hacia una epistemología de lo injusto: la crítica social y el diálogo de saberes</b> .....	<b>59</b>
2.1 Del “falsacionismo ingenuo” al “falsacionismo sofisticado”: razón, control social y epistemicidio.....	64
2.2 Ciencia e historia: el evolucionismo científico y las revoluciones “desde arriba” en Thomas Kuhn.....	69
2.3 El reconocimiento a través de la no-autoridad de la razón: la ciencia moderna y el anarquismo metodológico de Paul Feyerabend .....	75

2.4	La ecología de saberes: la justicia cognitiva contra “el desperdicio de la experiencia” .....	80
2.5	Crítica social, diálogo de saberes y criterio de “todos los invisibilizados” .....	86
2.6	Conclusión .....	97
<b>3.</b>	<b>Las luchas y movimientos sociales en el marco de una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad: dimensiones y herramientas para su análisis.....</b>	<b>101</b>
3.1	Las luchas y movimientos sociales como agentes de transformación y signos de las injusticias sociales .....	103
3.2	Elementos teóricos para analizar las acciones colectivas en un contexto de relaciones estructurantes multicentradas .....	110
3.3	Acciones colectivas en América Latina: ¿comunidades en movimiento o movimientos sociales? .....	117
3.4	Políticas públicas y acción colectiva: entre las comunidades de política y las redes sociales críticas.....	124
3.5	Conclusión .....	132
<b>4.</b>	<b>Cuatro aproximaciones a la política social: una comparación con la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad .....</b>	<b>135</b>
4.1	Teoría neosistencialista: lucha contra la pobreza y promoción social .....	139
4.2	La teoría regulacionista: reproducción capitalista, crisis y contradicción social.....	146
4.3	El enfoque de derechos: integración social y desarrollo humano .....	153
4.4	Teoría relacional de la exclusión y la desigualdad: justicia social y luchas sociales.....	165
4.5	Conclusión .....	174

## SEGUNDA PARTE

<b>5.</b>	<b>Exclusión, desigualdad e injusticia social en el campo de la educación superior en Colombia .....</b>	<b>177</b>
5.1	La educación superior en el marco del nuevo patrón de acumulación capitalista.....	181
5.2	La educación superior en Colombia: estructura, función y autonomía .....	196
5.2.1	Una estructura segmentada y jerárquica, reproductora de la exclusión y la desigualdad.....	197
5.2.2	Acumulación y legitimación: la función del sistema de educación superior en Colombia.....	221
5.2.3	La autonomía asediada y el camino hacia un sistema de educación superior heterónimo.....	245
5.3	Perspectivas de reforma en la educación superior en Colombia: la consolidación de un sistema heterónimo, masificado y jerárquico .....	263
5.4	Conclusión .....	290
<b>6.</b>	<b>El movimiento estudiantil colombiano y la transformación social en el campo de la educación superior en Colombia.....</b>	<b>295</b>
6.1	El escenario de disputa: entre la “Mesa de Unidad Nacional” y la “Mesa Amplia Nacional Estudiantil” .....	298
6.2	El antagonismo y correlación de fuerzas: La MANE y los ocho principios de acción .....	311

---

6.3	¿Qué transformación social desde la política social? La MANE, la educación superior y la sociedad colombiana .....	345
6.4	Conclusión.....	367
<b>7.</b>	<b>La universidad autónoma indígena intercultural y la transformación social en el campo de la educación superior en Colombia.....</b>	<b>372</b>
7.1	La “cuestión indígena” y las luchas por la autonomía y la interculturalidad ..	374
7.2	El Sistema Educativo Indígena Propio y la Universidad Autónoma Indígena Intercultural .....	398
7.3	¿Qué transformación social desde la política social? Transformaciones “hacia adentro” y “hacia afuera” .....	420
7.4	Conclusión.....	438
<b>8.</b>	<b>Política social y transformación social en el campo de la educación superior en Colombia.....</b>	<b>442</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>454</b>

## Lista de Cuadros

Cuadro 1-1 Tipos de disputa entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad y contenido del cambio y la transformación social .....	22
Cuadro 1-2 Relaciones estructurantes injustas .....	31
Cuadro 1-3 Afirmación, transformación y relaciones sociales .....	46
Cuadro 2-1 Corrientes epistemológicas, progreso científico y transformación social.....	89
Cuadro 4-1 Cuatro teorías de la política social.....	136
Cuadro 4-2 De la política social a lo político social.....	172
Cuadro 5-1 De la Universidad tradicional a la Universidad funcional: escenarios y características.....	190
Cuadro 5-2 Tasa de Absorción de la Educación Superior en Colombia .....	199
Cuadro 5-3 Tasas de Coberturas en Educación Superior de Acuerdo a Quintiles de Ingreso.....	203
Cuadro 5-4 Porcentaje de graduados vinculados al sector formal de la economía (2001-2012)* .....	209
Cuadro 5-5 ¿Quiénes ingresan y quiénes desertan del sistema de educación superior en Colombia?.....	216
Cuadro 5-6 Resultado Pruebas Saber Pro 2011: Puntaje Promedio para las Universidades según Estrato .....	219
Cuadro 5-7 Gasto del Estado en Educación Superior como Porcentaje del PIB .....	223
Cuadro 5-8 Promedio de valores de matrícula para estudiantes de primer curso - 2012 .....	225
Cuadro 5-9 Asignación por Estudiante de las Subvenciones Públicas en la Educación Superior en Colombia .....	226
Cuadro 5-10 ICETEX - Crédito ACCES (Proyecto Acceso con Calidad a la Educación Superior ACCES).....	229
Cuadro 5-11 ICETEX - Crédito Educativo .....	229
Cuadro 5-12 Formación para el Trabajo en Colombia.....	235
Cuadro 5-13 OCDE - Porcentaje de la Población entre 25 y 64 años que ha alcanzado Educación Terciaria Tipo A y Tipo B .....	237
Cuadro 5-14 Raking de Complejidad y Distribución de las Exportaciones entre Seis Categorías de Complejidad.....	239
Cuadro 5-15 ¿Autonomía Universitaria en Colombia? .....	249
Cuadro 5-16 Participación de la Comunidad en el Gobierno Universitario .....	253
Cuadro 5-17 Matrícula Universitaria a Nivel de Pregrado Profesional* .....	254

---

Cuadro 5-18 Metas en Educación Superior Propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" .....	267
Cuadro 5-19 Metas y escenarios contemplados en el "Acuerdo por lo superior" .....	275
Cuadro 5-20 Costos Estimados de la Propuesta de Educación Inclusiva a nivel de Pregrado .....	278
Cuadro 5-21 Comparación Aleternativas de Financiamiento de la Educación Superior.	279
Cuadro 6-1 "Programa Mínimo del Movimiento Estudiantil Universitario" .....	347
Cuadro 7-1 Alcance de los programas de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural (1998-2012).....	418

## Lista de figuras

Gráfico 5-1 Tasa Bruta de Cobertura en la Educación Superior en Colombia a Nivel de Pregrado (Porcentajes) .....	199
Gráfico 5-2 Matrícula en la Educación Superior en Colombia a Nivel de Pregrado (Porcentajes) .....	201
Gráfico 5-3 Máximo Nivel Educativo Alcanzado de la Población de 16 a 25 Años de Edad que no está Estudiando por Estrato Socioeconómico (2012) .....	203
Gráfico 5-4 Porcentajes de Estudiantes que Asiste a una Escuela Media Técnica entre los Bachilleres que toman la Prueba de Estado por Nivel de Ingresos del Hogar (2012) .....	206
Gráfico 5-5 Porcentaje de Estudiantes en Educación Superior que Asisten a Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias por Estrato Socioeconómico (2012) .....	206
Gráfico 5-6 Estudiantes por tipo de Institución y Estrato (2011) .....	207
Gráfico 5-7 Ingresos Mensuales Promedio para Diferentes Niveles Educativos (2012) .....	208
Gráfico 5-8 Distribución Ocupacional de la Población entre 18 y 24 años por Zona y Pertenencia Étnico-Racial .....	212
Gráfico 5-9 Deserción Acumulativa por Nivel de Formación Académica (2012) .....	218
Gráfico 5-10 Gobierno Nacional Central. Gasto Social Total, Gasto Total en Educación y Gasto en Educación Superior (% del PIB).....	222
Gráfico 5-11 Matrícula y Financiación de la Educación Superior y las Universidades Públicas en Colombia .....	224
Gráfico 5-12 Efecto del Gasto Social en Colombia.....	227
Gráfico 5-13 OCDE- Porcentaje de la Población entre 25-64 años que ha alcanzado Educación Terciaria Tipo A y Tipo B (2012) .....	236
Gráfico 5-14 Participación de los Subsidios a la Demanda (Total de la Matricula) .....	276
Gráfico 5-15 Participación de los Subsidios a la Demanda (Nuevos Cupos Creados)...	276

## Lista de Ilustraciones

Ilustración 1-1 Componentes de las relaciones sociales.....	30
Ilustración 1-2 Una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad: en busca del potencial transformador de la política social .....	58
Ilustración 4-1 Teoría Neoasistencialista de la Política Social .....	140
Ilustración 4-2 Teoría Regulacionista de la Política Social.....	148
Ilustración 4-3 Enfoque de los derechos.....	154
Ilustración 4-4 Teoría Relacional de la Exclusión y la Desigualdad .....	166
Ilustración 5-1 Cinco caminos desde la Universidad tradicional hacia la Universidad funcional.....	189
Ilustración 5-2 Sistema de Educación Terciaria en Colombia .....	201
Ilustración 5-3 Sistemas de Acceso Irrestringido y Restringido.....	214
Ilustración 7-1 El CRIC, el Sistema Educativo Indígena Propio y la Universidad Autónoma Indígena Intercultural.....	409



## Introducción

Tradicionalmente la política social ha sido comprendida como un conjunto de medidas gubernamentales orientadas a compensar y contener los grupos sociales desaventajados que deja el modelo de desarrollo imperante. Los principios de contención y compensación sobre los que se edifica la política social, muestran el lugar central que esta asume en la reproducción del orden establecido y en el sostenimiento de una relativa armonía social. Los subsidios al desempleo, el gasto social focalizado y las políticas de acción afirmativa recurrentemente han sido criticadas por concentrarse en gestionar las consecuencias de ciertas relaciones sociales injustas sin aspirar a superarlas. Compensar a quienes sufren las consecuencias de relaciones sociales de exclusión y desigualdad sin aspirar a superar tales relaciones: es este el objetivo de las políticas sociales comprometidas con la reproducción del orden social dominante. Pero ¿Podría y debería la política social comprometerse con la superación de las relaciones sociales excluyentes y desiguales renunciando a los principios compensadores y de contención social que tradicionalmente se le atribuyen?

Colombia ha asistido a la configuración de un sistema de educación superior excluyente y desigual. Los jóvenes provenientes de familias y entornos socioeconómicos más aventajados, sin ninguna pertenencia étnica ni discapacidad permanente, y educados bajo las coordenadas del conocimiento occidental, tienen una probabilidad mayor de acceder al sistema de educación superior y de culminar sus estudios. Las personas pobres, afrodescendientes o indígenas, primordialmente mujeres, que reportan algún tipo de discapacidad permanente, provenientes de zonas rurales y portadoras de otros conocimientos y saberes, se ven excluidas o sometidas a procesos de inclusión subordinante en el marco de una estructura jerarquizada de posibilidades educativas ¿Pueden las políticas de privatización, igualdad de oportunidades y expansión del crédito educativo promovidas por el Gobierno nacional superar dichas relaciones excluyentes y

desiguales? ¿O resultan ser medidas compensatorias y de contención social que, en última instancia, favorecen la reproducción del orden social dominante?

En el año 2011, el Gobierno nacional presentó una propuesta de reforma al sistema de educación superior que, desde su punto de vista, buscaba constituir un sistema de educación superior más equitativo y ajustado a las necesidades productivas del país. Esta iniciativa provocó una importante recomposición y rearticulación del movimiento estudiantil alrededor de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil. Para los estudiantes, la mencionada propuesta de reforma no solucionaba, sino que profundizaba, los rasgos excluyentes del sistema y era un paso más hacia la privatización del derecho a la educación. Como respuesta, los estudiantes se movilizaron, reclamaron el retiro definitivo de la propuesta gubernamental, formularon un “Programa Mínimo” con exigencias en materia de calidad, financiamiento e incidencia de la educación superior en la sociedad, y redactaron un proyecto alternativo de reforma al sistema de educación superior. De otra parte, en el año 2003, bajo los criterios de legitimidad y legalidad que otorga el derecho indígena propio, los pueblos indígenas del Cauca constituyeron la Universidad Autónoma Indígena Intercultural. Entendida como un paso fundamental para la consolidación del Sistema Educativo Indígena Propio, la Universidad Autónoma Indígena Intercultural representa la configuración de un espacio de emancipación que no únicamente resiste los procesos de exterminio y colonialidad que se han reproducido desde los tiempos de la conquista española, sino que se contrapone a los efectos provocados por el neoliberalismo y a las medidas que, en este contexto, ha impulsado el gobierno colombiano en el campo de la educación superior.

¿Lograron el movimiento estudiantil y la Universidad Autónoma Indígena Intercultural transformar la estructura excluyente, desigualitaria y de inclusión subordinante del sistema de educación superior en Colombia? ¿Qué pistas ofrecen estos procesos de lucha para definir una teoría de la transformación social desde la política social que trascienda las pretensiones que tradicionalmente se le atribuyen en términos de compensación y contención social? ¿Qué alternativas proponen frente al modelo privatizador, de igualdad de oportunidades y expansión del crédito educativo impulsado por el Gobierno nacional?

Responder a estos interrogantes constituye el objetivo fundamental de esta tesis. En diálogo con una teoría de la transformación social desde la política social, se analizará la incidencia y el potencial transformador del Movimiento Estudiantil Colombiano y de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural en el campo de la educación superior en Colombia en el periodo 1998-2014. Este periodo resulta interesante no solo porque permite analizar los efectos de la Ley 30 de 1992 (que regula el sistema de educación superior en Colombia) en materia de inclusión e igualdad, sino porque a lo largo del mismo se presentaron múltiples disputas entre el Gobierno nacional y sus políticas de privatización, expansión del crédito educativo e igualdad de oportunidades, y el movimiento estudiantil y los pueblos indígenas y su defensa de la educación como un derecho y un bien común fundamentado en el diálogo intercultural. Todas estas, iniciativas y exigencias que apelaban a distintos criterios de justicia social y, por lo tanto, a la edificación de un sistema de educación superior más incluyente e igualitario.

La tesis contiene dos grandes apartados. El objetivo del primer apartado consiste en proponer y presentar una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad capaz de definir las condiciones bajo las cuales la política social puede adquirir un potencial transformador. El segundo apartado tiene como propósito develar el potencial transformador del movimiento estudiantil y de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural en términos de las relaciones sociales de exclusión y desigualdad sobre las que se edifica el sistema de educación superior, y definir qué significa la transformación social desde la política social en el campo de la educación superior en Colombia.

El primer apartado del documento está compuesto por cuatro capítulos. A lo largo de ellos se pretende explicar cómo se producen y reproducen las relaciones sociales de exclusión y desigualdad en las sociedades contemporáneas, cuáles de esas relaciones merecen ser transformadas y cómo hacerlo. Para ello, se definirán los mecanismos mediante los cuales se hacen persistentes las relaciones excluyentes y desiguales, se mostrará la centralidad que adquieren las luchas sociales para neutralizar o superar tales mecanismos y se resaltaré la necesidad de incorporar principios de justicia social que regulen los procesos de lucha orientados a superar tales relaciones excluyentes y desiguales. Todo ello en el marco de una discusión que establecerá una clara diferencia entre los conceptos de cambio social y transformación social, y que mostrará los tipos de

transformación rupturista, contrahegemónica y simbiótica que surgen en el marco de las luchas sociales.

Analíticamente, estos desarrollos implicarán la introducción de una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad que, mostrando los componentes estructurantes, participativos y posicionales sobre los que se constituyen las relaciones sociales, planteará la relevancia de los conceptos de goce y producción de lo común, igualdad de posiciones y epistemologías de lo injusto para comprender qué es la exclusión y la desigualdad y, por lo tanto, qué significa superar de tales relaciones. La teoría relacional de la exclusión y la desigualdad elaborada será puesta en diálogo con tres teorías de la política social: la teoría neoasistencial, la teoría de la regulación y el enfoque de los derechos. Con ello se refinarán las apuestas y ventajas de la teoría relacional para comprender cómo la política social adquiere un potencial transformador, y se avanzará en la introducción de la teoría de la justicia social que subyace a la teoría relacional de la exclusión y desigualdad propuesta.

En la segunda parte de la tesis, el capítulo quinto mostrará que el sistema de educación superior en Colombia no responde a los atributos igualadores y democratizadores que tradicionalmente se le ha conferido a la educación, por cuanto en el país se edifica un sistema de educación superior heterónimo, masificado y jerárquico reproductor de múltiples injusticias sociales. Será en estas condiciones de control gubernamental, exclusión, desigualdad e injusticia social en las que surgen las luchas emprendidas por el movimiento estudiantil y la Universidad Autónoma Indígena Intercultural. En los capítulos sexto y séptimo se evaluará su potencial transformador describiendo las disputas que han promovido, los límites y fallas institucionales sobre las que se han desplegado sus acciones y las transformaciones que han producido (y que potencialmente pueden producir) en términos de la superación de las relaciones excluyentes y desiguales que persisten en el campo de la educación superior en Colombia. El capítulo octavo concluye mostrando cómo pueden ser comprendidos los procesos de transformación social desde la política social en el campo de la educación superior en Colombia.

La tesis permite identificar aspectos sociales y políticos más allá de lo económico que explican la reproducción y superación de la exclusión y la desigualdad, y el papel que en este escenario asumen las luchas y movimientos sociales. Con ello se avanza en la

corrección de tres deficiencias comunes a los estudios sobre la política social en Colombia: *i)* la excesiva centralidad otorgada a los estudios elitistas sobre la política social, *ii)* la marginalidad con que se han analizado los vínculos entre las luchas sociales y las reconfiguraciones de la política social, y *iii)* la inexistencia de análisis que indaguen sobre las posibilidades de transformación social desde la política social.

Metodológicamente, la investigación no quiso plantearse como un simple ejercicio secuencial de diseño y refrendación de teorías e hipótesis. Todo lo contrario: apelando a los objetivos y metodologías propuestas desde la sociología de las emergencias, el apartado primero del documento ha sido construido en diálogo con los hallazgos obtenidos en términos de la caracterización de las disputas del movimiento estudiantil y las comunidades indígenas en el campo de la educación superior en Colombia. Además de la elaboración de análisis estadísticos, documentales y de la realización de distintas entrevistas en profundidad, este ejercicio incluyó un proceso de devolución de los resultados de la investigación a los actores con los que se conversó, con el fin de que pudieran aclarar, controvertir y afirmar las tesis que se plantean a lo largo del documento.

De esta manera, el estudio efectuado ha evitado convertir la teoría en una cuadrícula incapaz de redefinirse, y a la cual los procesos sociales deban adaptarse de manera forzosa. Se ha pretendido, más bien, establecer un espacio de diálogo en el que surgieran aportes para consolidar y fortalecer el potencial transformador de las acciones colectivas estudiadas. Dichas acciones defienden la educación superior como un derecho y un bien común, fundamentado en el diálogo intercultural. Es esta la alternativa transformadora que se enfrenta al modelo masificado, jerárquico y heterónimo que se ha constituido después de la promulgación de la Ley 30 de 1992 y que en la actualidad intenta profundizar el Gobierno nacional. Es esta la alternativa transformadora que, como se verá, aspira a trascender las fronteras del campo de la educación para transformar la sociedad colombiana en su conjunto

# 1. Una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad: en busca del potencial transformador de la política social

¿Qué explica la producción y reproducción de la exclusión y la desigualdad en las sociedades contemporáneas? ¿Cuáles situaciones de exclusión y desigualdad merecen ser transformadas? ¿Por qué? ¿Cómo hacerlo? La respuesta a estas preguntas constituye el principal objetivo de este capítulo.

Sin embargo, visualizar caminos de transformación que aspiren a la superación de las relaciones excluyentes y desiguales, significa establecer dos importantes puntos de partida. En primer lugar, supone reconocer que la transformación social no es valiosa en sí misma, pues la sociedad puede transformarse para agravar las situaciones de exclusión y desigualdad que sufren las personas y grupos sociales. Segundo, implica establecer un claro contraste con la noción de *cambio social*, pues a diferencia del concepto de transformación social que será defendido a lo largo del capítulo, el cambio social será comprendido como los procesos de ajuste que se dan al interior de un conjunto de relaciones sociales que permanecen inalteradas. Así, el concepto de cambio social se vinculará a procesos de ajuste que se dan en el marco de límites sistémicos tolerables y que, por lo tanto, no aspiran a la superación de las relaciones de exclusión y desigualdad vigentes.

Para ilustrar estos dos puntos de partida basta observar la evolución del orden neoliberal: por una parte, el neoliberalismo ha transformado las sociedades contemporáneas haciéndolas más desiguales y excluyentes. Por otra, el neoliberalismo es capaz de introducir cambios que, sin superar dichas relaciones, permiten que el orden vigente mantenga grados mínimos de legitimidad, estabilidad y adaptación por medio de los programas de “lucha contra la pobreza”. Así, se configura una sociedad que aunque

profundiza el *apartheid* a nivel nacional e internacional, simultáneamente alivia la situación de precariedad económica de algunos de sus integrantes.

Reconocer el carácter persistente y cambiante de las relaciones desiguales y excluyentes hace necesaria, entonces, la formulación de una teoría de la transformación social que permita comprender cómo y por qué deben ser superadas tales relaciones. Este será el propósito de la primera parte del capítulo: identificando los componentes básicos de una teoría de la transformación social desde la política social, se establecerán cuáles son los mecanismos mediante los cuales se reproducen las relaciones desiguales y excluyentes, y las posibilidades de superación de tales mecanismos. En especial, será subrayada la centralidad que adquieren las luchas sociales y los tipos de transformación rupturista, contrahegemónica y simbiótica que de allí emergen. También, será resaltada la necesidad de incorporar principios de justicia social que regulen el proceso de transformación y que eviten la concreción de situaciones que empeoren las condiciones de desigualdad y exclusión que padecen las personas y los grupos sociales.

La necesidad de brindarle un fundamento analítico a la propuesta presentada en los primeros apartados del capítulo exigirá la construcción de una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad. Es así como la tercera sección del capítulo introducirá una teoría que mostrará los componentes estructurantes, participativos y posicionales sobre los que se constituyen las relaciones sociales y la importancia de las nociones de goce y producción de lo común, igualdad de posiciones y epistemologías de lo injusto para definir horizontes de transformación en cada uno de los componentes analizados. Además, se sostendrá que la posibilidad de avanzar en la concreción de dichas nociones dependerá de la capacidad de los movimientos sociales para balancear las relaciones de fuerza a su favor. Al respecto, serán presentados ocho principios de acción que, nacidos de las prácticas mismas de los movimientos sociales, pueden resultar importantes para cambiar las relaciones de fuerza e instaurar relaciones sociales más justas, incluyentes e igualitarias.

Finalmente, se concluye visualizando el camino que se seguirá a lo largo la tesis para analizar el potencial de transformación social del Movimiento Estudiantil Colombiano y de

la Universidad Autónoma Indígena Intercultural en el campo de la educación superior en Colombia.

## **1.1 Reproducción, cambio y transformación: una teoría de la transformación social desde la política social**

De acuerdo con Wright (2014) y Bajoit (2008), una teoría de la transformación social debe construirse identificando, en primer lugar, los procesos sociales mediante los cuales se produce y reproduce la estructura social que se pretende transformar y las instituciones que se configuran a partir de dicha estructura. Wright (2014) señala la coacción, las normas institucionales, la ideología y la alineación de intereses constituyen los mecanismos de reproducción más comunes en la sociedad. Según dicho autor, estos cuatro factores desincentivan o eliminan la lucha a favor de la transformación, permiten el establecimiento de acuerdos dentro de los límites establecidos por las relaciones sociales imperantes, le dan sentido y legitimidad al orden existente y provocan mejoras materiales marginales que terminan alineando los intereses inicialmente contradictorios de los agentes. Además, insiste en que la preponderancia de unos factores u otros permite identificar dos tipos de reproducción social: “despótica” cuando la coacción y las normas institucionales adquieren mayor preponderancia que la ideología y la alineación de intereses, y “hegemónica” cuando son estas últimas las que adquieren el mayor protagonismo. E indica que en la práctica, resulta fundamental la conjugación de todos los factores para garantizar la reproducción del orden social existente:

“La coerción, las normas, la ideología/cultura y los intereses materiales no deben entenderse como cuatro racimos independientes y autónomos de mecanismos cada uno de los cuales contribuye con su aportación al proceso de reproducción social. Antes bien, la reproducción social es el resultado de formas complejas de interacción entre estos procesos. Las normas institucionales funcionan de modo óptimo cuando la gente cree que son legítimas (un aspecto de la ideología), cuando cumplirlas está en su interés material y cuando está prevista una sanción por vulnerarlas. La coerción es más eficaz cuando se usa poco, ya que la mayor parte de la gente cumple las leyes por un sentido de deber o por egoísmo. Las ideologías son más vigorosas cuando se mezclan con aspectos importantes de los intereses materiales. Para comprender el problema de la reproducción social, por lo tanto, tenemos que estudiar articulaciones de mecanismos y no solo mecanismos tomados por separado” (Wright, 2014: 295).

La conjugación de estos mecanismos permitirá contener los conflictos y contradicciones emergentes dentro de límites sistémicos tolerables, evitando la superación de las relaciones sociales establecidas y, en consecuencia, la transformación del orden social imperante.

Por su parte, Bajoit (2008) insiste en que existe una fuerte propensión a que las relaciones sociales imperantes se reproduzcan debido a que dichas relaciones permiten solucionar “problemas vitales de la sociedad”, y a que no es totalmente evidente que formas alternativas de orden sociocultural cumplan satisfactoriamente dicha función. Según dicho autor, existen cinco problemas fundamentales que toda sociedad debe resolver: 1. Cómo producir y repartir la riqueza, 2. Cómo administrar el orden interno, 3. Cómo garantizar la socialización y la integración social, 4. Cómo instaurar lazos de solidaridad y compromisos sociales estables, y 5. Cómo establecer relaciones con otras colectividades. A ellos podrían agregarse otros problemas fundamentales que emergen a lo largo de la historia de las sociedades, como por ejemplo, el tipo de vínculo que se establece entre la sociedad y la naturaleza o la necesidad de gestionar el riesgo de catástrofe ecológica (Žižek, 2016).

Sin embargo, el aspecto importante a resaltar es que las soluciones que se ofrecen para gestionar o resolver dichos “problemas vitales” tienden a producir relaciones de desigualdad que, aunque pueden ser caracterizadas como injustas y dignas de ser transformadas, cumplen una función esencial en cuanto a las posibilidades de existencia y reproducción de las sociedades. Así, la explotación (que resuelve la primera cuestión enunciada), la exclusión, la división del trabajo, la marginación y la dependencia (que resuelven las cuestiones dos, tres, cuatro y cinco, respectivamente), constituyen relaciones excluyentes y desiguales que, aunque injustas e incluso contradictorias, logran resolver los problemas vitales de la sociedad de manera relativamente efectiva.

Para Bajoit (2008) todas estas vías de solución de los problemas vitales producen relaciones de coacción sobre los individuos que se hacen soportables y eficazmente reproducibles cuando tienen sentidos culturales y legítimos a los ojos de los individuos. De hecho, insiste en que tales relaciones se naturalizan no solo porque brindan soluciones a problemas vitales de la sociedad, sino también porque resuelven problemas existenciales de las personas. En este sentido, muestra cómo la exclusión y la

desigualdad resuelven problemas existenciales asociados con la posibilidad de darle sentido a la vida (ascendiendo socialmente en una estructura desigual a lo largo de los años), con el mandamiento de ayudar a los más necesitados (considerándolos desafortunados que están en el mundo para facilitar la salvación de los justos y misericordiosos), con el reconocimiento de la desigualdad como una fatalidad inmodificable (porque se considera consustancial a la naturaleza de las personas y a la repartición de talentos ofrecidos por Dios), con la búsqueda de un mayor reconocimiento social (a través de la búsqueda de formas de consumo diferenciadas y más valoradas socialmente), o con la imposibilidad de cambiar una ley económica (que considera la desigualdad como el costo ineludible que deben pagar las sociedades para incrementar su productividad y sus riquezas). En esta misma línea, Boltanski y Chiapello (2011) han mostrado cómo la ética protestante sirvió por justificar las desigualdades en la sociedad, por cuanto se consideraba que el mayor éxito económico relativo de las personas era un reflejo directo de sus posibilidades de salvación después de la muerte. Todas estas formas de interpretación de la exclusión y la desigualdad terminan por brindar un sentido al orden sociocultural imperante y por justificar, hacer soportable y naturalizar relaciones que, de otra manera, resultarían plenamente absurdas y arbitrarias.

Siguiendo los aportes de Wright (2014) y Bajoit (2008), es posible afirmar que reproducción social se fundamenta, entonces, *i*) en la contención de los conflictos y contradicciones emergentes dentro de límites sistémicos tolerables que evitan la superación de las relaciones sociales establecidas y *ii*) en la resolución de para resolver los problemas vitales y existenciales de la sociedad bajo relaciones de coacción soportables y legítimas para los individuos.

Ambas afirmaciones resultan fundamentales para comprender cómo se producen y reproducen las relaciones sociales de exclusión y desigualdad. De una parte, siguiendo a Bajoit (2008) existe una fuerte propensión de la sociedad a producir y reproducir relaciones excluyentes y desiguales debido a que dichas relaciones permiten solucionar problemas fundamentales de la sociedad, asociados a la necesidad de producir y distribuir la riqueza, ordenar el poder político, asegurar la integración social a partir de la asunción de roles diferenciados, establecer mecanismos de cooperación mutuamente ventajosos, definir mecanismos de interacción con otras sociedades o precisar el tipo de

vínculo que se establece con la naturaleza. Desde este punto de vista, la exclusión y la desigualdad hacen parte del orden sociocultural que permite la reproducción de la sociedad en tanto sociedad. De otra parte, Wright (2014) permite comprender que tales relaciones de exclusión y desigualdad pueden cambiar sin necesariamente ser superadas. Es decir, que en el marco de los conflictos y contradicciones emergentes en la sociedad, las relaciones de exclusión y desigualdad tienden a reproducirse incorporando cambios que, en todo caso, resultan tolerables para la estructura relacional existente.

En suma, puede afirmarse que la exclusión y la desigualdad tienden a perpetuarse en tanto hacen parte de la configuración de un orden sociocultural que permite la vida social y personal sea posible y duradera a través dinámicas de cambio que, habitualmente, resultan compatibles con la estructura relacional sobre la que se edifica el orden mencionado. Las relaciones sociales de exclusión y desigualdad son, por lo tanto, inherentes a la sociedad; el cambio es, asimismo, consustancial a dichas relaciones. A diferencia del concepto de transformación social que será propuesto, el cambio social es comprendido como los procesos de ajuste que se dan al interior de un conjunto de relaciones sociales que permanecen inalteradas. Es decir, como los arreglos sociales que se dan en el marco de límites sistémicos tolerables y que, por lo tanto, no aspiran a la transformación de las relaciones de exclusión y desigualdad vigentes.

Afirmar que las relaciones excluyentes y desiguales hacen parte de un orden sociocultural que resuelve problemas sociales y existenciales y que es capaz de introducir cambios que no alteran la estructura relacional vigente, es una respuesta al *por qué* la exclusión y la desigualdad se reproducen y se hacen persistentes. Es necesario ahora comprender *cómo* se lleva a cabo tal reproducción. A continuación serán identificados y definidos los mecanismos mediante los cuales se hacen persistentes de relaciones excluyentes y desiguales. El por qué y el cómo se reproducen las relaciones sociales de exclusión y desigualdad serán las premisas fundamentales para entender el protagonismo de las luchas sociales en los procesos de transformación de tales relaciones, y en la importancia que asume la justicia social como elemento clave en la definición de las relaciones excluyentes y desiguales que merecen ser transformadas.

### 1.1.1 ¿Cómo se reproducen las relaciones excluyentes y desiguales?: mecanismos e instituciones

A continuación serán presentados seis mecanismos de reproducción de las relaciones excluyentes y desiguales. Serán estos los mecanismos a neutralizar o superar si se quiere avanzar en procesos de transformación social en el campo de la política social. Tales mecanismos son: la explotación, el acaparamiento de oportunidades, la emulación, la adaptación, la jerarquización y el distanciamiento.

1. *Explotación*. Es una relación social en la cual, algunos grupos sociales controlan recursos valiosos, lo cual produce una distribución desigual de las retribuciones en relación con el valor que han agregado los actores involucrados. La explotación implica un intercambio cooperativo (aunque injusto para algunas perspectivas) sustentado en relaciones asimétricas producidas por la posesión privada de los medios de producción, la eliminación de toda forma no mercantil de satisfacción de las necesidades y la expropiación de lo común. La explotación reproduce relaciones desiguales y excluyentes en tanto permite cambios marginales (como las mejoras salariales de los trabajadores o el acceso mercantil a los bienes comunes) sin que se supere la relación de expropiación misma (Tilly, 2000; Mora, 2013; Hardt y Negri, 2012).
2. *Acaparamiento de oportunidades*. Es una relación social que se produce cuando un determinado conjunto de individuos gana el acceso a un recurso que es valioso, renovable y que es controlado bajo lógicas de monopolio por dicho grupo de personas. En comparación con la explotación, el acaparamiento de oportunidades constituye un mecanismo de reproducción de la desigualdad y la exclusión aprovechado por sectores no estrictamente elitistas. Con el acaparamiento de oportunidades, los individuos y grupos sociales identifican y aprovechan nichos de recursos valiosos que les permiten adquirir ventajas con respecto a aquellos que se ven impedidos para hacerlo. En este contexto, el acaparamiento de oportunidades facilita la reproducción de la exclusión y la desigualdad en tanto admite cambios marginales cuando ciertos grupos acceden y monopolizan ventajas sin que se transforme la estructura excluyente y jerárquica de la sociedad. Tal es el caso de los procesos de selección por méritos

individuales, talentos o competencias para acceder a alguna posición de ventaja (Tilly, 2000; Dubet, 2011).

3. *Emulación.* Se refiere a la expansión de modelos de organización y coordinación excluyentes y desiguales que se utilizan en ciertos campos de interacción social y se trasladan a otros. Por ejemplo, la meritocracia que comienza a ser emulada en los sistemas educativos, después de haber sido empleada en el terreno burocrático, empresarial y de los mercados laborales. Bajo los procesos de emulación las relaciones sociales de exclusión y desigualdad se reproducen por medio de su naturalización. Es decir, se asume que dichas relaciones deben normalizarse en diversos espacios de interacción social debido a que se ha comprobado su eficacia para resolver problemas de organización y coordinación en ciertas condiciones específicas; por ejemplo, en circunstancias de escasez, restricción presupuestaria o falta de incentivos para la competencia. Al naturalizarse, las relaciones sociales introducen cambios en distintos escenarios de interacción social reproduciendo estructuras jerárquicas y excluyentes (Tilly, 2000).
  
4. *Adaptación.* Vinculada a la adopción de rutinas que reproducen las relaciones excluyentes y desiguales, debido a que estas empiezan a ser valoradas porque las personas o los grupos sociales consideran que, en algún momento, pueden sacar provecho de tales relaciones y generar cambios que los beneficien. En general, esto ocurre cuando se asume que la superación de las relaciones sociales de exclusión y desigualdad es demasiado costosa, lo cual conlleva a interpretar y definir caminos que, al interior de la estructura relacional existente, pueden provocar mejoras incrementales asociadas con la aminoración de las cargas que se soportan o a la captación progresiva de ventajas. También, es el caso de quienes encuentran en la estabilidad de dichas relaciones y en la claridad de las reglas de juego, un incentivo para emprender procesos individuales o colectivos de mejoramiento de las condiciones sin cuestionar la estructura social subyacente. Al igual que la emulación, la adaptación actúa como un factor que naturaliza las relaciones sociales de exclusión y desigualdad (Tilly, 2000).

5. *Jerarquización*. Entendida como el conjunto de relaciones sociales orientadas al mantenimiento de posiciones asimétricas entre las personas y los grupos sociales. Los procesos de jerarquización resultan fundamentales para comprender cómo la desigualdad puede reproducirse a pesar de que sean impulsados procesos de inclusión, pues es claro que las personas y los grupos sociales pueden tener acceso a diversos campos pero bajo criterios de estratificación; es decir, jerárquicamente. Es este el caso de las brechas salariales que se establecen en el mercado laboral de acuerdo con estatutos profesionales diferenciados y de las jerarquías que persisten en el campo de la educación cuando se instauran estructuras segmentadas. La jerarquización es justificada por cuanto se considera que es el reflejo de la diversidad inevitable de los actores individuales y colectivos, o porque se asume como un incentivo para mejorar la asignación de recursos escasos en la sociedad (Therborn, 2014; Tilly, 2000).
  
6. *Distanciamiento*. Es el conjunto de relaciones sociales que se producen cuando una persona o grupo social goza de posiciones de ventaja con respecto a otro gracias a las condiciones de su entorno. Bajo esta circunstancias, es posible que “A esté adelantado con respecto a B”. El distanciamiento puede ser una consecuencia de la existencia de factores que, por fuera del control de los agentes, pueden conducir a resultados desiguales en los campos relacionales en que intervienen; por ejemplo, cuando el logro educativo de las personas está condicionado por el nivel educativo de sus padres o su lugar de origen. Estos procesos de distanciamiento desembocan en dinámicas de acaparamiento de oportunidades debido a que afectan las capacidades de las personas para aprovechar las oportunidades que se le otorgan. Muchas veces se considera, además, que estas capacidades resultan inmodificables debido a que son definidas por la naturaleza o el azar (Therborn, 2014).

Aunque teóricamente los seis mecanismos de reproducción de la exclusión y la desigualdad pueden diferenciarse, en la práctica aparecen como traslapados en su incidencia y acumulativos en sus efectos. Además, son proclives a introducir cambios marginales que no alteran la estructura relacional básica que se reproduce; por ejemplo, a través de mejoras salariales que no eliminan la explotación, del surgimiento de nuevas

élites en un contexto en que se reproduce la estructura elitista de la sociedad, de la defensa de estructuras desiguales cuando las personas logran cierta movilidad ascendente al interior de dichas estructuras, de la justificación de relaciones jerárquicas por cuenta de una supuesta repartición heterogénea de los talentos naturales, de la aceptación de desempeños y resultados individuales desiguales cuando se considera que las distancias que se mantienen son producto del mérito o la responsabilidad individual, y de la expansión y apropiación de modelos de gestión que aunque basados en el establecimiento de relaciones desiguales y excluyentes, resultan efectivos en la resolución de problemas de coordinación.

Estos mecanismos operan gracias al concurso de actores sociales identificables y responsables de la producción de exclusión y desigualdad. Bajo el concepto de *agentes perpetradores*<sup>1</sup>, varios estudios han señalado el papel jugado por funcionarios públicos, empresas transnacionales, grupos armados, empresarios, organizaciones no gubernamentales y agentes corruptos públicos y privados en los procesos de producción y reproducción de la exclusión y la desigualdad (Álvarez, 2005; Cimadamore y Cattani, 2008; Øyen, 2004).

A esto se suma la importancia que para los seis mecanismos enunciados tienen los discursos que justifican y normalizan la exclusión y la desigualdad. Al respecto, se ha señalado que existen sistemas discursivos, representaciones sociales y cosmovisiones que naturalizan tales relaciones sociales permitiendo su reproducción y presentándolas como irremediables. Generalmente, estos discursos se conjugan con componentes racistas, civilizatorios, coloniales y de estigmatización que refuerzan ideas vinculadas a la “superioridad” e “inferioridad” natural de ciertos grupos o sectores sociales. A esto debe añadirse los discursos minimalistas y sus representaciones sobre el desarrollo de las personas en términos de “necesidades básicas”, “umbrales de ciudadanía” y “mínimos biológicos”: “[Dichas representaciones operan] como un discurso de verdad que

---

<sup>1</sup> El calificativo “perpetrador”, que generalmente se asocia a la comisión de un delito, es el que tradicionalmente se utiliza en los estudios sobre producción y reproducción de la pobreza, la exclusión y la desigualdad. Es empleado porque intenta mostrar situaciones de vulneración de principios de justicia social que, en última instancia, se materializan en la violación de derechos humanos fundamentales de las personas. Al respecto ver: (Therborn, 2015; Øyen, 2014 y Álvarez, 2005).

naturaliza la desigualdad. Tanto porque no pone en cuestión los mecanismos básicos que producen pobreza como porque promueve políticas sociales y económicas que aumentan la desigualdad social y mantienen a una mayoría creciente de pobres en los mínimos biológicos o en el denominado umbral de ciudadanía” (Álvarez, 2005: 240).

Estos discursos funcionan como ideologías que plantean la inevitabilidad de las relaciones de exclusión y la desigualdad, que desconocen el papel de las luchas sociales en el cambio de dichas relaciones, que asocian la desigualdad con asuntos de mérito o responsabilidad individual de las personas, y que terminan imponiendo las visiones de los especialistas y operadores de política en un contexto de subvaloración de las percepciones que los grupos y comunidades tienen de sus propias necesidades y de los procesos históricos que las han producido (Álvarez, 2005).

Sin embargo, es importante anotar que los procesos de reproducción de las relaciones excluyentes y desiguales no son del todo armónicos; todo lo contrario: dichos procesos se caracterizan por los límites y contradicciones que les son inherentes, y que abren el espacio para la emergencia de estrategias transformadoras. En general, dichos límites y contradicciones se manifiestan como fallas institucionales que habilitan y catalizan procesos de disputa social que pueden desembocar en situaciones de alteración de la estructura relacional vigente.

De acuerdo con Wright (2014), dichas fallas institucionales se manifiestan en cuatro procesos: la complejidad, el antagonismo, la rigidez y la contingencia. *La complejidad* representa la dificultad para reunir todos los requisitos necesarios y suficientes para garantizar los procesos de reproducción de las relaciones sociales vigentes; *el antagonismo* indica que las instituciones son formas estabilizadas de relaciones de poder, lo cual significa que pueden, simultáneamente, contener y habilitar procesos de disputa y lucha social; *la rigidez* se asocia con la persistencia de instituciones sociales anacrónicas y no ajustadas a las mutaciones y desafíos provenientes de su entorno; finalmente, *la contingencia* se vincula a efectos no esperados generados por las instituciones existentes o a cambios institucionales sobre los cuales no se tiene pleno control en cuanto a sus impactos o resultados.

El reconocimiento de los límites de la reproducción de las relaciones excluyentes y desiguales y de las fallas institucionales en las que se materializan dichos límites, implica comprender las instituciones como compromisos sociales que regulan las disputas sociales sin hacerlas desaparecer; es decir, como formas estabilizadas de relaciones de poder. Estos compromisos surgen de dinámicas de disputa de las que surgen condicionantes para el comportamiento individual y colectivo, y que son incorporados en las estrategias de los actores de acuerdo con sus intereses de reproducción, cambio y transformación de los arreglos institucionales vigentes. Los compromisos institucionalizados se ajustan a los límites en materia de complejidad, antagonismo, rigidez y contingencia de acuerdo con procesos de aprendizaje social y cambios marginales, o son reemplazados por otros entramados institucionales como consecuencia de procesos de transformación en las relaciones sociales de las cuales son reflejo (Théret, 2000; Boyer, 1992; Boyer y Orléan, 1991).

Desde este punto de vista, las instituciones validan las relaciones sociales excluyentes y desiguales y sus mecanismos de reproducción, pero también brindan soporte a las dinámicas de cambio y transformación de dichas relaciones. Por ello, su constitución no está exenta de conflictos, posicionamientos y reposicionamientos de los actores sociales involucrados. De ahí que en ciertas circunstancias reflejen las victorias y reivindicaciones de los grupos excluidos o puestos en situaciones de desventaja. Las instituciones son, por lo tanto, complejas, contradictorias y dinámicas. No son simplemente instrumentos de grupos dominantes o hegemónicos; pueden ser, también, garantías de posibilidad y sostenimiento de las luchas emprendidas por los sectores sociales excluidos y dominados<sup>2</sup>. De esta forma, se abre la puerta para comprender y reconocer teórica y

---

<sup>2</sup> Esta naturaleza de las instituciones es aceptada por Esping-Andersen (2000) y sus estudios sobre las materializaciones históricas observadas en los regímenes del bienestar liberal-anglosajón, conservador-continental y socialdemócrata-escandinavo en Europa; por Giraldo (2009) en la definición de los sistemas de protección social asistencial, bismarckiano, beveridgeano y neosistencial en Europa y América Latina; por Lauier (2009) en la identificación de los rasgos idiosincrásicos que caracterizan a los sistemas de protección social en América Latina; y por Filgueira (2005) quien ilustra el proceso institucional de construcción latinoamericano de i) modelos de protección social universalistas-estratificados a partir de élites políticas en competencia por el apoyo popular (Uruguay, Argentina, Chile, Costa Rica, Perú); ii) modelos duales de protección social basados en lógicas de represión y cooptación de grupos populares por parte de élites políticas (Brasil, Colombia, Venezuela, Panamá), y iii) modelos excluyentes de protección social implementados por élites predatorias (Guatemala, Bolivia, El Salvador, Ecuador, Honduras, Nicaragua).

metodológicamente la existencia de “procesos de reforma no reformistas”; es decir, procesos de reforma no limitados a cambios marginales, y que dejan abiertas las posibilidades de transformaciones más amplias (Fraser, 2008).

En resumen, desde el punto de vista de la política social, la transformación social puede ser comprendida como el proceso mediante el cual se debilitan o neutralizan los mecanismos mediante los cuales se reproducen las relaciones excluyentes y desiguales, y se constituyen nuevos entramados institucionales sobre la base de disputas sociales catalizadas por las contradicciones y los límites de las formas institucionales dominantes. Estos procesos conducirán a modificar el orden sociocultural vigente y a cristalizar nuevas formas de responder a los problemas vitales de la sociedad.

En un horizonte de transformación social desde la política social, serían estos los elementos a contemplar en el marco de las disputas que emergen entre quienes demandan una mayor inclusión e igualdad y los sectores sociales que se niegan o se resisten a concederla. A ello habría que agregar disputas más generales alrededor de dispositivos comunes de reproducción social como la coacción y la expansión de ideologías y sentidos culturales que legitiman y naturalizan las relaciones excluyentes y desiguales existentes. El siguiente apartado del capítulo tendrá como objetivo caracterizar el tipo de disputas que se configuran para superar las relaciones excluyentes y desiguales, así como las posibilidades transformadoras que de allí emergen. De esta manera, la teoría de la transformación social desde la política social avanzará no únicamente en la comprensión de *por qué* y *cómo* se reproducen las relaciones sociales de exclusión y desigualdad, sino que visualizará el protagonismo de las luchas y movimientos sociales en las dinámicas de superación de tales relaciones y de los mecanismos e instituciones que facilitan su persistencia. Es decir, definirá también *cómo* y *por qué* pueden y deben ser superadas dichas relaciones.

### **1.1.2 Las luchas sociales, el cambio y la transformación desde la política social**

La exclusión y la desigualdad tienden a perpetuarse mediante mecanismos de explotación, acaparamiento de oportunidades, emulación, adaptación, jerarquización y distanciamiento que hacen parte del orden sociocultural vigente, que se validan (contradictoriamente) por medio de los entramados institucionales establecidos, y que

permiten que la vida social sea posible y duradera gracias a la incorporación de cambios compatibles con la estructura relacional sobre la que se edifica el orden instituido. Es por esto que superar dichas relaciones, mecanismos e instituciones resulta altamente costoso y supone un desafío transgresivo para el orden existente. Una consecuencia directa de esta afirmación es que el Estado no constituye el mejor candidato para impulsar la superación de las relaciones excluyentes y desiguales: en efecto, el Estado, al hacer parte integral del orden instaurado, únicamente podría agenciar procesos de cambio que difícilmente perturbarían la estructura relacional vigente. En este contexto, serán las luchas y los movimientos sociales las acciones que concentran el mayor potencial de transformación de las relaciones excluyentes y desiguales y de los seis mecanismos que las hacen persistentes. A lo sumo, el Estado asumirá una posición de ambivalencia frente a dichas luchas sociales, pues en algunas ocasiones servirá para debilitarlas y, en otras, para fortalecerlas. Como quedará claro en el capítulo tercero de la tesis, las bondades o límites de las acciones del Estado y de las instituciones dependerá del contexto particular en el que se desenvuelven las luchas, tanto como de la especificidad de las relaciones excluyentes y desiguales que se intenta transformar. Así son las luchas y movimientos sociales las que definirán, en última instancia, el contenido y alcance de la acción estatal:

“Debido a que en toda clase de Estados los miembros de las categorías dominantes por lo común se movilizan con más eficacia y disfrutan de un acceso más directo a los agentes o instrumentos del poder estatal que los integrantes de las categorías subordinadas, la actuación de los Estados se encamina habitualmente a fortalecer –o al menos a sostener– las desigualdades categoriales existentes (...) Los dispositivos democráticos atenúan sus efectos al oponer las cantidades normalmente más grandes en los menos privilegiados a los recursos superiores de la élite; de allí que con alianzas favorables, produzcan a menudo una modesta redistribución de recursos encauzada hacia los ciudadanos menos favorecidos. Pero excepto bajo la influencia de movimientos sociales amenazantes para el Estado, situaciones revolucionarias, extensas movilizaciones militares, grandes derrotas bélicas y crisis fiscales intensas, tenemos pocos y preciosos ejemplos de ataques estatalmente encabezados contra las categorías desiguales mismas” (Tilly, 2000: 213).

Comprender la acción estatal en una perspectiva de cambio y ambivalencia, reconociendo el protagonismo de las luchas y movimientos sociales, significa incorporar en el análisis la centralidad de las disputas, los conflictos y las crisis sociales como procesos potencialmente transformadores de las relaciones excluyentes y desiguales. Al respecto, Therborn (2015) insiste en que han sido los grandes conflictos históricos entre

*fuerzas de demanda y fuerzas de oferta de inclusión e igualdad*, los que permiten rastrear los momentos en que las relaciones excluyentes y desiguales y sus mecanismos de reproducción se han superado: es este el caso de revoluciones violentas, guerras a gran escala y crisis económicas profundas (como las revoluciones francesa, norteamericana, rusa, china y cubana; las dos grandes guerras del mundo industrial y la crisis económica mundial de 1929), o de procesos políticos más “pacíficos” (entre los años 1940-2000 con el advenimiento de los movimientos de Mayo de 1968, las luchas de las mujeres y los negros por sus derechos civiles y los levantamientos contra la colonización en los países del Sur y, en América Latina, con la irrupción de los movimientos sociales surgidos y consolidados en el marco del neoliberalismo y la emergencia posterior de gobiernos alternativos).

Estas constataciones históricas, referentes al *cómo* pueden ser transformadas las relaciones excluyentes y desiguales, adquieren forma teórica si se tienen en cuenta los diversos tipos de disputa que pueden configurarse entre las fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad. En efecto, el *cómo* superar la exclusión y la desigualdad dependerá del tipo de *finalidades* y *estrategias* que subyazcan a las disputas y procesos de lucha que irrumpen en el marco de las acciones colectivas orientadas a transformar la estructura relacional existente. Siguiendo los aportes de Bajoit (2008) y Wright (2014), es posible indicar que el tipo de transformaciones que emerja dependerá de la adopción de finalidades *inclusivas* o *exclusivas* y de la definición de estrategias *cooperativas* o *competitivas* por parte de los actores en disputa. Así, surgen alternativas de lucha que se ubican entre la posibilidad de *negociación* entre las fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad (finalidades inclusivas), o la *negación* de la existencia e invisibilización de alguna de dichas fuerzas (finalidades exclusivas).

Por su parte, en términos de las estrategias adoptadas por las fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad, es posible identificar estrategias *consensuales* y *antagónicas* para caracterizar el tipo de disputa que se establece de acuerdo con la aparición de dinámicas *cooperativas* y *competitivas* (estrategias consensuadas), o la emergencia de procesos *conflictivos* y *contradictorios* (estrategias antagónicas) en las dinámicas de disputa. La combinación de las finalidades y estrategias que subyacen a las disputas entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad, determinarán la

emergencia o no de procesos de transformación capaces de alterar estructura relacional vigente.

De acuerdo con Cuadro No. 1, son las estrategias antagónicas las que poseen un mayor potencial transformador, pues las lógicas de disputa basadas en el conflicto y la contradicción se orientan a reestructurar las relaciones vigentes sin aspirar únicamente a ajustes que puedan ser gestionados dentro de la estructura relacional existente. Por su parte, las estrategias consensuales pueden basarse en la incorporación de cambios marginales que, sin cuestionar la estructura relacional vigente, aspiran a configurar situaciones de intercambio en las que ambas partes obtienen beneficios, o en las que se acepta la instauración de reglas de juego para competir por las posiciones que reportan mayor ventaja al interior de una estructura relacional inmutable. No es extraño, entonces, que, como se indicó anteriormente, sean las situaciones históricas de fuerte conflicto y convulsión social en las que las relaciones excluyentes y desiguales se han transformado. Y que el contenido y alcance de las acciones estatales estén determinadas por la dinámica de tales situaciones de disputa (Tilly, 2000 y 2005; Therborn, 2015).

**Cuadro 1-1** Tipos de disputa entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad y contenido del cambio y la transformación social

Tipo de Disputa	Finalidades Inclusivas	Finalidades Exclusivas	Tipo de cambio / Tipo de transformación
<b>Estrategias consensuales</b>	<p><b>Cooperación.</b> Cambio en la relaciones sociales a través de mejoras relativas consentidas que ofrecen ventajas mutuas a las partes involucradas, pero que no implican la superación de la relación social misma. Por ejemplo, cuando se ofrecen mejoras marginales a grupos sociales en condición de pobreza a cambio de votos.</p>	<p><b>Competencia.</b> Cambio en las relaciones sociales por medio de la definición de reglas de juego que garantizan lógicas de competencia equitativa hacia posiciones de ventaja en el marco de una estructura relacional inalterada. Por ejemplo, con la instauración de acciones afirmativas o de discriminación positiva.</p>	<p><b>Cambio Adaptativo.</b> Acomodación a la estructura excluyente y desigual vigente gracias a la obtención de mejoras marginales por parte de los grupos desaventajados. Por lo general, se le ofrece una centralidad relativa a cierto campo de problemáticas sociales con el fin de establecer lógicas de cooperación o competencia entre las fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad para mejorar las posibilidades de ascenso o inclusión de los grupos desaventajados. En otros casos, se orienta a superar consecuencias sociales predatorias estableciendo cierto tipo de paliativos o compensaciones para los grupos sociales más afectados. Todos estos ajustes se producen manteniendo inalterada la estructura relacional existente y le ofrecen un papel protagónico a la acción del Estado.</p>
<b>Estrategias Antagónicas</b>	<p><b>Conflicto.</b> Transformaciones provocadas por dinámicas de negociación en las que se altera la estructura relacional vigente como consecuencia de modificaciones en las correlaciones de fuerza. Dichas transformaciones no implican, necesariamente, la eliminación de las fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad en disputa. Este es el caso, por ejemplo, de victorias redistributivas del trabajo con respecto al capital en las que no desaparece la clase capitalista.</p>	<p><b>Contradicción.</b> Transformación en la que se plantea una ruptura y superación plena de la relación social existente. Esta situación implica la eliminación de fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad, lo que significa la superación de la relación social existente. Este es el caso de los procesos revolucionarios que aspiran a la desaparición de la clase capitalista o de los sectores obreros y, por lo tanto, de su relación social.</p>	<p><b>Transformación Simbiótica.</b> Definición de compromisos sociales y nuevos marcos institucionales a partir de transformaciones experimentadas en la correlación de fuerzas de los grupos sociales en disputa. Se considera la importancia de procesos de negociación que reflejen las dinámicas de las disputas emergentes y produzcan reglas, derechos y obligaciones para las partes involucradas. Es simbiótica porque la culminación o suspensión de las disputas puede representar ventajas para las partes que negocian.</p> <p><b>Transformación Contrahegemónica.</b> Impulso a la emergencia de relaciones sociales no basadas en los principios excluyentes y desiguales sobre los que se erige la estructura relacional vigente. No existe un agente transformador superior: en cada campo de interacción social pueden emerger agentes capaces de poner en marcha procesos contrahegemónicos valiosos desde el punto de vista de la transformación social. Defiende la existencia de múltiples relaciones sociales de exclusión y desigualdad; todas estas se asumen como primarias y cooriginales. La acción colectiva y los movimientos sociales constituyen los procesos fundamentales de transformación. Se plantea, por ejemplo, construir relaciones sociales en las que el Estado, las relaciones capitalistas o las instituciones modernas se hagan periféricas.</p> <p><b>Transformación Rupturista.</b> Superación total de las relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad. Generalmente, considera la presencia de una relación social de exclusión y desigualdad que determina todas las demás y, por lo tanto, la existencia de un agente transformador por excelencia. La finalidad revolucionaria de la transformación está orientada por un único fin y mediada por una única estrategia: superar las relaciones sociales de exclusión y desigualdad y las instituciones que las sostienen, suprimiendo las fuerzas de oferta de inclusión e igualdad y eliminando al Estado.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Bajoit (2008) y Wright (2014).

Los tipos de disputa presentadas en el Cuadro No. 1 no son mutuamente excluyentes. Las cuatro lógicas de acción están presentes al mismo tiempo, en dosis variables, de acuerdo con las circunstancias históricas en que se enmarcan las luchas y movimientos sociales. Así, en la práctica, es común que las luchas sociales se trasladen de una forma estratégica a otra, o adopten uno u otro tipo de finalidad en su interés por introducir transformaciones en el *estado de las relaciones sociales existentes*:

“Así, comprometiéndose en lógicas de intercambio (cooperativo, conflictivo, competitivo y/o contradictorio) los actores sociales actúan unos sobre otros (...) El resultado de esos intercambios es un “estado de relaciones sociales” en un tiempo y espacio determinados (...) El cambio sociocultural es, por lo tanto, *la modificación de un estado de las relaciones sociales*” (Bajoit, 2008: 252. Cursivas originales).

Pero, teóricamente ¿qué clase de transformaciones pueden desprenderse de cada tipo de disputa? De acuerdo con el Cuadro No. 1, es posible identificar procesos de transformación *adaptativos, simbióticos, contrahegemónicos y rupturistas*. En general, se resalta el carácter adaptativo de los cambios cooperativos y competitivos, y de las aspiraciones contrahegemónicas, rupturistas y de compromiso institucionalizado de las transformaciones conflictivas y contradictorias. Además, se define el papel central, marginal o de desaparición que puede asumir el Estado, así como la posibilidad o no de identificar múltiples relaciones de exclusión y desigualdad y, en consecuencia, de visualizar diversos actores sociales con potencial de lucha y transformación. No obstante, aunque teóricamente es posible establecer dicha tipología,

“No es probable que ninguna de estas lógicas estratégicas de transformación sea apropiada para la tarea de mejorar el poder social. Cualquier trayectoria plausible a largo plazo de transformación necesita valerse de elementos de las tres (...) Cuál sea la mejor forma de combinar estos elementos estratégicos dentro de un proyecto político de habilitación social, es algo que depende en gran medida de las instituciones históricas específicas y las posibilidades reales (así como de los límites) de “hacer historia” que dichas instituciones crean” (Wright, 2014: 378).

En conclusión, son las disputas antagónicas los procesos que poseen un mayor potencial de transformación de las relaciones excluyentes y desiguales. Esto significa que los antagonismos pueden neutralizar o superar los mecanismos que facilitan la reproducción de exclusión y la desigualdad, y constituir nuevos compromisos y condicionamientos sociales a partir de las fallas que se presentan en términos de complejidad, antagonismo,

rigidez y contingencia institucional. Se propone así una teoría de la transformación social desde la política social capaz de comprender *porqué* surgen y *cómo* persisten las relaciones excluyentes y desiguales, y de visualizar caminos que indiquen *cómo* pueden ser transformadas dichas relaciones.

Sin embargo, en este punto del análisis surge una nueva cuestión: si se acepta que las relaciones excluyentes y desiguales resuelven problemas vitales y existenciales de la sociedad y son fundamentales para el funcionamiento y la coordinación de las colectividades, ¿Todas las relaciones excluyentes y desiguales merecen ser transformadas? O ¿la función social desempeñada por estas relaciones puede llegar a justificar su persistencia? ¿Cuáles relaciones excluyentes y desiguales deben convertirse en objetivos de disputa y lucha social? Al problema del *cómo* transformar las relaciones excluyentes y desiguales se añade, entonces, el problema del *por qué* hacerlo.

La respuesta a este interrogante permite abordar otra dimensión fundamental de la transformación social desde la política social: hasta este punto se ha asumido que todas las relaciones de exclusión y desigualdad son inherentemente negativas; sin embargo, debido a que dichas relaciones son esenciales para la organización, funcionamiento y coordinación de la vida social, esto no es estrictamente cierto. Podría llegar a considerarse socialmente positivo la existencia de cierto tipo de áreas clausuradas o relaciones de desigualdad, por ejemplo, en el caso de aquellas personas por cuya especialidad, le son reservadas ciertos espacios o ventajas. Imagínese las complicaciones sociales que se producirían si, invocando principios de inclusión e igualdad, cualquier persona pudiera ingresar a una sala de cirugía e intervenir quirúrgicamente a un paciente. El problema no consiste, entonces, en transformar (superándolas) *todas* las relaciones sociales de exclusión y desigualdad.

Determinar cuáles relaciones sociales merecen ser transformadas conduce el análisis al plano normativo: desde el punto de vista de la política social, únicamente deben ser transformadas aquellas relaciones excluyentes y desiguales que sean designadas como injustas; es decir, aquellas relaciones excluyentes y desiguales que sean definidas como transgresoras de criterios y principios compartidos de *justicia social*. La exclusiones y desigualdades deben superarse *porque* son consideradas injustas. Es por ello que la

teoría de la transformación social aquí presentada se asume como una *teoría crítica*; es decir, se presenta como una teoría orientada por un proyecto de transformación *justa* de la sociedad (De Munck, 2009; Gómez-Müller y Rockhill, 2008).

La introducción de esta dimensión normativa ofrece dos grandes ventajas. Por una parte, impide que las transformaciones sociales a las que se aspire empeoren las situaciones de precariedad, sufrimiento o desventaja de determinados grupos sociales. Ya se dijo que la noción de transformación no es valiosa en sí misma. El neoliberalismo ha transformado las sociedades profundizando y creando nuevas relaciones excluyentes y desiguales. La introducción de nociones de justicia social en las dinámicas de superación de las relaciones excluyentes y desiguales significa, entonces, incorporar criterios éticos de regulación que intenten conducir la transformación social hacia estadios ciertamente incluyentes e igualitarios. En este sentido, se marca una clara distancia frente a aquellas posturas que consideran que la exclusión y la desigualdad deben aminorarse (y no necesariamente superarse) en tanto resultan disfuncionales para la buena marcha del capitalismo, el mantenimiento de la cohesión social y la legitimidad de la democracia representativa (Stiglitz, 2012). Desde el punto de vista de la propuesta teórica defendida en la tesis, la injusticia de las relaciones excluyentes y desiguales (y no su disfuncionalidad) constituye el argumento fundamental para probar la necesidad de superarlas.

Por otra parte, permite establecer otro vínculo claro entre la acción colectiva y la superación de las relaciones excluyentes y desiguales: al demostrar que una relación social es injusta, necesariamente se indica que dicha relación asume una condición sistémica que afecta a múltiples individuos y grupos sociales. Esta condición sistémica de las relaciones explica por qué las luchas sociales adquieren un papel protagónico en la transformación de las mismas. Así, el componente ético introducido permite visualizar, además, los cambios e innovaciones introducidos en la cultura política por las luchas y movimientos sociales cuando se designan como injustas ciertas relaciones sociales. Los movimientos sociales “construyen” la injusticia y “visibilizan” relaciones sociales que se justifica, deben ser transformadas (Fraser, 2008; Rivas, 1998). Así, de acuerdo con los desarrollos efectuados en el marco de la teoría crítica y las teorías de la justicia, podría afirmarse que, al día de hoy, las relaciones sociales excluyentes y desiguales que

deberían superarse por medio de procesos de disputa antagónica son aquellas que producen injusticias en materia de *redistribución, reconocimiento, representación política y justicia cognitiva*<sup>3</sup>.

Pero si las relaciones de exclusión y desigualdad son cambiantes e intrínsecas a las sociedades, ¿bastarán estas nociones o criterios de justicia para condenar las desigualdades y exclusiones que emerjan en el futuro? ¿Qué garantiza que las teorías de la justicia tengan una capacidad de dinamismo y renovación capaz de problematizar las relaciones excluyentes y desiguales que continuarán surgiendo en la sociedad? Más aún: si se materializan los ideales propuestos por dichas teorías de la justicia ¿llegará la sociedad al *fin de la historia*? ¿Puede una sociedad justa visualizar otros proyectos novedosos de transformación social? ¿Cómo asegurar la construcción normativa de nuevos criterios de justicia o injusticia capaces de definir nuevos horizontes de transformación?

El que una sociedad sea “justa” no puede representar el “fin de la historia”. Ante la posibilidad de que la exclusión y la desigualdad se produzcan y reproduzcan en la sociedad, se requiere pensar en mecanismos que dinamicen las teorías de la justicia a fin de garantizar la problematización y posible transformación de dichas relaciones sociales

---

<sup>3</sup> En materia de redistribución se han identificado tres escenarios de conflicto que estructuran las dinámicas de injusticia distributiva en el marco de la relación social capitalista: i) las disputas por los medios de vida, ii) las disputas por los medios de producción, y iii) las disputas por los medios de empleo (Brenner y Glick, 1991; Van Parijs, 1996; Wray, 2008). Desde el punto de vista del reconocimiento, Honneth (2010) ha planteado la importancia de las luchas asociadas al reconocimiento afectivo, al reconocimiento de las personas como sujetos de derechos y a la solidaridad. Estos aportes han sido retomados por Fraser (2008, 1997a, 1997b) quien ha admitido que las luchas por el reconocimiento están vinculadas a los cambios en la posición social de ciertos grupos colectivos que sufren injusticias provocadas por patrones culturales predominantes. Estas teorías del reconocimiento han sido enriquecidas a través de la categoría de reconocibilidad: ¿Qué hace que una persona sea concebida como reconocible? Para que una vida sea inteligible y, por lo tanto, reconocible, ésta debe conformarse a ciertas concepciones relativas a aquello que es concebible como una vida humana (Guéguen y Malochet, 2011; Butler, 2009 y 2006). Las justicias relacionadas con la desigual representación política han sido analizadas por Fraser (2008), quien incorpora la injusticia en la representación como vinculada i) con las disparidades existentes en los procesos de representación política, ii) con la exclusión con respecto a los escenarios de participación o representación política y iii) con la injusticia que puede caracterizar los procesos de definición de aquello que se considera como justo o injusto. Por último, ha sido propuesta la justicia cognitiva como una noción que busca visibilizar y otorgarle validez a las prácticas cognitivas de las clases, los pueblos y los grupos sociales que han sido históricamente victimizados, explotados y oprimidos por el capitalismo y el colonialismo globales (Santos, 2009; Múnica, 2009).

emergentes. El potencial transformador de la política social requiere renovarse y plantearse como “inacabado”. El *stock* de teorías de la justicia del que hoy dispone la teoría crítica sirve para evaluar y condenar las situaciones y relaciones sociales de la sociedad del *presente*. Es este el componente “estático” de las teorías de la justicia. Sin embargo, la importancia de reconocer el carácter cambiante de la exclusión y la desigualdad y su propensión a reproducirse, indica la necesidad de una teoría de la justicia social igualmente dinámica y capaz de reinventarse. La cuestión se refiere, entonces, al carácter “dinámico” del componente normativo del que dispone la sociedad para designar o caracterizar una relación excluyente o desigual como injusta. Desde esta perspectiva, la política social conservará su potencial transformador siempre que se encuentre abierta a construir nuevos criterios normativos capaces de enfrentar los cambios que comúnmente sufren las relaciones de exclusión y desigualdad, y de imaginar así nuevos horizontes de transformación social.

De esta manera, la propuesta teórica presentada en esta primera sección del capítulo conjugan tres dimensiones esenciales para la definición de una teoría de la transformación social desde la política social: una dimensión *explicativa* (asociada con una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad que identifica las lógicas de reproducción, cambio y transformación de dichas relaciones); una dimensión *normativa* (que indica la necesidad de transformar aquellas relaciones que se designan como injustas y que se demuestra estructuran campos relacionales extensos) y otra dimensión *transformativa* (relativa a la centralidad que ocupan la acción colectiva y las luchas sociales antagónicas en la superación de aquellas relaciones excluyentes y desiguales que han sido designadas como un problema de justicia social).

El diálogo con estas dimensiones ha posibilitado precisar por qué surgen y cómo se hacen persistentes las relaciones excluyentes y desiguales. También ha facilitado determinar cómo y por qué dichas relaciones pueden y deben ser superadas. Sin embargo, esta primera aproximación no ha permitido definir qué es una relación social ni qué se entiende por exclusión y desigualdad. Es necesario, entonces, trasladar la discusión hacia un plano más analítico y conceptual. La introducción de una noción clara de relación social permitirá derivar concepciones igualmente precisas de exclusión y

desigualdad. De esta forma se le ofrecerá un mayor contenido analítico a la teoría de la transformación social desde la política social que se ha expuesto hasta este punto.

## **1.2 Una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad: las singularidades como sujetos y objetos de las relaciones sociales**

¿Qué es una relación social? De acuerdo con Bajoit (2008), una relación social es un intercambio individual o colectivo sustentado en un *componente participativo* y en un *componente posicional*. El componente participativo de toda relación social integra dos dimensiones fundamentales: el otorgamiento de *significado* o sentido por parte de los actores que interactúan y la *contribución* que cada uno de ellos realiza para sostener el intercambio. Por su parte, el componente posicional hace referencia a los aspectos *distributivos* de la relación que se constituye y a las relaciones *jerárquicas* que se establecen. Las dimensiones que le brindan soporte a una relación social pueden ser comprendidas, más específicamente, de la siguiente manera:

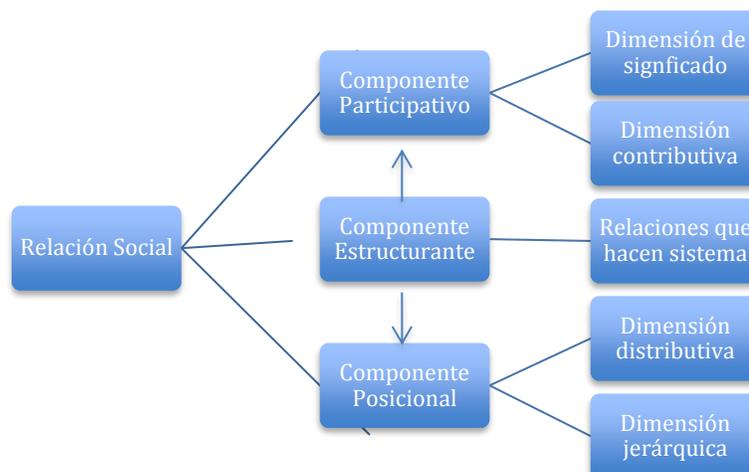
1. *Dimensión de significado*: hace referencia a las finalidades o sentidos que los actores le otorgan al intercambio que realizan. Dichas finalidades pueden ser o no compartidas, conscientes o inconscientes y tienden a tener un vínculo profundo con el modelo cultural imperante.
2. *Dimensión contributiva*: relativa a los aportes que realiza cada actor a la relación. Dichos aportes pueden ser materiales, culturales o políticos. Una contribución amplia y multidimensional por parte de los actores significará una mayor participación de los mismos en la relación establecida.
3. *Dimensión distributiva*: indica las retribuciones recibidas por cada actor en el intercambio. Dichas retribuciones pueden ser materiales, culturales, sociales o políticas. Además, son comúnmente dispares y, en un nivel colectivo, son claves en la conformación de estatutos, categorías y clasificaciones sociales desiguales.

4. *Dimensión jerárquica*: asociada con las posiciones de ventaja que se instituyen en la relación social y que permiten un mayor dominio de las finalidades, los recursos y las retribuciones que caracterizan los intercambios. En este sentido, se establece también un vínculo profundo con los estatutos, categorías y clasificaciones sociales desiguales que se producen en el marco de la relación social.

Aunque valiosa, esta primera concepción olvida que los componentes participativos y posicionales de los intercambios se encuentran condicionados y constituidos por relaciones sociales que atraviesan distintos espacios de interacción y que terminan *estructurando* los mencionados intercambios individuales y colectivos. Este podría ser el caso de la explotación. Pero también es el caso del patriarcado o del racismo. Por ejemplo: una relación afectiva entre dos personas contiene un componente participativo (relativo al significado que cada persona le ofrece a la relación y a los sacrificios que cada una realiza para mantenerla) y otro posicional (definido por los beneficios sentimentales o materiales que cada persona obtiene y por la situación de ventaja o desventaja que puede existir cuando el involucramiento afectivo es menor o mayor para alguna de ellas). Sin embargo, ambos componentes pueden estar estructurados por una relación patriarcal o racista que no solamente afecta la relación afectiva sino que se extiende a muchas otras; por ejemplo, en el mundo laboral, educativo o de participación política. Es por esto que, a la definición propuesta por Bajoit (2008), debe agregarse una dimensión estructurante capaz de visualizar relaciones que se extienden a diversos campos de interacción y que determinan múltiples intercambios entre individuos y grupos sociales.

Esta dimensión estructurante, resulta fundamental para problematizar las relaciones sociales en una perspectiva de justicia social. Así, desde el punto de vista de una teoría de la transformación social, se reitera la centralidad de la acción colectiva y las luchas sociales antagónicas para transformar la dimensión estructurante que determina los componentes participativos y posicionales de múltiples relaciones sociales específicas. Por lo tanto, *una relación social* puede ser definida como *un intercambio estructurado dotado de un componente participativo y un componente posicional* (Ilustración 1-1).

### Ilustración 1-1 Componentes de las relaciones sociales



Fuente: elaboración propia.

En la perspectiva de construir una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, este concepto de relación social resulta sumamente valioso, pues además de incorporar el componente estructurante que condiciona y constituye los componentes participativos y posicionales de los intercambios, abre la posibilidad de avanzar en la definición de nociones precisas de exclusión y desigualdad que resulten consistentes con la idea de que únicamente las relaciones excluyentes y desiguales que han sido designadas como injustas merecen ser transformadas. En efecto:

- i) La definición de un *componente participativo* de las relaciones sociales permite derivar un concepto de *exclusión* asociado a la *imposibilidad* de las personas o grupos sociales de involucrarse en determinado campo de interacciones, o de participar en ellas de manera *insuficiente*.
- ii) La definición de un *componente posicional* de las relaciones sociales permite derivar un concepto de *desigualdad* vinculado al sostenimiento de *brechas* que se reflejen en procesos de disparidad distributiva, o en lógicas de *inclusión jerarquizada* en determinado campo de interacciones.
- iii) La incorporación de un *componente estructurante* que condiciona y constituye los componentes participativos y posicionales mencionados, denota la existencia de relaciones que atraviesan múltiples espacios de interacción que pueden ser

problematizadas en términos de *justicia social*, y que se convierten en objeto de *lucha y antagonismo* en un horizonte de transformación de las relaciones excluyentes y desiguales.

Sin embargo, es este último componente estructurante el que adquiere una mayor centralidad tanto para la formulación de una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, como para la definición de una teoría de la transformación social desde la política social. En primer lugar, el componente estructurante que se ha agregado permite comprender que existen al menos siete relaciones que condicionan los componentes participativos y posicionales de múltiples intercambios sociales. El patriarcado, la explotación, el racismo, la dependencia internacional, el epistemicidio, la segregación y la invalidez son relaciones estructurantes sobre las cuales se erigen relaciones excluyentes y desiguales injustas susceptibles de ser transformadas (Cuadro 1-2).

**Cuadro 1-2** Relaciones estructurantes injustas

<b>Campos de intercambio social</b>	<b>Relación estructurante injusta</b>
<b>Campo doméstico</b>	Patriarcado
<b>Campo de la producción</b>	Explotación
<b>Campo de la comunidad</b>	Racismo
<b>Campo mundial</b>	Dependencia
<b>Campo de la epistemología</b>	Epistemicidio
<b>Campo geográfico</b>	Segregación/guetificación
<b>Campo de la discapacidad</b>	Invalidez

Fuente: Elaboración propia con base en Álvarez (2005), Santos (2000 y 2009) y Silver (2007).

Es difícil encontrar una dimensión estructurante que predomine sobre *todas* las demás y cuya importancia relativa sea mayor. Todas las relaciones estructurantes son potencialmente primarias y cooriginales (Fraser, 2008, 1997a, 1997b). Así, la introducción del componente estructurante permite comprender, en segundo lugar, que el orden sociocultural que se edifica sobre las relaciones sociales de exclusión y desigualdad aparece como una *totalidad estructurada y dinámica*. No como un agregado de prácticas, unas después de otras, o unas determinantes y otras determinadas, unas principales y otras secundarias, sino como un complejo de procesos sociales, todos y cada uno de los

cuales contribuye a producir un efecto de conjunto y a constituir situaciones de exclusión y desigualdad cambiantes en el tiempo (Álvarez, 2005; Cimadamori y Cattani, 2008).

Para finalizar este apartado, es necesario abordar una última cuestión: ¿Cómo se concibe el sujeto en el concepto de relación social planteado? Bajo el concepto de relación social definido, el sujeto es definido como una *singularidad*; es decir, como el resultado de la conjugación de múltiples relaciones sociales. Cada persona es una singularidad en tanto las relaciones sociales que las constituyen además de ser múltiples, son diversas y afectan con intensidad variable sus prácticas sociales. Esto no significa que no existan relaciones sociales constitutivas comunes a muchas personas: dichas relaciones existen, pero se conjugan de manera diferente con otras relaciones sociales en el caso concreto de cada persona. Eso hace que, aunque las personas se definan desde relaciones sociales que les son comunes, también puedan ser diferenciables unas de otras. Es posible afirmar, entonces, que las singularidades son una producción social mediada por un conjunto diverso y dinámico de relaciones estructurantes como el patriarcado, la explotación, el racismo, la dependencia internacional, el epistemicidio, la segregación y la invalidez. Las personas son diferentes debido a que están constituidas y condicionadas por distintas relaciones sociales. Existen, pues, trayectorias diversas de exclusión y desigualdad. El determinismo es dejado de lado; los conceptos de exclusión y desigualdad se hacen complejos. El proceso para ubicarse en situaciones de exclusión y desigualdad es, por lo tanto, singular (Rosanvallon, 2007).

Se asume, por lo tanto, que las personas no son entidades dotadas de algún contenido esencial, proveniente de la naturaleza o del azar, que se asuma como inmutable. Para la teoría aquí defendida, los seres humanos son el espacio particular de intersección de relaciones sociales susceptibles de ser transformadas. Son un devenir abierto hacia sí mismos; una potencia que se autoafirma en el marco de las relaciones sociales que los condicionan y que pueden transformarse mediante lógicas de acción colectiva. Así, la transformación de las relaciones sociales se expresa en nuevas lógicas de producción subjetiva y se concreta en nuevas prácticas individuales y sociales. En este sentido, la realización del individuo -es decir, su liberación- pasa por la transformación de las relaciones sociales que lo constituyen y, de esta manera, de las prácticas individuales y

colectivas que lo caracterizan. El individuo es, indisociablemente, sujeto y objeto de la vida social (Hardt y Negri, 2004; 2012; Butler, 2006; Bajoit, 2008).

Esta visión relacional y colectiva de la realización del sujeto subraya, más que una idea evolucionista y lineal de *progreso histórico*, las dinámicas consensuales y antagónicas del *proceso político* que abren la posibilidad a una variedad concreta de caminos de transformación y modos de desarrollo. En contraste con una lógica de “sobredeterminación” que defiende “un agente o trayectoria revolucionaria superior”, se insiste en el reconocimiento de toda esfera de lucha social como potencialmente prometedora. En consecuencia, ningún antagonismo o escenario de lucha debe ser desconocido o excluido *a priori*. Todo lo contrario: en el contexto de las relaciones sociales que lo constituyen y condicionan, se reconoce la acción transformadora del sujeto y su consecuente capacidad de reflexión crítica en una perspectiva de acción creadora e imaginativa de experiencia humana (Rancière, 2010).

En síntesis, puede afirmarse entonces que las relaciones sociales son intercambios estructurados dotados de componentes participativos y posicionales. Dichas relaciones se conjugan de manera variada dando origen a singularidades que, aunque condicionadas, tienen capacidad de reflexión crítica y posibilidades de (auto) transformación a partir de la superación en las relaciones sociales que las constituyen. En tanto singularidades, las personas son, simultáneamente, objeto y sujeto de las relaciones sociales. Surge así una *teoría relacional* de la exclusión y la desigualdad: la emergencia de procesos colectivos y antagónicos de disputa abren la posibilidad de transformar las relaciones sociales constitutivas de las singularidades y, por lo tanto, de liberar a dichas singularidades de las relaciones excluyentes y desiguales que las condicionan. Esto implica la aparición de nuevas singularidades y prácticas individuales y colectivas, así como la edificación de una nueva estructura relacional. En otras palabras, *la transformación de sí mismo coincide con la transformación de las condiciones*.

Esta visión relacional de la exclusión y la desigualdad contrasta abiertamente con aquellas *perspectivas instrumentales* que comprenden la exclusión y la desigualdad como ubicaciones de determinados grupos sociales con respecto a ciertos límites estadísticos, o de las perspectivas que explican la exclusión desde la existencia de grupos sociales (unos

excluidos y otros incluidos) entre los cuales no se plantea relación alguna. Estas visiones instrumentales proponen criterios de cambio (pero no de transformación) asociados con la formulación de objetivos e instrumentos orientados a la superación de dichos umbrales o a la inclusión de los excluidos; por ejemplo, mediante la construcción de las líneas de pobreza e indigencia y de indicadores de necesidades básicas insatisfechas, que representan la creación de determinados “umbrales biológicos o de ciudadanía”<sup>4</sup>.

Estas visiones instrumentales le ofrecen un enorme protagonismo al Estado, pues asumen que la solución de los problemas de exclusión y desigualdad pasa más por el buen diseño de las políticas públicas que por la transformación de las relaciones sociales que producen y reproducen dichos fenómenos. Es por ello que poseen un claro carácter residual y compensatorio (Álvarez, 2005). Así, mientras que las teorías relacionales intentan establecer un vínculo entre lo social y *lo político*, las teorías instrumentales lo hacen entre lo social y *la política*. En relación con la acción del Estado, es claro que las teorías relacionales de la exclusión y la desigualdad desembocan en una teoría de “lo político social”; es decir, en una teoría de las relaciones sociales excluyentes y desiguales que se cristalizan *en* y se validan *por* un conjunto de políticas públicas y acciones estatales. Esto, en contraste con las teorías instrumentales que definen la “política social” como un espacio de argumentación, negociación e intervención estatal en el marco de balances de fuerza predefinidos y difícilmente cambiables. Para las teorías relacionales, *lo político social* se concretiza, entonces, en *la política social* (Douzinas y Žižek, 2010).

---

<sup>4</sup> “Las teorías de las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía se basan en una posición teórica que en general plantea la inevitabilidad de la desigualdad en la distribución de la riqueza y responde en forma pesimista a la posibilidad de resolver este hiato de una manera que favorezca el aumento del bienestar (...) No se trata de aumentar el bienestar de los ciudadanos, sino de mantener a los trabajadores, los no trabajadores y los ciudadanos en un umbral, en la línea de flotación de la vida. La promoción de la vida en los niveles básicos coloca a este nuevo arte de gobernar produciendo vida también, pero no en términos de un máximo razonable de “bienestar” – dado el desarrollo de las fuerzas productivas, de la riqueza acumulada y del nivel histórico que alcanzan las luchas sociales– sino en los mínimos básicos, casi a escala animal” (Álvarez, 2005: 250ss). En este mismo sentido, Consuelo Corredor afirma: “El dualismo conduce a determinar arbitrariamente un “adentro” y un “afuera”, unos “incluidos” y otros “excluidos”, unos “formales” y otros “informales”, cuando en realidad no son grupos autónomos y carentes de relaciones entre sí y con la sociedad. En el corto plazo la sobrevivencia del “afuera” sería a través de políticas sociales, mediante gasto público social. No se cuestiona el “adentro”, ni se explica por qué no están integrados. En el largo plazo se espera que la dinámica económica los integre. De ahí que se afirme que la equidad es derivada del crecimiento” (Corredor, 2004: 27).

Hasta este punto se ha definido qué es una relación social, qué tipo de relaciones estructurantes injustas pueden determinar los componentes participativos y posicionales de las relaciones, y cómo es comprendido el sujeto en la teoría relacional desarrollada. Es momento de introducir los conceptos de exclusión y desigualdad que se derivan de la noción de relación social anteriormente propuesta. La clarificación de dichas categorías permitirá comprender cuándo las disputas antagónicas entre “fuerzas de demanda y oferta” de inclusión e igualdad se resuelven a favor de la superación de las relaciones excluyentes y desiguales que han sido designadas como injustas. Al respecto, se sostendrá que superar la exclusión supone impulsar procesos *de goce y producción de lo común* en el componente participativo de las relaciones, y que superar la desigualdad requiere garantizar dinámicas de *igualdad de posiciones* en su componente posicional. Justificar estos procesos transformativos requiere demostrar que dichos componentes participativos y posicionales están determinados por una relación estructurante injusta. Será introducido, entonces, el concepto de las *epistemologías de lo injusto*, con el fin de indicar cómo la crítica social aumenta su capacidad para designar como injustas las relaciones estructurantes que merecen ser transformadas.

La tesis que articula los desarrollos teóricos que serán expuestos en las siguientes secciones del capítulo es la siguiente: la superación de las relaciones sociales de exclusión y desigualdad será el resultado de los procesos de transformación introducidos por las luchas sociales en el componente estructurante designado como injusto (epistemologías de lo injusto) en una perspectiva de democratización (goce y producción de lo común) y eliminación de brechas (igualdad de posiciones) en los componentes participativos y posicionales. Es así como se suprimen o neutralizan los mecanismos de explotación, acaparamiento de oportunidades, adaptación, emulación, jerarquización y distanciamiento que facilitan la reproducción de tales relaciones. Es en este proceso donde toma forma la producción de nuevas singularidades y la configuración de nuevas instituciones y políticas públicas. Es allí donde surgen las lógicas de transformación simbióticas, contrahegemónicas y rupturistas.

### **1.3 La transformación en el componente participativo de las relaciones sociales: la superación de la exclusión y el goce y la producción de lo común**

Se ha dicho que las relaciones sociales son intercambios estructurados dotados de un componente participativo y un componente posicional. La pregunta por la comprensión y superación de la exclusión remite directamente a la manera como el componente participativo de las relaciones sociales se transforma en términos del grado de contribución y el tipo de significado que ofrecen las personas a las relaciones sociales que se instituyen ¿Cómo transformar y superar las relaciones excluyentes que han sido designadas como injustas en un horizonte de producción de nuevas singularidades? Como se demostrará a continuación, en el terreno específico de la exclusión, será a partir *del goce y la producción de lo común* ¿Por qué? Fundamentalmente porque el goce y la producción de lo común supone el *acceso instituyente* de las personas (en términos de significado y contribución) a los múltiples campos de intercambio social y la superación de las relaciones de privación e imposición sobre las que se erige la exclusión social.

Tradicionalmente, la exclusión ha sido definida como un proceso que impide el acceso de las personas a campos de intercambio socialmente valorados (Silver, 2007). Sin embargo, desde el punto de vista del concepto de relación social anteriormente expuesto, el problema de la exclusión trasciende las cuestiones del acceso y se concentra en las exigencias de participación. Participar implica acceder; pero acceder no representa, necesariamente, la plena participación. El componente participativo de las relaciones sociales resalta la importancia de las contribuciones que realiza cada persona a los intercambios que sostiene, y del significado que se le otorga a tales contribuciones. Contribuir a la constitución de una relación social y disponer de la posibilidad de brindarle un significado específico, trasciende el problema de la superación de las barreras que impiden el acceso y abre el espacio para que las relaciones que se instituyen sean más democráticas.

Por ejemplo: es posible acceder al campo educativo limitando la contribución de las personas al pago de matrículas y a la realización de las labores que estrictamente deben asumir en tanto estudiantes (asistir a clases y aprobar exámenes periódicos que certifiquen la adquisición de ciertos conocimientos). Esto puede ocurrir, además, si las

personas le ofrecen un significado enteramente mercantil al proceso educativo (en tanto conjunto de prácticas de compra y venta de derechos de propiedad sobre el conocimiento -diplomas-). Bajo esta óptica, la exclusión se superaría si se diseñan políticas que garanticen la capacidad de pago de las personas, y la obtención rápida de los títulos profesionales a los que se aspira. Empero, la contribución que pueden hacer las personas en términos de la definición de los contenidos de estudio, la construcción activa de conocimientos, la pertinencia de los cursos impartidos y el significado social que puede otorgársele a la educación, sería totalmente omitida. La contribución del estudiante se reduciría a la dimensión estrictamente económica y mercantil de la relación, desconociendo la posibilidad de realizar contribuciones epistemológicas y políticas. Estas últimas quedan reservadas a ciertas directivas. Así, se plantean nuevos campos de exclusión -en tanto participación precaria- aún cuando los jóvenes han accedido al sistema educativo. De ahí la importancia de asociar la exclusión al concepto de participación y, por esta vía, de establecer un vínculo entre la participación y los procesos de goce y construcción de lo común que, como se observará a continuación no solo contemplan el carácter *privativo* de la exclusión, sino también su dimensión *impositiva* y *antidemocrática*.

En efecto, en relación con el componente participativo de las relaciones sociales, la participación adquiere dos dimensiones cuando se interpreta desde el punto de vista de *lo común*: primero, en relación con *el goce de lo común*, la participación se asocia a la posibilidad de los seres humanos de acceder a las bases materiales e inmateriales necesarias para transformar su singularidad. Desde esta óptica, lo común es definido como el conjunto de campos de intercambio sobre los cuales no puede erigirse ningún tipo de *relación privativa* (privada o estatal) en tanto el acceso a dichos campos de intercambio son fundamentales para la producción autónoma de las singularidades (Hardt, 2009; Negri, 2009). Dichos campos de intercambio son múltiples e incluyen aspectos educativos, laborales, culturales, de salud, infraestructura, entre muchos otros<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Dentro de las alternativas propuestas para avanzar en la apropiación de lo común Hardt (2009) y Negri (2009) proponen la eliminación o limitación estricta de los derechos de propiedad sobre el conocimiento y la introducción de una renta básica de ciudadanía. Siguiendo un camino analítico totalmente diferente, Van Parijs (1996) también defiende el potencial transformador de una renta básica de ciudadanía individual, universal e incondicional. Van Der Veen y Van Parijs (1986),

Segundo, con relación a *la construcción de lo común*, la participación es pensada desde la manera democrática como se producen las relaciones y campos de intercambio en la perspectiva de, no solamente superar las barreras privativas, sino trascender las *relaciones impositivas* (privadas o estatales) que impiden que las personas contribuyan a la constitución de determinado campo de intercambios y de las relaciones sociales que allí emergen. Lo común es comprendido aquí como una producción humana, como un conjunto de prácticas individuales y sociales que, mediadas por intercambios consensuados y antagónicos de múltiple naturaleza, se orientan al establecimiento de formas de autogobierno individual y colectivo (Dardot y Laval, 2014).

Bajo estas dos dimensiones, las luchas transformadoras en el campo de la exclusión asumen dos formas específicas e interrelacionadas: *las luchas contra la explotación* (vinculadas a la superación de toda relación privativa con respecto al acceso a lo común) y *las luchas por la liberación* (asociadas a la máxima extensión de las contribuciones que puedan realizar las personas y, en consecuencia, a la superación de toda relación impositiva y antidemocrática en la producción de lo común). En cuanto a las luchas contra la explotación, se sostiene que ésta ha cambiado su rostro y ha asumido la forma de la expropiación de lo común (Hardt y Negri, 2012). Tal es el caso de los campos de intercambio vinculados a los recursos naturales, el conocimiento, la información, las imágenes, los lenguajes, los transportes o la infraestructura. Todos ellos se encuentran expuestos a las pretensiones de apropiación pública y privada impulsadas desde el poder político, económico y social imperante. El acceso a los campos relacionales necesarios para la producción autónoma de singularidades se encuentra amenazado por las tentativas del orden establecido de apropiarse privada o burocráticamente de las ventajas sociales, políticas y económicas que se producen en el marco de accesos privilegiados o monopólicos. Por esto, es la sociedad la que puede decidir soberana y democráticamente

---

*afirman incluso que con la instauración de una renta básica de ciudadanía podría definirse “una vía capitalista hacia el comunismo” y configurar un modelo de sociedad inspirado en el principio de “de cada quien según su capacidad (voluntariamente), a cada quien según su necesidad (incondicionalmente)”. Van Parijs (2011) ha sugerido la posibilidad de efectuar este tránsito por medio de reformas institucionales racionales producidas en el marco de la democracia representativa. Sin embargo, esta postura ha sido criticada por la poca importancia que le otorga al conflicto y las contradicciones sociales como catalizadoras del tránsito de una sociedad a otra (Alaluf, 2014).*

cuáles son los campos de intercambio que ella desea poner en común: esto no debe depender de las características intrínsecas de ciertos bienes y servicios. Todo campo de intercambio puede, eventualmente, devenir común, esto por cuanto lo común es siempre una producción social, una práctica consciente, condicionada y conflictiva de *puesta en común*:

“(…) nos permitimos hablar *de los comunes* para designar no aquello que es común, sino aquello que es producto de una actividad de puesta en común, es decir, de aquello que *se convierte* en común gracias a ella. Ninguna cosa es en sí o por naturaleza común, solo las prácticas colectivas deciden en última instancia el carácter común de una cosa o de un conjunto de cosas” (Dardot y Laval, 2014: 581. Cursivas originales)<sup>6</sup>.

Por su parte, *las luchas por la liberación* se asocian con la posibilidad de superar toda forma de imposición que impida a las personas establecer formas individuales y colectivas de autogobierno en los campos a los que se ha tenido acceso. En otras palabras, todas aquellas relaciones que, más allá de la explotación, impiden devenir *otra* singularidad y producir autónomamente *otros* modos de vida. La cuestión se refiere a la participación para la autotransformación y la autodeterminación individual y colectiva en los diversos campos de intercambio:

“Una política deliberada de lo común tendrá entonces el objetivo de crear las instituciones de autogobierno que permitirán el despliegue más libre posible de ese actuar en común. Esto al interior de los límites que se imponen las sociedades, es decir, según las reglas de justicia que ellas establezcan y acepten” (Dardot y Laval, 2014: 460).

En consecuencia, la exigencia en cuanto al goce y construcción de lo común va más allá de un criterio de acceso a campos de intercambio individual o socialmente valorados: el goce y construcción de lo común se refiere también a la posibilidad de producción de dichos campos de intercambio bajo lógicas de autogobierno. Es decir, las luchas contra la

---

<sup>6</sup> Al establecer un vínculo entre el acceso a campos de intercambio y el goce de lo común, se intenta dejar de lado el problema de “cosificación” de lo común -señalado por Dardot y Laval (2014)- que se asocia con la tendencia recurrente a definir lo común desde el punto de vista de las propiedades intrínsecas de ciertos bienes o servicios. Este es el caso de las perspectivas que asocian lo común con ciertos bienes naturales (agua, aire, tierra) y que desembocan en los debates sobre la “tragedia de los comunes” (Ostrom, 2004); o que vinculan lo común con determinados bienes artificiales (conocimiento, riqueza, lenguajes) y que terminan por reivindicar una “herencia común de la humanidad” (Daiber y Houtart, 2012).

explotación y a favor de la liberación trascienden el problema del acceso y reconocen la necesidad de transformar el orden político e institucional que brinda soporte al campo relacional en cuestión. En esto consiste el tránsito de *la política social a lo político social*: en reconocer el vínculo estrecho que se establece entre el orden social predominante y las relaciones sociales excluyentes. No es, por lo tanto, un simple problema de acceso a los bienes materiales e inmateriales en el marco de relaciones sociales y órdenes políticos inmutables. Se trata, más bien, de garantizar un *acceso instituyente* a los campos relacionales, como un medio para cambiar el componente participativo de las relaciones sociales. Bajo este punto de vista, el poder instituyente significa, entonces, poder de creación de instituciones en los diversos campos de intercambio: una actividad autotransformadora, condicionada y consciente, carente de una finalidad última, no determinada objetivamente por leyes naturales o sociales, y alejada de todo principio de imposición privado y burocrático<sup>7</sup>. El poder instituyente es, por lo tanto, la producción consciente e inacabada de sujetos individuales y colectivos en el marco de la coproducción continua de instituciones:

“(…) todo lo instituido, una vez introducido, tiene una tendencia a autonomizarse con respecto al acto que lo introdujo. Esto en virtud de una inercia propia contra la cual es necesario luchar continuamente. Por lo tanto, la praxis instituyente es, a la vez, la actividad que establece un nuevo sistema de reglas y la actividad que busca recomenzar dicho establecimiento de manera que se evite el hundimiento de lo instituyente en lo instituido” (Dardot y Laval, 2014: 445)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> En comparación con el poder constituyente, el poder instituyente insiste en que la creación solo es posible a partir de la condicionalidad: “(…) el condicionamiento, lejos de excluir la creación de lo nuevo, es lo que lo hace posible” (Dardot y Laval, 2014: 436). La “creación condicionada” no es una “creación causada”: la praxis instituyente parte de las condiciones existentes para visualizar posibilidades de transformación sustentadas en reglas de justicia. El poder instituyente no nace de un poder “anónimo e inconsciente”; no es “puro devenir sin ser”. No es, como en el caso del poder constituyente, un poder absoluto, de potencia plena, desplegado en el vacío, en el abismo de la ausencia de limitaciones o determinaciones (Negri, 1997).

<sup>8</sup> En todo caso, Negri (1997) y Dardot y Laval (2014), terminan compartiendo y defendiendo el concepto de comunismo como movimiento continuo orientado a la abolición del estado de cosas existente: Para Negri, “El poder constituyente se manifiesta entonces como comunismo: él no es para nosotros ni un estado que debe ser creado, ni un ideal sobre el cual la sociedad debe ordenarse. Llamamos comunismo al movimiento real que abole el estado de cosas existente” (Negri, 1997: 297). Para Dardot y Laval el comunismo “no designa un proyecto de orden ideal sino el movimiento efectivo que suprime el estado actual de cosas” (Dardot y Laval, 2014: 75).

Bajo estos parámetros, *la exclusión* puede ser definida, entonces, *como el conjunto de relaciones sociales que impiden un acceso instituyente a campos de intercambio individual o colectivamente valorados. El fin de la exclusión significa la producción instituyente del campo de intercambios al cual se accede, y no únicamente el relajamiento de las barreras que impiden el acceso a un campo de intercambios prefigurado desde quienes mantienen posiciones dominantes o de ventaja.*

Desde este punto de vista, queda claro que la exclusión es un proceso social, multidimensional y acumulativo, y no solamente una condición que refleja el producto de un proceso. Más aún, al trascender la cuestión del simple acceso a recursos materiales y resaltar las dimensiones no materiales de las situaciones de desventaja, la exclusión supera conceptualmente el problema de la pobreza. Por este motivo, resulta improcedente definir “umbrales” de exclusión. Bajo la definición propuesta no existe la exclusión ni la participación absolutas: los seres humanos generalmente se encuentran excluidos de ciertos campos de intercambio e incluidos precariamente en otros. Esto explica la existencia de procesos de exclusión diferenciados que se manifiestan en la constitución de singularidades diversas. Así: “las relaciones prevalecen sobre los recursos en el proceso de exclusión social. La exclusión social puede tomar lugar en el nivel individual, comunitario, nacional e incluso internacional” (Silver, 2007: 18).

En tanto práctica individual y colectiva tendiente a transformar el componente participativo de las relaciones sociales, el goce y la producción de lo común supone que la superación de la exclusión implicará la transformación de las instituciones y relaciones que limitan la *contribución* (económica, política, cultural) que realizan las personas para constituir la relación social y el campo de intercambios en cuestión, así como la *resignificación* de la relación que se establece en términos del cuestionamiento de los discursos, sentidos o imaginarios que justifican o naturalizan la relación excluyente. Es decir, significa un proceso de transformación en las dimensiones contributivas y de significado presentes en el componente participativo de las relaciones sociales. Y, en última instancia, se trata de la configuración de relaciones sociales verdaderamente democráticas.

En conclusión, las luchas contra la explotación y las luchas por la liberación son luchas a favor de *otra* singularidad y por la construcción de *otras* formas de vida social. Esto

implica la producción de transformaciones en las relaciones sociales y no solo cambios marginales al interior de las correlaciones de fuerza predominantes. El antagonismo social aparece así como indicador fundamental de las posibilidades de transformación social desde la política social. Y constituye la clave primordial para analizar la transformación de las instituciones y políticas públicas que validan la exclusión, pues solo aquellas instituciones que son producidas en el marco de la variación de correlaciones de fuerza guardan la posibilidad de emprender nuevos procesos transformadores. Las instituciones nacidas de contratos o negociaciones en el marco de relaciones sociales inmutables implican el sometimiento al cumplimiento de acuerdos prefigurados desde los grupos sociales dominantes. Las instituciones solo son democráticas (y democratizan) si permanecen abiertas al antagonismo y son configuradas por él. Lo político social adquiere sentido en esta dimensión conflictual que identifica a las personas excluidas no únicamente con situaciones de sufrimiento e injusticia, sino con la posibilidad de transformación:

“Aunque los pobres se definen por una privación material, las personas no están jamás reducidas a una vida nuda. Al contrario, siempre están dotadas de potencias de invención y de producción. En realidad, la verdadera esencia de los pobres no reside en aquello que les hace falta sino en su potencia” (Hardt y Negri, 244).

Adicionalmente, bajo la óptica del goce y la construcción de lo común, pierde sentido la tradicional disputa entre las corrientes *deontológicas de la justicia* (que asumen que la acción buena, sin importar las consecuencias, consiste en la obediencia de los principios) y las corrientes *consecuencialistas de la justicia* (según las cuales la acción buena consiste en producir las mejores consecuencias posibles). En efecto, el sometimiento a los principios democráticos de autogobierno implícitos en la producción de lo común, pierde sentido si no es dinamizado sobre la base de resultados tangibles en materia goce de lo común. Así las cosas, los principios de la democracia se conjugan de manera estrecha con los resultados de la justicia social para avanzar en la configuración de un modelo de democracia radical, abierto al antagonismo y productor de nuevas singularidades y formas de vida colectiva.

Bajo esta reinterpretación de la exclusión a partir de lo común (como goce y como producción), es clara la necesidad de suprimir todas las formas institucionales,

relacionales y de gobierno que entran o corrompen el desarrollo de lo común. Es este el caso de los derechos de propiedad privada y pública, del racismo, el nacionalismo, el familiarismo, el colonialismo, el individualismo, la democracia representativa y republicana y el "Imperio" (Hardt y Negri, 2012). En términos de los diversos regímenes del bienestar este avance implica que, además de las lógicas de *desfamiliarización* y *desmercantilización* desde la cual puede evaluarse su configuración histórica, se prevé también la posibilidad de avanzar en procesos de *desestatización* en cuanto a la menor centralidad que tendría el Estado en los procesos de construcción de lo común. Se supera, entonces, la restricción que implica el pensar las reconfiguraciones de la política social únicamente en el marco de los límites impuestos por las formas liberales, conservadoras y socialdemócratas del Estado del bienestar<sup>9</sup>.

Sin embargo, la transformación social, en tanto modificaciones efectuadas en las relaciones sociales que constituyen las diversas singularidades, implica no solo el impulso a transformaciones en el componente participativo de las relaciones por medio del acceso instituyente y la superación de la exclusión. Requiere también la introducción de transformaciones en el componente posicional de las relaciones. Esto debido a que, como se sostendrá a continuación, la exclusión y la desigualdad funcionan como procesos que, aunque diferenciables analítica y teóricamente, se traslapan y propulsan mutuamente en la práctica. La igualdad de posiciones será en el componente posicional de las relaciones, lo que la producción y goce de lo común representa para su componente participativo: la condición necesaria para pensar la transformación de las relaciones desiguales en un horizonte de superación y no como un cambio marginal en el marco de una estructura relacional preestablecida.

---

<sup>9</sup> Esping-Andersen (2000) introduce los conceptos de *desmercantilización* y *desfamiliarización*. La primera categoría aspira a captar el grado en el que los estados de bienestar garantizan un conjunto de derechos independientemente de la contribución de los agentes en el mercado. La segunda, hace referencia a la reducción de las obligaciones de bienestar que se deben garantizar al interior la unidad familiar. Estas categorías le permiten identificar tres regímenes diversos del Estado de bienestar: i) el régimen de bienestar liberal-anglosajón, abiertamente defensor de la soberanía del mercado; ii) el régimen de bienestar conservador-continental, que cimienta las garantías de bienestar en el modelo de familia tradicional con un varón asalariado cabeza de familia y iii) el Régimen de bienestar socialdemócrata-escandinavo: que defiende la existencia de modelos universales basados en la noción de ciudadanía más que en la demostración de cierto nivel de ingresos o en la preexistencia de cierto tipo de relaciones familiares. Se considera, por lo tanto, un régimen que tiende a la *desmercantilización* y la *desfamiliarización*.

## 1.4 La transformación en el componente posicional de las relaciones: la igualdad de posiciones contra el mito de la igualdad de oportunidades

Los ajustes en el componente posicional de las relaciones sociales y de sus dimensiones distributivas y jerárquicas puede tomar dos caminos: aquel que hace un llamado a la distribución equitativa de oportunidades para ocupar las posiciones de ventaja que se mantienen en el marco de la estructura jerárquica que se reproduce, y aquel que considera fundamental eliminar la estructura jerárquica en sí misma y, de esta forma, ofrecer una distribución igualitaria de los resultados obtenidos y las posiciones ocupadas por las personas. El primer camino defiende la igualdad de oportunidades; el segundo, la igualdad de posiciones. Como se demostrará a continuación solo la igualdad de posiciones permite avanzar en la superación de la desigualdad debido a que únicamente bajo el supuesto de eliminación de las estructuras jerárquicas, se neutraliza el mayor control que poseen los individuos y grupos sociales situados en posiciones de ventaja sobre las finalidades, recursos y retribuciones de los intercambios. La igualdad de oportunidades, por su parte, introduce cambios marginales en el marco de una estructura jerárquica que se mantiene, lo cual significa, simplemente, una mayor diversificación de las élites en el marco de una estructura elitista que se reproduce. Es decir, procesos de movilidad social al interior de relaciones sociales desiguales.

¿Por qué la igualdad de posiciones adquiere una verdadera connotación transformadora? Para responder este interrogante, es preciso introducir el concepto de desigualdad que será defendido a lo largo de la tesis, y que se deriva de la noción de relación social anteriormente expuesta: *la desigualdad es el conjunto de relaciones sociales que producen posiciones jerárquicas entre individuos y grupos sociales. El fin de la desigualdad significa la eliminación de toda posición de jerarquía y no únicamente el relajamiento de las barreras que limitan la movilidad al interior de una estructura jerárquica dada.* En este sentido, al definir toda jerarquía como una producción social, la teoría de la igualdad de posiciones visualiza posibilidades de transformación que aspiran a la superación de las estructuras jerárquicas que se designen como injustas. La reducción de las brechas existentes entre los diversos individuos y grupos sociales se convierte en un buen indicador para ilustrar los avances en términos de igualdad y, en consecuencia, para rastrear el carácter de los ajustes que se efectúan en el componente

posicional de las relaciones sociales y en sus dimensiones distributivas y de jerarquía  
¿Por qué?

La teoría que defiende la igualdad de posiciones considera que la riqueza, las condiciones de vida y el acceso a la educación, la salud y la seguridad social deben ser redistribuidas de tal manera que los grupos sociales se aproximen en un proceso continuo en términos de sus recursos, sus medios de empleo y su calidad de vida. Las jerarquías sociales de clase y de estatus son, por lo tanto, plenamente impugnadas. La política social debe comprometerse con la eliminación de todas y cada una de las “brechas” existentes. En contraste, la teoría de la igualdad de oportunidades no critica ni rechaza las jerarquías: centra su atención en la garantía de que todos los individuos tengan la posibilidad de ocupar tales posiciones jerárquicas y, por lo tanto, en asegurar una “competencia equitativa” hacia las mismas. Bajo los criterios de mérito, esfuerzo y responsabilidad individual, la igualdad de oportunidades acepta las desigualdades provocadas por “la competencia equitativa” en torno a posiciones sociales “abiertas para todas las personas”.

“[En el modelo de igualdad de posiciones] se trata menos de prometer a los hijos de los obreros que tendrán las mismas oportunidades de ser ejecutivos que los propios hijos de los ejecutivos, que de reducir la brecha de las condiciones de vida y de trabajo entre obreros y ejecutivos (...) [En el modelo de igualdad de oportunidades] la justicia ordena que los hijos de los obreros tengan el mismo derecho a convertirse en ejecutivos que los propios hijos de los ejecutivos, sin poner en cuestión la brecha existente entre las posiciones de los obreros y de los ejecutivos” (Dubet, 2011: 12).

Mientras que la igualdad de resultados y el fin de las jerarquías constituyen el objetivo fundamental de la igualdad de posiciones, la competencia equitativa y la movilidad social al interior de las jerarquías es el propósito clave de la igualdad de oportunidades. En este sentido, la teoría de la igualdad de oportunidades comprende la desigualdad en clave de *discriminación*, pues será este fenómeno el que provoca que las barreras a la movilidad social ascendente se refuercen y que impida que las posiciones jerárquicamente superiores estén abiertas para todas las personas. Se rechaza, entonces, la endogamia que puede caracterizar a los grupos sociales que ocupan las posiciones aventajadas. El problema del cambio social se plantea no en términos de eliminar las clases sociales y las posiciones de status, sino en la perspectiva de garantizar la competencia equitativa por medio de acciones afirmativas que permitan la diversificación de las élites.

Al respecto, Fraser (1997b) presenta un esquema en el que señala la “fuerza afirmativa” de la igualdad de oportunidades y la “fuerza transformativa” de la igualdad de posiciones en términos de la eliminación o no de las diferencias y las desigualdades sociales. De esta manera, muestra la inoperancia del modelo de igualdad de oportunidades para transformar las relaciones sociales en un horizonte de distribución y reconocimiento (Cuadro 1-3).

**Cuadro 1-3** Afirmación, transformación y relaciones sociales

<b>Dimensión de la justicia / Acción política</b>	<b>Afirmación</b>	<b>Transformación</b>
<b>Distribución</b>	<i>Estado liberal benefactor.</i> Reasignación de los bienes existentes entre los grupos existentes.	<i>Socialismo.</i> Reestructuración profunda de las relaciones de producción.
	Apoya la diferenciación entre los grupos.	Difumina los factores de diferenciación entre los grupos.
<b>Reconocimiento</b>	<i>Multiculturalismo central.</i> Reasignación superficial del respeto entre las identidades existentes de los grupos sociales.	<i>Deconstrucción.</i> Reestructuración profunda de las relaciones de reconocimiento.
	Apoya la diferenciación entre los grupos.	Desestabiliza la diferenciación entre los grupos.

Fuente: Fraser (1997b).

Bajo el criterio de igualdad de oportunidades se ignora, entonces, que la desigualdad es una singularidad basada en la manera como se configuran las relaciones sociales a partir del componente posicional de las mismas, de la manera como se distribuyen las cargas y beneficios en cada intercambio individual y colectivo, y de la forma como se instituyen posiciones jerárquicas que permiten un mayor dominio de las finalidades, los recursos y las retribuciones que caracterizan dichos intercambios. Así, bajo el concepto de igualdad de oportunidades se le atribuye a la naturaleza o responsabilidad de los individuos lo que en realidad es un producto social. Detrás de la teoría de la igualdad de oportunidades, se visualizan siempre claros rasgos de darwinismo social. Más aún, se establece un vínculo directo entre la lotería y el azar que reparte las dotaciones naturales entre las personas y la posición social de ventaja o desventaja que se ocupará posteriormente. El problema de la desigualdad se asocia así al mérito y al talento de las personas, ignorando que el

problema de la desigualdad social, más allá de asociarse con fallas o fracasos individuales, se vincula con procesos sociales de acaparamiento de oportunidades:

“La pareja formada por los explotadores y los explotados se ve progresivamente sustituida por la pareja de los vencedores y los vencidos. Pero, para que los primeros merezcan su éxito y gocen plenamente de él, es necesario que los segundos merezcan su fracaso y sufran el peso de este. Cuanto más se promete la igualdad de oportunidades, más se “culpabiliza a las víctimas”, responsables de su propia desgracia (...) cuando este fracaso no puede ser imputado ni a las discriminaciones ni a la naturaleza –enfermedades y discapacidades físicas, debe ser atribuido a los individuos mismos” (Dubet, 2011: 82).

En contraste, la igualdad de posiciones define toda desigualdad como socialmente producida. Y reconoce que es la igualdad de resultados la mejor forma de garantizar la igualdad de oportunidades, pues cuanto más se reducen las brechas en la sociedad existente más se facilita la movilidad social: en efecto, es más sencillo desplazarse en una escala social cuando las distancias entre las diferentes posiciones son relativamente estrechas (Therborn, 2015).

Por otra parte, el no vincular el problema de la igualdad a las lógicas de discriminación, la igualdad de posiciones ofrece más posibilidades en términos de liberación con respecto a identidades individuales y colectivas. Es decir, en la teoría de la igualdad de posiciones, el ejercicio de los derechos sociales no depende de la pertenencia o adscripción estable de las personas a determinado grupo identitario. Todas las personas deberían obtener los mismos resultados sin importar la reivindicación o el compromiso con una identidad específica:

“Soy tanto más libre de reivindicarme (o no reivindicarme) como perteneciente a una minoría si esta no me da acceso a derechos sociales particulares. En todo caso, la igualdad de posiciones vuelve esta libertad posible, ya que elijo mi identidad por ella misma y no por su utilidad. En materia de diferencias, la justicia de las posiciones presenta entonces la ventaja de anular la unión entre reconocimiento y derechos sociales” (Dubet, 2011: 109).

Es claro entonces, que el modelo de la igualdad de oportunidades resulta totalmente insuficiente en términos de la transformación del componente posicional de las relaciones sociales. Sin embargo, esto no implica que sea un modelo incapaz de generar cambios sociales. Todo lo contrario: la igualdad de oportunidades constituye un ejemplo que demuestra que la desigualdad es un proceso cambiante que no necesariamente afecta la

estructura relacional que le brinda soporte. Es este el propósito de las políticas de movilidad social: producir cambios (ascensos) sociales en el marco de una estructura jerárquica inalterada.

La reproducción de la desigualdad bajo el criterio de igualdad de oportunidades debilita así la crítica social, pues en cierto sentido los cambios institucionales y de políticas públicas que se realizan en su nombre son una respuesta a las exigencias provenientes de teorías críticas que exigen transformaciones más profundas. La dominación se hace, entonces, compleja y responde (fortaleciéndose y reproduciéndose) a los desafíos normativos surgidos desde las teorías de la justicia imperantes (Boltanski y Chiapello, 2011; Boltanski, 2009). Se reafirma, entonces, que la desigualdad puede persistir a través del cambio. El cambio social no implica, por lo tanto, la transformación de las relaciones sociales. Al contrario, puede significar su apuntalamiento y legitimación. La teoría de la igualdad de oportunidades constituye una prueba de que al cambio social no debe otorgársele una connotación positiva intrínseca. Sólo bajo criterio de igualdad de posiciones será posible superar las jerarquías que brindan sustento al componente posicional de las relaciones y que determinan los procesos distributivos que caracterizan a todo intercambio individual y colectivo.

Para terminar, es necesario insistir en que aunque analítica y teóricamente la exclusión y la desigualdad pueden ser diferenciadas, en la práctica ambos tipos de relaciones sociales se superponen y propulsan mutuamente. Por una parte, la desigualdad limita la posibilidad de acceso instituyente a espacios sociales, políticos, económicos y culturales socialmente valorados. Por otra, la imposibilidad de acceder instituyentemente a ciertos campos relacionales produce desigualdad. Por ejemplo, en el campo de la educación -y como se demostrará en el capítulo quinto del documento-, la desigualdad en la calidad de la educación básica que reciben ciertos grupos sociales por cuenta de las brechas socioeconómicas existentes, niega su acceso al campo de la educación superior o produce un tipo de inclusión segmentada y jerárquica en el que dichos grupos tienen una probabilidad desproporcionadamente mayor de ocupar posiciones de desventaja. A su vez, la negación del acceso (o el acceso segmentado y jerárquico) al campo de la educación superior producirá brechas y jerarquías laborales y salariales que, en última

instancia, se traducen en fuertes desigualdades en materia de, por ejemplo, acceso al sistema de protección social.

En definitiva, la transformación en los componentes participativos y posicionales de las relaciones sociales debe hacerse de manera simultánea, pues de ello depende que procesos de injusticia social que se superponen y propulsan mutuamente sean superados. El goce y la producción de lo común, tanto como la igualdad de posiciones, se presentan como procesos imprescindibles en un horizonte de neutralización o supresión de los seis mecanismos mediante los cuales se reproducen la exclusión y la desigualdad. El acceso instituyente y en igualdad de posiciones a campos de interacción socialmente valorados supone una confrontación directa con los mecanismos de explotación, acaparamiento de oportunidades, jerarquización y distanciamiento en un contexto en que los actores individuales y colectivos instituyen relaciones sociales no privativas y basadas en el autogobierno que, al superar todo tipo de jerarquías, no aspiran a adaptarse a la estructura relacional existente ni a emular formas de organización excluyentes y desiguales importadas de otros espacios de intercambio social.

Sin embargo, como se ha dicho, los componentes participativos y posicionales de las relaciones sociales solo deben ser transformados en términos de las exigencias del goce y la producción de lo común y de la igualdad de posiciones, cuando se considera que las relaciones en cuestión están estructuradas por relaciones sociales que han sido designadas como injustas, y que atraviesan múltiples espacios de intercambio social afectando a muchas personas. En concordancia con lo expuesto en la segunda sección del capítulo, la exclusión y la desigualdad deben ser superadas cuando se muestra que dichas relaciones están estructuradas por relaciones de explotación, patriarcales, racistas, de epistemicidio, invalidez, segregación espacial y dependencia internacional.

Se vuelve, entonces, al *por qué* y *cómo* es posible transformar dicho componente estructurante de las relaciones sociales. Aparecen aquí las *epistemologías de lo injusto*, entendidas como una alternativa de dinamización de la crítica social orientada a fortalecer el potencial de la sociedad para designar como injusto el componente estructurante de las relaciones y justificar su transformación. En relación con el cómo hacerlo, es necesario visualizar factores que, surgidos de la práctica misma de los movimientos y luchas

sociales, permitan balancear la correlación de fuerzas a favor de las “fuerzas de demanda” de inclusión e igualdad, y avanzar en la superación de las relaciones excluyentes y desiguales. Al respecto, se sostendrá que la concreción de transformaciones en los componentes participativos y posicionales de las relaciones sociales se facilita cuando las luchas y movimientos sociales configuran disputas antagónicas fundamentadas *ocho principios de acción*. Tales principios de acción indicarán que el mayor potencial de transformación de las luchas sociales se configura cuando sus acciones resultan ser multidimensionales, multiescalares y articuladas, cuando sus repertorios de acción son transgresivos, cuando se sustentan en organizaciones democráticas que favorecen la ecología de saberes, y cuando logran conjugar micro y macro alternativas de transformación en el marco de una relación de ambivalencia con respecto al Estado. La conjugación de las epistemologías de lo injusto con los ocho principios de acción, serán claves para transformar el componente estructurante de las relaciones y configurar intercambios individuales y sociales más democráticos e igualitarios.

## **1.5 La transformación en el componente estructurante de las relaciones sociales: las epistemologías de lo injusto y los ocho principios de acción colectiva**

¿Por qué y cómo cambiar dicho componente estructurante de las relaciones sociales? La respuesta a la primera parte de esta cuestión radica en afirmar que el componente estructurante de las relaciones sociales debe transformarse porque ha sido designado como injusto. Ya se ha dicho que debido a que las relaciones excluyentes y desiguales son esenciales para la organización, funcionamiento y coordinación de la sociedad, el problema de la transformación social desde la política social no consiste en superar *todas* las relaciones sociales de exclusión y desigualdad: se deben transformar únicamente aquellas relaciones excluyentes y desiguales que sean definidas como transgresoras de criterios y principios de *justicia social*.

Sin embargo, si existe una propensión histórica de la sociedad a producir y reproducir relaciones excluyentes y desiguales, es preciso maximizar el potencial de la sociedad para designar como injustas las relaciones sociales de exclusión y desigualdad

emergentes y, por esa vía, garantizar la producción y reproducción de horizontes novedosos de transformación social. Aparece una primera dimensión del cómo transformar las relaciones estructurantes: si tales relaciones deben transformarse porque han sido designadas como injustas, *las epistemologías de lo injusto* intentan ofrecer una respuesta a cómo dinamizar el componente normativo que regula las transformaciones sociales. Si se parte del supuesto de que la sociedad es tan injusta como la crítica social la defina, las epistemologías de lo injusto tienen como propósito fortalecer la crítica social a través del diálogo horizontal de saberes con todos los sujetos sometidos a relaciones excluyentes y desiguales.

Visibilizar y otorgarle validez a los conocimientos y experiencias de las personas y grupos sociales sometidos a relaciones excluyentes y desiguales, fortalecerá la capacidad de la sociedad para designar como injusta cualquier relación existente de exclusión o desigualdad. Es allí donde reside la posibilidad de visualizar alternativas *otras* de emancipación, liberación y transformación social. El capítulo segundo de la tesis profundizará estas ideas indicando que las injusticias no son objetos exteriores que puedan ser aprehendidos o descubiertos por los sujetos bajo criterios positivistas: al contrario, deben ser develadas por medio de procesos políticos y sociales de producción de conocimiento capaces de demostrar que los componentes estructurantes de las relaciones no son locales, transitorios ni parciales: es decir, que dichas relaciones son persistentes y se producen y reproducen en distintos espacios de intercambio social. De ahí la importancia de “dar voz” y otorgarle validez a los saberes de todas las personas que han sido sometidas a relaciones que pueden ser designadas como injustas.

Pero ¿cómo transformar las relaciones estructurantes designadas como injustas en el marco de disputas antagónicas? Además de visibilizar y otorgarle validez a los saberes de las personas que han sufrido las relaciones excluyentes y desiguales, responder esta cuestión supone extraer de la historia de las luchas y movimientos sociales principios de acción que hayan mostrado cierto grado de eficacia para balancear las disputas a favor de las fuerzas de demanda de inclusión e igualdad. Al respecto, es posible ubicar estudios que, resaltando la experiencia histórica de lucha de trabajadores, mujeres, campesinos, afrodescendientes, asociaciones, cooperativas y comunidades, han identificando *ocho principios de acción* que, nacidos de las dinámicas concretas de lucha en momentos

históricos precisos, han servido para alterar la correlación de fuerzas en función de la configuración de relaciones más incluyentes e igualitarias (Wright, 2014; Santos, 2011; Escobar, 2012 y 2011).

Como quedará claro en el sexto capítulo de la tesis, estos ocho principios de acción han sido definidos desde la denominada *sociología de las emergencias*; es decir, desde una metodología que criticando toda “ortodoxia de la emancipación”, se interesa por fortalecer y alimentar una teoría de la transformación social reconociendo los aprendizajes, complejidades, dilemas y condicionantes que enfrentan las acciones colectivas en la práctica (Santos, 2009). Dichos principios de acción son:

1. *Acción multidimensional*: el potencial de transformación social de las acciones colectivas se incrementa en la medida en que se enfrenten a injusticias económicas, culturales, sociales y políticas. Aceptando que los procesos de producción de la exclusión y la desigualdad se materializan en singularidades constituidas desde diversas relaciones estructurantes (explotación, racismo, patriarcado, dependencia internacional, epistemicidio, segregación e invalidez) y que todos ellos se asumen como primarios y cooriginales, la acción multidimensional contra la exclusión y la desigualdad ofrece una mayor capacidad transformadora que aquella que se concentra en una relación estructurante “determinante” o específica (Wright, 2014; Santos, 2011; Escobar, 2012 y 2011).
2. *Acción multiescalar*: las acciones colectivas logran un mayor impacto transformador cuando articulan diversas escalas espaciales en sus dinámicas. Dicha articulación implica el reconocimiento de lo local tanto como de lo global, lo nacional y lo regional como espacios pertinentes de lucha. Aceptar que los procesos de localización y globalización se encuentran imbricados y se refuerzan mutuamente, significa desplegar las luchas en cada uno de estos niveles y en rechazar la preeminencia de una escala (la global, por ejemplo) sobre las demás. Por otra parte, los campos de interacción en los que se producen las relaciones excluyentes y desiguales no se encuentran anclados en escalas espaciales cerradas, y generalmente atraviesan varias de ellas (Wright, 2014; Santos, 2011) .

3. *Acción articulada*: la acción multidimensional y multiescalar facilita el establecimiento de vínculos y relaciones entre diversas organizaciones y procesos de lucha. La constitución de redes amplias, accesibles y permeables a un elevado número de actores e intereses, eliminando mecanismos de exclusión y obstáculos formales o reales para participar en el entramado de interacciones, puede fortalecer la acción colectiva transformadora. Sin embargo, debe reconocerse el riesgo permanente de cooptación, deformación y desnaturalización de las alternativas que proyectan las organizaciones y luchas que intentan integrarse (Santos, 2011; Ibarra, Martí y Gomà, 2002).
4. *Repertorios de acción transgresiva*: es común que en el marco de las luchas sociales se produzcan rutinas de acción que, aunque evolucionan históricamente, tienden a ser fuertemente resistentes al cambio. Estas rutinas de acción han sido denominadas “repertorios” y tradicionalmente se vinculan a ciertos grupos y acciones conflictivas específicas (las huelgas en el campo de las luchas obreras, por ejemplo). Sin embargo, de acuerdo con Ibarra, Martí y Gomà (2002) uno de los factores que incrementa el potencial transformador de las luchas sociales depende de su capacidad para dinamizar sus repertorios introduciendo innovaciones que los hagan transgresivos (es decir, no determinados por la tradición y la convención) y que faciliten el aglutinamiento de grupos grandes y dispares.
5. *Democratización en las organizaciones*: la democracia interna de las organizaciones y las redes que conforman es fundamental para sostener la articulación en el marco de luchas multidimensionales y multiescalares. La fuerza de las luchas sociales pasa por la instauración de principios democráticos que impidan la producción de jerarquías intra e inter organizacionales y la clausura de los movimientos. En este punto, el respeto por la crítica social resulta esencial para dinamizar relaciones democráticas al interior de las acciones colectivas (Santos, 2011; Ibarra, Martí y Gomà, 2002).
6. *Ecología de saberes*: el diálogo de saberes es una condición fundamental para visualizar horizontes novedosos de transformación social. El dinamismo de la

crítica al interior de las luchas sociales (que como se anotó resulta fundamental para garantizar la democracia intra e inter organizacional) depende del alejamiento de posturas monistas del saber y de la superación del epistemicidio (Santos, 2011). La ecología de saberes se considera un factor fundamental para dinamizar los discursos movilizadores de los actores, esto por cuanto se incrementa la posibilidad de incidir en tres dimensiones clave de los horizontes de sentido de los movimientos: la injusticia, la identidad y la eficacia. El primero permite definir ciertas condiciones sociales como injustas, el segundo posibilita construir un sentido de pertenencia para los actores que se asumen como responsables de transformar las condiciones adversas que los afectan y, finalmente, se considera importante que los integrantes y simpatizantes asuman que sus acciones pueden ser eficaces para conseguir los objetivos de lucha que se han propuesto (Ibarra, Martí y Gomà, 2002).

7. *Ambivalencia frente al Estado*: Las luchas sociales pueden impulsarse por fuera y al interior del Estado. Como quedará claro en el capítulo tercero de la tesis, el Estado es, simultáneamente, una forma societal, una forma institucional, un espacio de acción-interacción y un actor social. Por ello, las relaciones a establecer son múltiples y la posición de exterioridad de los movimientos sociales con respecto al Estado constituye sólo una de las posibilidades. Sin embargo, es importante resaltar siempre los peligros de cooptación y dependencia que pueden generarse (Wright, 2014; Santos, 2011; Escobar, 2012 y 2011).
8. *Conexión de micro y macro alternativas*: las alternativas de transformación adquieren un mayor potencial cuando se enlazan con propuestas macro de cambio. Por ejemplo, las luchas de ciertas organizaciones sociales (cooperativas o asociaciones) pueden fortalecerse si se involucran también en iniciativas más generales (como las disputas alrededor del denominado impuesto Tobin a las transacciones financieras internacionales, las leyes por el comercio justo o la instauración de una renta básica de ciudadanía) que faciliten su articulación con otras luchas y les permitan dialogar con horizontes de transformación más extensos a nivel de escala (Wright, 2014; Santos, 2011).

Estos principios de acción se conjugan de manera diversa y no deben ser pensados como caminos obligatorios para alterar el componente estructurante de las relaciones sociales. Únicamente aparecen como vías de acción que, bajo ciertas circunstancias históricas, han mostrado ser eficaces para resolver las disputas entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad a favor de las primeras. Estos principios de acción serán asumidos, entonces, como “conjeturas” que permiten establecer un diálogo con el potencial transformador de las luchas y movimientos sociales en tanto se considera crean condiciones para que las disputas que se produzcan entre las fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad, permitan la introducción de transformaciones en los componentes posicionales y participativos de las relaciones sociales en un horizonte de igualdad de posiciones y goce y construcción de lo común.

En el capítulo tercero de la tesis se sostendrá que las lógicas de transformación social impulsadas por los movimientos y luchas sociales deben ser comprendidas y contextualizadas según el conflicto en que dichos movimientos hacen presencia. Y se argumentará que el contenido simbiótico, contrahegemónico o rupturista de las transformaciones efectuadas en los componentes participativos, posicionales y estructurantes de las relaciones podrá rastrearse *i)* caracterizando las singularidades que se producen en el marco de las luchas sociales, *ii)* definiendo las transformaciones en la cultura política de la sociedad, referidas a la designación de nuevas relaciones sociales como injustas y *iii)* observando las transformaciones introducidas en las instituciones y las políticas públicas.

## 1.6 Conclusión

Este primer capítulo ha presentado una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad que se asume *crítica* en tanto combina dimensiones explicativas, normativas y de transformación que, conjugadas, tienen como propósito mostrar un camino para la superación de las relaciones excluyentes y desiguales. En este sentido, las indagaciones relativas a los mecanismos de reproducción de la exclusión y la desigualdad y al vínculo profundo que los liga al orden y la organización social, han permitido reconocer las dimensiones políticas de tales relaciones. A ello se suma la importancia central que adquiere la dimensión normativa de las teorías relacionales en tanto se asume que la

transformación social que se propone sólo tiene sentido si facilita la configuración de sociedades más justas. De ahí el desafío que deben asumir las teorías de la justicia en cuanto a la necesidad de dinamizarse y renovarse de forma similar a como lo hacen las relaciones de exclusión y desigualdad que se quiere problematizar y combatir.

Por su parte, desde el punto de vista de la transformación social, se ha insistido en que esta solo es efectiva cuando las relaciones de exclusión y desigualdad que se consideran injustas son superadas. Así, al comprender las relaciones sociales como intercambios estructurados dotados de componentes participativos y posicionales, se abre la posibilidad para introducir el goce y la producción de lo común y la igualdad de posiciones como condiciones necesarias para alterar los componentes participativos y posicionales de las relaciones sociales en un horizonte de superación de la exclusión y la desigualdad. Esto en un contexto en que se reconoce que dichos componentes están estructurados por relaciones que ha sido designadas como un problema de justicia social. Se concluye, entonces, *que la transformación en el componente estructurante de las relaciones sociales por medio de disputas antagónicas orientadas a configurar condiciones de igualdad de posiciones y goce y producción de lo común, constituye el elemento central de una teoría de la transformación social desde la política social.*

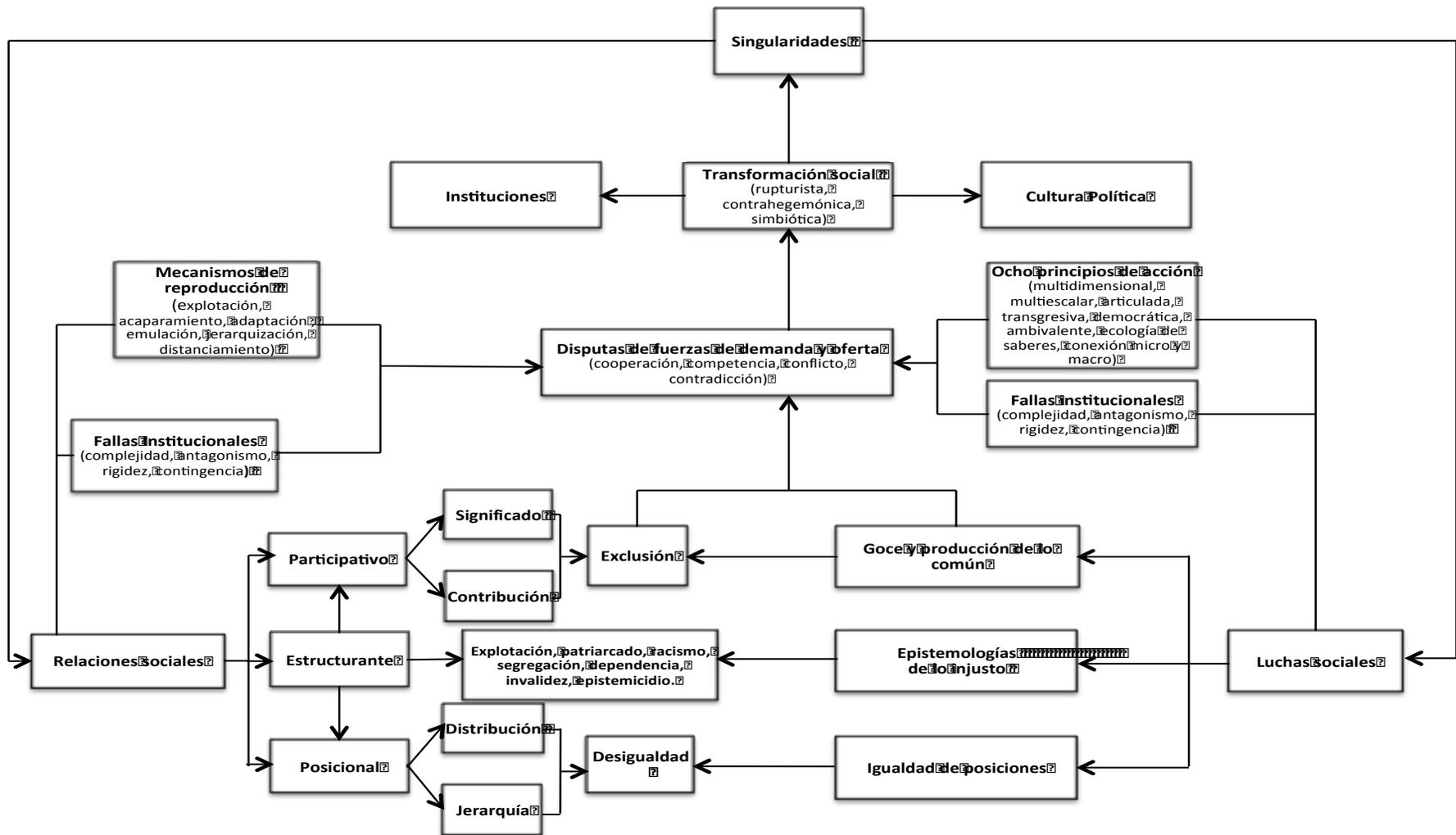
Bajo la configuración de escenarios de disputa entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad y el acercamiento a los ocho principios de acción que se considera pueden resultar valiosos para alterar la correlación de fuerzas a favor de las primeras, se espera la producción de transformaciones en el componente estructurante de las relaciones sociales que faciliten la producción instituyente de los campos relacionales en disputa, así como la eliminación de toda posición jerárquica. Se trata entonces de avanzar en la superación de toda relación excluyente y desigual injusta en la perspectiva de impulsar la producción de singularidades más autónomas y la emergencia de nuevos modos de vida colectivos. Es en este caso en que la política social asume la forma de *lo político social*: esta situación supone la supresión o neutralización los mecanismos de explotación, acaparamiento de oportunidades, adaptación, emulación, jerarquización y distanciamiento, en un contexto en el que se alteran las correlaciones de fuerza y no únicamente se aspira a generar variaciones marginales al interior de una estructura relacional dada. Es en este punto en que las singularidades de la exclusión y la

desigualdad se emancipan y se liberan de las relaciones de privación, sumisión e intercambio desigual que las constituyen. La Ilustración1- 2 resume estos planteamientos.

En el análisis hasta aquí realizado simplemente se ha planteado la necesidad de una teoría de la justicia dinámica, que permita definir horizontes de transformación social sin que se aspire a llegar al “fin de la historia”. Sin embargo, no se ha resuelto la pregunta de cómo lograrlo ¿Cómo maximizar el potencial de la sociedad para designar como injustas las relaciones sociales de exclusión y desigualdad? ¿Cómo garantizar la producción y reproducción de horizontes novedosos de transformación social? La dimensión normativa de la teoría de la transformación social hasta aquí presentada solo puede dinamizarse si acepta el diálogo de saberes y la aplicación de criterios de justicia en la producción misma del conocimiento. Aparece, entonces, la necesidad de construir una epistemología de lo injusto que amplíe las posibilidades de la crítica social para designar como injusta cualquier relación existente o emergente de exclusión o desigualdad. Este será el tema a trabajar en el capítulo segundo del documento.

Posteriormente, el capítulo tercero profundizará en la manera como son comprendidas las luchas y los movimientos sociales en la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad hasta aquí presentada. El capítulo cuarto permitirá clarificar los alcances de la teoría relacional propuesta en un diálogo con las teorías neosistencialistas, regulacionistas y el enfoque de derechos en los estudios sobre política social. De esta manera, quedará definido el componente teórico que permitirá analizar, en los capítulos sexto y séptimo, el potencial transformador del Movimiento Estudiantil Colombiano y la de Universidad Autónoma Indígena Intercultural del Consejo Regional Indígena del Cauca. Antes, el capítulo quinto, analizará cómo se producen y reproducen las relaciones de exclusión y desigualdad en el campo de la educación superior en Colombia.

**Ilustración 1-2** Una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad: en busca del potencial transformador de la política social



Fuente: elaboración propia

## 2.Hacia una epistemología de lo injusto: la crítica social y el diálogo de saberes

El enfoque crítico con el que se quiere construir una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad exige no únicamente establecer un nivel explicativo sino además, definir una dimensión normativa capaz de vincular las pretensiones de cambio con un proyecto de transformación *justa* de la sociedad. Ante la propensión histórica que tiene la sociedad de producir relaciones sociales excluyentes y desiguales para resolver problemas de orden y organización, se hace claro el desafío que se le impone a la crítica social en cuanto a la postulación de teorías igualmente dinámicas y capaces de problematizar dichas relaciones y convertirlas en un problema de *justicia social*. Únicamente cuando las relaciones sociales de exclusión y desigualdad se representan bajo criterios de injusticia social, las acciones emprendidas desde la política y lo político social para transformarlas adquieren validez. Bajo estas coordenadas, en el primer capítulo del documento se planteó la necesidad de una teoría de la justicia dinámica, capaz de designar como injustas las relaciones excluyentes y desiguales y de definir horizontes de transformación sin que se aspire al “fin de la historia”. Ahora, en el presente capítulo se pretende responder cómo lograr tal propósito. Es decir, a continuación será abordada la cuestión de cómo maximizar el potencial de la sociedad para designar como injustas las relaciones sociales de exclusión y desigualdad y, por esta vía, garantizar la producción y reproducción de horizontes novedosos de transformación social.

La respuesta a esta cuestión será *las epistemologías de lo injusto*. Es decir, la búsqueda de conocimientos y criterios de validez de conocimiento que permitan dinamizar la crítica social a través del diálogo horizontal de saberes con todos los sujetos sometidos a relaciones excluyentes y desiguales. En este sentido, bajo el criterio de “todos los invisibilizados” será definido quiénes son los sujetos que también deberían ser llamados a

producir teorías de la justicia y bajo qué condiciones. Al respecto, se sostendrá que cada persona o grupo social sometido a una relación social de exclusión o desigualdad debe recibir igual consideración como agente capaz de develar dicha relación como un problema de justicia social que, por lo tanto, merece ser transformado. La aplicación de este criterio exige la instauración de principios de justicia cognitiva que eviten el *epistemicidio*; es decir, de principios que impidan la eliminación o invisibilización de los conocimientos y experiencias de las personas y grupos sociales sometidos a relaciones excluyentes y desiguales -de los “sin voz”-, a través de la fijación de condiciones para que dichas formas de conocimiento y experiencia tengan la garantía de pleno desarrollo, logren establecer un diálogo horizontal con otras formas de saber y faciliten la reapropiación y recontextualización de los saberes dominantes. La crítica social, regulada por criterios de justicia cognitiva, fortalecerá la capacidad de la sociedad para designar como injusta cualquier relación existente de exclusión o desigualdad. Es allí donde reside la posibilidad de un “eterno retorno emancipatorio” para la sociedad.

Estas tesis parten de un supuesto fundamental: la sociedad es tan injusta como la crítica social la defina. En otras palabras: ninguna sociedad es intrínsecamente injusta; todo proceso o relación social es básica o inicialmente amoral. Por ello, corresponde a la crítica social componer puntos de apoyo normativo desde los cuales valorar las sociedades o relaciones en cuestión. Las injusticias no son objetos exteriores que puedan ser aprehendidos o descubiertos por los sujetos bajo criterios inductivistas o positivistas. La injusticia y la dominación no pueden ser “observadas”; al contrario, deben ser develadas a través de construcciones sociales y políticas capaces de demostrar que los componentes estructurantes de las relaciones no son locales, transitorios ni parciales: es decir, que dichas relaciones son persistentes y se producen y reproducen en distintos espacios de intercambio social.

“Aquello que la sociología puede observar son solamente relaciones de poder. Para la sociología estándar, la referencia al poder va de la mano con la identificación de asimetrías, pero ellas son diversas, parciales, locales o transitorias (...) Las teorías críticas de la dominación muestran la existencia de asimetrías profundas y durables que, tomando siempre diferentes aspectos en diferentes contextos, se reduplican sin cesar hasta colonizar la realidad en su conjunto. Ellas toman el punto de vista de la totalidad. Hay en todo lugar dominados y dominantes, sean estos últimos identificados como clase dominante, como género dominante o también como etnia dominante. De lo que se trata no es directamente

observable y escapa, con mucha frecuencia, a la conciencia de los actores. La dominación debe ser develada. Ella no habla de sí misma y se disimula en dispositivos cuyas formas patentes de poder no constituyen sino su dimensión más superficial (...) Las teorías de la dominación revelan las relaciones de poder que hacen presencia en las diversas dimensiones de la sociedad con el fin de ilustrar la manera como ellas hacen sistema. Mientras que la sociología tiene por objeto el estudio de las sociedades (...) las teorías de la dominación, tomando apoyo en las descripciones sociológicas, construyen otro tipo de objeto, aquél que puede ser designado como órdenes sociales” (Boltanski, 2009: 16ss).

Entonces, es tarea de la crítica social demostrar que el carácter de los componentes participativos y posicionales de las relaciones sociales son solo la cara visible de relaciones estructurantes totalizantes que pueden ser problematizadas en términos de justicia social. Establecer que dichas relaciones hacen sistema significa poner en evidencia que las exclusiones y desigualdades que se identifican están estructuradas por relaciones que trascienden la experiencia individual de las personas y que se extienden por diversos campos relacionales. El develar la existencia de tales componentes estructurantes implica avanzar en la identificación de injusticias sociales<sup>10</sup>.

Sin embargo, surge una pregunta: si la injusticia social no es “observable” en el sentido positivista del término y son más bien construcciones sociales susceptibles de ser denunciadas como “ilusorias”, “paranoicas” o “provocadas por el resentimiento” ¿por qué otorgarle validez a los saberes y experiencias de todos los “todos los invisibilizados”? La respuesta a este interrogante tiene tres dimensiones: una epistemológica, una política y otra normativa. Desde el punto de vista epistemológico, los saberes y experiencias de

---

<sup>10</sup> Este es un punto compartido por Nancy Fraser y Luc Boltanski. Para Fraser (1997) es claro que el problema de la justicia debe ser pensado no desde individuos abstractos y despojados de sus raíces colectivas, sociales y culturales, sino desde agentes pertenecientes a sujetos colectivos dominados. Fraser identifica dos tipos de sujetos colectivos, cada uno de ellos vinculados a formas específicas de injusticia: por una parte, señala a las clases sociales como sujetos colectivos que soportan las injusticias relativas a la explotación socio-económica; por otra, reconoce a los grupos de posición social como sujetos colectivos que sufren las injusticias asociadas a la falta de reconocimiento en el marco de patrones culturales predominantes. De esta manera, se establece una relación estrecha entre los procesos de injusticia social y los sujetos colectivos que los padecen, y la manera como dichas injusticias son el resultado de estructuras u órdenes establecidos socialmente. Es en el cuestionamiento y confrontación de estas estructuras u órdenes sociales donde los sujetos colectivos encuentran posibilidades de emancipación y, por supuesto, de avanzar hacia una sociedad más justa. Según Fraser, es este el sentido de la democracia radical.

todos los invisibilizados pueden adquirir plena validez si se reconoce el sustento convencional y no necesariamente “lógico” de la ciencia moderna. Al respecto, se demostrará que la ciencia normal ha introducido una nueva racionalidad que se ha impuesto a otras visiones del mundo sin haber demostrado que dichas concepciones sean inferiores. Así, el dominio de la ciencia moderna sobre otros saberes no puede ser explicado de manera racional. En este sentido, la distinción entre lo científico y lo no científico se disuelve, y no resulta efectivo ningún argumento en términos de una supuesta superioridad lógica o racional de la ciencia normal con respecto a otros saberes. Esta primera dimensión epistemológica, conlleva a las razones políticas que reafirman por qué debe otorgársele validez a los conocimientos y prácticas de todos los invisibilizados. En efecto, al no existir ninguna razón lógica que sugiera que la ciencia moderna deba imponerse a otras formas de saber, es claro que la ciencia normal constituye una forma de conocimiento interesado impuesto ideológica y políticamente. Es decir, la imposición de esta visión del mundo ha operado mediante factores políticos y de poder que condicionan la labor de los investigadores y científicos y que se hacen evidentes cuando se examina cuál es la relación que se plantea entre la ciencia y la sociedad en cada una de las corrientes epistemológicas. De ahí, la tercera razón, en este caso normativa, que defiende la necesidad de otorgar validez a los saberes de todos los invisibilizados: la imposición política de la ciencia moderna sobre otras formas de saber, ha producido y reproducido relaciones injustas de tipo colonial que, además de invisibilizar los conocimientos y prácticas de diversos grupos sociales, han justificado la instauración de dispositivos de dominación sustentados en una supuesta “superioridad evidente” de occidente, la consecuente clasificación de los pueblos no occidentales como “atrasados” e “inferiores” y la puesta en marcha de procesos civilizatorios funcionales a lógicas de explotación, sometimiento y epistemicidio.

En conclusión, la imposición de la ciencia moderna ha generado no solo un sesgo racista y colonial, sino un claro auto-empobrecimiento provocado por el desconocimiento de la importancia que representa el diálogo de saberes para ampliar las potencialidades de la crítica social y visualizar alternativas *otras* de emancipación, liberación y transformación social. Las epistemologías de lo injusto se proponen -a través de la identificación de los límites epistemológicos, políticos y normativos de la ciencia moderna- no solo superar

tales relaciones coloniales, sino dinamizar la crítica social a través del diálogo horizontal de saberes para visualizar horizontes novedosos de transformación justa de la sociedad.

Aquí es importante subrayar que, desde el punto de vista del diálogo de saberes propuesto, no son desconocidas las bondades de la ciencia moderna como conocimiento útil que ha contribuido a transformar la realidad de las sociedades. Negar dichas bondades resultaría contrario a las apuestas del diálogo de saberes en tanto camino para visualizar horizontes amplios y novedosos de transformación de la sociedad. No se argumentará, entonces, a favor de un “anti-cientificismo” que invisibilice o destruya los saberes soportados en la ciencia y la razón modernas, y que ignore los beneficios que dicho saber ha reportado para la humanidad. Se trata, más bien, de develar sus límites en cuanto conocimiento que también ha teorizado y justificado la eliminación de formas otras de saber y, por esa vía, que ha restringido las posibilidades mismas de emancipación, liberación y transformación social.

Las primeras tres secciones del capítulo mostrarán los límites epistemológicos, políticos y normativos de la ciencia moderna. Atendiendo a las discusiones y diferencias que se plantean entre el inductivismo, el falsacionismo, el evolucionismo científico y el anarquismo metodológico, serán subrayados los componentes convencionales (no lógicos ni racionales) sobre los que avanza el progreso científico, las pretensiones de control social de la ciencia normal y las lógicas de epistemicidio que se producen desde la ideología que defiende y naturaliza la supuesta superioridad de la razón moderna. Las secciones cuarta y quinta profundizarán en los límites normativos de la ciencia moderna e introducirán el concepto de justicia cognitiva como condición fundamental para evitar el epistemicidio y avanzar en un diálogo igualitario de saberes que, además de superar la colonialidad del saber, dinamice la crítica social en términos de la visualización de posibilidades *otras* de emancipación, liberación y transformación social. En este contexto, el criterio de “todos los invisibilizados” será fundamental para definir cómo producir *de manera justa* teorías que designen como injustas las relaciones sociales excluyentes y desiguales que caracterizan la sociedad y que merecen ser superadas.

Este recorrido se concentra en los debates relativos al positivismo y su intención de acercar las ciencias sociales a las formalidades e intenciones metodológicas y epistemológicas de las ciencias naturales. Esto por cuanto ha sido esta perspectiva la que ha querido demostrar la supuesta superioridad de la ciencia moderna de manera más clara y refinada. Un análisis de otras corrientes epistemológicas dentro de las denominadas “ciencias del hombre” desbordaría los objetivos del capítulo.

## **2.1 Del “falsacionismo ingenuo” al “falsacionismo sofisticado”: razón, control social y epistemicidio**

De acuerdo con el inductivismo, la ciencia es un saber objetivamente probado. El carácter objetivo de las pruebas reside en que la experiencia es concebida como la fuente primaria del conocimiento y en que la ciencia se construye sobre hechos externos a los sujetos. Este tipo de razonamiento considera que la recolección de un conjunto de hechos observados permite la formulación de leyes y teorías que, a su vez, facilitan la enunciación de explicaciones y predicciones. La pretensión de universalidad de las leyes y teorías tanto como de las explicaciones y predicciones es un elemento característico de los análisis inductivistas.

Sin embargo, ¿puede fiarse la ciencia del principio de la inducción? Lógicamente, no: pues la experiencia humana es finita y los enunciados que se pretenden universales requieren dar cuenta de un número infinito de situaciones. La probabilidad de hallar la verdad mediante el método inductivo tiende entonces a cero. Este no es, sin embargo, el principal problema del inductivismo. Su debilidad más profunda se encuentra en la piedra angular de todo su andamiaje teórico: los enunciados de observación. Para el inductivismo, la observación es la base sólida del conocimiento y precede siempre la formulación de teorías. No obstante, en la práctica, la observación presupone siempre la existencia de teorías o conceptos que le den orden y sentido. En este sentido, sería falso pretender que la ciencia comience por la observación, lo cual permite constatar que la observación es tan falible como las teorías que la anteceden (Chalmers, 1982: 46).

El falsacionismo admite los límites del inductivismo y la superioridad de la teoría sobre la observación. La lógica se invierte: según el falsacionismo la ciencia tendrá siempre un carácter hipotético y especulativo; una vez enunciadas, dichas teorías especulativas deben ser confrontadas a la observación y a la experiencia *a posteriori*. Para el falsacionismo ninguna teoría será verdad; únicamente será posible afirmar que ella es la mejor disponible, en tanto sea la más falseable (Popper, 1970).

El progreso científico consistirá por tanto, en proponer hipótesis altamente falseables que sean puestas a prueba por intentos constantes y deliberados de falsearlas. La ciencia progresará por procesos de ensayo y error, por conjeturas y refutaciones. Avanzando desde teorías menos generales a teorías más generales. Con ello el falsacionismo intenta responder a las debilidades lógicas y teóricas del inductivismo. Sin embargo, resulta incapaz de trascender los problemas relativos a los enunciados de observación, pues estos continúan siendo altamente falibles, lo cual implica que la base sobre la cual se evalúan las hipótesis es igualmente débil e, incluso, falsa.

“Los enunciados de observación son falibles y su aceptación no puede tener lugar sino a título de ensayo y sujeta a revisión. Las teorías no pueden ser falseadas de forma convincente porque los enunciados de observación que forman la base del falsacionismo pueden ellos mismos revelarse falsos a la luz de desarrollos ulteriores” (Chalmers, 1982: 112).

¿Cómo responder, entonces, a los límites de la observación? ¿Cómo salvaguardar las posibilidades de un progreso científico sustentado en la lógica y la razón? Imre Lakatos ofrece una alternativa que no renuncia a las pretensiones de prueba y que se mantiene respetuosa de la razón como árbitro imparcial de teorías rivales. Según Lakatos (1970) todo conocimiento científico es un conocimiento probado (a través del intelecto o a través de los sentidos). El falsacionismo propone la utilización de una prueba débil; es decir, está dispuesto a aceptar que una proposición es científica no únicamente si esta ha sido probada sino si se admite que es falseable. Con ello el falsacionismo aspira a encontrar un medio que facilite la eliminación de teorías y que aleje a la ciencia del caos y el relativismo. Lakatos retoma esta preocupación, pero aceptando que, por una parte, la aplicación rigurosa de los test de falseación podría llevar al estancamiento de la ciencia y que, por otra, dichos test podrían resultar totalmente inoperantes. Este tipo de

falsacionismo es calificado por Lakatos como “ingenuo”, y a él contrapone una propuesta de “falsacionismo sofisticado”, denominado también “falsacionismo metodológico”.

La propuesta de Lakatos (1970) consiste en aceptar un contenido *mínimo convencional* en las teorías científicas que facilite el desarrollo de las mismas y la puesta a prueba de hipótesis ulteriores. El componente convencional se refiere a un conjunto de creencias y teorías que, aunque refutadas por las observaciones realizadas, se mantienen como válidas. La aceptación de dicho componente convencional implica la negación del progreso científico a través de la lógica y el reconocimiento de que ciertas teorías se mantienen vigentes gracias a factores externos asociados con el poder de ciertas comunidades científicas, la capacidad persuasiva de los investigadores, el carácter obstinado o intransigente de ciertos científicos o la conjugación de las teorías con creencias culturales bien arraigadas (Chalmers, 1982; Feyerabend, 1979).

Siguiendo a Lakatos (1970) este elemento convencional puede ser considerado como hipótesis falseables “bien corroboradas” por la comunidad científica. Y representará una suerte de “base empírica” con la que se contrastarán teorías posteriores. Pero ¿cómo reducir al mínimo el componente convencional de esta alternativa? La mejor teoría será aquella que ofrezca un exceso de información corroborada o probada en relación con otras teorías concurrentes. De esta manera, Lakatos acepta que los enunciados de observación no falsean a las teorías. Son las teorías, en su concurrencia, las que se falsean entre sí mismas. La teoría predominante será aquella que *i)* tenga un exceso de contenido empírico con respecto a las demás; es decir, que se construya sobre un mayor número de proposiciones falseables *ii)* que contenga el componente no refutado de la teoría predecesora, y *iii)* que haya logrado corroborar con enunciados de observación una parte de su exceso de contenido empírico. Bajo estos criterios, la dimensión convencional de la propuesta de Lakatos se reduce debido a que la experiencia continúa siendo, en gran parte, el “árbitro imparcial” de la controversia científica.

Son estos los fundamentos lógicos de la ciencia y el progreso científico. Sin embargo, ellos deben ser puestos en diálogo con la historia de la ciencia. Así, en consonancia con los criterios lógicos esbozados en su “falsacionismo sofisticado”, Lakatos afirma que la historia de las ciencias no es la historia de las teorías sino la historia de los “programas de

investigación”, de acuerdo con la cual, en un contexto de concurrencia, han resultado exitosos los programas de investigación científica que han resultado más avanzados teórica y empíricamente. De acuerdo con Lakatos, los programas de investigación funcionan como estructuras que indican a los investigadores y científicos las trayectorias a seguir y las trayectorias a evitar: “El programa consiste en reglas metodológicas: algunas nos indican qué trayectorias de investigación evitar (heurística negativa), y otros qué trayectorias perseguir (heurística positiva)” (Lakatos, 1970: 132).

Cada programa de investigación contiene un núcleo duro (“irrefutable” y convencional) y un cinturón de protección. El núcleo implica la puesta en marcha de una heurística negativa que indica lo que no se debe hacer y aquello que debe ser defendido. El objetivo fundamental de esta heurística negativa es mantener inalterado e intacto el núcleo duro a lo largo del desarrollo del programa. Al contrario, la heurística positiva se asocia con el cinturón de protección y con el desarrollo del programa de investigación a fin de enriquecer el núcleo duro y explicar y predecir fenómenos reales. A diferencia del núcleo duro, el cinturón de protección es menos convencional y está más abierto a la posibilidad de ser refutado.

“La heurística negativa especifica el “núcleo duro” del programa que es “irrefutable” debido a la decisión metodológica de sus protagonistas; la heurística positiva consiste en un parcialmente articulado conjunto de sugerencias o alusiones sobre cómo cambiar, desarrollar las “variantes refutables” del programa de investigación, sobre cómo modificar, sofisticar el “refutable” cinturón de protección” (Lakatos, 1970: 135).

La historia de la ciencia ha sido, según Lakatos, la historia de programas de investigación en competencia. Así, aunque Lakatos deja de lado el principio estricto de refutación propio del “falsacionismo ingenuo”, y aunque el componente convencional de su teoría puede sugerir ciertas contradicciones y tensiones, sus pretensiones teóricas reproducen el mismo interés que atraviesa a las propuestas inductivistas y falsacionistas: encontrar en la lógica y la razón el único fundamento objetivo del progreso científico. Lakatos intenta erigir la razón como el criterio simple, eterno y universal que permite evaluar los méritos comparados de las teorías. Gracias a dicho criterio, las teorías podrán ser refutadas, valoradas como verdaderas, aproximativamente verdaderas o probablemente verdaderas. Únicamente las teorías que puedan ser evaluadas bajo el criterio universal de la

racionalidad y que sean capaces de superar las pruebas recurrentes a que son sometidas, merecerán ser definidas como “científicas”. Dicho criterio debe guiar, además, la práctica científica que, como se ha visto, se desarrolla en el marco de las estructuras impuestas por los programas de investigación.

De esta forma, Lakatos se inclina por una perspectiva empírico-analítica que, al igual que el inductivismo y el falsacionismo ingenuo, se plantea la posibilidad de predecir y anticipar de manera racional los fenómenos naturales y sociales con la finalidad de comprenderlos y dirigirlos. Así, en el terreno específico de las ciencias sociales y en términos de los intereses humanos que se deduce brindan soporte estas perspectivas epistemológicas, queda claro el objetivo último de control sobre los procesos sociales (Habermas, 1972). Objetivo que se traduce en la imposición de un criterio absoluto de gobierno y progreso social, y en la definición de una inamovible jerarquía epistemológica, pues la pretendida universalidad e irrefutabilidad de la razón servirá de argumento no únicamente para intentar dirigir y controlar los procesos sociales, sino para justificar la imposición de este tipo de saber sobre otros saberes (Santos, 2009).

Al igual que el inductivismo y el “falsacionismo ingenuo”, Lakatos reproduce el discurso de un saber científico superior, frente al cual solo queda la desaparición o la invisibilización de aquellos saberes que no profesan ni practican la superioridad de la lógica y de la razón. La consecuencia de la aproximación epistemológica del falsacionismo es, entonces, el epistemicidio. Éste se hace patente en la diferenciación estricta que se establece entre el “saber experto” (de quién hace parte de los programas de investigación) y el “saber profano” (de quienes defienden formas de comprensión de la realidad no racionales y por lo tanto inferiores y desdeñables). Es a partir de esta distinción como la transformación social se define desde criterios racionales, universales y absolutos basados en un saber experto que delimita un único camino para el cambio social controlado y acumulativo: el progreso<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Con el advenimiento de la modernidad, el progreso surge como una idea a la que se le confiere un proyecto liberador de la humanidad con respecto a la miseria, la enfermedad, la ignorancia y la inseguridad. El supuesto fundamental de la doctrina del progreso es que, con base en las herramientas ofrecidas por la razón, la humanidad avanzaría hacia una mayor perfectibilidad y se

## 2.2 Ciencia e historia: el evolucionismo científico y las revoluciones “desde arriba” en Thomas Kuhn

Un acercamiento general a las relaciones que es posible establecer entre ciencia e historia permite alcanzar cuatro conclusiones claves, contrapuestas a ciertos postulados bien establecidos en el marco de los estudios epistemológicos: *i)* las ciencias no presentan un desarrollo acumulativo sostenido por bases inamovibles que soporten un pretendido “edificio del conocimiento”; *ii)* la ciencia no es una cuestión de método únicamente. Aunque pueden existir teorías “más científicas”, estas pueden verse relegadas e ignoradas ante conocimientos “más válidos” debido a la presencia de aspectos históricos, arbitrarios y circunstanciales; *iii)* la observación y la experiencia no son los únicos elementos que ofrecen cohesión y fuerza a un conjunto de convicciones, y *iv)* si los postulados científicos son comprendidos desde una perspectiva histórica, es claro el protagonismo que asume el grupo científico que los moldea, los defiende y los desarrolla; es decir, resulta relevante el estudio de la comunidad científica que soporta dicho conjunto de postulados (Kuhn, 2008).

Estas conclusiones tienen profundas implicaciones para el entendimiento del progreso científico, para la definición de la labor de los científicos e investigadores, y para la comprensión de las relaciones que se establecen entre ciencia y sociedad. Tomando

---

*lograría garantizar cada vez una mayor seguridad y estabilidad; es decir, se instaurarían los dispositivos sociales adecuados para afrontar los peligros provenientes de la naturaleza y los riesgos producidos por la sociedad. Al ser concebido como un proceso evolutivo e ilimitado, la doctrina del progreso se conjugó y se identificó con el desarrollo capitalista de las economías más industrializadas. No obstante, la idea de progreso ha sido fuertemente criticada. Esto porque, debido a su excesiva confianza en la razón moderna, se asumió como una norma histórica, inexorable y universal que llevaba a las sociedades desde estadios de barbarie hacia situaciones de civilización. En este contexto, las naciones occidentales del centro se convirtieron en el modelo a seguir por los pueblos sumidos en el “retraso histórico” y ubicados en la periferia del mundo “desarrollado”. El progreso se convirtió así en la regla histórica obligada a seguir por los pueblos oprimidos. Esto justificó el establecimiento de relaciones coloniales, de dependencia y explotación (del hombre y la naturaleza) por parte de las naciones del centro con aquellos pueblos designados como “subdesarrollados” o pertenecientes al “Tercer Mundo” (Escobar, 2012; Santos, 2009; Lander, 2000).*

como punto de partida las cuatro conclusiones señaladas e indagando sobre las consecuencias que estas tendrían sobre los tres frentes anotados, Kuhn (2008) propone una teoría del evolucionismo científico en la que los investigadores se ven sometidos a estructuras científicas que condicionan su acción, y bajo la cual, el progreso científico se comprende desde el punto de vista de revoluciones emprendidas “desde arriba” por comunidades científicas que paulatinamente devienen vencedoras. Surge así una forma de epistemicidio más allá de la lógica, pues si con el inductivismo y el falsacionismo se eliminaban diversas visiones del mundo por cuenta de una pretendida autoridad de la razón, el evolucionismo científico de Thomas Kuhn conduce igualmente a la invisibilización o exclusión de muchas visiones del mundo por cuenta del poder ejercido por las comunidades científicas en el marco de paradigmas científicos dominantes.

Thomas Kuhn analiza el progreso científico desde una perspectiva histórica. Y su primera conclusión consiste en señalar que el desarrollo científico no presenta características acumulativas; por el contrario: la historia muestra la emergencia recurrente de bruscos procesos de ruptura en los que de manera colectiva los científicos e investigadores reconstruyen y reevalúan las teorías y formas de ver el mundo establecidas. La “ciencia normal”, aceptada como proveedora de problemas científicos y criterios de solución legítimos, entra en una situación de crisis que desemboca en una revolución. Así, el paradigma científico que brindaba soporte a la ciencia normal es sustituido por un paradigma concurrente, capaz de determinar las cuestiones y metodologías que soportarán en adelante la práctica científica: “el pasaje de un paradigma a otro por medio de una revolución es el modelo normal de desarrollo de una ciencia adulta” (Kuhn, 2008: 32).

Una ciencia adulta es aquella que progresa. E históricamente la ciencia ha progresado mediante procesos revolucionarios no acumulativos en los que un paradigma sustituye a otro. Cada paradigma enfrenta de manera recurrente las anomalías que él mismo genera, pues en su desarrollo, ilumina desafíos científicos que al resolverse pueden fortalecer la ciencia normal o llevarla a una crisis que anteceda su desaparición. Con ello, Kuhn diferencia dos dimensiones del progreso científico, una conservadora y otra revolucionaria: *i)* por una parte, los desarrollos al interior del paradigma buscan fortalecerlo reafirmando sus fundamentos y evitando grandes descubrimientos que

puedan ponerlo en cuestión; *ii*) por otra, este desarrollo conservador es la condición previa para la emergencia de las anomalías que llevarán a la crisis paradigmática y a la transformación profunda de la ciencia.

“(…) la ciencia normal, esta empresa que no está dirigida hacia novedades y tiende en principio a suprimirlas, se revela sin embargo bastante eficaz para traerlas a la luz (…) Sin el aparataje especial construido sobre todo en vista de resultados esperados, los resultados exitosos en términos del descubrimiento de grandes novedades no podrían manifestarse (…) La anomalía aparece únicamente sobre el telón de fondo suministrado por el paradigma. Entre más sean desarrolladas la precisión y el alcance del paradigma, más se revela éste como un indicador sensible para señalar las anomalías y traer, eventualmente, un cambio de paradigma (…) el hecho frecuente de que una novedad científica emerja de manera simultánea en varios laboratorios prueba, de una parte, la naturaleza fuertemente tradicional de la ciencia normal y, de otra, el hecho de que tal empresa usualmente prepara de manera perfecta la vía de su propio cambio” (Kuhn, 2008: 99).

Es en este contexto de cambio y crisis paradigmática en el que emergen nuevas teorías. Ellas entran en competencia y es a través de esta lucha como alguna resulta victoriosa y sustituye a su contendiente. Según Kuhn, un paradigma no se rechaza sin ser sustituido por otro, pues ello implicaría rechazar la ciencia misma. A diferencia del inductivismo, las teorías nacen de las crisis y no de hechos de observación que las antecedan y les brinden soporte. Más aún, las teorías se rechazan en un contexto de comparación entre paradigmas concurrentes y no únicamente porque las teorías sean falseadas, tal y como lo afirmaba Karl Popper.

“El estudio histórico del desarrollo científico no revela ningún proceso parecido al enfoque metodológico que consiste en “falsear” una teoría por medio de una comparación directa con la naturaleza (…) El acto de juicio que conduce a los científicos a rechazar una teoría anteriormente aceptada está siempre fundamentado sobre algo más que una comparación de esta teoría con el universo reinante. La decisión de rechazar un paradigma es simultánea a la decisión de aceptar otro, y el juicio que conlleva a esta decisión implica una comparación de dos paradigmas en relación con la naturaleza y también una comparación entre esos mismos paradigmas” (Kuhn, 2008: 115).

Lejos de mostrar un tránsito de la ignorancia hacia el conocimiento, la ciencia presenta, entonces, el tránsito de un paradigma científico a otro. La posición de Kuhn es pues, relativista. Es este el núcleo de las revoluciones científicas: “(…) las revoluciones científicas son aquí consideradas como los episodios no acumulativos de desarrollo en los

cuales un paradigma más antiguo es reemplazado, en totalidad o en parte, por un nuevo paradigma incompatible” (Kuhn, 2008: 133).

¿Qué paradigma persiste? ¿Cuál desaparece? Kuhn afirma que la competencia entre paradigmas constituye un tipo de batalla que no se gana con pruebas. El proceso individual y colectivo que conlleva a una conversión paradigmática está mediado más por procesos de persuasión que por pruebas científicas. De ahí que la teoría de Kuhn sea calificada como convencionalista, poco crítica y carente de toda discusión racional posible: según Karl Popper, el que la constitución de un nuevo periodo de ciencia normal dependa de factores persuasivos que no necesariamente tengan como referente la lógica y la razón, lleva a un problema de inconmensurabilidad en el cual la revolución intelectual termina por asimilarse a un problema de “conversión religiosa”. La inconmensurabilidad, comprendida como la imposibilidad de llegar a puntos de acuerdo y lenguajes comunes que faciliten el diálogo entre las diversas teorías, sólo se resolverá si se defiende una “lógica del descubrimiento” en vez de una peligrosa “psicología de la investigación” (Popper, 1970) .

Pero el rasgo convencional del paradigma va más allá de su pretendido surgimiento arbitrario o persuasivo. Los paradigmas funcionan, además, como estructuras que definen la comunidad científica que se apega a los principios paradigmáticos emergentes así como los problemas experimentales y los trabajos teóricos que deben adelantarse. También, configuran una visión dominante del mundo, pues la consolidación paradigmática cambia la percepción de los sujetos tanto como el mundo en que interactúan: “algo parecido a un paradigma es indispensable para la percepción misma. Aquello que ve un sujeto depende a la vez de aquello que él mira y de aquello que su experiencia anterior, visual y conceptual, le ha enseñado a ver” (Kuhn, 2008: 160).

Al comprender, aceptar y defender un paradigma, la persona de ciencia adquiere a la vez una teoría y los métodos y criterios de juicio legítimos para formular problemas y proponer soluciones. Emergen, entonces, las autoridades científicas que definen las reglas de la práctica científica. El ajustarse a dichas normas define el grado de científicidad de los aportes realizados por los investigadores y su pertenencia o no a la comunidad científica. Existe pues una visión circular entre paradigma y comunidad científica: “Un paradigma es

aquello que los miembros de una comunidad científica poseen en común y, recíprocamente, una comunidad científica se compone de hombres que hacen referencia a un mismo paradigma” (Kuhn, 2008: 240).

Dicha circularidad, convierte al paradigma y a la comunidad científica en estructuras que someten al investigador a una labor reproductiva de la ciencia normal, tendiente a aumentar la precisión y el alcance del paradigma y a fortalecer la cohesión de la comunidad y el dominio de sus autoridades. La posición del investigador es sombría y los grados de libertad de que dispone son reducidos. El carácter científico de sus contribuciones dependerá de su adhesión a reglas de juego predefinidas: “El miembro de un grupo científico evolucionado es, como el personaje típico de 1984 de George Orwell, víctima de una historia reescrita por las autoridades constituidas” (Kuhn, 2008: 228).

El progreso científico parece, entonces, entrar en contradicción con estos rasgos conservadores y convencionales de la investigación. Sin embargo, esta contradicción se resuelve si se comprende que las revoluciones científicas que explican el desarrollo de la ciencia son revoluciones impulsadas “desde arriba”; es decir, desde la comunidad científica misma. Ninguna revolución puede originarse por fuera ella: la pertenencia a la comunidad científica es una condición previa imprescindible para emprender procesos de cambio científico. Está implícitamente negado apelar a “la masa” o al Estado en estos procesos revolucionarios:

“Una de las reglas más estrictas, aunque no escrita, de la vida científica es la prohibición de convocar, en materia de ciencia, a los jefes del Estado o a la masa del público (...) los miembros del grupo, en tanto que individuos y en virtud de su formación y de su experiencia común, deben ser considerados como los únicos conocedores de las reglas de juego o de un criterio equivalente de juicio sin equívoco. Dudar de estos criterios comunes de evaluación implicaría admitir la existencia de criterios incompatibles de éxito científico” (Kuhn, 2008: 230).

La revolución científica que implica -además de variaciones teóricas y metodológicas- el cambio y el predominio de visiones específicas del mundo, es una revolución confinada a los especialistas. La autoridad profesional se erige como el árbitro clave de las discusiones paradigmáticas. En términos de la relación entre ciencia y sociedad, las

revoluciones científicas representarían, entonces, la forma epistemológica de las revoluciones “desde arriba”. La doctrina del progreso acumulativo y controlado procedente de las corrientes inductivistas y falsacionistas, es sustituida por la idea de una transformación revolucionaria “sin masa”, definida y agenciada desde una comunidad científica dominante.

La visualización de la manera como Thomas Kuhn interpreta el progreso científico, el papel del investigador y la relación que se establece entre ciencia y sociedad permite identificar las implicaciones que esta teoría epistemológica posee en términos del reconocimiento de saberes alternativos al saber científico y de la manera como se excluye el conocimiento “profano” o “popular” de las discusiones alrededor de los cambios en la manera como se concibe e interpreta al mundo. En efecto, al presentar su teoría desde una perspectiva evolucionista, Kuhn reproduce los riesgos de las visiones darwinistas en las que prevalece el más fuerte, y en las que se asume el desarrollo (científico y social) como un proceso unidireccional e irreversible basado en las imposiciones de quien domina. La producción de saberes implica también la generación de ignorancias. Es decir, el permitir que un saber se haga paradigmático implica la exclusión, invisibilización o muerte de otras formas de ver el mundo, de interpretarlo y de actuar sobre él. En ello consiste el epistemicidio. Si la labor del investigador consiste además en desarrollar el paradigma, o sea, en “fortalecer al más fuerte”, el evolucionismo científico llevará a que los investigadores mantengan en el margen o catalicen el epistemicidio de grupos sociales excluidos o despreciados. Las revoluciones que surgirían de este proceso serán elitistas, excluyentes, violentas e injustas. El epistemicidio provocado por cuenta de una pretendida autoridad de la lógica y de la razón, será sustituido, entonces, por aquel producido por el poder de las comunidades científicas para arraigarse como tales e impedir la sustitución del paradigma que defienden y que las constituye. Es decir, la validez de la ciencia normal dependerá del poder de la comunidad científica para imponer su visión del mundo y eliminar la concurrencia con visiones y saberes alternativos. Al desmontar el mito de la pretendida “razón científica”, el evolucionismo científico hace totalmente explícitos los límites epistemológicos, políticos y normativos de la ciencia moderna.

## **2.3 El reconocimiento a través de la no-autoridad de la razón: la ciencia moderna y el anarquismo metodológico de Paul Feyerabend**

¿Deben los científicos e investigadores poseer un camino claro, una lógica predefinida, una metodología establecida y una ciencia simplificada? ¿Deben tener un conjunto de reglas estrictas que caractericen y regulen la actividad científica? Para Paul Feyerabend la respuesta es contundente: ¡No! Dada la complejidad del mundo que se intenta conocer y preocupado por fundar principios humanistas al interior de la ciencia, Feyerabend considera que la ciencia debe concebirse y defenderse como una actividad anarquista y no acumulativa en la que “la razón debe minar permanentemente la autoridad de la razón”. La pluralidad de teorías, tanto como la pluralidad de metodologías, resultan indispensables para el progreso científico y humanista de la sociedad.

“Mi tesis es que el anarquismo contribuye al progreso, sin importar el sentido que se le dé a dicho progreso. Incluso una ciencia fundada sobre la ley y el orden alcanzará sus objetivos únicamente si movimientos anarquistas ocasionales tienen el derecho de manifestarse. Es claro que la idea de un método fijo, o una teoría fija de la racionalidad, reposa sobre una concepción bastante ingenua del hombre y de su ambiente social. Para aquellos que consideran la riqueza de los elementos proporcionados por la historia y que no se esfuerzan por empobrecerla para satisfacer sus bajos instintos -su sed de seguridad intelectual, bajo forma de claridad, precisión, “objetividad”, “verdad”-, para ellos, se vuelve claro que existe un solo principio a defender en todas las circunstancias y en todos los estadios de desarrollo humano. Es este el principio: todo es bueno” (Feyerabend, 1979: 25).

Una visión anarquista de la ciencia y del progreso científico admitirá, por ejemplo, la utilización de hipótesis que contradigan teorías bien confirmadas o resultados experimentales bien establecidos. Es decir, bajo estos criterios anarquistas no sería irracional utilizar lógicas “contra-inductivas” que, al proporcionar teorías alternativas, faciliten la proposición de enunciados de observación incompatibles con teorías ampliamente afirmadas. En este sentido, la condición de compatibilidad que se le exige a las nuevas teorías en relación con las más antiguas constituirá una traba para el desarrollo científico y el pensamiento crítico. Pues por un lado, tal uniformidad implicará la exclusión de alternativas teóricas y metodológicas que alienten el progreso de la ciencia. Y por otro, reducirá la tarea de los científicos a la elaboración de enunciados de

observación que permitan poner a prueba las teorías existentes. De esta manera, el desarrollo y refinación de los paradigmas científicos dominantes, tanto como someter la acción de los investigadores a la puesta en marcha de procesos recurrentes de falseación de teorías, resultan contraproducentes para el progreso y el humanismo científicos.

Más aún, desde esta óptica carece de fundamento fortalecer la “ciencia normal” a través del desarrollo del paradigma científico dominante, pues más que aceptar una lógica de evolucionismo científico que elimine o excluya alternativas teóricas y metodológicas, el anarquismo metodológico propende por “hacer fuerte al más débil”; es decir, por fortalecer aquellas teorías que se ven sometidas o invisibilizadas por las que se consideran teorías bien establecidas o convencionalmente aceptadas. De ahí el humanismo científico que permea al anarquismo metodológico, y que le ha permitido alejarse de lo que Paul Feyerabend denomina “chauvinismo científico”: es decir, la tendencia a permitir la supervivencia de todo aquello que se acerque a la ciencia convencional y de llevar a la muerte a todo aquello que se revele incompatible con la misma.

El vudú, la medicina tradicional, los mitos de la antigüedad y la ciencia moderna adquirirán, pues un mismo status. Cierta tipo de convencionalismo así como de decisiones arbitrarias e irracionales pueden ser aceptadas. El uso de métodos contra-inductivos, la defensa racional del pluralismo teórico y metodológico, y la disolución de las fronteras entre historia de la ciencia, filosofía de la ciencia y práctica científica, hacen que la distinción entre lo científico y lo no científico se evapore. La razón destruye entonces la autoridad de la razón, y por esta vía se avanza en el reconocimiento de otros saberes y visiones del mundo.

“Sin “caos”, no existe el saber. Sin una destitución frecuente de la razón, no existe el progreso (...) En la ciencia, lo racional no puede ser universal; y lo irracional no puede ser excluido. Este carácter particular del desarrollo de la ciencia es un argumento muy fuerte a favor de una epistemología anarquista. Pero la ciencia no es sacro-santa. Las restricciones que ella impone (...) no son necesarias para tener visiones generales, adecuadas y coherentes del mundo. Existen mitos, dogmas teológicos, la metafísica y otros numerosos medios de construir una concepción del mundo. Es claro que un intercambio fructífero entre la ciencia y tales concepciones no científicas del mundo tendrá siempre más necesidad de anarquismo que de la ciencia misma. Así, el anarquismo no es únicamente una posibilidad sino una necesidad, a la vez para el progreso interno de la ciencia y para el desarrollo de la

cultura en general. Y la Razón, para terminar, reúne todos esos monstruos abstractos -la obligación, el deber, la moralidad, la verdad-, y sus predecesores más concretos -los Dioses- que han servido para intimidar a los hombres y para restringir un desarrollo feliz y libre; ella marchita...” (Feyerabend, 1979: 197).

Si el progreso es el factor clave para definir la existencia o no de una ciencia, la razón no garantiza dicho progreso; y por lo tanto no es el elemento fundamental de la ciencia. Entonces, ¿por qué se ha impuesto la ciencia moderna, fundamentada en un tipo específico de racionalidad, sobre otras concepciones del mundo? Paradójicamente, la ciencia moderna ha introducido una nueva racionalidad que se ha impuesto a otras visiones del mundo sin haber demostrado que dichas concepciones eran peores o inferiores. La ciencia, dice Feyerabend, se ha impuesto a través de la propaganda, los prejuicios, los dogmas y de la utilización de otras operaciones “irracionales”. El dominio de la ciencia moderna sobre otros saberes no puede ser explicado de manera racional. Los criterios de la ciencia moderna, tanto como la razón, no constituyen, por lo tanto, un árbitro neutral en la lucha entre visiones del mundo.

Las relaciones de poder y la política explican en gran medida este predominio irracional; razón por la cual, es en este terreno en donde debe desencadenarse una lucha a favor del reconocimiento y el desarrollo equilibrado de las diversas concepciones del mundo. El fin del “chauvinismo científico”, “hacer más fuerte al más débil”, “todo es bueno”: son estas las claves normativas de una apuesta epistemológica que reconoce la multiplicidad de saberes a través de la des-mistificación de la ciencia moderna como parámetro y medio objetivo de comparación entre las diversas formas de pensamiento. Debido a que la imposición de la ciencia moderna como forma de conocimiento dominante ha sido consecuencia del ejercicio de relaciones políticas e ideológicas de poder, hace falta emprender procesos de acción política que garanticen el pluralismo teórico y metodológico y que impidan el sometimiento, exclusión o invisibilización de otras formas de saber.

“(…) la creencia en un conjunto único de criterios, que conllevaría siempre al éxito no es sino una quimera. La autoridad teórica de la ciencia es mucho más débil de lo que suponemos. Su autoridad social, por el contrario, se ha convertido en el presente tan abrumadora *que una intervención política es necesaria para restaurar un desarrollo equilibrado*” (Feyerabend, 1979: 239, cursivas originales).

"Así la ciencia esta mucho más próxima al mito que lo que una filosofía de la ciencia esta lista a admitir. Es esta una de las numerosas formas de pensar que han sido desarrolladas por el hombre, pero no forzosamente la mejor. La ciencia es indiscreta, ocultadora, insolente; ella es esencialmente superior únicamente a los ojos de aquellos que han optado por una determinada ideología, o para quienes la han aceptado sin estudiar nunca sus ventajas y sus límites. Y como es facultativo de cada individuo aceptar o rechazar las ideologías, de ahí se sigue que la separación del Estado y de la Iglesia debe ser completada por la separación del Estado y de la Ciencia: la más reciente, la más agresiva y la más dogmática de las instituciones religiosas" (Feyerabend, 1979: 332).

"Es a nosotros, los ciudadanos de una sociedad libre, a quienes corresponde el deber de aceptar sin restricción el chauvinismo de la ciencia, o de dominarlo por el contra-poder de la acción pública" (Feyerabend, 1979: 348).

La ciencia moderna es, por lo tanto, una forma de conocimiento interesado impuesto dogmática, ideológica y políticamente. Ha abrumado a sus adversarios sin convencerlos; ha tomado el relevo frente a otras visiones del mundo por la fuerza y no por el razonamiento. A pesar de ser una ideología, se ha convertido en la medida objetiva de todas las ideologías. Así, ha invisibilizado o eliminado otros saberes, creencias y visiones del mundo. Nuevamente, se hacen patentes los límites epistemológicos, políticos y normativos de la ciencia moderna. Su evidente convencionalidad, su imposibilidad de demostrar su superioridad de manera lógica y racional, los mecanismos ideológicos y políticos mediante los cuales se ha impuesto sobre otros saberes y visiones del mundo, y las lógicas de "chauvinismo científico" que le son inherentes, hacen manifiestos los límites que caracterizan a la ciencia moderna. Dichos límites terminan por materializarse en procesos de dominación de unas sociedades sobre otras y en el levantamiento de obstáculos al desarrollo de un concepto pleno de humanidad.

"El ascenso de la ciencia moderna coincide con la supresión de sociedades no occidentales por los invasores occidentales. Estas sociedades no son físicamente suprimidas únicamente, ellas pierden también su independencia intelectual (...) La separación de la ciencia y del Estado puede ser nuestra única oportunidad de vencer la barbarie furiosa de la era tecno-científica y de acceder a la humanidad que somos capaces de alcanzar, pero que no hemos realizado plenamente" (Feyerabend, 1979: 337s).

Sin embargo, aunque el anarquismo metodológico muestra la importancia del pluralismo y el reconocimiento de saberes diversos a la ciencia normal, termina por defender un

relativismo extremo que, sin embargo, puede llevar a la inmovilidad. “Todo es bueno significa, prácticamente, que todo se mantiene” (Chalmers, 1982: 232). Además, dicho relativismo significa que no existirá ningún criterio -incluso relativo a la justicia- que regule la práctica científica, lo cual hace que las precondiciones que garanticen el progreso científico puedan ser ciertamente peligrosas:

“El anarquista se opone categóricamente y absolutamente a los criterios universales, a las leyes universales, tales como "la Verdad", "la Razón", "la Justicia". El podrá ser el abogado más pasional del statu quo, o el más radical de sus opositores. Sus objetivos pueden permanecer estables o cambiar permanentemente. El anarquista epistemológico no tiene ningún escrúpulo en defender la afirmación más rebatida o escandalosa” (Feyerabend, 1979: 207).

¿Es el relativismo extremo -y los peligros que este conlleva- el costo que debe asumirse por la defensa de un criterio de imparcialidad capaz de reconocer la multiplicidad de saberes y capaz de respetar la pluralidad metodológica y teórica? ¿Cómo garantizar, además, el diálogo de dichos saberes? ¿Cómo sortear el problema de la inconmensurabilidad?

Sin brindar respuestas al problema de la inconmensurabilidad y el diálogo de saberes, Feyerabend presenta la forma epistemológica de una sociedad libre, en la cual el pluralismo teórico y metodológico brindarán soporte a un relativismo extremo, en el cual “todo es bueno”, y en la que el papel del investigador consistirá en garantizar el progreso de la ciencia a través del fortalecimiento de las teorías más débiles. Con ello, avanza en el reconocimiento de la multiplicidad de saberes existentes a través de un proceso en el que la “autoridad de la razón es minada por la razón”.

Sin embargo, aunque de manera reiterada Feyerabend insiste en que ningún criterio o ley de validez universal debe regular o inspirar la labor científica, su teoría anarquista del conocimiento posee criterio de justicia implícito: *la imparcialidad*; que en este caso, se asume como norma fundamental para la resolución de la incomunicación, conflictos y tensiones que se presentan entre teorías en competencia. En este sentido, Feyerabend propone el establecimiento de un juicio neutral con respecto a los saberes diversos y contrapuestos que nacen de la pluralidad de intereses, fundamentos y concepciones del

mundo que se entrelazan de manera permanente con la ciencia. Dicho juicio neutral significará que si “todo es bueno”, no existe posibilidad alguna de jerarquizar ninguna visión del mundo ni de darle una mayor preponderancia relativa a un tipo de saber sobre otro.

Esta perspectiva es diferente, sin embargo, de aquella que avanza en la defensa del diálogo de saberes a través de la crítica social, pues como se observará a continuación, esta última posee un interés emancipador y de transformación en las relaciones sociales injustas. Desde esta óptica, “no todo es bueno”. Y necesariamente serán valoradas con mayor fuerza aquellas epistemologías que sirven a la emancipación, la transformación social y la justicia. Es decir, bajo una perspectiva de justicia cognitiva que reivindique los saberes del Sur, se rechazará el relativismo extremo al que conduce el anarquismo metodológico.

## **2.4 La ecología de saberes: la justicia cognitiva contra “el desperdicio de la experiencia”**

Definida por Santos (2007, 2000) bajo conceptos de “justicia cognitiva” y “epistemologías del Sur”, la ecología de saberes insiste en que las cuestiones relativas a la relación que se presenta entre ciencia y sociedad van más allá de un problema asociado al progreso libre de la ciencia y al reconocimiento de saberes a través de la exposición de los límites internos de la razón. En efecto, la relación que se plantea entre ciencia y sociedad se sustenta más bien en la posibilidad de encontrar posibilidades de avance científico consistentes con las necesidades de emancipación de los grupos sociales sometidos a relaciones de exclusión y desigualdad. Si con los aportes de Paul Feyerabend se estimaban los contornos epistemológicos de una sociedad libre, con la defensa de una ecología de saberes se configura la forma epistemológica de una sociedad crítica y en permanente emancipación. Los límites de la ciencia no son sólo internos y referidos a una falsa autoridad de la razón. Los límites son también externos y pueden ser identificados si la pregunta que asiste al análisis se reformula no en clave de libertad sino de emancipación. La libertad para defender la teoría que se quiera (“todo es bueno”) no constituye una condición suficiente para instaurar teorías y saberes orientados por un

interés de transformación ética de la sociedad. La forma epistemológica de la sociedad libre no es garantía, entonces, de crítica social. Los conocimientos coloniales, patriarcales, racistas o excluyentes tendrían el mismo valor que aquellos que intentan cambiar la sociedad en una perspectiva de justicia social.

Esto resulta inadmisibile para la ecología de saberes en tanto esta adquiere dos dimensiones fundamentales: una de ellas *normativa* asociada con la “justicia cognitiva” y su importancia para resolver integralmente -pero también trascender- los problemas de injusticia vinculados a la distribución, el reconocimiento y la falta de representación, y otra *práctica*, relativa a la importancia que representan las “epistemologías del Sur” para ampliar las potencialidades de la crítica social y visualizar posibilidades de emancipación no únicamente anticapitalistas sino también, anticoloniales (Santos, 2000; Santos 2009; Lander, 2000).

El contenido de dichas dimensiones y la manera como se conjugan, pueden comprenderse partir de una primera aseveración: “Nuestros problemas sociales asumieron una dimensión epistemológica cuando la ciencia pasó a estar en el origen de los mismos” (Santos, 2000: 132). Con esta afirmación se quiere señalar que a los órdenes sociales de exclusión y desigualdad producidos por el Estado, el mercado y la comunidad, se ha unido la ciencia pues la importancia central que se le ha ofrecido para llevar las sociedades del “caos” premoderno al “orden y el progreso” modernos se ha convertido más bien en la fuente de recurrentes injusticias, epistemicidios y relaciones coloniales<sup>12</sup>. Así, el diálogo horizontal de saberes ha sido identificado con el “caos” y el colonialismo con el “orden”. Esta forma de orden se ha concretizado en ideales de

---

<sup>12</sup> De acuerdo con Aníbal Quijano las relaciones coloniales hacen referencia a procesos de clasificación social instaurados bajo la idea de raza. En dicha idea convergen creencias asociadas a la supuesta inferioridad natural de determinados grupos sociales que ha acompañado, justificado, legitimado e intensificado los procesos de explotación de las personas y la naturaleza: “Las nuevas identidades históricas producidas sobre la base de la idea de raza, fueron asociadas a la naturaleza de los roles y lugares en la nueva estructura global de control del trabajo. Así, ambos elementos, raza y división del trabajo, quedaron estructuralmente asociadas y reforzándose mutuamente, a pesar de que ninguno de los dos era necesariamente dependiente el uno del otro para existir o para cambiar. De ese modo se impuso una sistemática división racial del trabajo” (Quijano, 2000: 204).

occidentalización, progreso, civilización o desarrollo. Todo ello bajo una visión dominante que consideró como válida la posibilidad de someter la vida entera (natural y social) a la “guía segura” del conocimiento. La colonialidad del poder y la colonialidad del saber se encuentran emplazadas en una misma matriz genética:

“Surge entonces la pregunta: ¿Cuál es el dispositivo de poder que genera el sistema-mundo moderno/colonial y que es reproducido estructuralmente hacia adentro por cada uno de los estados nacionales? (...) Las nociones de “raza” y de “cultura” operan aquí como un dispositivo taxonómico que genera identidades opuestas. El colonizado aparece así como el “otro de la razón”, lo cual justifica el ejercicio de un poder disciplinario por parte del colonizador (...) El concepto de la “colonialidad del poder” amplía y corrige el concepto foucaultiano de “poder disciplinario”, al mostrar que los dispositivos panópticos erigidos por el Estado moderno se inscriben en una estructura más amplia, de carácter mundial, configurada por la relación colonial entre centros y periferias a raíz de la expansión europea. Desde este punto de vista podemos decir lo siguiente: la modernidad es un “proyecto” en la medida en que sus dispositivos disciplinarios quedan anclados en una *doble* gubernamentalidad jurídica. De un lado, la ejercida *hacia adentro* por los estados nacionales, en su intento por crear identidades homogéneas mediante políticas de subjetivación; de otro lado, la gubernamentalidad ejercida *hacia fuera* por las potencias hegemónicas del sistema-mundo moderno/colonial, en su intento de asegurar el flujo de materias primas desde la periferia hacia el centro. Ambos procesos forman parte de una sola dinámica estructural. Nuestra tesis es que las ciencias sociales se constituyen en ese espacio de poder moderno/colonial y en los saberes ideológicos generados por él” (Castro-Gómez, 2000: 153).

Las ciencias sociales cumplen en este contexto un papel fundamental. Por un lado, operan bajo criterios dicotómicos naturaleza-sociedad, objeto-sujeto, cuerpo-alma, razón-sentido común, ciencias naturales-ciencias sociales, tradicional-moderno que sirvieron de base para designar entidades carentes de “humanidad” y, por lo tanto, susceptibles de ser sometidas como objetos de estudio, control y civilización. Es este el caso de la naturaleza y los habitantes de las periferias del Sur. De otra parte, las ciencias sociales se caracterizan por el establecimiento de lógicas lineales y secuenciales de historia social inspiradas en la idea del progreso y la naturalización de los modos de vida social liberales/occidentales. En este sentido, las diferencias son concebidas como jerarquías, y se produce la idea de una “superioridad evidente” de occidente y la consecuente clasificación y jerarquización de los pueblos y las experiencias históricas de acuerdo con dicho referente. Así las cosas, la humanidad se valora y organiza de acuerdo a la propia experiencia europea, que se asume como referencia superior y universal. Los demás

pueblos son considerados “atrasados” e “inferiores” y, por lo tanto, susceptibles de ser encauzados en procesos civilizatorios que, de forma consciente o inconsciente, reproducen las relaciones asimétricas de poder que les brindan fundamento (Lander, 2000).

De otro lado, a los dispositivos modernos civilizatorios y coloniales les son inherentes dinámicas de violencia epistémica sustentadas en la idea de “barbarie”, pues al negar a los pueblos sometidos como sujetos portadores de saberes válidos, se procedió a convertir dichos pueblos en objeto de explotación y dominación en contextos de epistemicidio. La justicia cognitiva constituiría el primer fundamento de la ecología de saberes.

“Entiendo por epistemología del Sur la búsqueda de conocimientos y de criterios de validez del conocimiento que otorguen visibilidad y credibilicen las prácticas cognitivas de las clases, de los pueblos y de los grupos sociales que han sido históricamente victimizados, explotados y oprimidos por el capitalismo y el colonialismo globales (...) No habrá justicia social global sin justicia cognitiva global. Los procesos de opresión y de explotación, al excluir grupos y prácticas sociales, excluyen también los conocimientos usados por esos grupos para llevar a cabo esas prácticas. A esta dimensión de la exclusión la he llamado epistemicidio. La epistemología del Sur, al mismo tiempo que denuncia el epistemicidio, ofrece instrumentos analíticos que permiten, no solo recuperar conocimientos suprimidos o marginalizados, sino también construir nuevos conocimientos de resistencia y de producción de alternativas al capitalismo y al colonialismo globales” (Santos, 2009:12).

Como se ha afirmado, la justicia cognitiva defendida por la ecología de saberes se encuentra acompañada por una dimensión *práctica* esencial en las perspectivas de transformación justa de la sociedad. En efecto, la ecología de saberes no sólo defiende el otorgamiento de validez a los saberes de los grupos sociales invisibilizados, excluidos y dominados por una cuestión de justicia: también lo hace porque constituye la mejor estrategia para ampliar la experiencia del presente y aumentar el potencial crítico de la sociedad. De acuerdo con Santos (2000) la teoría crítica es aquella que “no reduce la realidad a lo que existe”: “(...) el análisis crítico se asienta en el presupuesto de que lo que existe no agota las posibilidades de la existencia y que por lo tanto, hay alternativas que permiten superar lo que es criticable en lo que existe” (Santos, 2000: 23). Así las cosas, el positivismo, al considerar que existe una única realidad (aquella que puede ser

aprehendida o puesta a prueba a través de los sentidos y la razón) asume que la realidad se agota en lo que “existe”<sup>13</sup>. Por lo tanto, su potencial crítico es reducido.

Al contrario, la ecología de saberes insiste en que la realidad es mucho más amplia que lo que existe y que únicamente el diálogo horizontal de saberes regulado por criterios de justicia cognitiva permitirá ofrecer igual consideración a la multiplicidad de prácticas, conocimientos y experiencias que hacen presencia en el mundo, garantizar el pleno desarrollo de las mismas, reapropiarse y recontextualizar saberes dominantes y, desde la conjugación de estos elementos, visualizar formas otras de injusticia, transformación social y emancipación.

La razón indolente del epistemicidio, los paradigmas dominantes y el pensamiento único, constituye el origen del “desperdicio de la experiencia”; es decir, de la imposibilidad de dilatar el presente para incrementar la posibilidad de visualizar realidades más allá de lo que existe. Tal y como se ha dicho, ello no comulga con el relativismo. La crítica social ofrece una mayor validez a aquellos saberes que apuntan a un proyecto de transformación *justa* de la sociedad.

“La ecología de saberes no implica la aceptación del relativismo. Por el contrario, en la perspectiva de una pragmática de la emancipación social, el relativismo, en cuanto ausencia de criterios de jerarquía entre los saberes, es una posición insustentable pues vuelve imposible cualquier relación entre conocimiento y el sentido de la transformación social. Si todo tiene igual valor como conocimiento, todos los proyectos de transformación social son igualmente válidos, o de la misma forma, igualmente inválidos. La ecología de saberes trata de crear una nueva forma de relación entre el conocimiento científico y otras formas de conocimiento. Consiste en conceder “igualdad de oportunidades” a las diferentes formas de saber envueltas en disputas epistemológicas cada vez más amplias, buscando la maximización de sus respectivas contribuciones a la construcción de “otro mundo posible”, o sea, de una sociedad más justa y más democrática, así como de una sociedad más equilibrada en sus relaciones con la naturaleza. La cuestión no está en atribuir igual validez a todos los tipos de saber, sino en permitir una discusión pragmática entre criterios de

---

<sup>13</sup> Este punto es coincidente con la postura de Honneth (2005), quien considera que el positivismo hace parte de formas alienadas de saber, en tanto se pretende como un saber objetivo, universal y consistente con una única y dominante interpretación de la realidad. A ello se suman sus pretensiones de control y la imposibilidad de vislumbrar órdenes sociales alternativos.

validez alternativos, una discusión que no descualifique de partida todo lo que no se ajusta al canon epistemológico de la ciencia moderna” (Santos, 2009: 117).

La ecología de saberes constituye así la forma epistemológica de una sociedad que se emancipa y transforma bajo criterios de justicia. En este contexto, el papel del investigador consistirá en revelar la inmensa diversidad de experiencias sociales de las sociedades invisibilizadas u oprimidas. Para ello deberá demostrar que lo que no existe, o lo invisible, es, en verdad, activamente producido como no existente o invisibilizado; como alternativa no creíble a lo que existe por los dispositivos de poder dominantes. La “sociología de las ausencias” (que muestra los dispositivos que llevan a la no existencia de prácticas y saberes) así como la “sociología de las emergencias” (que se compromete a hacer creíbles y válidas la multiplicidad de prácticas sociales despreciadas o invisibilizadas) serán claves en este proceso. La epistemología se convierte en un campo de disputa en el marco de las luchas sociales:

“(…) la epistemología debe anclarse en el terreno de la lucha, una lucha que no anime únicamente la crítica de la realidad actual de la dominación sino también la constitución de otra realidad. Decir que la verdad se construye desde abajo significa que ella se forma a través de la resistencia y las prácticas de lo común (...) En cierto sentido, se trata del mismo proceso de lucha visto bajo un ángulo diferente, una lucha biopolítica que produce a la vez una nueva realidad y una nueva verdad” (Hardt y Negri, 2012: 170).

Finalmente, es necesario señalar que estas prácticas investigativas deben llevarse a cabo en el marco de un “universalismo negativo” en el cual se acepte que toda cultura, visión del mundo o saber es limitado e incompleto, lo cual significa que únicamente pueden enriquecerse bajo procesos de diálogo y confrontación con otras culturas, visiones del mundo y saberes. La ecología de saberes se presenta, entonces, como una teoría general sobre la imposibilidad de una teoría general. El pensamiento crítico se ajusta entonces a los criterios de justicia cognitiva y “no desperdicio de la experiencia” si es capaz de pensar la emancipación sin una teoría general de la transformación social (Santos, 2009).

## 2.5 Crítica social, diálogo de saberes y criterio de “todos los invisibilizados”

Hasta este punto se han expuesto las razones epistemológicas, políticas y normativas que desmitifican la superioridad “lógica” o “racional” de la ciencia moderna y que, por esta vía, legitiman la promoción de las epistemologías de lo injusto; es decir, de la búsqueda de conocimientos y criterios de validez de conocimiento que permitan dinamizar la crítica social a través del diálogo horizontal de saberes con todos los sujetos sometidos a relaciones excluyentes y desiguales. A través del análisis sobre cómo las corrientes epistemológicas analizadas comprenden el progreso científico, el papel de los investigadores y la relación que se establece entre ciencia y sociedad, se ha demostrado que la ciencia moderna es un saber interesado, impuesto política e ideológicamente, que ha producido lógicas de epistemicidio que, además de provocar relaciones de injusticia cognitiva han empobrecido la crítica social en términos de su capacidad para definir formas otras de emancipación, liberación y transformación social. En el falsacionismo, por ejemplo, el progreso científico se asume como acumulativo y el investigador como un agente dispuesto a refutar deliberadamente las teorías dominantes. En cuanto a la relación que se establece entre ciencia y sociedad, las pretensiones de validez universal (aunque temporal y conjetural) sustentadas en la razón (o en determinados niveles de convencionalismo) conllevan al falsacionismo a producir claras lógicas de epistemicidio; a ello se suman los intereses manifiestos de control social que profesa. Por su parte, el evolucionismo científico de Thomas Kuhn asume que el progreso de la ciencia se da en el marco de procesos revolucionarios en el que un paradigma científico logra imponerse a las demás teorías. En este contexto, el investigador se ve sometido a las estructuras teóricas y metodológicas impuestas por la “ciencia normal” y promovidas por la comunidad científica, con el fin desarrollar y robustecer el paradigma dominante (es decir, haciendo “más fuerte al más fuerte”). La relación que se establece entre ciencia y sociedad se sustenta, primeramente, en las lógicas de epistemicidio que se presentan cuando el paradigma dominante se impone a otros saberes bajo criterios de “evolucionismo científico” y, adicionalmente, en la forma revolucionaria “desde arriba” que caracteriza las transformaciones en los paradigmas y en las visiones del mundo que le son propias, en tanto son agenciadas desde la comunidad científica dominante. Al

epistemicidio se suma, entonces, la forma epistemológica de las “revoluciones desde arriba”.

Al contrario, el anarquismo metodológico defendido por Paul Feyerabend insiste en que el progreso científico es producto de la mayor concurrencia entre teorías rivales, producto de la libertad del investigador para seguir el camino teórico o metodológico que considere más adecuado y de su compromiso con fortalecer aquellas teorías (o visiones del mundo) que aparecen como relegadas o frágiles. Se trata entonces de “fortalecer al más débil”. Con ello se garantizará, además de una mayor competencia entre teorías, la configuración de una sociedad más libre y alejada del autoritarismo de la razón y del “chauvinismo científico”. En consecuencia, se configuran las bases epistemológicas de una sociedad libre, capaz de reconocer imparcialmente la pluralidad de saberes producidos en su seno. Esta sociedad solo será alcanzada a través de luchas sociales y políticas que garanticen el pluralismo teórico y metodológico, pues la autoridad de la razón más que ser “lógica” es, en realidad, política y ha estado históricamente mediada por factores convencionales, relaciones de poder con grupos dominantes o fuertes vínculos con el Estado.

Por su parte, la ecología de saberes rechaza la idea que “todo es bueno” e impugna el criterio de imparcialidad general para avanzar hacia el reconocimiento de saberes. La justicia cognitiva se presenta como una dimensión complementaria a las demandas de redistribución, reconocimiento y representación que caracterizan las luchas a favor de una sociedad más justa y, además, denota una estrategia práctica para ampliar las posibilidades de crítica social a través del diálogo de saberes y, por esta vía, de potenciar la capacidad de la sociedad para denunciar o designar una situación o relación social como injusta. Evitar el “desperdicio de la experiencia” significa fortalecer y dinamizar los medios para demostrar la presencia de relaciones estructurantes susceptibles de ser condenadas como injustas. Es esta una condición necesaria para emprender caminos novedosos de transformación y emancipación social. De esta manera, la crítica social se dinamizará y renovará tanto como lo hacen las relaciones sociales de exclusión y desigualdad (Cuadro 2-4).

Se vislumbra de este modo la posibilidad de un “eterno retorno emancipatorio” en que la garantía de pleno desarrollo de los saberes, el establecimiento de un diálogo horizontal entre los mismos y la reapropiación y recontextualización de los saberes dominantes, resultan fundamentales para identificar nuevos caminos de cambio y transformación para la sociedad. Es este el pilar fundamental de las epistemologías del Sur; es este el elemento clave para fortalecer la crítica social y dinamizar las epistemologías de lo injusto. La relación entre ciencia y sociedad trasciende, por lo tanto, el problema de la libertad: el horizonte de asociación que se establece es, además, emancipatorio. El investigador no es reconocido únicamente como agente capaz de seguir caminos libres, heréticos y solitarios; es definido también, como actor fundamental en la transformación justa de la sociedad. Su labor se asocia con la configuración y reconfiguración de horizontes críticos y normativos que aseguren la producción de sentidos novedosos de transformación y emancipación para la sociedad. Ello en condiciones de diálogo con los saberes y sentidos críticos de “todos los invisibilizados”. Es decir, de todas las personas sometidas a relaciones de exclusión y desigualdad.

**Cuadro 2-1** Corrientes epistemológicas, progreso científico y transformación social

TEORÍA	Progreso Científico	Papel del Investigador	Relación Ciencia-Sociedad
<p><b>Falsacionismo Ingenuo (Karl Popper)</b></p>	<p>Acumulativo. Fundamentado en la lógica y la postulación de preposiciones y teorías falseables. La ciencia avanza a través de conjeturas y refutaciones. Las mejores teorías son aquellas que son más falseables. Es racionalista.</p>	<p>Debe producir preposiciones falseables en su ejercicio teórico. Su labor aplicada consiste en poner a prueba las teorías establecidas.</p>	<p>Es la forma epistemológica de la sociedad del control. Es un saber destinado al control y la predicción de los procesos sociales. Sirve de base fundamental para la idea del progreso. Igualmente, al considerar que solo existe un conocimiento válido (sustentado en los criterios de la lógica y la razón), genera procesos de epistemicidio.</p>
<p><b>Falsacionismo Sofisticado (Imre Lakatos)</b></p>	<p>Acumulativo y Competitivo. Fundamentado en la aceptación de un componente convencional (no falseable) en las teorías. Este aspecto convencional constituye el núcleo de las teorías. Dicho núcleo es resguardado por cinturones de protección que desarrollan procesos de heurística positiva y negativa. En un contexto en que existen varias teorías o programas de investigación se impondrá aquella con mayor componente empírico probado. Es relativamente racionalista.</p>	<p>EL investigador se ve sometido a la estructura que implica su pertenencia a un programa de investigación compuesto por un núcleo y cinturones de protección. Su labor se vincula igualmente con los procesos de heurística positiva y negativa que permiten la persistencia del programa de investigación.</p>	<p>Al igual que el falsacionismo ingenuo, se pretende un saber destinado al control y la predicción de los procesos sociales. Sirve de base fundamental para la doctrina del progreso. De la misma forma, al considerar que solo existe un conocimiento válido (sustentado en los criterios de la lógica y la razón) genera lógicas de epistemicidio.</p>
<p><b>Evolucionismo Científico (Thomas Kuhn)</b></p>	<p>Revolucionario y Competitivo. La ciencia progresa a través de procesos revolucionarios que implican que un paradigma científico reemplaza a otro que entra en decadencia y se impone a otros concurrentes. El desarrollo del paradigma dominante por parte de la comunidad científica que lo soporta hace que se visualicen debilidades y problemas que abren la posibilidad de un proceso revolucionario que sirva de origen a un nuevo paradigma. El rasgo convencional de la ciencia es mucho más grande que el aceptado por el falsacionismo sofisticado y se vincula con el poder que posee la comunidad científica que soporta al paradigma dominante. Es relativista.</p>	<p>EL investigador se ve sometido a la estructura que implica su pertenencia al paradigma dominante. Su pertenencia a la comunidad científica está mediada por la defensa y desarrollo del paradigma dominante. La obligación del investigador con respecto al paradigma dominante implica que su labor se vincule con "hacer más fuerte al más fuerte".</p>	<p>El evolucionismo científico representa la forma epistemológica de "las revoluciones desde arriba", pues es en la comunidad científica en donde se producen los cambios en la manera de interpretar el mundo y es esta visión la que prevalece en una lógica de evolucionismo científico mediado por el poder de la comunidad científica. Reproduce así el epistemicidio.</p>

TEORÍA	Progreso Científico	Papel del Investigador	Relación Ciencia-Sociedad
<b>Anarquismo Metodológico (Paul Feyerabend)</b>	Anárquico y Competitivo. El progreso científico está determinado por la mayor posibilidad de concurrencia entre teorías rivales. El pluralismo teórico y metodológico que alimenta dicha concurrencia es producto de la mayor libertad que tenga el investigador para seguir el camino que considere conveniente. No existe ningún criterio lógico que permita defender la autoridad de la razón. Al contrario, la ciencia moderna es convencional y se impone sobre otros tipos de saber gracias a factores vinculados al poder. Es totalmente relativista.	El investigador es libre para seguir el camino teórico y metodológico que prefiera. No debe verse sometido a ningún tipo de estructura de investigación o paradigma, ni debe estar comprometido con teorías o metodologías bien establecidas. La garantía de una mayor concurrencia entre teorías científicas pasa por el compromiso del investigador de "hacer fuerte a la teoría más débil".	El anarquismo metodológico representa la forma epistemológica de una sociedad libre. Existe una valoración imparcial que permite reconocer saberes diferentes al científico y darles el mismo valor. "Todo es bueno". La razón es desconocida como el fundamento de la autoridad científica. La garantía del pluralismo teórico y metodológico está mediado por luchas políticas que garanticen el ejercicio de la labor científica en condiciones de plena libertad.
<b>Ecología de Saberes (Boaventura de Sousa Santos)</b>	Crítico. Tradicionalmente, el progreso científico ha estado vinculado con estructuras de poder y colonialidad. En este sentido, el progreso se vincula con la posibilidad de ver los impactos que el conocimiento tiene sobre la sociedad y la manera como los dispositivos de la ciencia reproducen desigualdades, injusticias y formas coloniales. El progreso científico es evaluado desde la perspectiva en que las formas epistemológicas emergentes garanticen la construcción de un mundo más justo y visualicen formas otras de emancipación y liberación.	El investigador promueve el diálogo de saberes bajo principios de justicia cognitiva. Este diálogo es pensado también como fundamental para ampliar la experiencia del presente y visualizar formas alternativas y no reconocidas de emancipación y transformación social. El conocimiento es válido en la medida en que se ajuste al proceso de configuración de una sociedad más justa. No todo es bueno. El investigador aplica metodologías asociadas con la "sociología de las ausencias" y "la sociología de la emergencias".	Es la forma epistemológica de una sociedad que se emancipa. Por este motivo, se plantea como un pensamiento crítico, pues además de explicar y definir horizontes normativos de justicia, la ciencia es pensada en una perspectiva de transformación social y emancipación. El reconocimiento de los demás saberes se asume como una cuestión de justicia y emancipación. No es un problema de libertad o reconocimiento únicamente.

Fuente: Elaboración propia con base en Popper (1970), Lakatos (1970), Kuhn (2008), Feyerabend (2009), Santos (2009) y Habermas (1972).

Pero ¿qué significa elegir la noción de “todos los invisibilizados” como criterio básico para determinar cómo y quiénes deberían ser los llamados a definir los contenidos y contornos de las teorías de la justicia? Brindar una respuesta satisfactoria a esta pregunta permite, en última instancia, intentar resolver otra cuestión fundamental: ¿Cómo elaborar de *manera justa* teorías de la justicia? La enunciación y respuesta de estos interrogantes es lo que Nancy Fraser denomina el “problema del enmarcamiento” de la justicia. Y el objetivo que se establece al formular estas preguntas es trascender las discusiones sobre el contenido de la justicia (distribución, reconocimiento, representación) y problematizar el grado de democratización y justicia que caracteriza al proceso de producción de dichas teorías de la justicia. La premisa fundamental de este debate es que las luchas por la justicia no únicamente buscan satisfacer o materializar su sustancia o contenido, sino también que dichas luchas se despliegan para democratizar el proceso en el que se traza y revisa el marco de referencia y contenido de la justicia. El *quién* debería ser incluido en la definición de la justicia y el *cómo* hacerlo, se entrelazan de manera profunda: ¿Quién debería participar en el proceso de enmarcamiento? Para dar respuesta a esta pregunta Fraser (2008) define un criterio: “el principio de todos los sujetos”:

“De acuerdo con este principio, todos aquellos que están sujetos a una estructura de gobernación determinada están en posición moral de ser sujetos de justicia en relación con dicha estructura” (Fraser, 2008: 127).

Más aún,

“(…) el “principio de todos los sujetos” sostiene que lo que convierte a un conjunto de personas en miembros socios de una esfera pública no es la ciudadanía compartida, ni su co-imbricación en una matriz causal, sino más bien su sujeción conjunta a una estructura de gobernación que determina las reglas fundamentales de su interacción (...) Si esas estructuras traspasan los límites de los Estados, las correspondientes esferas públicas han de ser transnacionales. Si no se da este supuesto, la opinión que aquellas generan no puede considerarse legítima” (Fraser, 2008: 179).

Evidentemente, bajo esta propuesta, la preocupación de Fraser se relaciona con la experiencia que muestra la producción de injusticias más allá del Estado-nacional, pues en el imaginario estado-nacionalista, sólo podrían ser sujetos de justicia los conciudadanos miembros de una población territorializada. En este caso, por ejemplo,

las acciones del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional o de las Empresas Transnacionales quedarían por fuera de la posibilidad de ser problematizadas en términos de justicia.

Esta respuesta al problema del enmarcamiento representa un cambio en el pensamiento de Nancy Fraser. En efecto, el “principio de todos los sujetos” es diferente al de “todos los afectados”, según el cual, “todos los afectados por una estructura o una institución social determinada están en condición moral de ser sujetos de la justicia respecto a ellas” (Fraser, 2008: 55). El principio de “todos los afectados” es presentado y defendido inicialmente en Fraser (1997b). Este principio establece un vínculo directo entre “el hecho de estar afectado” y la pertenencia política de las personas a un determinado orden constitucional del Estado territorial. En última instancia, establece una relación estrecha entre el estar afectado y la condición de ciudadanía política de los sujetos al interior de los contornos del Estado-nación. La pertenencia política a un Estado justificaba la inclusión de las personas en el proceso de enmarcamiento de la justicia. Sin embargo, de acuerdo con Fraser (2008), en un contexto en que surgen estructuras extraterritoriales y no territoriales, no resulta plausible la idea de que la ciudadanía pueda representar la condición de afectado:

“En general, la globalización está calzando una cuña cada vez más ancha entre el hecho de estar afectado y la pertenencia política. Como ambas nociones van separándose cada vez más, el resultado es que la primera se manifiesta como un sucedáneo inadecuado de la segunda” (Fraser, 2008: 179).

De esta forma, bajo principio de “todos los sujetos” Fraser elude los problemas que enfrentaría un criterio de enmarcamiento anclado en las fronteras del Estado-nacional y el concepto tradicional de ciudadanía, y abre la posibilidad para que todas las personas sometidas a estructuras de gobernación desterritorializadas sean también incluidas y consideradas como sujetos de justicia. Sin embargo, como se mostrará a continuación, esta forma de responder a la cuestión del enmarcamiento posee fortalezas y limitaciones que deben ser recogidas y superadas a través de la introducción de un nuevo criterio: el criterio de “todos los invisibilizados”.

En primer lugar, en cuanto a las virtudes del criterio de “todos los sujetos”, es necesario resaltar que, además de trascender las limitaciones propias del concepto de ciudadanía y su tradicional anclaje nacional, dicho principio avanza en establecer que el problema de la justicia deja de ser un campo exclusivo de los expertos, de los teóricos sociales o de la ciencia normal. En efecto, bajo el criterio de “todos los sujetos”, el enmarcamiento de la justicia no sería una labor exclusiva de los científicos, pues de admitirse esta posibilidad se aceptaría de forma tácita que son los “expertos” los que determinan el “quién” y el “qué” de la justicia. En sentido, con la noción introducida por Fraser, el “cómo”, el “quién” y el “qué” de la justicia definido por la “ciencia normal” cede su espacio a un “cómo” *crítico-democrático* en que todos aquellos sujetos a estructuras de gobernación son reconocidos como actores sociales y políticos llamados a hacer parte del proceso de enmarcamiento.

“Quienes querrían determinar el “quién” apelando a la ciencia normal tienden a tratar a los sujetos de la justicia como si fueran objetos. Centrados en descubrir los hechos que indican quién está afectado por qué cosa, interpretan a los seres humanos primariamente como objetos pasivos sometidos a fuerzas estructurales (...) el resultado es que descuidan la importancia de la autonomía pública, la libertad de los actores sociales a participar unos con otros en la configuración de las normas que los vinculan entre sí [Así,] lejos de excluir el conocimiento social de nuestro mundo en globalización, lo que conviene es recuperarlo de los expertos y resituarlo en un debate democrático de amplio alcance sobre el “quién”. Al reconocer la irreductible dimensión performativa de cualquier determinación del marco, este enfoque entiende los sujetos de la justicia no como objetos causales, sino también como actores sociales y políticos, y, valorando la importancia de la autonomía pública, busca propiciar procedimientos para decidir el “quien” de la justicia que puedan alegar legitimidad democrática” (Fraser, 2008: 86ss).

No obstante, la debilidad de “todos los sujetos” reside en que asume el problema del enmarcamiento no en términos de las relaciones sociales que producen exclusión y desigualdad (y que por ello son susceptibles de ser condenadas como injustas) sino en función de las instituciones o estructuras políticas de gobierno nacionales o internacionales que adoptan decisiones vinculantes y no necesariamente legítimas. El problema de esta apreciación es que ignora que la injusticia de la exclusión y la desigualdad se produce en el marco de relaciones sociales no necesariamente mediadas por la política estatal o transnacional. Por ejemplo, en concordancia con lo sostenido en el primer capítulo de la tesis, dichas relaciones injustas pueden presentarse también en

el espacio doméstico, comunitario, científico o del mercado. Es decir, aunque el patriarcado, el racismo, el epistemicidio, la segregación y la invalidez pueden ser validados por instituciones y políticas públicas, no encuentran su origen en el Estado o en estructuras de gobierno internacionales. Estos patrones de exclusión y desigualdad tienen su nacimiento en relaciones sociales diversas y no necesariamente están determinadas únicamente por la acción de instituciones públicas.

Así las cosas, un criterio idóneo para definir el “quién” de la justicia deberá ser lo suficientemente amplio para reconocer la pluralidad de relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad. Es por este motivo que se plantea la necesidad de postular el “principio de todos los invisibilizados” como criterio fundamental para avanzar en procesos de enmarcamiento capaces de responder al origen relacional de la injusticia y superar el carácter eminentemente político-estatal-transnacional del criterio de “todos los sujetos”. El “principio de todos los invisibilizados” propuesto sostiene que *cada persona sometida a una relación social de exclusión y desigualdad debe recibir igual consideración en tanto agente capaz de develar dicha relación como un problema de justicia social y, por lo tanto, susceptible de ser transformada*. Retomando los conceptos de exclusión y desigualdad definidos en el primer capítulo del documento, esto significa que toda persona sometida a una relación de explotación (no acceso instituyente), o que se encuentre ubicada en una posición de desventaja (desigualdad de posiciones) debe ser considerada sujeto de justicia y, por lo tanto, capaz de designar dicha situación como objeto de transformación social. Se habla de “invisibilizados”, en tanto a las personas puestas en situaciones de exclusión y desigualdad se les niega su voz propia, son los “sin voz” que no aparecen, pero que quieren hacerse escuchar (Rancière, 2010). Es decir, que quieren irrumpir en tanto portadores de conocimiento válido, superando la injusticia cognitiva y profundizando la democracia epistémica por medio de la transformación de las relaciones de poder vigentes entre saberes y del aprovechamiento del conocimiento como factor de emancipación y transformación de las relaciones sociales (Aguiló, 2009).

En este sentido, el principio de “todos los invisibilizados” además de aceptar las fortalezas y superar los límites de la propuesta de Fraser (2008), recoge los aportes de la ecología de saberes en términos de su defensa de la garantía de pleno desarrollo de los

saberes, del establecimiento de un diálogo horizontal entre los mismos y de la reapropiación y recontextualización de los saberes dominantes como camino adecuado no sólo para configurar condiciones de justicia cognitiva, sino para maximizar el potencial de la crítica social para designar como injustas las relaciones sociales excluyentes y desiguales y visualizar nuevos caminos de cambio y transformación para la sociedad. Es decir, el principio de “todos los invisibilizados” desdobra las virtudes de las *epistemologías de lo injusto* como proceso de búsqueda de conocimientos y criterios de validez de conocimiento que permitan dinamizar la crítica social a través del diálogo horizontal de saberes con todos los sujetos sometidos a relaciones excluyentes y desiguales.

Bajo esta óptica, los problemas de la justicia en materia de distribución, reconocimiento y representación sólo podrán resolverse integralmente si se acepta que la producción misma de las teorías de la justicia debe realizarse bajo condiciones de *justicia* soportadas por el diálogo de saberes con todas aquellas personas sometidas a relaciones de exclusión y desigualdad. Esto significa, en otras palabras, que la incorporación de criterios de justicia cognitiva en la configuración misma de las teorías de la justicia posibilita superar verdaderamente las injusticias tradicionalmente enunciadas por la crítica social, y aceptar que el conocimiento de las personas sometidas a relaciones excluyentes y desiguales no es “periférico” o “inferior” y que debe ser incluido en los procesos de definición de la justicia en igualdad de condiciones y no como simples referentes “precientíficos” que tienen que ser reelaborados y refinados por la acción de los intelectuales y científicos. En este sentido:

“La exigencia de reconocimiento del otro subordinado va mucho más allá de lo que supone Honneth, no se reduce a que sea aceptado como un miembro único e igual en derechos dentro de una determinada sociedad; implica además que sus formas de conocimiento, sus experiencias de vida y su cultura tengan las garantías para su pleno desarrollo y para establecer un diálogo horizontal (...) con las ciencias sociales y con la razón científica que permita la transformación mutua. En consecuencia, que no sean relegados a un plano secundario, a un lugar subalterno y “precientífico” (Múnera, 2009: 27).

La justicia cognitiva y el “criterio de todos los invisibilizados” trascienden, entonces, el problema del reconocimiento en tanto se acepta que las personas sometidas a relaciones

de exclusión y desigualdad no se asumen como “una simple referencia topológica o valorativa para el científico crítico, sino [como] una subjetividad plena que le formula sus propias preguntas a la ciencia y frente a las cuales ésta debe estar abierta a cambiar incluso sus criterios de falseabilidad y rigurosidad” (Múnera, 2009: 28). Con el diálogo de saberes se abre entonces, el espacio para la transformación mutua, incluso de aquel que, bajo las premisas básicas de la teoría eurocéntrica del reconocimiento, asume el papel (en el marco de una estructura jerárquica del saber) de “reconocer”.

En este sentido, este criterio, además de superar los límites epistemológicos, políticos y normativos de la ciencia moderna, acepta el desafío lanzado por Rancière (2010) en cuanto a la necesidad de comprender que la crítica emancipadora es la crítica basada en la presunción que todas las personas pueden desarrollar pensamiento crítico; es decir, de una crítica que toma como axiomática la igualdad de capacidad crítica por parte de las personas<sup>14</sup>. Adicionalmente, responde a las preocupaciones de *la sociología de la crítica* en cuanto a su interés por reconocer la capacidad reflexiva de los sujetos y su consecuente posibilidad de “desnaturalizar” las relaciones de exclusión y desigualdad a las que son sometidos, y de proponer un proyecto meta-crítico que permita el diálogo entre los saberes reflexivos de las personas y el saber científico de los expertos a fin de construir nuevos horizontes de justicia social (Boltanski, 2009)<sup>15</sup>. Así las cosas:

---

<sup>14</sup> “La crítica es una investigación de las condiciones de posibilidad (...) Ahora bien, la condición de posibilidad de cualquier política emancipadora es la presunción de igualdad de la inteligencia. Más exactamente, es la presunción de una capacidad que es la capacidad de cualquiera o la capacidad de aquellos que no tienen una capacidad específica. Una práctica emancipadora es la puesta en marcha de una capacidad basada en la presunción de que todo el mundo puede desarrollar la misma capacidad” (Rancière, 2010: 88-89).

<sup>15</sup> “Los seres humanos (...) no se contentan con actuar o reaccionar frente a las acciones de los demás. Ellos analizan sus propias acciones y las de los demás y lanzan juicios, frecuentemente relativos a cuestiones de lo bueno y lo malo, es decir, juicios morales (...) Los juicios morales formulados por los actores en el curso de sus actividades cotidianas toman generalmente la forma de crítica. La actividad moral es ante todo una actividad crítica (...) Las teorías críticas se alimentan de estas críticas ordinarias, incluso si ellas las elaboran de forma diferente, las reformulan y vuelven sobre éstas. Esto se debe a que tales críticas ordinarias tienen por objetivo volver la realidad inaceptable y, en tal medida, comprometer a las personas involucradas en el cambio de dicha realidad. La idea de una teoría crítica que no esté anclada en la experiencia de un colectivo y que sea puramente autorreferencial (o personal) es inconsistente” (Boltanski, 2009: 21).

“No hay espacio para las vanguardias ni para los “intelectuales orgánicos” en el seno de las fuerzas del progreso, en el sentido gramsciano. El intelectual es y no puede ser más que un militante comprometido, una singularidad entre otras, embarcado en un proyecto de co-investigación tendiente a crear multitud. Él no se ubica, entonces, en “primera línea” para determinar los movimientos de la historia, ni en “los bordes” para criticarlos, sino al interior de las luchas (...) El intelectual tiene por tarea no solamente denunciar el error y desenmascarar las ilusiones, o encarnar los mecanismos de nuevas prácticas de saber, sino también, comprometido con otros en un proceso de co-investigación, producir una nueva verdad” (Hardt y Negri, 2012: 166).

En comparación con el “principio de todos los sujetos”, el problema no se centra en identificar estructuras de gobierno que, al someter a diversos grupos sociales, justifiquen la participación de estas personas en el enmarcamiento de la justicia. La cuestión reside más bien en aceptar la capacidad crítica de la que disponen todas las personas para problematizar en términos de justicia las relaciones de exclusión y desigualdad que padecen. Nuevamente: la sociedad es tan injusta como la crítica social lo defina. Si se le confiere a cada persona una igual capacidad para designar como injusta una relación social; es decir, para demostrar que una relación excluyente o desigual es estructurada por una relación que hace sistema, se maximiza el potencial de la sociedad para visualizar horizontes otros de emancipación, liberación y transformación y se recoge la virtud de la propuesta elaborada por Fraser (2008) en términos de objetar la posición de los científicos sociales o de los expertos como los actores exclusivos de las dinámicas de enmarcamiento de la justicia.

## 2.6 Conclusión

La sociedad es tan injusta como la crítica social lo defina: ante la inevitabilidad de que la sociedad produzca y reproduzca relaciones excluyentes y desiguales *ad infinitum*, es preciso impulsar la crítica social de tal manera que se maximice la probabilidad de problematizar dichas relaciones en términos de justicia social y definir y redefinir nuevos horizontes de transformación social. En este sentido, el potencial transformador de la política social se verá fortalecido si los horizontes normativos de la misma (es decir, los procesos de enmarcamiento de la justicia) nacen y son dinamizados por un diálogo de saberes que convoque a “todos los invisibilizados” en un contexto en que se tome como

axiomática la igualdad de capacidad crítica de las personas. Esto significa el despliegue de las epistemologías de lo injusto en tanto proceso de búsqueda de conocimientos y criterios de validez de conocimiento que permitan dinamizar la crítica social a través del diálogo horizontal de saberes con todos los sujetos sometidos a relaciones excluyentes y desiguales. Pero también, implica la aceptación de las epistemologías de lo injusto como un elemento fundamental para determinar cuáles son las relaciones estructurantes que deben ser transformadas en tanto producen relaciones injustas de exclusión y desigualdad, incluyendo en este debate las relaciones estructurantes que se producen en el terreno mismo de la ciencia.

Avanzar en este camino supone evidenciar los límites epistemológicos, políticos y normativos de la ciencia moderna, en tanto saber convencional e interesado que se ha impuesto ideológica y políticamente provocando lógicas de epistemicidio, evolucionismo, chauvinismo científico y empobrecimiento de la crítica social. Además, implica cuestionar la posición de superioridad del científico en los procesos de enmarcamiento de la justicia afirmando que los conocimientos y experiencias de las personas sometidas a relaciones excluyentes y desiguales no son “periféricos” ni “precientíficos” y que dichos saberes no deben ser aceptados como simples referentes que deben ser reconocidos, sino como medios que permiten, bajo condiciones diálogo horizontal, la transformación mutua de los sujetos.

Las epistemologías de lo injusto encaran, entonces, el problema de la *meta-justicia* pues la discusión que plantean que no se circunscribe simplemente al problema del contenido de la justicia o a los medios para su satisfacción: más allá de estos debates, las epistemologías de lo injusto buscan establecer criterios normativos para asegurar que el contenido de la justicia (el *qué* de la justicia) sea definido de manera justa. En este contexto, la justicia cognitiva no puede ser concebida como una forma especial de reconocimiento. Es, al contrario, un criterio de meta-justicia que discute las condiciones mediante las cuales la emergencia, renovación, problematización o refinamiento de las teorías de la justicia se hace de manera justa. El reconocimiento, si se define como una dimensión de la justicia social, pero bajo supuestos que asumen el saber de “todos los invisibilizados” como “precientífico” o “periférico”, termina siendo limitado y reproductor de lógicas coloniales basadas en una supuesta preponderancia del científico como

productor exclusivo del “lado intelectual” del proceso histórico de emancipación (Múnera, 2009).

En este sentido, la aceptación del diálogo de saberes implica la problematización de la noción misma de reconocimiento, así como las de distribución y representación, cuando se asume que dichas dimensiones de la justicia social adquieren un nuevo contenido cuando se incluye a todos los “sin voz”, bajo criterios de justicia cognitiva, en los procesos de enmarcamiento de la justicia. Este nuevo contenido significa el fortalecimiento de la crítica social debido a la posibilidad que se genera de visualizar alternativas *otras* de emancipación, liberación y transformación social. Y, además, implica la apertura de posibilidad para que se consoliden las circunstancias que facilitan la transformación mutua de aquellos que acuden en igualdad de condiciones a los procesos de enmarcamiento de la justicia.

Sin embargo, surgen varias preguntas: ¿Bajo qué circunstancias la crítica social de todos los invisibilizados se despliega más ampliamente para definir horizontes de transformación justa de la sociedad? ¿En qué contextos sociales operan de mejor manera las epistemologías de lo injusto? Como se sostendrá en el siguiente apartado del documento, las epistemologías de lo injusto encuentran su máximo despliegue en la práctica de las luchas y movimientos sociales. En efecto, de manera adicional a lo que se ha planteado en el primer capítulo del documento, relativo a la importancia que asumen las luchas y movimientos sociales como procesos políticos que permiten superar las dimensiones estructurantes de las relaciones sociales mediante la puesta en marcha de distintos principios de acción, dichas luchas y movimientos sirven también para develar como injusto dicho componente estructurante y “enmarcar” las relaciones sociales bajo criterios interpretativos críticos y alternativos que justifiquen la acción transformadora.

Es por esto que se acepta que el contenido y significado de categorías como “justicia”, “igualdad” o “inclusión” se configura y reconfigura al interior de los procesos políticos y sociales desencadenados por las luchas y movimientos sociales. Es así como las transformaciones sociales impulsadas por las luchas y movimientos sociales cobijan no

únicamente los cambios referidos a las singularidades que allí se producen, o las instituciones que allí emergen: abrigan también los cambios que operan en la cultura política sociedad en términos de las concepciones de lo justo y lo injusto que en este contexto se producen.

La importancia que se le otorga a las luchas y movimientos sociales como procesos transformadores de los componentes estructurantes de las relaciones sociales y como medios para desplegar las epistemologías de lo injusto bajo criterio de “todos los invisibilizados”, hace necesario profundizar en la comprensión de tales luchas y movimientos en el marco de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad que se ha expuesto hasta el momento. Esto para examinar con mayor detenimiento el vínculo que se establece entre dichos procesos y las posibilidades de transformación social en el campo de *la política social* y *lo político social*. Ese será el objetivo del siguiente capítulo del documento. En él se indicará cómo las luchas y movimientos sociales operan como agentes de transformación y signos de injusticia del sistema, cómo deben ser comprendidas tales luchas y movimientos en un contexto de dominación multicentrada, cuál es el tipo de relaciones que establecen con el Estado y cómo llegan a afectar el proceso de las políticas públicas en sus dimensiones conceptuales, sustantivas y operacionales.

### **3.Las luchas y movimientos sociales en el marco de una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad: dimensiones y herramientas para su análisis**

En el capítulo primero de la tesis se destacó la centralidad de las luchas y movimientos sociales para transformar las relaciones excluyentes y desiguales en sus componentes estructurantes, participativos y posicionales. Al respecto, se han señalado ocho principios de acción que, nacidos de la práctica misma de las luchas y movimientos, y sin aspirar a convertirse en caminos obligatorios para alterar el componente estructurante de las relaciones sociales han mostrado ser eficaces para resolver las disputas entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad a favor de las primeras. Dichos principios de acción son: 1. La acción multidimensional, 2. La acción multiescalar, 3. La acción articulada, 4. Los repertorios de acción transgresivos, 5. La democratización de las organizaciones, 6. La ecología de saberes, 7. La ambivalencia frente al Estado, y 8. La conexión de micro y macro alternativas. También se ha señalado la importancia de las luchas y movimientos sociales como procesos políticos que develan el carácter injusto de ciertas relaciones estructurantes y que resignifican los conceptos de justicia social, inclusión e igualdad, provocando cambios en la cultura política de la sociedad.

El objetivo de este capítulo consistirá en profundizar estas ideas generales y en desarrollar herramientas teóricas que permitan comprender cómo las luchas y movimientos sociales pueden impulsar procesos de transformación en el campo de *lo político social* y de *la política social*. Inicialmente, en la primera parte del capítulo, se expondrá por qué los movimientos y luchas sociales adquieren un papel protagónico como procesos que impulsan transformaciones en las relaciones sociales de exclusión y desigualdad, y que dinamizan y despliegan las epistemologías de lo injusto. En este

caso, se profundizarán las afirmaciones presentadas en los capítulos primero y segundo de la tesis apelando no únicamente a la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad que se ha propuesto, sino a los aportes que se han realizado desde las teorías mismas de la acción colectiva y los movimientos sociales.

En un segundo momento, se analizará el contexto que hace que los ocho principios de acción anteriormente mencionados, sean pertinentes y adquieran pleno sentido en el marco de una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad. Se insistirá en que debido a que no existe una relación social estructurante que sea determinante, no es posible definir tampoco un sujeto social privilegiado en términos de sus potencialidades de emancipación, ni una forma superior de acción colectiva transformadora. A lo sumo, podrá afirmarse que, apelando a la experiencia de las luchas y movimientos sociales, es más probable que aquellas que integran en su acción los principios mencionados, logren balancear la correlación de fuerzas a su favor.

Esta aproximación permitirá, en los apartados tercero y cuarto del capítulo, establecer la importancia de las “comunidades en movimiento” y de los movimientos sociales como acciones colectivas portadoras de proyectos de transformación simbióticos, contrahegemónicos y rupturistas en América Latina. Las “modernizaciones alternativas” y el reconocimiento de las lógicas postcapitalistas, postliberales y postestatistas que emergen en el marco de dichas acciones colectivas, serán prueba de ello. En la discusión propuesta se resaltará, además, la relación de ambivalencia que se establece entre el Estado y las diversas formas de acción colectiva, y se indicará por qué la mayor posibilidad de incidencia de la acción colectiva sobre las políticas públicas depende de la construcción de redes sociales sustentadas en organizaciones democráticas, críticas, conflictivas y transgresivas. Todo esto en un contexto en que es importante de establecer lazos de conexión entre procesos micro y macro de transformación.

Bajo estas coordenadas, los tres primeros apartados del capítulo centrarán su atención en la relación que se establece entre las luchas y movimientos sociales, *lo político social* y la transformación social. Es decir, establecerán la manera como puede ser comprendido el vínculo entre dichas acciones colectivas y la transformación de las relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad. Por su parte, el apartado cuarto se concentrará en analizar el vínculo entre los movimientos sociales y el cambio

en *la política social*, o sea, visualizará el potencial transformador de las luchas y movimientos sociales en el terreno más restringido de las políticas públicas.

El argumento central del capítulo es que las lógicas de transformación social impulsadas por las luchas y movimientos sociales en los componentes participativos, posicionales y estructurantes de las relaciones deben ser comprendidas y contextualizadas según la disputa en la que dichos movimientos hacen presencia. Así, la transformación social puede ser analizada a partir de la multiplicidad de relaciones excluyentes y desiguales que se producen en el mundo contemporáneo, y desde la pluralidad de acciones colectivas impulsadas por las “fuerzas de demanda” de inclusión e igualdad.

En este contexto, la transformación social se relacionará *i)* con las singularidades que se producen en el marco de las luchas que emprenden los movimientos sociales bajo condicionantes conflictuales y estructurantes específicas, *ii)* con las transformaciones en la cultura política de la sociedad, referidas a la designación de nuevas relaciones sociales como injustas y *iii)* con los cambios observados en las instituciones y las políticas públicas en el marco de disputas que emergen entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad. La conjugación de estos tres elementos permitirá definir cómo dichas transformaciones logran neutralizar o suprimir los mecanismos de reproducción de la exclusión y la desigualdad, y si han dado origen a procesos rupturistas, contrahegemónicos o simbióticos de transformación social.

Finalmente, se insistirá en que la crítica social se renueva no únicamente mediante la mejor comprensión de la manera como se producen y reproducen las relaciones excluyentes y desiguales injustas, sino también, a través del debate sobre las formas de lucha, emancipación y liberación que dicha crítica social prescribe, pues en muchas ocasiones, las fórmulas de acción y transformación previstas por las teorías críticas eurocéntricas resultan ideológicas y coloniales.

### **3.1 Las luchas y movimientos sociales como agentes de transformación y signos de las injusticias sociales**

¿Qué explica el protagonismo de las luchas y movimientos sociales en la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad? Como se ha sugerido anteriormente, existen dos

razones por las cuales es posible afirmar dicha centralidad: en primer lugar, son las luchas y movimientos sociales los procesos políticos que, bajo circunstancias históricas específicas, han logrado transformar las relaciones sociales excluyentes y desiguales; segundo, es en el contexto de las luchas y movimientos sociales en que adquieren mayor dinamismo y despliegue las epistemologías de lo injusto. En otras palabras, de manera simultánea, las luchas y movimientos sociales actúan como agentes de transformación y como “signos” de injusticia, es decir, como indicios o señales que develan la injusticia de ciertas relaciones estructurantes. Estas afirmaciones pueden derivarse de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad que se ha propuesto a lo largo de la tesis, pero también, como se mostrará a continuación, de las teorías mismas de la acción colectiva y los movimientos sociales.

Con respecto al protagonismo de las luchas y movimientos sociales en la transformación de las relaciones sociales, Fournier, Questiaux y Delarue (1989) indican el papel fundamental de las luchas sociales en la transformación de las relaciones sobre las que históricamente se ha definido y reconfigurado la denominada “cuestión social”, a propósito de las disputas por el trabajo digno, la protección social y la calidad de vida. Igualmente, Tilly (2000) concede a las luchas y movimientos sociales un lugar central en la política contra la desigualdad persistente. Según dicho autor, históricamente se ha demostrado que son las situaciones de rebelión, grandes movilizaciones, crisis políticas provocadas por la emergencia de movimientos sociales y periodos de luchas sostenidas y abiertas, las que han transformado las relaciones de desigualdad persistente:

“La mayor parte de la desigualdad categorial se mantiene vigente sin una lucha sostenida y abierta (...) ¿Cuándo una lucha y/o la acción gubernamental cambian –y hasta reducen– los patrones de desigualdad prevaecientes? Cuando los miembros de las categorías subordinadas no sólo se movilizan de manera generalizada sino que alcanzan un poder real, se producen rápidamente modificaciones sustanciales de la desigualdad” (Tilly, 2000: 236).

Therborn (2015) insiste igualmente en que han sido los grandes conflictos históricos entre fuerzas de demanda y fuerzas de oferta de inclusión e igualdad, los que han provocado la transformación de las relaciones sociales a través de revoluciones violentas, guerras a gran escala y crisis económicas profundas (como las revoluciones francesa, norteamericana, rusa, china y cubana; las dos grandes guerras del mundo industrial y la crisis económica mundial de 1929), o mediante procesos políticos

contenciosos (entre los años 1940-2000 con el fortalecimiento del movimiento obrero, el advenimiento de los movimientos de mayo de 1968, las luchas de las mujeres y los afrodescendientes por sus derechos civiles, los levantamientos contra la colonización en los países del sur, y recientemente en América Latina, con los movimientos sociales surgidos y consolidados en el marco del neoliberalismo y la emergencia posterior de gobiernos alternativos). Siguiendo a dicho autor, más allá de cierto tipo de condiciones políticas o económicas que favorezcan la transformación social, han sido las luchas sociales y el campo conflictual abierto entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad, las que históricamente se han constituido en el catalizador fundamental de los ajustes en la estructura relacional de la sociedad:

“Los contextos políticos y económicos de los momentos igualitarios fueron auspiciosos, pero no constituyeron los factores decisivos. Lo decisivo fueron los pueblos y sus luchas sociales (...) La deconstrucción de las desigualdades dependerá en última instancia de la potencia y las aptitudes que demuestran las fuerzas de igualdad. ¿Quiénes integran estas fuerzas? (...) no basta con observar las fuerzas de la demanda y la resistencia para comprender el cambio social conflictivo. También hay fuerzas de oferta del cambio, es decir, las fuerzas de las clases dirigentes establecidas que por algún motivo están dispuestas a ofrecer el cambio desde arriba” (Therborn, 2015: 155).

Lo interesante es que las luchas y movimientos sociales no son únicamente esenciales para producir transformación en las relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad, sino que su potencial de transformación depende, paralelamente, de la capacidad de dichas luchas y movimientos para designar una situación social como injusta y convertirla en objeto de transformación. Nancy Fraser subraya esta dimensión de las luchas sociales señalando cómo se reconfiguran las teorías de la justicia en el contexto de situaciones conflictuales que terminan produciendo “discursos anormales” de justicia; es decir, discursos de justicia que desbordan los contenidos del modelo “normal” de justicia predominante:

“(...) las dimensiones de la justicia se han desplegado históricamente a través del conflicto social. Desde esta perspectiva, los movimientos sociales despliegan nuevas dimensiones de la justicia cuando consiguen establecer como plausibles reivindicaciones que trasgreden la gramática establecida de la justicia normal, que, vista retrospectivamente, mostrará haber ocultado la marginación padecida por sus miembros. Pero, justo antes de que una nueva manera de entender el “qué” [de la justicia] sea comprensible para muchos, la irrupción de reivindicaciones transgresoras desencadena el discurso anormal. En estos momentos no

queda claro si está haciendo eclosión una nueva dimensión de la justicia” (Fraser, 2008: 117).

Tal y como se ha sostenido en el capítulo segundo de la tesis, el determinar si ha surgido o no una nueva dimensión de la justicia depende de la capacidad de la crítica social para demostrar que la exclusión y desigualdad padecida por quienes hacen parte de los procesos de lucha, se encuentra determinada por una relación estructurante que se extiende en diversos campos de interacción. Tilly (2000) reconoce este desafío en términos de la necesidad que poseen los movimientos sociales de construir identidades mediadas por desigualdades categoriales:

“Los movimientos sociales crean o activan categorías pareadas y desiguales, con una peculiaridad importante: hacen deliberado hincapié en el tratamiento injusto de personas ubicadas en el lado más débil de la línea categorial y/o en el comportamiento impropio de quienes están en el lado más fuerte (...) los movimientos sociales desafían la explotación, el acaparamiento de oportunidades, la emulación y la adaptación que se produce en el otro lado de la línea categorial y amenazan con una drástica acción colectiva emprendida por miembros de su propio electorado (...) Los movimientos sociales, entonces, se centran en la construcción de identidades categoriales. En general, las identidades son experiencias compartidas de relaciones sociales distintivas y las representaciones de éstas” (Tilly, 2000: 226).

De este modo, en el terreno de las teorías de la acción colectiva y los movimientos sociales, se ha insistido en que los movimientos sociales “enmarcan” la realidad en marcos interpretativos alternativos a los predominantes. La lucha por la manera como se comprende el mundo es un elemento central de los movimientos sociales. Por lo tanto, la identidad, la solidaridad, la memoria colectiva, el significado que se le otorga a las acciones y la interpretación de la realidad son aspectos constitutivos de su actividad. Al respecto, Rivas (1998) define los marcos de los movimientos sociales como estructuras de expectativas contestatarias. Dichas estructuras definen aspectos relativos a la justicia (luchas por la igualdad), la agencia (posibilidad de cambio desde el movimiento) y la identidad (definición de “nosotros” y “ellos”) que justifican, legitiman, motivan y brindan unidad a la acción colectiva. En este contexto, los actores son considerados como sujetos capaces de reflexionar sobre su propia experiencia y sobre la manera de intervenir en ella: “los movimientos son agentes productores de significado y como tales están comprometidos en la “política de la significación”, es decir, en la construcción del sentido en competencia con otros actores sociales” (Rivas, 1998: 194).

Estos marcos de sentido median entre las oportunidades políticas, la organización y los repertorios de acción de los movimientos sociales. Y son construidos por medio de procesos de enmarcamiento que reúnen esfuerzos estratégicos conscientes realizados por grupos de personas para construir interpretaciones compartidas del mundo y de sí mismos, con el fin de legitimar y motivar la acción colectiva. Esta postura es compartida por la teoría de Alberto Melucci, quien define los movimientos sociales como “sistemas de acción que operan en un campo sistémico de posibilidades y límites” (Melucci, 1999: 37); es decir, como una pluralidad de formas de solidaridad, organización y movilización atravesadas por ideologías, significados y formas de comunicación que operan en el marco de un sistema de oportunidades y restricciones configuradas por otros actores sociales y por los dispositivos sistémicos de coerción y control. La centralidad otorgada a la intencionalidad y organización de las acciones colectivas es clave en la perspectiva desarrollada por Melucci, pues las posibilidades y los límites que se ciernen sobre la acción solo se activan e identifican a través de la acción misma:

“Los movimientos son construcciones sociales. Más que una consecuencia de crisis o disfunciones, más que una expresión de creencias, la acción colectiva es “construida” gracias a una inversión organizativa (...) Aquí la “organización” no es una característica empírica, sino un nivel analítico. Mantener organizados a los individuos y movilizar recursos para la acción significa distribuir valores, potencialidades y decisiones en un campo que está delimitado: las posibilidades y fronteras establecidas por las relaciones sociales condicionan la acción, pero ni los recursos ni las construcciones pueden ser activados al margen de la acción en sí” (Melucci, 1999: 37).

La organización de los movimientos sociales tiene, por lo tanto, un vínculo estrecho con el conjunto de orientaciones y significados que se negocian y se renegocian en el marco de las luchas sociales, y que constituyen el origen del comportamiento común. Dichas orientaciones y significados son de tres tipos: las relativas a los fines, a los medios y al entorno:

“Los actores colectivos “producen” entonces la acción colectiva porque son capaces de definirse a sí mismos y al campo de su acción (...) los individuos crean un “nosotros” colectivo (más o menos estable e integrado de acuerdo con el tipo de acción), compartiendo y laboriosamente ajustando por lo menos tres clases de orientaciones: aquellas relacionadas con los fines de la acción (el sentido que tiene la acción para el actor); aquellas vinculadas con los medios (las posibilidades y límites de la acción) y, finalmente, aquellas referidas a las relaciones con el ambiente (el campo en el que tiene lugar la

acción). Así, el sistema de acción multipolar se organiza a lo largo de tres ejes (fines, medios, ambiente), a los cuales se puede ver como un conjunto de vectores interdependientes en estado de mutua tensión” (Melucci, 1999: 43).

Es este el origen de la identidad colectiva; es decir, del proceso de construcción y negociación del significado y el sentido que los sujetos ofrecen a la acción conjunta. Dicho significado atiende a las injusticias contra las que se lucha y al cálculo de los intercambios en la arena política. Desde esta óptica, la identidad de los movimientos sociales tendrá un vínculo profundo con las relaciones estructurantes que designan como injustas y con las construcciones críticas que producen. En consonancia con lo establecido en el segundo capítulo la tesis, la definición de nuevos significados y sentidos emancipatorios para las luchas y movimientos sociales pasará por la eliminación de la presunción de incapacidad de crítica de “todos los invisibilizados” y por la comprensión de las situaciones de lucha como escenarios de dinamismo y despliegue de la crítica social<sup>16</sup>.

Así, el problema del enmarcamiento o el significado de la acción colectiva es reinterpretado más allá de las visiones instrumentales que valoran los marcos de sentido únicamente en términos del tamaño de la movilización producida<sup>17</sup>. En efecto, la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad defiende, además, la importancia de las epistemologías de lo injusto en la producción de significados, sentidos e interpretaciones del mundo que motivan las luchas y los movimientos sociales. Así, “la política de la significación” será comprendida como un campo en disputa, mediado

---

<sup>16</sup> Este aspecto es subrayado por Jacques Rancière cuando señala la importancia de la crítica social para los movimientos sociales: “Necesitamos romper con la idea de que el pensamiento crítico es un proceso de revelación de los mecanismos sociales que ofrecen a los movimientos sociales la explicación de la estructura social y del movimiento histórico. El pensamiento crítico debería de tener como punto de comienzo una forma específica de “realidad”: la realidad de las formas de lucha que se oponen a la ley de la dominación” (Rancière, 2010: 88).

<sup>17</sup> Por ejemplo, para Rivas (1998) el marco de sentido ideal es aquel que sea más exitoso; es decir, aquel que demuestre una fuerza movilizadora máxima. Aunque es claro que la fuerza movilizadora de un marco no implica el éxito del movimiento social, un marco podría ser exitoso si: i) desarrolla e interconecta adecuadamente las estrategias de enmarcamiento, ii) el número de problemas cubierto es amplio y no contradictorio, iii) se plantea un número reducido de objetivos, y iv) si plantea el uso de tácticas disruptivas. De esta forma el autor presenta una visión instrumental de los marcos de sentido en tanto los valora desde el punto de vista de su fuerza movilizadora.

por relaciones de poder y con posibilidades de epistemicidio y diálogo de saberes, al interior del movimiento social mismo.

El dinamismo de la crítica social, asociado con los procesos de enmarcamiento y otorgamiento de significado a las luchas y los movimientos sociales, se vincula así con el horizonte de la transformación de las relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad. Los escenarios de disputa entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad constituyen el espacio en donde los conceptos “vacíos” o “formales” de igualdad, inclusión y justicia social adquieren contenido y significado, pues es gracias a las luchas sociales que la igualdad y la inclusión han pasado de ser un categoría restringida a la formalidad jurídica y han asumido una materialidad relacionada con el fin de la explotación, el racismo, la dependencia internacional, el patriarcalismo, el epistemicidio, la segregación y la invalidez. El “qué” de la justicia, tanto como el *contenido del “qué”* se dinamizan en los múltiples espacios de disputa y de lucha en que hacen presencia los movimientos sociales.

Queda claro que los procesos de transformación de las relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad son acompañados por dinámicas de innovación en la cultura política, vinculadas con la emergencia de nuevas dimensiones y teorías de la justicia social. Las luchas y movimientos sociales “construyen” la injusticia y “visibilizan” relaciones estructurantes que determinan los componentes participativos y posicionales de las relaciones sociales.

Surge, entonces, una pregunta: ¿Cómo analizar las luchas y movimientos sociales en un contexto en el que los espacios de disputa entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad se multiplican y en donde no existe una relación estructurante que determine todas las demás? Se argumentará que, en un contexto de relaciones estructurantes multicentradas, no es posible definir un sujeto social privilegiado en términos de sus potencialidades de emancipación, ni una forma superior de acción colectiva transformadora. Es en este punto en que los principios de acción multidimensional, multiescalar, articulada y capaz de establecer conexiones entre micro y macro alternativas, adquieren pleno alcance y pertinencia, pues estos

principios resultan de suma importancia para resolver las disputas entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad a favor de las primeras.

### **3.2 Elementos teóricos para analizar las acciones colectivas en un contexto de relaciones estructurantes multicentradas**

La complejidad y contingencia propias del mundo contemporáneo no deben servir de argumento para negar la persistencia de relaciones sociales estructurantes. El carácter abierto, dinámico y contradictorio de la sociedad compleja no puede impedir que se descifren los nuevos códigos y dinámicas de la dominación y la hegemonía, pues ello llevaría a la incompreensión absoluta no únicamente de las relaciones de poder, sino de las respuestas antagónicas que pueden ofrecer los grupos sociales que padecen las relaciones excluyentes y desiguales. Una teoría atenta a visualizar la pluralidad de relaciones estructurantes es fundamental si se quiere evitar el indeterminismo o la contingencia absoluta.

Las sociedades complejas tienen soporte en diversos tipos de relaciones de poder y poseen rasgos conflictivos. Dichas relaciones de poder no se despliegan desde una relación determinante y central que defina el conjunto de relaciones excluyentes y desiguales. En el marco de las sociedades complejas, el rasgo fundamental de la injusticia social es su carácter "multicentrado", asociado a la inexistencia de una relación social estructurante que prefigure todas las demás.

“La descentralización de los lugares de poder y del conflicto hace cada vez más difícil caracterizar procesos y actores “centrales”. Pero ¿significa esto que es preciso renunciar a caracterizar toda lógica dominante? ¿Implica que en la complejidad todo deviene igual a todo? (...) Una lógica de dominación no está en contradicción con la idea de la complejidad como característica distintiva de los sistemas contemporáneos. Estos tienen una lógica dominante, pero su lugar cambia continuamente. Las áreas y los niveles de ese sistema que aseguran su mantenimiento, pueden variar, al igual que los lugares del conflicto. El poder no radica en determinadas estructuras ni es definitiva su encarnación en determinados actores y relaciones sociales. No obstante, ello no implica que todas las formas de descontento sean equivalentes ni que toda forma de agitación social exprese conflictos de carácter sistémico. Existen conflictos que afectan al sistema en su propia lógica y, aunque se circunscriban en un área determinada, hacen surgir los dilemas

fundamentales asociados a la complejidad y las formas de poder que ésta produce, convirtiéndolas en visibles para el conjunto de la sociedad” (Melucci, 1999: 117).

Entonces, ¿qué tipo de relaciones estructurantes emergen en el contexto de la sociedad contemporánea? Como se ha anotado en el primer capítulo del documento, es necesario comprender que las dimensiones participativas y posicionales de las relaciones sociales pueden verse afectadas por relaciones estructurantes nacidas de distintos campos de interacción: *i)* el campo doméstico, *ii)* el campo de la producción, *iii)* el campo de la comunidad, *iv)* el campo mundial, *v)* el campo epistemológico; *vi)* el campo geográfico y *vii)* el campo de la discapacidad. Cada uno de ellos susceptible de dar origen a relaciones estructurantes específicas: *i)* patriarcado, *ii)* explotación, *iii)* racismo, *iv)* dependencia, *v)* epistemicidio, *vi)* segregación y *vii)* invalidez. Como se dijo, ninguna de dichas relaciones sobresale sobre las demás: todas son primarias y cooriginales cuando se evalúa su importancia en la constitución de las singularidades emergentes en el mundo contemporáneo.

En este contexto, las luchas y movimientos sociales representan un espejo del sistema en su conjunto, pues en el marco de una sociedad altamente compleja los conflictos alrededor de la clase, la ciudadanía y los códigos dominantes relativos al género, la pertenencia étnica y la ciencia se yuxtaponen, tal y como las estructuras económicas, políticas y culturales se integran de manera creciente. En este contexto es difícil encontrar una línea de disputa estructural predominante en *todas* las relaciones sociales. Es decir, no es fácilmente identificable una disputa entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad que determine todas las demás, y cuya importancia relativa frente a las demás disputas sea mayor.

En consecuencia, no existen disputas, actores o luchas de “primera” o “segunda” categoría: tal y como se afirmó en el segundo capítulo de la tesis, en el mundo contemporáneo es posible visualizar diversos caminos emancipación, liberación y transformación:

“La emancipación es tan relacional como el poder contra el cual se levanta. No hay emancipación en sí, hay relaciones emancipadoras; relaciones que crean un número creciente de relaciones cada vez más iguales. Las relaciones emancipadoras se desarrollan, por tanto, en el interior de las relaciones de poder, no como resultado

automático de cualquier contradicción esencial, sino como resultados creados y creativos de contradicciones creadoras y creativas” (Santos, 2000: 306).

Queda desechada, entonces, la preocupación de Della Porta y Diani (2011) por encontrar líneas de fractura que den origen a conflictos estructurales que a su vez activen movimientos sociales con pretensiones de transformación igualmente estructural. Y se reitera, además, que tampoco existe un sujeto social privilegiado en términos de sus potencialidades de emancipación y liberación. En efecto, si se asumiera la relación estructurante de la explotación como determinante de todas las demás relaciones sociales, la disputa fundamental para transformar las relaciones excluyentes y desiguales sería aquella que se orienta al cambio en tal relación. Las disputas orientadas a la transformación de otras relaciones estructurantes serían catalogadas como subsidiarias o secundarias con respecto a aquella lucha fundamental. Y por esta vía se teorizaría sobre jerarquías en cuanto a los actores sociales “verdaderamente” revolucionarios, las condiciones sociales necesarias, los espacios geográficos privilegiados, el tipo de organización del movimiento adecuado y las demandas sociales importantes.

Es decir, se podría caer nuevamente en el error histórico de catalogar como agentes transformadores únicamente a *i)* los movimientos obreros *ii)* surgidos de los procesos de extensión de la relación salarial *iii)* en el marco de las economías centrales *iv)* organizados bajo esquemas jerárquicos o de vanguardia *v)* que exigen cambios profundos en el espacio de la producción económica y la captura del Estado como medio esencial para avanzar en la transformación social. Toda lucha alejada de alguna o varias de estas características sería, pues, “secundaria”, “reformista” o “integrada”<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> *La supuesta linealidad y el evolucionismo que deben poseer las luchas sociales han sido profundamente criticadas en América Latina. García (2009) por ejemplo, define dichas categorizaciones como dotadas de “esquematismos reaccionarios” que reproducen “leyes históricas de manual” en cuanto a la evolución de las sociedades y la configuración de los sujetos de cambio y emancipación. Así mismo, Santos (2000) considera que dicho tipo de teorizaciones conciben la sociedad como una totalidad y, como tal, proponen una alternativa total a la sociedad existente. En consecuencia, se asume como preponderante un principio único capaz de someter todas las luchas y resistencias al amparo de una teoría común, defensora de un principio único de transformación y un único agente capaz de llevarlo a cabo, en un contexto político bien definido de luchas “creíbles”.*

Emprender un camino de este tipo en el mundo contemporáneo implicará el desconocimiento de las potencialidades transformadoras y emancipatorias de los movimientos, pues partiría de una comprensión errónea de las dinámicas y reconfiguraciones de la exclusión y la desigualdad, y despreciaría como fuentes potenciales de cambio y transformación al conjunto de luchas que emergen en un entorno social constituido por relaciones estructurantes multicentradas. Se perdería, entonces, el rasgo organizativo que explica parte del carácter novedoso y emancipador de los movimientos sociales contemporáneos: el fin de toda jerarquía en la comprensión y análisis de las luchas contra la injusticia social. Es decir, la abolición de la jerarquía centro-periferia, el fin de los sujetos revolucionarios "privilegiados", la deconstrucción de las formas organizativas verticales, y el lugar privilegiado otorgado a marcos de sentido fijos y a repertorios de protesta inamovibles.

Estas afirmaciones tienen consecuencias en términos de la estrategia y organización de los movimientos sociales y de su valoración como procesos transformadores. En un mundo en el cual las relaciones de exclusión y desigualdad se definen a partir de distintas relaciones estructurantes, y en el cual la constitución de las singularidades es diversa y carente de factores comunes predominantes, los movimientos pueden desarrollar la lucha plural, desplegada por múltiples actores y extendida en diversos frentes de la realidad social. En este contexto, la transformación social puede ser valorada desde las singularidades que se producen y reconstruyen en el marco de las luchas promovidas bajo condicionantes conflictuales y relaciones estructuradas de exclusión y desigualdad específicas, desde la pluralidad de instituciones que allí surgen y desde las innovaciones que se provocan en el campo de la cultura política. No desde una pretendida estrategia única que condicione y predefina las acciones, estrategias y resultados del movimiento. Es en este sentido en que se subraya la necesidad de comprender como igualmente valiosos los procesos de transformación rupturista, contrahegemónicos y simbióticos que emergen en la práctica misma de las luchas y movimientos sociales y que, inicialmente, pueden contener el potencial requerido para neutralizar o superar los mecanismos mediante los cuales se reproducen las relaciones excluyentes y desiguales.

De esta manera, si se atiende a los aportes teóricos de los historiadores marxistas británicos y, particularmente, de E.P. Thompson en cuanto a que los sujetos y su

conciencia de dominación son fundamentalmente el resultado de las luchas que ellos mismos han emprendido, y no la consecuencia de una acción que toma forma de manera previa a las disputas que encaran, queda clara la importancia que adquieren varios de los principios de acción identificados en el primer capítulo de la tesis: la acción multidimensional, la acción multiescalar, la acción articulada y la conexión micro y macro de alternativas. Esto por cuanto la acción plural constituye un indicador (y, a su vez, una fuente) de transformación social que se ajusta a los rasgos que adquieren las relaciones sociales excluyentes y desiguales en un contexto de relaciones estructurantes multicentradas (Kaye, 1989).

Adicionalmente, bajo esta óptica surge una manera diversa de comprender al Estado, pues la multiplicidad de luchas que emergen en un contexto de relaciones estructurantes multicentradas, relativizan las afirmaciones que lo comprenden como un simple instrumento de dominación social o como una superestructura derivada de relaciones sociales determinantes cuya función se reduce a garantizar la reproducción de tales relaciones. Al respecto, la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad que se ha presentado a lo largo de la tesis, invita a una comprensión más elaborada y compleja de la condición del Estado y sus intervenciones: desde el punto de vista de las relaciones estructurantes multicentradas, el Estado es definido como una entidad multidimensional y relacional ambivalente con respecto a la pluralidad de luchas y movimientos sociales, y no como un agente homogéneo y coactivo destinado simplemente a reproducir relaciones excluyentes y desiguales en beneficio de determinados grupos sociales.

Desde la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad propuesta, el Estado puede ser concebido, simultáneamente, como una forma societal, como una forma institucional, como un escenario de acción-interacción y como un actor social. Es decir, el Estado puede ser comprendido como una estructura que define la naturaleza del juego social, como el aparato que instaura y define las reglas del juego social, como un escenario en el que se desarrolla el juego social y como un actor que participa en dicho juego (Delormé, 1991). Así, en el marco de las disputas entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad, las luchas y movimientos sociales pueden impulsar desde o por fuera del Estado, procesos orientados a cambiar la naturaleza del juego social, a cambiar las reglas de juego, a instaurar nuevos métodos de juego, o a exigir determinada posición del Estado como actor dentro del juego.

Más concretamente: en el marco de relaciones estructurantes multicentradas, los vínculos que establecen las luchas y movimientos sociales con el Estado son múltiples y ambivalentes porque bajo ciertas circunstancias históricas y frente a algunas reivindicaciones de las fuerzas de demanda de inclusión e igualdad, el Estado puede actuar, por ejemplo, como una forma societal o institucional que tiende a reproducir las relaciones excluyentes y desiguales y, simultáneamente, con respecto a otros procesos de lucha, como un escenario de acción-interacción o como un actor social que puede servir para avanzar en la neutralización o superación de los mecanismos que permiten la reproducción de tales relaciones. Un Estado que inicialmente resulta funcional a la explotación puede ser, al mismo tiempo, un espacio de disputa en el que pueden favorecerse avances en materia de igualdad de género o un actor capaz de confrontar ciertas lógicas de dependencia internacional.

El Estado, por lo tanto, no es un simple instrumento de dominación de las fuerzas de oferta de inclusión e igualdad. Es una entidad multidimensional y ambivalente que, bajo ciertas circunstancias, también habilita y favorece las acciones definidas desde las fuerzas de demanda de inclusión e igualdad en un contexto en el que todas las relaciones estructurantes son primarias y cooriginales y en el que todo proceso de lucha por la justicia social se asume como potencialmente válido y transformador. Así, las alternativas de emancipación, liberación y transformación social requieren ser comprendidas desde este conjunto amplio de interacciones; dentro del cual, la posición de exterioridad de los movimientos sociales con respecto al Estado constituye sólo una de las posibilidades (Múnera, 2012).

En resumen, en el contexto de una sociedad productora de múltiples relaciones estructuradas de exclusión y desigualdad, el potencial transformador de las acciones colectivas no puede ser definido *a priori*; todas resultan potencialmente prometedoras y dignas de análisis detallados que reconozcan las diversas dimensiones que pueden tomar los procesos emancipatorios y las múltiples relaciones que dichos procesos pueden entablar con el Estado. El carácter transformador de las luchas y movimientos sociales puede depender más de su pluralidad, que de la existencia de una estrategia configurada desde una teoría totalizante de la justicia social:

“En la ausencia de un principio único, no es posible reunir todas las resistencias y agencias bajo el amparo de una gran teoría común. Más que de una teoría común, lo que necesitamos es *una teoría de traducción* que haga mutuamente inteligibles las luchas y permita a los actores colectivos “conversar” sobre las opresiones a las que se resisten y las aspiraciones que las animan” (Santos, 2000: 28. Cursivas originales).

La teoría relacional de la exclusión y la desigualdad que aquí se presenta, busca realizar aportes en este camino, reconociendo que aunque es posible identificar ciertos *principios de acción* nacidos de la práctica histórica de las luchas y movimientos sociales, estos no deben concebirse como condiciones fijas e inamovibles para la emancipación, la liberación y la transformación social: al insistir en la necesidad de estudiar las luchas y movimientos sociales desde el punto de vista de la especificidad de las relaciones estructurantes que buscan superar y de los escenarios específicos de disputa en los que hacen presencia, dichos principios de acción se asumirán no como lineamientos obligados y dogmáticos sobre los cuales deban soportarse las acciones colectivas, sino como principios de aproximación que, al facilitar un diálogo crítico con dichas luchas sociales, permanecen abiertos para ser refinados, alimentados o cuestionados a partir de la experiencia de los movimientos estudiados.

Se hace claro el interés de las teorías relacionales de la exclusión y la desigualdad de definir una teoría de la transformación social reconociendo las complejidades, dilemas y condicionantes que enfrentan las acciones colectivas en la práctica. Al evitar toda forma de subvaloración o invisibilización de las luchas sociales, se espera demostrar que la crítica social no se renueva únicamente a través de una mejor comprensión intelectual y teórica de las relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad, sino que se dinamiza, adicionalmente, por medio de una mejor comprensión y de un diálogo abierto con las prácticas de lucha, emancipación y liberación emprendidas por los actores sociales frente a relaciones estructurantes diversas y en campos de disputa concretos. En consonancia con estas apuestas, el objetivo del siguiente apartado del documento será presentar la importancia de las comunidades en movimiento y de los movimientos sociales como portadores de proyectos de transformación simbiótica, contrahegemónica y rupturista en América Latina.

### **3.3 Acciones colectivas en América Latina: ¿comunidades en movimiento o movimientos sociales?**

Se ha definido al Estado como una entidad multidimensional y relacional ambivalente con respecto a la pluralidad de luchas y movimientos sociales que emergen en un contexto de relaciones estructurantes multicentradas. Sin embargo, la experiencia de las luchas sociales en América Latina, ha mostrado la emergencia de lógicas de acción colectiva que superan los términos del debate en relación con la ambivalencia del Estado y proponen una discusión orientada a determinar si, para ser definidas como movimiento social, las acciones colectivas deben establecer un vínculo directo con el Estado (sea como adversario, sea como mecanismo de habilitación), o si pueden ser incluidas bajo dicho concepto las acciones mutualistas, cooperativas y comunitarias que no establecen dicha relación directa. Como se observará en esta sección del capítulo, la discusión propuesta implica una crítica decidida a la centralidad que se le otorga al Estado en las teorías occidentales sobre la acción colectiva. Y, al superar el problema concerniente a la ambivalencia del mismo, indaga también en la posibilidad de reconocer a las comunidades como productoras de una arena política específica más allá del Estado: la arena de las disputas y las luchas sociales en la que se crean y conjugan formas novedosas de reivindicación, emancipación y desarrollo comunitario y social.

Sobre este último punto, la posición de los académicos latinoamericanos puede ser caracterizada como mixta: por un lado, autores como García (2009) reconocen en el Estado una síntesis de relaciones sociales que aunque puede reproducir relaciones de dominación y explotación, puede también ofrecer posibilidades de transformación y emancipación. De otra parte, Zibechi (2007) insiste en que únicamente los poderes antiestatales son portadores de verdaderos proyectos transformadores. De ahí su defensa plena de las comunidades en movimiento como formas emancipatorias sustentadas en la horizontalidad y la dispersión del poder. Finalmente, Múnera (2012) subraya la necesidad de comprender los movimientos sociales desde el punto de vista de la ambigüedad que el Estado representa para los sectores dominados de la sociedad, y de establecer lógicas de resistencia, lucha y emancipación por fuera y por dentro del Estado, simultáneamente. Esto sin olvidar los límites que se plantean desde el Estado

en términos de la reproducción de las relaciones sociales que se pretenden subvertir, y de las lógicas esencialistas, excluyentes y alienadas que pueden producirse en el marco de los procesos comunitarios.

Los matices de esta discusión serán presentados a continuación. En primera instancia, serán estudiados los argumentos de Zibechi (2007), pues una valoración de la radicalidad de sus planteamientos (en cuanto a encontrar únicamente en los poderes comunitarios antiestatales los portadores de verdaderos proyectos transformadores y emancipadores), permitirá no únicamente definir las debilidades de su aproximación, sino comprender la pertinencia de los aportes de García (2009) y Múnera (2012) para visualizar otras lógicas de acción colectiva transformadora, y reconocer la necesidad de comprender las formas simbióticas y contrahegemónicas (no únicamente rupturistas) que adquiere la transformación social en un contexto de relaciones estructurantes multicentradas. En este sentido, se subrayará, por un parte, la necesidad de reconocer las comunidades en movimiento y los movimientos sociales como acciones colectivas potencialmente transformadoras y, por otra, el desafío que para la investigación social representa la posibilidad de identificar las transformaciones simbióticas asociadas con las “modernizaciones alternativas” emergentes, y las transformaciones contrahegemónicas postcapitalistas, postliberales y postestatistas que nacen de los procesos de lucha y acción colectiva emprendidos en América Latina.

En primera instancia, Zibechi (2007) se pregunta sobre cómo garantizar que las movilizaciones disuelvan las instituciones, tanto estatales como las de los propios movimientos sociales. Esto por cuanto la organización tradicional de los movimientos sociales, así como la del Estado, representan obstáculos para avanzar en verdaderos caminos emancipatorios. La pregunta reside entonces en cómo estabilizar y hacer permanente *el movimiento*, evitando su institucionalización y congelamiento. La respuesta ofrecida por este mismo autor, consiste en construir poderes no estatales y dispersos que se organicen sobre organizaciones comunitarias preexistentes. Es decir, en crear poderes políticos no separados de la sociedad en la que nacen; poderes en movimiento *sin poderes sobre el colectivo*. Organizados, además, sobre las formas cotidianas de vida:

“El problema es que no estamos dispuestos a considerar que en la vida cotidiana las relaciones de vecindad, de amistad, de compañerismo, de compadrazgo, de familia, son organizaciones de la misma importancia que el sindicato, el partido, y hasta el propio Estado. En el imaginario dominante se entiende por organización lo instituido, y esto suelen ser aquellas relaciones de carácter jerárquico, visibles y claramente identificables” (Zibechi, 2007: 47).

Para Zibechi (2007) se debe profundizar así el tránsito desde el *movimiento social* (con sus connotaciones estáticas, instrumentales y de organización jerárquica) hacia *las comunidades en movimiento* (sustentadas en relaciones sociales horizontales y dinámicas); desde el “movimiento como institución” hacia las “relaciones en movimiento”. Se reconoce así la comunidad como una maquina dispersadora que evita la concentración del poder. Aquí el poder no se separa del cuerpo social, ni la organización se separa de la vida cotidiana: se establecen planes de acción de carácter rizomático, sin mando centralizado, con acciones auto-articuladas y participación de todos<sup>19</sup>.

De esta manera, aunque la perspectiva de análisis de Zibechi (2007) tiene la bondad de abrir el espacio para que las comunidades en movimiento sean concebidas como un modo de acción colectiva que trasciende el debate sobre la ambivalencia y centralidad del Estado, también resulta limitada debido a la posible idealización que el autor realiza de la comunidad. Lo cual, puede desembocar en visiones que terminan por despreciar formas de luchas no ajustadas a los preceptos emancipatorios que el autor enuncia en cuanto a la necesidad de establecer únicamente relaciones de ruptura con respecto al Estado. El origen de estas limitaciones se encuentra en la manera inadecuada como Zibechi entiende al Estado, pues al desconocerlo como objeto multidimensional y relacional, termina por equiparlo con un simple instrumento de dominación, derivado y reproductor de las relaciones sociales imperantes. De esta manera, el autor ignora que, como se ha sostenido anteriormente, el Estado es, simultáneamente, una forma societal, una forma institucional, un modo de acción-interacción y un actor social.

---

<sup>19</sup> *La forma-comunidad implica, además, un desafío conceptual para la teoría tradicional sobre los movimientos sociales: “La noción de una comunidad en movimiento rompe con los supuestos individualistas o colectivistas que le sirven de soporte a la sociología sobre los movimientos sociales, pues el sujeto de la acción colectiva deja de ser un individuo o una colectividad derivada de la posición estructural de los agentes sociales, para pasar a ser la comunidad, una forma de vinculación social anterior y diferente a cualquier asociación u organización conformada, específicamente, para la acción” (Múnera, 2012: 51).*

En este sentido, desconocer la multidimensionalidad del Estado y la pluralidad de vínculos que establece con las luchas y movimientos sociales implica desechar el protagonismo que aún mantiene el Estado para regular una de las disputas más importantes entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad en América Latina: la disputa relativa a la superación de la explotación y la búsqueda de una más justa redistribución del ingreso y la riqueza. Para ciertas luchas y movimientos sociales es claro que, contrario a las tesis que insisten en la “retirada del Estado”, éste se sostiene como actor capaz de enfrentar los resultados de la estructura económica en los niveles local, nacional, regional y global, pues a pesar de la embestida de la globalización neoliberal, el Estado conserva la capacidad de contrarrestar el efecto provocado por las relaciones de explotación y dependencia que estructuran la configuración de relaciones excluyentes y desiguales (Cimadamore y Cattani, 2008).

Este es un primer indicio de otro de los problemas centrales de la propuesta de Zibechi (2007): los límites de su postura cuando se descalifican o desprecian formas de luchas no ajustadas a sus preceptos emancipatorios en cuanto a la necesidad de establecer únicamente relaciones de ruptura con respecto al Estado. En este sentido, las coordenadas teóricas de Zibechi impiden comprender las potencialidades y procesos de cambio que las dinámicas de transformación simbióticas asociadas con la puesta en marcha de “modernizaciones alternativas” han provocado en América Latina. También, niegan la posibilidad de visibilizar y reivindicar las construcciones contrahegemónicas “postcapitalistas”, “postliberales” y “postestatistas” que emergen en el marco de las diversas formas acción colectiva observadas en el subcontinente. Siguiendo a Escobar (2011) las “modernizaciones alternativas” representan procesos de cambio social en las que la centralidad del Estado es fundamental para combatir los rasgos más nocivos del neoliberalismo, en un contexto en que las luchas sociales lo asumen, por ejemplo, como un espacio de acción-interacción antagónico con respecto al capital, o como un actor capaz de contrarrestar los efectos del capitalismo mundial o de reivindicar la soberanía nacional sobre los recursos naturales.

Por su parte, las transformaciones contrahegemónicas no tendrían espacio en la lectura de Zibechi, pues tal y como lo afirma Escobar (2011) el prefijo “post” no implica una ruptura total con el capitalismo, la modernidad eurocéntrica o el Estado; presupone

“únicamente” la pérdida de centralidad de estos elementos en los ordenamientos económicos, sociales, culturales y políticos de las sociedades latinoamericanas:

“Sucintamente el “post” implica que el capitalismo pierde su centralidad en la definición de la economía; el liberalismo en la definición de la sociedad y de lo político y las expresiones estatales de poder en la definición de la matriz de las organizaciones sociales. Esto no quiere decir que el capitalismo, el liberalismo y las formas estatales dejen de existir; significa que su centralidad discursiva y social ha sido parcialmente desplazada, permitiendo así ampliar la gama de experiencias sociales existentes que son consideradas alternativas válidas y creíbles a las que hoy predominan” (Escobar, 2011: 21).

Así, las formas de transformación contrahegemónicas serían despreciadas desde el punto de vista de los preceptos emancipadores definidos por Zibechi. Esto, con la consecuencia paradójica de descalificar los proyectos emprendidos por las comunidades mismas, pues muchas de ellas más que establecer únicamente procesos transformadores de ruptura con respecto al Estado, el capitalismo y la modernidad eurocéntrica, proponen también formas contrahegemónicas que niegan la centralidad de las relaciones sociales de explotación, desconfianza, dominación y colonialidad que de allí se desprenden (Escobar, 2012; Santos, 2011). Se desconoce, entonces, que en la práctica y dinámica de las luchas y movimientos sociales, es difícil establecer un solo tipo de acción transformadora, y que históricamente se ha demostrado la necesidad de confluencia de procesos simbióticos, contrahegemónicos y rupturistas para balancear las disputas entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad a favor de las primeras (Wright, 2014).

En conclusión, la idealización de las comunidades en movimiento como modelo emancipatorio, resulta tan limitada como las posturas eurocéntricas que encuentran en un único sujeto social (el movimiento obrero, por ejemplo) el catalizador de la “verdadera” transformación social. Desde ambos casos se teoriza la incompletitud, inferioridad o atraso de las luchas sociales que no se ajustan a los preceptos de movilización definidos. Y se ignora, además, la complejidad, condiciones y dilemas que asume la acción colectiva en un contexto de relaciones estructurantes multicentradas.

Reconocer a las comunidades en movimiento sin idealizarlas o definir las como caminos ortodoxos de transformación social, facilitará, además, la comprensión de otras formas de acción colectiva subalternas como la *forma multitud*, acuñada por García (2009)<sup>20</sup>. La forma multitud de las acciones colectivas puede ser vista como la materialización de identidades en las que se hibridan la condición de clase y la emergencia de identidades contingentes según los oficios laborales, los entornos culturales en que se ubican los actores, la dinámica de “contornos difusos” entre el espacio del trabajo y el no trabajo, la matriz territorial de los sectores subalternos y la lucha por la no mercantilización de las riquezas y medios vitales que garantizan la reproducción social. Para el caso específico de Bolivia, por ejemplo, la defensa del agua y la tierra más allá de concebirse como un proceso de defensa de riquezas vitales y primarias en la que el Estado puede tener cierto protagonismo, responde también a una lógica de defensa de la gestión de dichos recursos según los “usos y costumbres” de los sectores subalternos (García, 2009).

En este caso, las luchas por la justicia distributiva, por el reconocimiento y por la justicia cognitiva hacen que la diferenciación moderno/tradicional resulte ambigua y arbitraria. La forma multitud supera la apuesta individualista/totalizante del liberalismo y enfrenta la cuestión social a través de lógicas colectivas/diferenciadoras. De ahí su poder para crear y recrear posibilidades de autoidentificación y autoorganización en el marco de sistemas contrahegemónicos de poder político, como base para luchar contra la exclusión y la desigualdad. Es este un escenario en el que se construyen ontologías relacionales postestatistas, postliberales y postcapitalistas, que se conjugan con formas organizativas y políticas más tradicionales. Es esta la complejidad de los procesos de transformación social y emancipación; complejidad que no puede verse simplificada por una pretendida teoría de la “verdadera” emancipación siempre exterior al Estado y sus instituciones:

Adquiere sentido, entonces, el llamado que realiza Múnera (2012) para comprender las lógicas de resistencia, lucha y emancipación por fuera y por dentro del Estado, simultáneamente. Esto sin olvidar que desde el Estado es probable reproducir las relaciones sociales que se pretenden subvertir mediante la acción colectiva, y que desde

---

<sup>20</sup> García (2009) distingue tres formas de acción colectiva subalterna: la forma sindicato, la forma multitud y la forma comunidad. Cada una de ellas determinada en su fortaleza y objetivos por las condiciones materiales de posibilidad que ofrece la conjunción de prácticas de dominación y opresión históricas en el marco de las reconfiguraciones del modelo capitalista en Bolivia.

la comunidad es posible reproducir lógicas esencialistas, excluyentes, clientelistas y alienadas:

“La ambigüedad del Estado para los sectores sociales que han estado tradicionalmente subordinados al capital, que se le escapa a García Linera al dejar de lado la forma-Estado y a Zibechi al idealizar la forma-Comunidad, reside en que sin este tipo de organización política o una alterna que responda a los desafíos impuestos por la sociedad contemporánea, por ejemplo, al control de los monopolios que el Estado encierra, la emancipación siempre va a chocar contra el poder sistémico del capital, al tiempo que la síntesis política del proceso de producción y reproducción capitalista va a seguir perpetuándose. Pero si las clases y los sectores subordinados lo controlan con el propósito de invertir, dentro de él, la relación de poder, van a reproducir su forma de organización y las relaciones sintetizadas en ella. En tal medida, la relación con el Estado no puede dejar de ser dual y de encerrar en forma permanente la tensión entre poderes estatales y no estatales. En situaciones históricas de afinidad en los marcos de sentido y las acciones políticas, los movimientos sociales deben tener una relación de interioridad-exterioridad con respecto al Estado, estar afuera y adentro, transformar las relaciones de poder, tanto en el plano específico de las relaciones sociales, dentro de cuyo campo se estructuran, como en la síntesis institucional de ellas, para evitar que la dominación se reproduzca de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo” (Múnica, 2012: 55-56).

El desafío consistente, entonces, en identificar y fortalecer el potencial transformador de los procesos simbióticos, contrahegemónicos y rupturistas que emergen en el marco de las disputas en las que las comunidades en movimiento y los movimientos sociales hacen presencia. Las formas “ideales” de acción colectiva, tanto como las relaciones sociales “determinantes” y los sujetos emancipadores “privilegiados”, pierden validez en un contexto de relaciones estructurantes multicentradas. Las luchas alrededor de *lo político social* son susceptibles de recorrer trayectorias tan específicas y particulares como las singularidades que intentan emanciparse y liberarse. Los puntos de partida y los caminos para desdoblar las consecuencias de una nueva posibilidad social, son múltiples y se vinculan tanto con las diversas relaciones sociales que las luchas y movimientos sociales intentan superar, como con las epistemologías de lo injusto (o “discursos anormales de justicia”) que se despliegan y dinamizan en el marco de dichos procesos.

Hasta este punto se ha defendido la centralidad de las luchas y movimientos sociales en la transformación de las relaciones excluyentes y desiguales. También, se ha destacado la pluralidad de vínculos que pueden establecer las luchas sociales con el Estado y la

necesidad de reconocer las dinámicas de transformación simbióticas, contrahegemónicas y rupturistas que emergen en las disputas entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad. Estas primeras indagaciones buscaban comprender con mayor profundidad la complejidad de los procesos de transformación de *lo político social*; es decir, de los balances de fuerza sobre los que se reproducen las relaciones sociales excluyentes y desiguales en un contexto de relaciones estructurantes multicentradas.

Es momento ahora, de analizar cómo, en el marco de la ambivalencia del Estado, pueden generarse ajustes en las políticas públicas a través de la acción colectiva. Este campo de análisis resulta fundamental porque, además de transformar las relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad, es preciso examinar como, en el marco de relaciones sociales que son difíciles de transformar en el corto plazo, pueden emprenderse acciones orientadas a neutralizar los mecanismos que reproducen la exclusión y la desigualdad por medio de una mayor influencia sobre las dimensiones conceptuales, sustanciales y operacionales de las políticas públicas. Se analizará, entonces, el potencial transformador de las luchas y movimientos sociales en el campo de *la política social*.

### **3.4 Políticas públicas y acción colectiva: entre las comunidades de política y las redes sociales críticas**

Los estudios sobre los vínculos entre políticas públicas y acción colectiva han tenido un importante impulso en las últimas décadas, explicado por la necesidad de superar las limitaciones propias de las teorías del *ciclo de las políticas*, por la exigencia democrática relativa a una mayor participación de los actores sociales en la definición y puesta en marcha de las políticas, y por el imperativo de reconocer y analizar de mejor manera los procesos y determinantes del cambio en las políticas públicas<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> *Las teorías del ciclo de las políticas han desarrollado herramientas de análisis influenciadas por la economía que han desembocado en lógicas de estudio segmentado de los momentos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Estas teorías comprenden la política pública como un proceso decisionista y racional en el que el diseño de la política y las decisiones que se toman en el momento de la formulación tienen un peso relativo superior con respecto a la implementación (que se considera carente de lógicas propias y determinada por una buena formulación) y la evaluación (que se asume como un apéndice del diseño de la política,*

De acuerdo con Lascumes y Le Gales (2012), la comprensión de los vínculos que se establecen entre las políticas públicas y la acción colectiva induce a pensar que el término “política pública” debería ser sustituido por la noción de “acción pública”, pues esta resulta más adecuada para superar la visión estatista de la intervención pública y dar cuenta del conjunto de actores sociales involucrados, de los múltiples niveles en los que interactúan y de la pluralidad de relaciones que entablan en el marco de los dispositivos de gobierno. La comprobación de la capacidad de los actores sociales para bloquear las acciones del Estado, el reconocimiento de las formas más horizontales de interacción entre el Estado y la sociedad, el avance en los procesos de autonomización de los actores sociales con respecto al Estado y la emergencia de formas propias de regulación social más allá del Estado, han servido de argumentos para indagar a profundidad los vínculos que se instituyen entre las políticas públicas y la acción colectiva en el marco de la acción pública.

Las indagaciones alrededor de la acción pública han implicado además explorar los vínculos que se establecen entre *policy* (acciones de gobierno) y *politics* (relaciones de poder), pues bajo la categoría de acción pública es posible reconocer las lógicas de *regulación política* (nacidas de acciones gubernamentales que se asumen como decisionistas, voluntaristas y jerárquicas) que coexisten y se articulan con las dimensiones de *regulación social* (en las que aumenta la autonomía de los actores sociales con respecto al gobierno y surgen necesidades de concertación y coordinación)<sup>22</sup>. La acción pública es interpretada, entonces, como una práctica de poder

---

*pues allí se definen los criterios de evaluación). Este análisis simplificado niega la posibilidad de analizar las políticas públicas desde la pluralidad de actores que intervienen en la misma y desde las restricciones institucionales y retos de coordinación y acción colectiva que emergen en el proceso de las políticas. Al respecto ver: Meny y Thoenig (1992) y Majone (1997).*

<sup>22</sup> *Jobert y Muller (1987) señalan las dimensiones de integración sistémica e integración social que poseen las acciones del Estado. La dimensión de integración sistémica hace referencia a los objetivos de corrección de los desajustes que se imponen las políticas públicas para garantizar la funcionalidad y coherencia de los diversos subsistemas sociales con respecto al patrón global de desarrollo. Aquí prevalece una perspectiva de dominación y reproducción del sistema como un todo. Por su parte, la dimensión de integración social se relaciona con los procesos de legitimación social que acompañan a las políticas y con el reconocimiento de las tensiones y conflictos que caracterizan a la acción pública en términos de las resistencias que se generan desde la cotidianidad de los actores sociales individuales y colectivos, sus capacidades reflexivas, los valores y normas que defienden, los criterios de justicia que se considera deben ser inherentes*

indisociable de procesos de dominación y resistencia y sometida al desafío complejo y contradictorio de consensuar la construcción de un orden político legítimo y de contribuir, al mismo tiempo, a la reproducción del orden social (Lascumes y Le Gales, 2012). Así las cosas,

“(…) es fundamental combinar un enfoque en términos de *politics* (el voto, la movilización…) con otro en términos de *policies* (la acción pública) para interpretar las transformaciones de las sociedades contemporáneas. De un lado, no es posible entender fenómenos de protesta o de movilización social sin tomar en cuenta el rol de “formataje” de la actividad de protesta por las políticas públicas. De otro, ¿cómo captar los mecanismos de la acción pública sin integrar estos momentos de protesta o de movilización?” (Muller, 2010: 107. Cursivas originales).

Por lo tanto, en términos de una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, la acción pública siempre será distributiva pues además de generar cargas y beneficios para determinados grupos sociales, estará destinada a producir mayor igualdad o desigualdad en consonancia con las pretensiones de legitimación que la caractericen y en concordancia con la acción de los grupos sociales que la impulsen o la desafíen. Las formas corporativistas, universalistas o focalizadas que adquieran las políticas sociales y los avances distributivos que dichas formas representen serán, entonces, el resultado de los dispositivos de legitimación empleados y de las relaciones que se establecen entre el Estado y los grupos sociales. El proceso es, sin embargo, siempre contradictorio:

“El orden social y la cohesión social serían sin duda más fáciles de preservar si las normas que presiden a la regulación fueran idénticas a aquellas que orientan la acción legitimadora (…). Sin embargo, la realidad es diferente. Las normas de regulación no pueden operacionalizarse sino en la medida en que ellas son conciliables con la acción de las fuerzas dominantes (…). las políticas públicas de regulación deben ser compatibles con los elementos centrales de la dominación social. A la inversa, las políticas de legitimación pretenden corregir y atemperar los efectos desestabilizadores de dicha dominación. No es sorprendente, entonces, que estas recurran a valores y se apoyen en fuerzas sociales diferentes. Los aparatos del Estado comportan al interior de sus estructuras mismas los rasgos de esta contradicción potencial” (Jobert y Muller, 1987).

---

*al orden social y sus posibilidades de movilización. La conjunción de ambas dimensiones de integración es conflictiva y compleja, pues implica la necesidad de regular las contradicciones y disputas sociales sin socavar las posibilidades de reproducción del orden social prevaleciente.*

El reconocimiento del carácter complejo y contradictorio de las políticas públicas ha desembocado en varias cuestiones prácticas: ¿Cómo garantizar la eficacia de los dispositivos de gobierno? ¿Mediante qué mecanismos puede la sociedad incrementar su incidencia sobre dichos dispositivos? ¿Cómo asegurar la realización de los cambios y transformaciones sociales que las políticas se proponen? Es en este punto en que se clarifica el vínculo entre políticas públicas y acción colectiva, pues esta última es definida como un medio bien sea para hacer más eficaz la política pública y perfeccionar los dispositivos de gobierno, o para garantizar la mayor influencia de la sociedad en el diseño de la política pública y profundizar los rasgos democráticos de la misma. Es decir, paradójicamente, la acción colectiva es definida simultáneamente como un medio para perfeccionar la dimensión de regulación política de las políticas y dinamizar las lógicas de dominación social, o como un medio para complejizar las lógicas de regulación social, democratizar la política y legitimarla en términos de la consecución de transformaciones sociales contrarias a la reproducción del orden dominante. La manera como se interpreta la acción colectiva en el campo de las políticas y la acción pública es, pues, ambivalente.

En la primera perspectiva de análisis, la acción colectiva es subsumida en la categoría de *gobernanza jerárquica* (Kooiman, 2005). En efecto, el reconocer la pluralidad de actores que hacen presencia en el proceso de las políticas y las relaciones cada vez más horizontales que se construyen, conlleva a indagar y establecer mecanismos de coordinación social y coherencia que garanticen la afectividad de las políticas y fortalezcan el compromiso de los actores con la puesta en marcha de los dispositivos de gobierno. Para avanzar en este camino, se requiere de la definición de reglas de juego claras y de la configuración de representaciones compartidas alrededor de la problemática a la que hace frente la política y de los fundamentos, objetivos e instrumentos de la misma. Es este el cimiento de la coordinación y la coherencia requeridas para hacer efectiva la acción pública:

“Las políticas públicas son una forma particular de acción colectiva. Para producir un cambio y ser implementadas, las políticas tienen necesidad de reglas de juego y representaciones compartidas que permitan a los actores posicionarse y coordinarse para actuar de manera previsible” (Lascumes y Le Gales, 2012: 85).

La configuración de una acción colectiva coordinada y coherente supone, entonces, la conformación de una *comunidad de política* capaz de hacer efectivos los dispositivos de

gobierno. La comunidad de política estaría integrada por los especialistas que comparten un interés activo en cierta política o en un conjunto de políticas relacionadas: académicos, profesionales, analistas, planeadores de políticas, periodistas y expertos de grupos de interés. Los miembros de una comunidad de política representan intereses diferentes, valores diferentes y pueden participar en programas de investigación diferentes. Sin embargo, se espera que la comunidad de política comparta el núcleo o la parte más rígida de la política; es decir, sus orientaciones, fundamentos, objetivos e instrumentos principales. En su ejercicio, la comunidad de política preserva el núcleo de manera deliberada evitando cambios profundos en la política pública o haciéndolos mucho más lentos. El preservar un núcleo de política garantiza no únicamente la imposición de un *referencial*<sup>23</sup> sino la coordinación de los actores en los diversos momentos de la política (problemática, formulación, implementación y evaluación) para garantizar la efectividad de la misma (Muller, 2012; Majone, 1997).

Sin embargo, tal y como se ha afirmado, la idea de una acción colectiva sometida a los contornos de la gobernanza y las comunidades de política contrasta con aquellas perspectivas que conciben la acción colectiva como un medio para fortalecer la influencia de las luchas y movimientos sociales en la producción de las políticas trascendiendo los causes electorales/representativos de la democracia. En efecto, más que concebir la acción colectiva como un medio para refinar los dispositivos gubernamentales “desde arriba”, las perspectivas de *las redes sociales críticas* intentan descifrar la importancia y mecanismos de la acción colectiva para influenciar y hacer más plurales las políticas públicas “desde abajo”. En este sentido, para Ibarra, Martí y Gomá (2002), la acción colectiva es fundamental para incrementar la participación e incidencia efectiva de los diversos grupos y actores sociales en una determinada política pública.

---

<sup>23</sup> De acuerdo con Lascumes y Le Gales (2012), el referencial de una política pública está conformado por las ideas, valores, normas, principios de causalidad y representaciones que una comunidad de política comparte para coordinar sus acciones y brindarles coherencia. En esta perspectiva, para Pierre Muller “elaborar una política pública consiste, entonces, en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes es el “referencial de la política pública” (Muller, 2010:115).

En comparación con las comunidades de política (*policy community*), las redes sociales críticas (*issue network*) se caracterizan por su carácter más *reflexivo* que *adscriptivo* y por su interés de influenciar las dimensiones *conceptuales*, *sustantivas* y *operativas* de la política pública; es decir: *i*) intentan cambiar el referencial de la política e influir en sus procesos de enmarcamiento, *ii*) reclaman su presencia en los procesos decisorios y de negociación, y *iii*) exigen su participación durante los ciclos de implementación y evaluación de la política. Es desde estas tres dimensiones que será valorado el impacto transformador de la red social sobre la política pública:

“(...) el impacto de las redes críticas sobre las políticas públicas puede proyectarse sobre un mínimo de tres vertientes (...) La conceptual: valores y discursos que conforman el *policy paradigm* y que acotan el menú de alternativas posibles. La sustantiva: los modelos y contenidos de las regulaciones públicas. La operativa: los procesos de organización y gestión de recursos, programas y servicios” (Ibarra, Martí y Gomá, 2002: 77. Cursivas originales).

El potencial de incidencia y transformación sobre dichas dimensiones de la política pública dependerá del modelo plural y de radicalidad participativa que caracterice a la red. En contraste con lo que ocurre con una comunidad de política, se precisa que la red esté abierta a la pluralidad y a la igualdad participativa de los actores que la componen. La efectividad de la red social en términos de su influencia sobre la política pública dependerá de la densidad de la red, de las relaciones de igualdad que la sostienen y de su fuerza simbólica. En este sentido, Ibarra, Martí y Gomá (2002) establecen dos conjuntos de condiciones que determinan la influencia de la red social crítica sobre el proceso de la política: de una parte, señalan *las condiciones de presencia de la red social crítica en el espacio de la política*, relacionadas con la fortaleza de los grupos y organizaciones sociales críticas que componen la red, su grado de movilización y sus posibilidades de diálogo con la opinión pública; de otra, indican *las condiciones de protagonismo de la red social crítica en el espacio de la política*, relativas a la capacidad que tiene la red de renovar sus capitales sociales críticos, al dinamismo de la red en términos de la aceptación y regulación de sus conflictos internos, al impulso a acciones transgresivas de contienda política relativas a los repertorios de acción, marcos de sentido y organización del movimiento y, finalmente, al mantenimiento de una relación dialéctica con la opinión pública. Así, la estructura relativamente cerrada y generalmente jerárquica de las comunidades de política, así como su negativa a aceptar en su seno

dinámicas conflictivas en cuanto al núcleo de las políticas, contrasta con los rasgos críticos, conflictivos y transgresivos de la acción colectiva propuesta desde las redes sociales críticas.

En conclusión, las posibilidades de transformación de las políticas públicas en general y de *la política social* en particular se incrementarán si la acción colectiva es pensada no como un instrumento para refinar, coordinar y brindar coherencia a los dispositivos de gobierno, sino como un medio para incidir y transformar el proceso de las políticas públicas desde redes plurales, críticas, conflictuales y transgresivas. Dichas dinámicas se construyen desde experiencias solidarias dinamizadas a través de organizaciones sociales *detrás* del movimiento y mediante la construcción de marcos críticos capaces de revelar injusticias que hacen sistema<sup>24</sup>.

En términos de una teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, esta capacidad de incidencia sobre las políticas públicas es clave para avanzar en la neutralización de los mecanismos que reproducen la exclusión y la desigualdad (explotación, acaparamiento de oportunidades, adaptación, emulación, jerarquización y distanciamiento) por medio de la acción del Estado. Este será el caso de las políticas públicas que, por ejemplo, garantizan un derecho a la existencia a través de una renta básica de ciudadanía, toman

---

<sup>24</sup> En este punto vale resaltar dos elementos: de una parte, la importancia de las epistemologías de lo injusto para las redes de acción colectiva crítica, y de otra, el vínculo profundo que se establece entre las organizaciones y redes sociales críticas y las movilizaciones masivas más amplias. En relación con el primer elemento, son claras las conclusiones de Pedro Ibarra y sus colegas: "El marco crítico dota de significado de injusticia a una o varias realidades sociales, atribuye nexos de causalidad entre dicha injusticia y algún tipo de agente o estructura política y, finalmente, se convierte en un marco para la acción, es decir, convence de la posibilidad de transformación por medio del proceso movilizador (...) En este plano simbólico, las redes críticas pueden (re)definirse como actores colectivos creadores de significado, orientados a desafiar ciertas interpretaciones y discursos sociales dominantes, y a exponer formas alternativas de leer la realidad y de operar en ella" (Ibarra, Martí y Gomá, 2002: 72). En cuanto al segundo aspecto señalado, basta con recordar las palabras de Alberto Melucci: "La acción colectiva contemporánea asume la forma de tramas subyacentes a la vida cotidiana (...) Así, por ejemplo, resulta difícil entender las movilizaciones masivas pacifistas, antirracistas, antipobreza, por los derechos humanos, si no se tiene en cuenta la vitalidad de las tramas subyacentes de las mujeres, los jóvenes, los ecologistas, las redes comunitarias y las culturas alternativas; estas tramas posibilitan tales movilizaciones y las hacen puntualmente visibles, esto es, en el momento en que surge una confrontación o un conflicto con una política pública (...) Aquellos que consideran la acción colectiva desde una posición profesional y política, generalmente limitan sus observaciones a la cara visible de la movilización, olvidando el hecho de que lo que la nutre es la producción diaria de marcos alternativos de sentido sobre los cuales se fundan y viven diariamente las propias tramas" (Melucci, 1999: 163).

como objetivo la igualdad de posiciones en el acceso y disfrute de determinados derechos sociales, impulsan dinámicas de acceso universal y gratuito a campos relacionales socialmente valorados como la educación, la salud o la vivienda, o propenden por procesos redistributivos de recursos a través de la puesta en marcha de políticas fiscales progresivas (Theborn, 2015).

En este contexto, sobresale además la importancia de que alternativas de transformación micro logren conectarse con procesos de transformación macro. Al respecto, Wright (2014) y Santos (2011) muestran, por ejemplo, cómo el mayor potencial transformador de acciones sociales localizadas (cooperativas, presupuestos participativos, etc.) logra incrementarse y consolidarse cuando dichas acciones se articulan con proyectos de transformación más amplios (renta básica de ciudadanía, impuesto a las transacciones financieras internacionales, etc.).

Así, frente a las pautas de acción colectiva que se definen desde las comunidades de política, las redes sociales críticas se caracterizan por sus rasgos no convencionales, dinámicos y disruptivos así como por su orientación hacia el lanzamiento de retos, desafíos e incertidumbres al conjunto de la sociedad, más allá de la mera expresión de demandas programables para ser gestionadas desde la agenda de gobierno. Políticas públicas más democráticas se relacionarán, entonces, con sistemas políticos más democráticos. Es este un punto esencial para visualizar posibilidades de superación de las relaciones sociales de exclusión y desigualdad, pues tal y como se afirmó en el capítulo primero del documento, la producción de relaciones sociales más democráticas constituye un elemento fundamental para transformar los componentes participativos y jerárquicos de las relaciones sociales.

La transformación social y de las políticas públicas en una perspectiva de democratización atañe, entonces, al sistema político en su conjunto. Aquellas políticas que presentan únicamente cambios discrecionales en sus objetivos e instrumentos constituyen un reflejo de la inmutabilidad de las relaciones sociales predominantes. Es claro, entonces, que las transformaciones paradigmáticas en las políticas públicas implican cambios en las relaciones sociales sostenidas por los actores involucrados, en las instituciones que median sus interacciones y en los referentes o ideas que configuran su visión del mundo (Hall, 1993). Es en este punto en que adquieren pleno protagonismo

las acciones colectivas impulsadas desde redes sociales críticas (Ibarra, Martí y Gomá, 2002).

### 3.5 Conclusión

Los cambios que se registran en la *política social* resultan ser un reflejo de las transformaciones producidas en el campo de *lo político social*. El protagonismo que asumen las luchas y movimientos sociales en la teoría relacional desarrollada hasta este punto, se asocia con su posibilidad de transformar las relaciones que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad, de dinamizar y desplegar las epistemologías de lo injusto, y de intervenir e influenciar el proceso de las políticas públicas en sus dimensiones conceptuales, sustantivas y operativas.

Sin embargo, las luchas y movimientos sociales se enfrentan a dispositivos de exclusión y desigualdad determinados por relaciones estructurantes multicentradas. Las relaciones de patriarcado, explotación, racismo, dependencia internacional, epistemicidio, segregación e invalidez, se conjugan de manera diferenciada y específica produciendo singularidades en las que resulta bastante difícil identificar factores determinantes o una relación social que prefigure a todas las demás. Una consecuencia importante de esta afirmación es que si no existe una relación social determinante que explique la injusticia social, no es posible definir, tampoco, un sujeto social privilegiado en términos de sus potencialidades de emancipación y liberación, ni una forma superior de acción colectiva simbiótica, contrahegemónica o rupturista. El reto consiste, entonces, en identificar las especificidades y complejidades de las luchas, y reconocer los procesos de ruptura tanto como las “modernizaciones alternativas” y las dinámicas postcapitalistas, postliberales y postestatales emergentes. Esto implica no únicamente reconocer la ambivalencia que asume el Estado con respecto a las luchas y movimientos sociales, sino distinguir las diferencias y los retos que para la teoría y la investigación social representa la emergencia de comunidades en movimiento.

El derribamiento de las “vanguardias”, los “sujetos revolucionarios privilegiados” y las “formas de acción colectiva creíbles”, representa un logro de suma importancia en la perspectiva de la comprensión de las dinámicas de lucha emprendidas en América

Latina. Asumir esta premisa constituye una alternativa de investigación social que permite definir bases teóricas, metodológicas y analíticas que posibiliten el fortalecimiento de dichas luchas y no su invisibilización o subvaloración al calificarlas como “reformistas”, “integradas” o “secundarias”. De esta manera, la crítica social no se renueva únicamente mediante una mejor comprensión de las relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad; se dinamiza también, a través de la problematización de las formas de lucha, emancipación y liberación que dicha crítica social prescribe, pues sus fórmulas ideales pueden resultar inconvenientes, impertinentes, ideológicas y coloniales.

Es claro, entonces, el reto teórico y metodológico que surge para el análisis de las luchas y movimientos sociales en un contexto de relaciones estructurantes multicentradas: dicho reto consiste en establecer marcos analíticos y formas de comprensión que, renunciado a una “ortodoxia de la emancipación”, permitan un diálogo abierto y crítico con las experiencias y prácticas de luchas de “todos los invisibilizados” para facilitar el fortalecimiento de sus potencialidades transformadoras. Los ocho principios de acción estudiados deben ser entendidos bajo este desafío y no como condiciones dogmáticas que impidan visibilizar y hacer creíbles las luchas sociales que surgen en el marco de las relaciones estructurantes multicentradas. Como se observará en el capítulo sexto del documento, serán estas las premisas fundamentales de la *sociología de las emergencias*; es decir, de la metodología que será empleada para analizar el potencial transformador del Movimiento Estudiantil y de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural en el campo de la educación superior en Colombia.

Los aspectos teóricos desarrollados a lo largo de este capítulo y los ocho principios de acción identificados, serán tomados como criterios de aproximación que, además de facilitar un diálogo crítico con dichas luchas sociales en una perspectiva de fortalecimiento de sus horizontes y prácticas transformadoras, permanecen abiertos para ser refinados, alimentados o cuestionados a partir de la experiencia de los movimientos estudiados. La vocación de la metodología presentada será, por lo tanto, ponerse al servicio de los actores; esto, mediante la configuración de un escenario de diálogo que facilite la reflexión sobre su acción colectiva y el mundo que construyen.

Con estos elementos es posible establecer ahora un paralelo con otras teorías de la política social. El cuarto capítulo de la tesis presentará una comparación entre la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad presentada en los tres primeros capítulos del documento y la teoría asistencialista, la teoría de la regulación y el enfoque de derechos. El objetivo de dicho capítulo consiste en definir con mayor claridad los contornos y alcances de la teoría de relacional propuesta por medio de un diálogo con los fundamentos conceptos fundamentales sobre los que se edifica cada una de las teorías señaladas, y una comparación con la manera como comprenden las dimensiones de regulación y transformación social desde la política social. Este ejercicio permitirá refinar los instrumentos teóricos con que será analizada la manera como operan los mecanismos que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad en el campo de la educación superior en Colombia (capítulo quinto), y el potencial transformador del Movimiento Estudiantil Colombiano y de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural del Consejo Regional Indígena del Cauca (capítulos sexto y séptimo).

## **4. Cuatro aproximaciones a la política social: una comparación con la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad**

Las teorías de la política social establecen criterios de regulación y transformación social que permiten comprender los fundamentos y objetivos que defienden, así como la manera de autoconcebirse en el marco de teorías más amplias del cambio y la transformación social. Teniendo en cuenta estos elementos, el presente capítulo establecerá una comparación entre la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad y tres teorías diversas de la política social. El propósito de dicho ejercicio consiste en definir con mayor claridad los fundamentos de la teoría relacional propuesta e identificar los criterios de regulación y transformación que la conforman. Con ello se espera presentar un balance de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad defendida en los tres primeros capítulos de la tesis y subrayar sus implicaciones en lo referente a las teorías de la justicia y el análisis de la política social.

El estudio comparativo se realizará con la teoría asistencialista, la teoría regulacionista y el enfoque de los derechos. Siguiendo lo expuesto en el Cuadro 4-1, se establecerán los *tres conceptos fundamentales* que soportan cada una de las teorías estudiadas y las condiciones y coordenadas básicas de regulación, cambio y transformación social. *Las condiciones de regulación social* hacen referencia a los límites que, desde cada una de las teorías analizadas, conducen y restringen los procesos de cambio y transformación social de acuerdo con determinados imperativos de éticos y de reproducción social. *Las coordenadas de cambio y transformación* se vinculan con los procesos individuales y sociales que, de acuerdo con cada teoría, impulsarían el cambio y la transformación social en el marco de las condiciones de regulación existentes. Así las cosas, cada una de las teorías estudiadas definirá la política social como un proceso condicionado de

cambio y transformación sustentado en la conjugación de tres conceptos que han sido identificados como fundamentales para cada una de ellas.

**Cuadro 4-1** Cuatro teorías de la política social

Teoría de la Política Social	Conceptos Fundamentales	Condiciones de Regulación Social	Coordenadas de Cambio y Transformación Social
<b>Teoría Neoasistencialista</b>	Inversión en recursos humanos	<i>Compensación social.</i> Objetivo: satisfacción de los mínimos biológicos y los umbrales de ciudadanía de los grupos sociales más desaventajados en el marco del mantenimiento de la estructura relacional vigente.	<i>Promoción social.</i> Proceso de cambio social vinculado a la superación individual de los umbrales de pobreza con base en ayudas estatales condicionadas y limitadas en el tiempo.
	Manejo social del riesgo		
	Flexibilización laboral		
<b>Teoría Regulacionista</b>	Salario directo	<i>Reproducción social.</i> Objetivo: reproducción de la relación social capitalista a través de compromisos institucionalizados que garantizan la persistencia de la relación capital-trabajo en condiciones de acumulación y relativa armonía social.	<i>Crisis y contradicción social.</i> Procesos sociales que impulsan el cambio y la transformación social y que son producidos objetivamente (contradicciones capitalistas) y subjetivamente (luchas obreras) en el marco del modo de producción capitalista.
	Salario indirecto		
	Compromisos institucionalizados		
<b>Enfoque de Derechos</b>	Bienes de mérito	<i>Integración social.</i> Objetivo: garantizar el cumplimiento del contrato social por medio del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y el acceso a los bienes de mérito, en el marco de la integración a una estructura relacional jerárquica cuyos segmentos de ventaja deben estar abiertos para todos los ciudadanos de acuerdo con sus talentos y responsabilidad individual.	<i>Desarrollo humano.</i> Proceso de cambio relacionado con la movilidad social al interior de la estructura jerárquica de la sociedad y del aumento de las capacidades de las personas para llevar a cabo un modelo de vida individualmente valorado y libremente escogido.
	Protección social		
	Movilidad social		
<b>Teoría Relacional de la Exclusión y la Desigualdad</b>	Producción y goce de lo común	<i>Justicia social.</i> Objetivo: superación de las relaciones sociales excluyentes y desiguales que han sido definidas como injustas por la crítica social. Esto justifica la transformación de la estructura relacional vigente de la sociedad. Una sociedad justa es aquella que garantiza a todas las personas igual capacidad de transformación crítica de su singularidad.	<i>Luchas y movimientos sociales.</i> Procesos políticos y sociales que intentan superar las relaciones sociales excluyentes y desiguales injustas y permitir la emergencia de nuevas singularidades, instituciones y concepciones de cultura política en el marco de un "eterno retorno emancipatorio".
	Igualdad de posiciones		
	Epistemologías de lo injusto		

Fuente: elaboración propia.

Es importante aclarar que tanto los conceptos fundamentales como las condiciones y coordenadas de regulación, cambio y transformación, son comparables únicamente si se interpretan como un todo, y no como elementos que, por separado, deban ser puestos en

diálogo con aquellos que pertenecen a las otras teorías. Esto debido a que las teorías de la política social analizadas no han establecido un lenguaje común que facilite la comparación a través de categorías compartidas. Al contrario, dichas teorías son el producto de interpretaciones más amplias de la sociedad que se han desarrollado a partir de conceptos diversos y objetivos investigativos disímiles. Por ejemplo: la inversión en recursos humanos, el manejo social del riesgo y la flexibilización de los mercados laborales son elementos que, conjugados, constituyen factores explicativos de la concreción de las condiciones y referentes de regulación y cambio de la teoría neoasistencialista que, a su vez, se ha apoyado en los avances de las teorías económicas neoclásica y neoinstitucionalista. Dichos factores no son comparables, de manera aislada, con las teorías del salario directo, del salario indirecto y de los compromisos institucionalizados propios de la teoría regulacionista que se ha inspirado en interpretaciones de corte neomarxista. Así, los análisis realizados a largo del capítulo se basan en criterios de comparación que permiten cotejar las teorías de la política social como unidades o sistemas.

Inicialmente será presentada la teoría neoasistencialista de la política social. Como se observará, es esta la teoría que se identifica en mayor medida con las teorías instrumentales de la exclusión y la desigualdad presentadas en el primer capítulo de la tesis. En este sentido, se harán evidentes sus límites en términos del modelo compensatorio y minimalista de la regulación social que concibe y el carácter individualista del proyecto de cambio social que defiende. Como se indicará en su momento, la teoría asistencialista constituye un claro ejemplo de la posibilidad de encontrar lógicas de cambio en un contexto en el que, simultáneamente, se apuntala y fortalece la estructura relacional vigente de la sociedad.

Seguidamente, se analizará la teoría regulacionista de la política social. Se indicará que la principal virtud de esta teoría consiste en realizar un análisis desde las relaciones sociales e indicar el carácter contradictorio y ambivalente de las instituciones. Sin embargo, quedará claro también que el predominio de una visión centrada en las relaciones de explotación, asociada con la pregunta sobre la reproducción de la relación social capitalista, hace difícil la comprensión de las relaciones estructurantes multicentradas que caracterizan a las sociedades contemporáneas y de los caminos

múltiples que siguen las luchas y los movimientos sociales que buscan superar dichas relaciones.

En tercer lugar, será presentada la teoría del enfoque de derechos. Como se indicará, sus avances fundamentales consisten en definir a las personas como sujetos de derechos y en defender una teoría de la libertad positiva. En este sentido, el enfoque de derechos reconoce que el ejercicio pleno de la ciudadanía y las posibilidades de desarrollo humano son posibles únicamente sobre una base material garantizada socialmente. Sin embargo, sus límites se harán evidentes cuando se demuestre que su teoría privilegia la movilidad social y la igualdad de oportunidades sobre la igualdad de posiciones, que sus planteamientos otorgan una excesiva centralidad al Estado, y que, posiblemente, su perspectiva confina las luchas sociales a luchas por la integración social, reduciendo *lo político* a disputas relativas al ejercicio de los derechos humanos y el cumplimiento estricto del contrato social.

Este recorrido permitirá, en un cuarto momento, presentar las principales apuestas de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad. También facilitará la introducción de la teoría de la justicia social que subyace a dicha teoría relacional: *una sociedad justa es aquella que ofrece a todas las personas igual capacidad de transformación crítica de su singularidad*. Con ello se construirá un *marco teórico general* que ofrecerá la posibilidad de comprender los procesos de la política y lo político social entre un pilar de regulación que, en el extremo, puede sustentarse en la instauración de relaciones de violencia socio-económica, y un pilar de transformación que, en el extremo, garantiza un “eterno retorno emancipatorio”.

El diálogo propuesto con la teoría asistencialista, regulacionista y el enfoque de derechos permitirá fijar con mayor claridad las bondades analíticas de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad para, en los capítulos sexto y séptimo de la tesis, evaluar el potencial transformador del Movimiento Estudiantil y de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural en el campo de la educación superior en Colombia.

## 4.1 Teoría neoasistencialista: lucha contra la pobreza y promoción social

La teoría neoasistencialista de la política social se relaciona con la formulación del denominado *Consenso de Washington* de 1990 y la puesta en marcha de las políticas de estabilización y ajuste estructural. Dichas políticas tomaron como referente cuatro objetivos básicos: la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica, la internacionalización de las economías y la inversión en recursos humanos (Mora, 2005).

Cada uno de estos objetivos del *Consenso* definió restricciones y criterios claves en la configuración del modelo de política social emergente: desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica, por ejemplo, la política social se sometía a los imperativos de la austeridad fiscal y se vinculaba a las mejoras de bienestar provocadas por una inflación baja y estable; en términos de la eficiencia microeconómica y la internacionalización de la economía se asumía que la flexibilización de los mercados laborales constituía el mejor camino para garantizar la ocupación de aquellas personas que se mantenían excluidas del mercado laboral y, simultáneamente, para configurar economías más eficientes en tanto los salarios se relacionaban con la productividad de los individuos y la baja en los costos laborales favorecía la competitividad de la economía en el marco de la apertura económica. Finalmente, desde el punto de vista de la inversión en recursos humanos, se estableció la posibilidad de avanzar en la edificación de sistemas de lucha contra la pobreza que, sometidos a las restricciones de la austeridad fiscal, sirvieran también para la consolidación de los mercados financieros (Rodríguez, 2005).

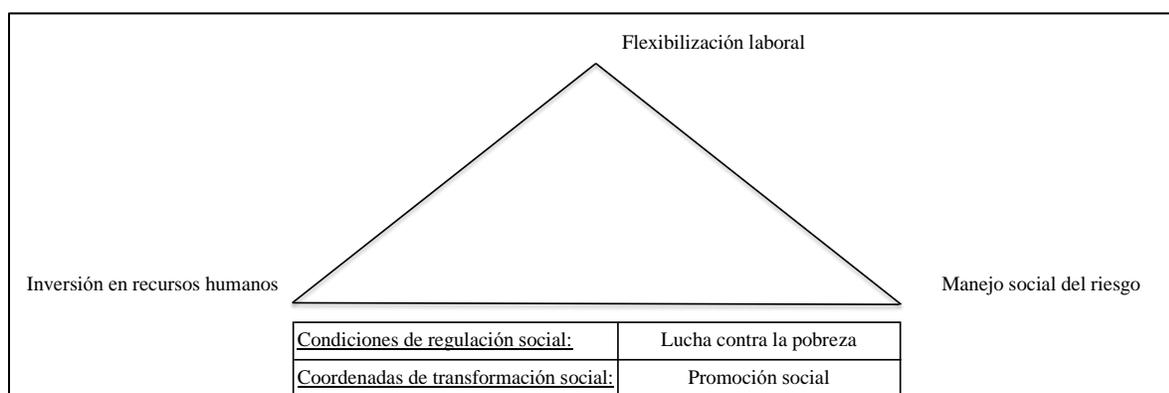
De esta manera, el modelo neoasistencial de la política social se instaura sobre tres conceptos básicos: la *inversión en recursos humanos*, la *flexibilización de los mercados laborales* y el *manejo social del riesgo*. Además, se plantea un objetivo de regulación social esencialmente remedial y compensatorio: la lucha contra la pobreza.

“(…) las políticas de lucha contra la pobreza pueden ser definidas como políticas de compensación parcial del fracaso de las políticas sociales; esto es, por no atacar las causas sociales de la pobreza, estas políticas reproducen permanentemente las condiciones que las generan. Esta distinción entre la lucha contra la pobreza y la lucha contra sus causas

sociales (las que se pueden agrupar bajo el término de “vulnerabilidad”) constituye el fundamento de las políticas sociales modernas” (Lautier, 2005: 95).

Tal y como lo muestra la Ilustración 4-1, dicho modelo se inspira, igualmente, en coordenadas de cambio social fundamentadas en la denominada *promoción social*, que implica la búsqueda de salidas individualizadas para que los agentes gestionen su propia exclusión y desigualdad en el marco de la prestación condicionada de servicios básicos por parte del Estado con un horizonte limitado de tiempo. La cuestión a resolver bajo el criterio de la promoción social es la siguiente: ¿Cómo hacer transitorias las ayudas ofrecidas por los modelos asistencialistas de subsidios focalizados a la demanda? La respuesta es clara: por medio del acceso de los *más pobres* a los servicios financieros. En efecto, la inclusión financiera constituye una apuesta complementaria fundamental a las estrategias de flexibilización laboral e inversión en recursos humanos. De acuerdo con esta teoría, el acceso y utilización de los servicios financieros formales por parte de la población más pobre es esencial para que los hogares y las microempresas compensen los efectos de los choques económicos, sociales y ambientales que reducen sus ingresos y deterioran su calidad de vida. Es esta la “puerta de salida” de los programas asistenciales; este es el fundamento de la promoción social (Marulanda, Paredes y Fajury, 2010: 213-214).

#### Ilustración 4-1 Teoría Neoasistencialista de la Política Social



Fuente: Elaboración propia.

El Banco Mundial (2000) estableció los objetivos del modelo en materia de *oportunidad, empoderamiento y seguridad*:

- Oportunidad: ampliar la oportunidad económica para los sectores más pobres de la población impulsando el crecimiento general y multiplicando sus activos y la rentabilidad de los mismos. Para ello se requiere: estimular eficazmente la inversión privada, expandir los mercados internacionales, multiplicar los activos de los pobres, corregir las desigualdades de oportunidades por motivo de raza, sexo, etnia o extracción social y llevar infraestructura y conocimientos a las zonas pobres rurales y urbanas.
- Empoderamiento: fortalecer la participación de los pobres en el proceso político y la toma de decisiones locales, aumentando la responsabilidad y atención de las instituciones estatales. Para ello se requiere: establecer bases políticas y jurídicas para un desarrollo basado en la integración y la participación directa, crear administraciones públicas que fomenten el crecimiento y la equidad, promover la descentralización y las formas comunitarias de desarrollo y fomentar la equidad entre hombres y mujeres.
- Seguridad: reducir la vulnerabilidad de las personas pobres frente a la mala salud, las crisis económicas, los desastres naturales y la violencia. Para ello se requiere: introducir sistemas eficaces de protección social, formular planteamientos que ayuden a los pobres a gestionar los riesgos, diseñar programas nacionales de prevención, preparación y respuesta a crisis financieras y naturales, establecer mecanismos efectivos de acción frente a conflictos civiles.

Dos han sido las estrategias establecidas para avanzar en la consecución de dichos objetivos: la *inversión en recursos humanos* y el *manejo social del riesgo*. En primer lugar, se asume que la inversión en recursos humanos constituye la mejor alternativa para encontrar un punto de equilibrio entre la búsqueda de mayores niveles de productividad y la minimización de la pobreza. Se sostiene que un mayor grado de escolaridad y niveles apropiados de salud, nutrición y adiestramiento de la mano de obra permitirán un sólido incremento en los niveles de productividad y crecimiento, así como un mejoramiento de las condiciones salariales de las personas. Behrman (1993) testifica la relación virtuosa que se establece entre crecimiento económico e inversión en recursos humanos: las mayores tasas de escolaridad se relacionan con reducciones en

la fecundidad y mortalidad, con niveles inferiores de analfabetismo, con mejoras de bienestar y salud y con la consolidación de una masa trabajadora cualificada requerida para el mejor desempeño económico. Así mismo, altos grados de salud y nutrición favorecen la esperanza de vida, disminuyen las presiones demográficas y, en el largo plazo, minimizan las presiones fiscales generadas por los gastos en salud curativa. Por último, los programas de adiestramiento de la mano de obra aumentan la rentabilidad y productividad del sector privado.

De otra parte, desde la perspectiva del manejo social del riesgo, la protección social es concebida como el conjunto de políticas que garantizan la prevención, mitigación y superación de eventos o choques negativos que generan la pérdida de los ingresos de los individuos, o que reproducen contextos crónicos de pobreza. Las dimensiones del manejo del riesgo involucran aspectos naturales (terremotos, inundaciones, enfermedades) y sociales (daño ecológico, guerra, desempleo). Se considera que este tipo de riesgos se concentran de mayor forma en los sectores más pobres y vulnerables. No obstante, se afirma que el riesgo es consustancial al modelo de desarrollo basado en la internacionalización de las economías y en el aprovechamiento de las oportunidades brindadas por el proceso de globalización. De hecho, en defensa clara del modelo de desarrollo inspirado en el Consenso de Washington, se considera que los riesgos que este modelo de desarrollo plantea son tan grandes como los beneficios sociales que puede reportar:

“(…) los mismos procesos que permiten mejorar el bienestar social también aumentan la variabilidad de los resultados para la sociedad en conjunto y aún más para grupos específicos. La crisis financiera global de 1998 demostró esto a escala mundial. No existe certeza de que las mejoras se compartirán de manera generalizada entre las personas, hogares, grupos étnicos, comunidades y países. La expansión del comercio o el avance de la tecnología pueden agudizar las diferencias entre los “que tienen” y los “que no tienen”, de la misma manera que pueden aumentar las oportunidades para todos, dependiendo del contexto social imperante y las medidas políticas. La variabilidad del ingreso inducida por la globalización, combinada con la marginalización y exclusión social pueden, de hecho, aumentar la vulnerabilidad de importantes grupos de la población. En otras palabras, los riesgos son tan grandes como sus potenciales recompensas” (Holzmann y Jorgensen, 2000: 6).

De acuerdo con Holzmann y Jorgensen (2000), el mejoramiento de las capacidades en el manejo del riesgo por parte de los pobres y no pobres reduce su vulnerabilidad y

aumenta su bienestar; de hecho, al concentrar su análisis en el bienestar proveído por un mejor manejo individual y social del riesgo, esta teoría llega a considerar innecesaria la redistribución de los ingresos como objetivo de la política social: “Si la sociedad valora una distribución más equitativa del bienestar entre los individuos, un mejor manejo del riesgo puede mejorar la distribución del bienestar en la sociedad sin redistribuir el ingreso entre los individuos” (Holzmann y Jorgensen, 2000: 8).

El vínculo establecido con el bienestar explica la preocupación del manejo social del riesgo en cuanto al mantenimiento de ciertos niveles de consumo a lo largo de la vida de los individuos evitando -para los más pobres- la caída del ingreso por debajo de un nivel predeterminado y garantizando -para los no pobres- la compra de seguros y activos que impidan la disminución drástica en sus niveles de consumo. La apuesta, entonces, es eminentemente individualista y microeconómica: se considera esencial la formación en capital humano en un contexto en que los agentes estén dispuestos a adoptar actividades económicas que impliquen mayor riesgo y, por lo tanto, mejor rentabilidad. Si se tiene en cuenta el vínculo profundo que se establece entre manejo del riesgo y las posibilidades para la salida de condición de pobreza, podría afirmarse que para las teorías neoasistencialistas la penuria económica constituye un problema de origen individual asociado a la ausencia de capital humano y a la mayor aversión al riesgo de los pobres. Se ignora, por lo tanto, el origen social y relacional de la exclusión y la desigualdad (Holzmann y Jorgensen, 2000).

Es a partir de esta concepción individualista de la pobreza, la exclusión y la desigualdad que se definen las estrategias políticas orientadas a prevenir, mitigar y superar el riesgo social. Dichas estrategias deben ser adoptadas de manera que se consolide y profundice el modelo de desarrollo inspirado en las prescripciones del Consenso de Washington: en efecto, es posible afirmar que en el marco de la teoría neoasistencialista las acciones precisadas para prevenir, mitigar y superar el riesgo se corresponden con políticas destinadas a consolidar las líneas de política económica y social neoliberales, afianzar el proceso de financiarización y profundizar el modelo asistencial-compensatorio de la política social, respectivamente (Giraldo, 2007).

En el terreno de la prevención, por ejemplo, se insiste en la necesidad de consolidar la estabilidad macroeconómica por medio del equilibrio fiscal y el mantenimiento de la

inflación baja y estable, y de garantizar la inversión en educación, salud pública y capacitación de la mano de obra bajo subsidios condicionados a la demanda que garanticen la conexión de las personas con los mercados educativos, laborales y de salud. En materia de mitigación se exige la adquisición y administración de activos como capital físico y humano, además de activos financieros vinculados al crédito y a la obtención de seguros, lo cual implica la privatización del aseguramiento y el mayor dinamismo del sector financiero. Finalmente, en el ámbito de la superación es indispensable la intervención gubernamental para aliviar los impactos del riesgo mediante programas de alimentación de choque, procesos de reconstrucción, entre otros. Este modelo de gestión exige, según sus teóricos, una red de protección que involucre sistemas informales (matrimonio, apoyos mutuos y comunitarios, ONG), sistemas de mercado (activos financieros y pólizas de seguro) y sistemas provistos u ordenados por el sector público (seguridad social, obras públicas, bienes y servicios básicos).

Por lo tanto, los contornos de la protección social no se vinculan únicamente a la política social, sino que establecen relaciones profundas con la estabilidad macroeconómica, los mercados financieros adecuados, el respeto de los derechos de propiedad, las políticas de crecimiento y, en general, con todas las prescripciones de política relacionadas con el reacomodo de las tesis neoclásicas en clave neoinstitucionalista en un contexto en que se promovió el tránsito del “Consenso de Washington” hacia el “Posconsenso de Washington”. Para el caso de la teoría neosistencialista, dicho tránsito exigía una profundización de las políticas de inversión en recursos humanos y una conexión equitativa de los sectores sociales más pobres con el sector financiero. Esto por cuanto se consideró que la mayor pobreza y desigualdad provocadas por la puesta en marcha de las reformas de estabilización y ajuste estructural, podrían convertirse en factores negativos para garantizar el crecimiento económico de largo plazo<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Los resultados obtenidos por la implementación de las políticas del Consenso de Washington en términos de crecimiento económico bajo e inestable, aumento de la vulnerabilidad económica y la desigualdad, y mayor volatilidad financiera, llevaron al reajuste del modelo y a la incorporación de nociones neoinstitucionalistas que demandaron el establecimiento de reglas juego capaces de regular los mercados financieros. Estos fueron los objetivos fundamentales del “Consenso de Washington Ampliado” de 1996. Posteriormente, en 1999, surge el denominado “Posconsenso de Washington” que, retomando las prescripciones neoinstitucionalistas del Consenso Ampliado, resalta los límites que la elevada desigualdad y el daño ambiental imponen al crecimiento económico de largo plazo. En este sentido, el “Posconsenso” hace un llamado a incorporar principios de secuencialidad y gradualidad en la implementación de las reformas de estabilización

Las soluciones basadas en la inversión en recursos humanos y consistentes con la profundización de los mercados financieros y la flexibilización laboral, configuran el ámbito de un modelo de protección social individualizado que paradójicamente busca en la profundización del modelo dominante la salida para construir sociedades más justas e igualitarias. Las coordenadas de cambio social adquieren un carácter ambivalente, pues las acciones de lucha contra la pobreza y promoción social que buscan la integración mercantil e individual de las poblaciones pobres, terminan profundizando el régimen socioeconómico imperante y, por lo tanto, dejan inalteradas las relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad. Es este un caso ejemplar del apalancamiento de la dominación a través del cambio.

Las coordenadas neosistencialistas de cambio social se plantean desde el punto de vista de la ubicación y sostenimiento de los grupos sociales sobre determinados umbrales estadísticos, o la inclusión de los agentes a partir de la operacionalización de esquemas dicotómicos que consideran que algunos grupos sociales se ubican “afuera” y otros “adentro” de ciertos espacios socialmente valorados, pero que no existe ninguna relación directa entre ellos. Así, la perspectiva neosistencialista constituye un claro ejemplo de las teorías instrumentales de la exclusión y la desigualdad, pues estableciendo “umbrales de ciudadanía” y “mínimos biológicos” que fijan el nivel de ingresos básico que debe tener un individuo para no sufrir de hambre (umbral de pobreza extrema o indigencia) u obtener los elementos mínimos de alimentación, vestido y albergue (umbral de pobreza), reduce su acción a colocar a las personas sobre dichos límites sin cuestionar las relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad. Es por ello que posee un claro carácter residual y compensatorio<sup>26</sup>.

---

*y ajuste estructural, y a un mayor compromiso del Estado en la garantía de las metas vinculadas a la inversión en recursos humanos en un contexto de mayor estabilidad financiera y sostenibilidad ambiental. Para un análisis detallado del reacomodo histórico del Consenso de Washington ver: Mora (2005).*

<sup>26</sup> Recientemente, el Banco Mundial ha establecido un nuevo conjunto de umbrales. En él, sobresale la definición de una clase social “vulnerable” que, de acuerdo con su nivel de ingresos, ha logrado salir de la pobreza pero no lo suficiente como para convertirse en clase media. Dichos umbrales han sido construidos en términos monetarios: en dólares del año 2005, una persona en pobreza extrema es aquella que tiene un ingreso inferior a U\$1.9 diarios y una persona pobre menor a U\$4. Las personas vulnerables son aquellas que tienen entre U\$4 y U\$10 al día, mientras que la clase media se compone por aquellos agentes que tienen entre U\$10 y U\$50 diarios. Los ingresos superiores a U\$50 corresponden a los de la “clase alta”. Ignorando que la

Por lo tanto, al negar una visión relacional de los problemas que intenta enfrentar, la teoría neoasistencialista renuncia a preguntarse por los vínculos que se establecen entre la generación de riqueza y la producción social de la pobreza. Como consecuencia, entiende a las personas que no pueden gozar de las bondades del crecimiento económico como “poblaciones problema” a las que se les debe dotar de los medios básicos (a través de la inversión en recursos humanos y la conexión con los mercados financieros) para que de manera individual gestionen su situación de desventaja, ignorando de esta forma su condición de singularidad (en cuanto producto de relaciones sociales) y atribuyendo su posición de precariedad a factores enteramente individuales como la baja productividad, la aversión al riesgo o la incapacidad de leer adecuadamente las señales que emite el mercado.

En conclusión, el cambio social previsto por la teoría de la *promoción social*, es básicamente, un proceso individual, pues la posibilidad de salir de las condiciones de exclusión y desigualdad pasa por un cambio personal de los agentes asociado con el imperativo de hacerse más productivos, arriesgados y emprendedores. De esta manera, se niega la condición relacional del sujeto, se atribuye la exclusión y desigualdad a factores esencialmente individuales, y la acción del Estado se reduce a ofrecer ayudas puntuales, condicionadas y limitadas en el tiempo que no alteran, sino que apuntalan, la estructura relacional imperante.

## **4.2 La teoría regulacionista: reproducción capitalista, crisis y contradicción social**

Para la teoría regulacionista, el capitalismo es un modo de producción contradictorio y en permanente crisis. Contradictorio en tanto han sido identificados distintos procesos

---

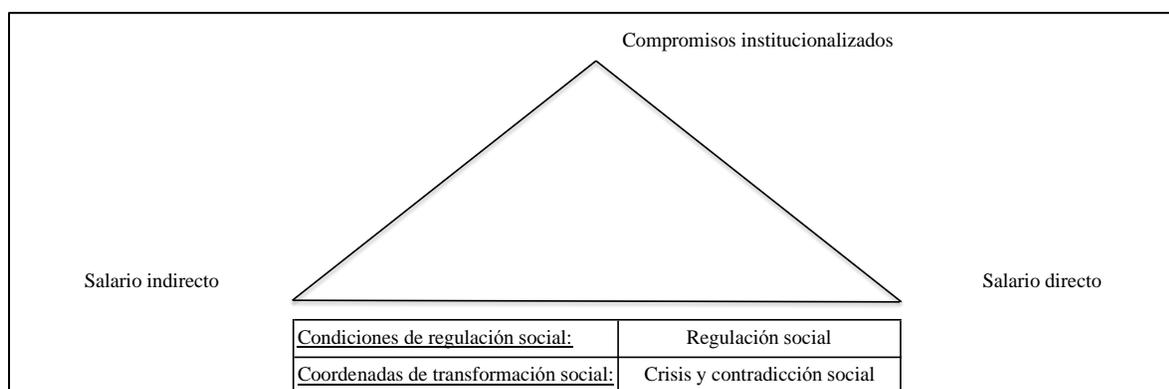
*clase media puede ser definida como tal no por el nivel de ingresos que se posee en un momento específico del tiempo, sino por los capitales (social, cultural, económico, etc.) que hacen que dichos ingresos sean estables, el objetivo que se ha planteado el Banco Mundial consiste en ampliar en América Latina las “clases medias”. Siguiendo esta metodología, Angulo, Gaviria y Morales (2013) indican que el periodo comprendido entre los años 2002 y 2011 en Colombia puede ser denominado como una “década ganada”, asociada con la reducción de la incidencia de la pobreza (del 50% al 34% de la población) y la expansión de la clase media, que ha pasado de representar el 16% de la población al 27%.*

“objetivos” y “subjetivos” que imponen límites al proceso de acumulación, y que emergen de manera indefectible debido al progreso de las fuerzas productivas y a la intensificación de las luchas sociales; y crítico, por cuanto dichas contradicciones llevan al capitalismo a procesos de reestructuración que se manifiestan en cambios y transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales orientadas a garantizar la valorización del capital en un contexto de relativa armonía social. Las contradicciones objetivas hacen referencia al desarrollo de las fuerzas productivas y sus consecuencias en materia de sobreexplotación del trabajo, caída de la tasa de ganancia, propensión al subconsumo, mayor volatilidad financiera y daño ambiental (Duménil y Lévy, 2007). Sin embargo, dichas contradicciones se asumen como necesarias pero no suficientes para entender la naturaleza crítica y dinámica del modo de producción capitalista: los denominados factores objetivos solo adquieren plena importancia cuando están mediados por lógicas subjetivas de antagonismo político, social y cultural que emergen simultáneamente en los procesos de reconfiguración histórica del capital, intensificando la crisis y catalizando las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que se producen (Arrighi, 2003; O’Connor, 1989).

Los cambios y transformaciones observados en el modo de producción capitalista se asocian con la reconfiguración de la relación capital-trabajo, el replanteamiento de los objetivos e instrumentos de la política económica y social, y las modificaciones institucionales que surgen para regular los conflictos sociales que las contradicciones objetivas y subjetivas provocan. En términos más precisos, desde el punto de vista de la teoría regulacionista, las transformaciones capitalistas se asocian, entonces, con procesos de reestructuración en tres niveles: 1. *El paradigma productivo* (relativo a la manera como se organiza el trabajo en la sociedad), 2. *El modo de regulación* (asociado al entramado institucional formal e informal que regula los conflictos y las contradicciones sociales) y 3. *El régimen de acumulación* (que define la manera como se le otorga coherencia y estabilidad a los procesos macroeconómicos de producción y distribución del ingreso y la riqueza). Para la teoría regulacionista, la conjugación de estos tres niveles conforman un 4. *Modo de desarrollo*; es decir, una formación social específica que cambia históricamente y que refleja las contradicciones y crisis que le son inherentes al capitalismo, así como los mecanismos de regulación que emergen y se orientan a la gestión de tales crisis y contradicciones (Boyer y Saillard, 2002).

De acuerdo con la teoría regulacionista, la tensión que se presenta entre el imperativo de sostenimiento de la relación social capitalista y los procesos de contradicción y crisis que le son inherentes, define las condiciones de regulación y las coordenadas de transformación de la política social relacionadas. De este manera, los cambios y transformaciones sufridos en el paradigma productivo, el modo de regulación y el régimen de acumulación, se asocian con procesos históricos de reconfiguración de la política social relacionados con la instauración de nuevos modelos de gestión de la fuerza de trabajo al interior de las empresas con el fin de aumentar la explotación (paradigma productivo), mediante la definición de acuerdos e instituciones que regulan los conflictos entre capital y trabajo en materia salarial, de protección social y bienestar (modo de regulación), y con la búsqueda de coherencia entre las lógicas de valorización y acumulación del capital y la manera como se distribuye el ingreso y la riqueza entre el capital y el trabajo (régimen de acumulación) (Boyer y Saillard, 2002). Así, para la teoría regulacionista, la política social se comprende como un mecanismo de regulación de las contradicciones objetivas y subjetivas del sistema capitalista que tiene como función garantizar la reproducción de la relación capital-trabajo en un contexto de relativa armonía social mediante la instauración de *compromisos sociales institucionalizados* y la gestión de las dos dimensiones básicas de la relación salarial: el *salario directo* y el *salario indirecto* (Ilustración 4-2).

#### Ilustración 4-2 Teoría Regulacionista de la Política Social



Fuente: Elaboración propia.

Al definir estos tres conceptos fundamentales, la política social se comprenderá, entonces, no como una estrategia voluntarista destinada a la maximización del bienestar social o a ubicar a determinados grupos sociales sobre ciertos umbrales estadísticos,

sino como el conjunto de decisiones y acciones destinadas a gestionar los conflictos y contradicciones del capitalismo a través de la generación de compromisos sociales institucionalizados alrededor de la relación salarial. Pero ¿qué es un compromiso institucionalizado?:

“En el origen del compromiso nos encontramos con una situación de tensión y conflicto entre grupos socio-económicos. El enfrentamiento cambia según los intereses en juego. En la medida en que ninguna de las fuerzas es capaz de dominar a sus adversarios al punto de poder imponer totalmente sus intereses, surge la necesidad de realizar un compromiso. Los compromisos institucionales se diferencian de la institucionalización autoritaria del orden público. La institucionalización se refiere a la puesta en marcha de una forma de organización que crea reglas, derechos y obligaciones para las partes involucradas, imponiendo una disciplina con respecto a la institución, fijando así un modo de comportamiento para cada actor, grupo o individuo, frente al cual adaptan progresivamente sus comportamientos y estrategias. Uno de los resultados de los compromisos institucionales para resaltar, es la robustez de las construcciones creadas en sus aspectos fundamentales. Los compromisos institucionales se constituyen en un entorno que sirve de guía para que la población y los grupos involucrados fijen sus comportamientos. No es sorprendente entonces que, esa rigidez en las posiciones e intereses adquiridos en el marco de los compromisos institucionales sea objeto de crecientes tensiones con el paso del tiempo” (Boyer, 1992: 65).

Por lo tanto, desde este punto de vista, las instituciones de la política social son el reflejo de compromisos sociales que regulan los conflictos sin hacerlos desaparecer; es decir, son formas estabilizadas de relaciones de poder (Théret, 2000). Y, como se ha afirmado, dichos compromisos emergen alrededor de la relación salarial. Esta será el reflejo de la necesidad de sincronización y complementariedad entre el crecimiento de la productividad del trabajo y los salarios reales para garantizar un crecimiento económico estable y asegurar la reproducción de la clase trabajadora en un contexto de sostenimiento de la tasa de ganancia. En consecuencia, es alrededor de la relación salarial que se generan los compromisos sociales tendientes a garantizar la reproducción económica y social del capitalismo en el marco de sus crisis y contradicciones objetivas y subjetivas (Boyer y Saillard, 2002; Brenner y Glick, 1991).

Para comprender este proceso se requiere, sin embargo, explicar los dos componentes básicos de la relación salarial: el *salario directo* y el *salario indirecto*. El primero, relacionado con lógicas de “normalización contractual” y control activo sobre los trabajadores, hace referencia al ingreso destinado a la reproducción de la fuerza de

trabajo en el marco de un contrato laboral y en función de niveles de productividad individual que se espera sean consistentes con la satisfacción de las necesidades personales. El segundo, asociado a métodos de “normalización estatal” y mecanismos de cohesión social, se relaciona con lógicas de gasto estatal tendientes a complementar o sustituir el salario directo en una perspectiva más amplia de reproducción social y satisfacción de necesidades colectivas. Es este el caso de los gastos estatales en educación, vivienda, protección social y asistencia pública (Boyer y Saillard, 2002).

Sin embargo, los conflictos y contradicciones alrededor de la relación salarial y sus componentes no tardan en aparecer: de un lado, los aumentos en el salario directo pueden conllevar a una disminución de la tasa de ganancia afectando negativamente la acumulación. Por otra parte, las caídas en el salario directo obligan a incrementar los gastos públicos asociados al salario indirecto, generando presiones fiscales inconvenientes en un contexto de austeridad y búsqueda de confianza inversionista (Brenner y Glick, 1991).

Más aún, situaciones de aumentos sostenidos en el salario indirecto se relacionan también con la introducción de mayores impuestos al capital y/o con el deterioro del salario directo como instrumento eficaz de disciplinamiento de los trabajadores. Las caídas en las tasas de ganancia solo pueden ser compensadas, entonces, con mayores déficit fiscales. La crisis asociada con una tendencia decreciente en las tasas de ganancia es sustituida por una situación de crisis fiscal en el Estado (O’Connor, 1994). En este contexto, el Estado refuerza los procesos de “normalización estatal” con el fin de garantizar la relativa estabilidad y armonía social a través de un mayor gasto público. Desde el punto de vista de la teoría regulacionista, la política social adquiere así un comportamiento cíclico: cuando ésta asume una dinámica expansiva, tiene por objeto sosegar el desorden civil; cuando su forma es restrictiva, intenta endurecer las normas laborales (Fox y Cloward, 1971).

Las relaciones sociales capitalistas se reproducen, por lo tanto, de manera contradictoria y crítica por medio de los compromisos sociales instituidos alrededor del salario directo e indirecto. Y es en dichas contradicciones y crisis en donde surge una posibilidad de cambio y transformación. El problema consiste en que, a pesar de los cambios observados en términos de, por ejemplo, el paso del fordismo al postfordismo o del

tránsito una economía industrial a una economía financiarizada, las relaciones capitalistas persisten (Arrighi, 2003; Jessop, 1999). Pareciese que la relación social capitalista se reprodujera a través de la crisis. Y que la regulación solo fueras la “regulación de la contradicción a través de la contradicción” (O’Connor, 1989).

La teoría regulacionista se debate así entre el cambio y la persistencia, entre la transformación y la reproducción. En términos concretos, podría afirmarse que en ella se ejemplifica con claridad que las relaciones sociales pueden ser cambiantes sin *necesariamente* serlo, y que en ello puede consistir la *re*-producción. La pregunta que surge es clara: ¿Cómo garantizar procesos transformadores en términos de la superación de la relación social capitalista?

La respuesta ofrecida a esta pregunta muestra los límites y posibilidades que abre la teoría regulacionista para comprender los procesos de transformación social desde la política social. Desde el punto de vista de los límites, al centrarse en la manera como la relación salarial se configura y reconfigura a través de compromisos sociales institucionalizados, la teoría regulacionista centra su atención en las transformaciones que pueden producirse únicamente desde uno de los campos de interacción presentados en el primer capítulo de la tesis: el campo de la producción. De esta manera, las relaciones de explotación terminan adquiriendo una centralidad que desconoce la multiplicidad de relaciones estructurantes existentes en el mundo contemporáneo y, en consecuencia, de la variedad de caminos de transformación que pueden emerger en este contexto. Es este el caso de los procesos que, aunque pueden darse al interior de las relaciones capitalistas existentes, pueden llegar a representar transformaciones en otras relaciones sociales estructurantes como el racismo, el patriarcalismo, el epistemicidio o la invalidez. Desde las coordenadas regulacionistas resulta difícil comprender, por lo tanto, la pluralidad de caminos simbióticos, rupturistas y contrahegemónicos de transformación emergentes, así como las particularidades de las comunidades en movimiento y las diferentes posibilidades de incidencia de las luchas y movimientos sociales en las dimensiones conceptuales, sustantivas y operacionales de las políticas públicas.

Sin embargo, la teoría regulacionista representa también una posibilidad importante para comprender las posibilidades de transformación social desde la política social. En efecto, la centralidad que se le ha otorgado a las lógicas de reproducción y persistencia de las

relaciones sociales, así como la incorporación de las nociones de crisis y contradicción, han llevado a la teoría regulacionista a centrar la atención en las luchas sociales y en la manera como desde ellas es posible encontrar posibilidades de transformación social. El avance consiste en reconocer las dimensiones sociales y políticas de la crisis capitalista para, desde allí, redescubrir las dimensiones subjetivas y de lucha alejándose del determinismo, pero evitando perspectivas voluntaristas. Bajo esta óptica se acepta que las luchas sociales pueden ser estabilizadoras o desestabilizadoras para el sistema:

“Un concepto materialista histórico de la crisis necesita, por tanto, restablecer la unidad dialéctica entre “objetividad” y “subjetividad” o entre “teoría” y “práctica”, que nos permita captar la “crisis” como el desarrollo de nuevas prácticas políticas y sociales que amenazan a las instituciones sociales y/o a las estructuras existentes” (O’Connor, 1989: 160).

En esta perspectiva, las luchas y movimientos sociales no constituyen una mera reacción o reflejo de la crisis; al contrario, se acepta que los movimientos actúan contra y dentro de la ley del valor, contra y dentro del Estado y la sociedad, y contra y dentro de las ideologías hegemónicas. Surge la idea de las crisis que pueden ser provocadas socialmente y que no son, necesariamente, el producto de las contradicciones económicas objetivas del capitalismo. Así, las crisis económicas, sociales, políticas y culturales terminan reforzándose mutuamente, y el establecimiento de cualquier relación de causalidad resulta fútil e inadecuado. La crisis es considerada entonces como “un proceso de destrucción y construcción, desafío y respuesta, de anomalías perturbadoras y de intentos nacientes para crear respuestas interpretativas que subviertan la vieja normalidad” (O’Connor, 1989: 165).

En todo caso, a pesar de estos avances, la teoría regulacionista no ha llegado a consolidar criterios claros para definir cuándo las luchas sociales pueden crear verdaderos desafíos sistémicos o cuándo terminan agotándose y siendo funcionales al sistema. En este sentido, su teoría de la transformación social se mantiene inacabada y ambivalente. Es posible que esto ocurra debido a la escala sistémica en que se realizan sus preguntas y análisis. Por ello, el camino propuesto por la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad puede ser más fructífero, pues al señalar los componentes participativos, posicionales y estructurantes de las relaciones sociales, permite definir principios de acción y condiciones de posibilidad capaces de visualizar procesos de

superación de las relaciones excluyentes y desiguales, en un contexto en que se reconocen las trayectorias múltiples que siguen las luchas y movimientos sociales.

En conclusión, la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad y la teoría regulacionista coinciden en reconocer la importancia de las luchas y movimientos sociales para comprender las posibilidades de transformación social desde la política social. Y, además, demuestran el carácter antagónico y contradictorio de las instituciones sociales que emergen como reflejo de esas mismas luchas y la posibilidad de emprender procesos de transformación simbióticos. De esta forma, se supera la visión individualista, residual y compensatoria de la teoría neosistencialista de la política social. Sin embargo, a diferencia de la teoría regulacionista, la teoría relacional destaca el carácter multicentrado de las relaciones estructurantes y, trascendiendo la centralidad que los regulacionistas ofrecen a las relaciones de explotación, resulta más adecuada para comprender la multiplicidad de las relaciones sociales de exclusión y desigualdad que pueden ser superadas a través de los caminos de transformación abiertos por luchas y movimientos sociales no circunscritas al movimiento obrero.

### **4.3 El enfoque de derechos: integración social y desarrollo humano**

De acuerdo con el enfoque de derechos, la nueva vulnerabilidad social se vincula con procesos de desigualdad social que encuentran su origen en la pobreza, la exclusión y la marginación<sup>27</sup>. Estas dimensiones de la vulnerabilidad social pueden servir de base para comprender porqué el enfoque de derechos considera *los bienes de mérito, la movilidad*

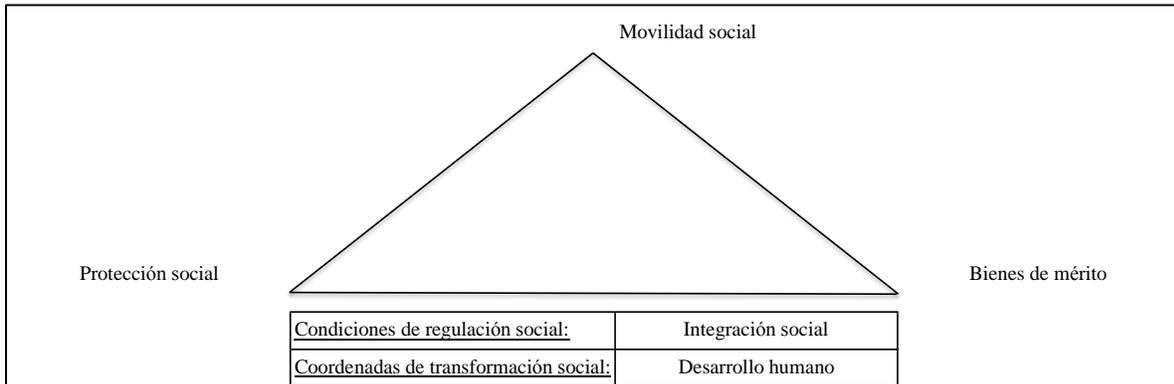
---

<sup>27</sup> Vite (2007) ofrece el siguiente esquema: La pobreza hace referencia a los procesos que llevan a una baja o precaria integración económica. El desempleo o las condiciones precarias de empleo constituyen la causa fundamental de esta problemática. Los efectos principales de la pobreza se asocian a la poca capacidad de reproducción del entorno familiar (alimentación, vestido, vivienda, etc.). La exclusión es concebida como un proceso que lleva a una baja o precaria integración institucional. La discriminación por género, edad, etnicidad y discapacidad puede ser determinante en este contexto. Las consecuencias se relacionan con la poca capacidad de reproducción e inserción a las instituciones sociales (educación, salud, derechos laborales, etc.). La marginación se comprende como el proceso que lleva a una baja o precaria integración al sistema de servicios públicos. La baja integración social y regional constituye la causa fundamental de este fenómeno, y los efectos se relacionan con falta de infraestructura, vivienda y saneamiento básico.

*social y la protección social* como los tres conceptos fundamentales para materializar sus condiciones de regulación y coordinadas de cambio y transformación en una perspectiva de integración social y desarrollo humano (Ilustración 4-3).

El enfoque de derechos argumenta que, para avanzar en lógicas de integración social y desarrollo humano, las políticas e instituciones políticas y económicas deben tener por finalidad impulsar estrategias basadas de manera explícita en las normas y principios establecidos en el derecho internacional sobre derechos humanos. Considera que para erradicar el perfil de la nueva vulnerabilidad social es necesario reconocer que los sectores sociales en situación de pobreza, exclusión o marginación son titulares de derechos que obligan al Estado frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo. Los derechos se asumen como fundamentales en tanto constituyen el núcleo de *las luchas por la integración social* (Abramovich, 2006).

**Ilustración 4-3** Enfoque de los derechos



Fuente: Elaboración propia.

Estas luchas buscan garantizar una situación de integración ciudadana que supere las lógicas de exclusión, marginación y pobreza que producen “ciudadanías negadas” (cuando se considera que algunas personas no hacen parte del contrato social; por ejemplo, los inmigrantes), “ciudadanías aplazadas” (cuando se considera que, aunque hacen parte del contrato social, ciertas personas deben esperar su plena integración social; por ejemplo, ciertos sectores de la juventud desempleados) y “ciudadanías limitadas” (cuando se considera que existen grupos sociales integrados pero precariamente; por ejemplo, asalariados con bajos ingresos e inestabilidad laboral) (Herrera y Castón, 2003). En contra de las visiones dicotómicas que establecen un

“adentro” y un “afuera”; es decir, “incluidos” y “excluidos”, el enfoque de derechos insiste en que ambos segmentos de la sociedad se relacionan y no pueden ser analizados separadamente. En este sentido, considera que todos los segmentos sociales están integrados, en un “adentro” que favorece a algunos y desfavorece a otros. Estrictamente, entonces, la integración social es entendida en la perspectiva de lógicas de inserción precaria y discriminación: “todos los sectores están insertos, pero en condiciones desiguales lo que da lugar a que unos se beneficien y otros no. El problema radica en factores estructurales que dan lugar a la inserción precaria y a la discriminación, cuando no pueden apropiarse del valor agregado que contribuyen a generar” (Corredor, 2004: 30).

En este sentido, el enfoque de derechos enfatiza el principio de igualdad en las oportunidades como derecho-base del ciudadano, legitimado no sólo en términos de una más amplia justicia social, sino también como pre-requisito para el buen funcionamiento de la sociedad. La igualdad de oportunidades se refiere al concepto de “dotaciones” propuesto por Amartya Sen, e indica que bajo condiciones de dotaciones precarias se impide el ejercicio efectivo de los derechos humanos y, en consecuencia, una baja calidad de vida. En primera instancia, existen dotaciones no mercantiles que deben ser garantizadas socialmente más allá del aporte productivo de las personas y no pueden estar sujetas a la dinámica del crecimiento económico. Estas dotaciones se consideran como “constitutivas del mínimo vital” o como *bienes de mérito*:

“[Los bienes de mérito son entendidos] como aquellos que se merece la gente por el solo hecho de ser seres humanos y, por tanto, su satisfacción no puede estar sujeta a la dinámica del crecimiento económico, ni depender de su contribución al mismo (...) Los bienes de mérito son universales y el Estado y la sociedad deben garantizar su provisión, puesto que quienes estén privados de ellos encuentran serias limitaciones para desarrollar sus capacidades. Estos bienes son convenidos socialmente y se expresan en el contrato social que, por excelencia, es la Carta Constitucional: libertad, justicia, seguridad, educación, salud y nutrición, pues sin ellos no pueden desarrollar sus capacidades” (Corredor, 2010: 67).

A las dotaciones no mercantiles se suman las dotaciones mercantiles o “titularidades”, que hacen referencia a aquellos bienes y servicios que pueden adquirir las personas a través del intercambio y de acuerdo con su nivel de ingreso. En este punto aparece como fundamental la realización del derecho a un empleo decente, pues la sostenibilidad

de las dotaciones dependerá en última instancia de él. Pleno empleo de calidad y garantía progresiva de los bienes de mérito: son estos los elementos a conjugar de cara a la construcción de un régimen de bienestar garante de los derechos y la integración social a través de la reivindicación de la condición de ciudadanía como fundamento de la política social.

“(…) el derecho al trabajo, además de estar consagrado constitucionalmente, es una fuente de identidad, de sentido, de pertenencia, de reconocimiento y por supuesto de generación de ingresos. Si se trata de construir ciudadanía y, por tanto, autonomía en el ejercicio de los derechos, es clara la prioridad del derecho al trabajo para lograrla, además de que la obtención de ingresos dignos contribuye a la sostenibilidad de los logros sociales” (Corredor, 2010: 83).

La centralidad de la garantía del derecho al trabajo en el enfoque de derechos tiene un vínculo profundo con otro de sus conceptos fundamentales: *la protección social*. Históricamente, a los desafíos que implicaba avanzar en la garantía de la seguridad civil para todas las personas al interior de las fronteras del Estado, se unió la pregunta sobre cómo ofrecerles, además, los medios para alcanzar la seguridad social en términos de ingresos y protecciones frente al desempleo, la invalidez y la muerte. Como respuesta a esta última cuestión, surgió la solución de establecer un vínculo directo entre la seguridad social, los derechos y el empleo: el trabajo asalariado sería el sustento básico de la protección social y, en consecuencia, del ejercicio de la ciudadanía social:

“Una sociedad salarial no es solamente una sociedad en la cual la mayoría de la población activa es asalariada. Se trata sobre todo de una sociedad en la que la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social en primer lugar a partir de la consolidación del estatuto del trabajo” (Castel, 2004: 42).

Más aún,

“El desarrollo del Estado social es estrictamente coextensivo a la expansión de las protecciones. El Estado en su rol social opera esencialmente como un reductor de riesgos. Por intermediación de las obligaciones que impone y garantiza por ley, llegamos así a que “el Estado es él mismo un vasto seguro” (Castel, 2004: 44).

Las bases de este modelo de ciudadanía y protección social se sustentaron en dos fenómenos sociales complementarios: *i)* el crecimiento económico sostenido, el empleo y la posibilidad de anticipar trayectorias de movilidad social ascendentes generacionales e

intergeneracionales y *ii*) la adquisición de protecciones sociales a través de la inscripción de los individuos en colectivos de corte estatal, partidista, sindical, familiar, barrial o de clase. No obstante, ambos aspectos se dislocarán en el contexto de una sociedad neoliberal y neoasistencial caracterizada por el desempleo, la informalidad, la volatilidad económica y la individualización del riesgo (Castel, 2010).

De acuerdo con el enfoque de derechos, la falta de acceso a las dotaciones no mercantiles, unida a la extensión insuficiente de la relación salarial, impiden la edificación de un modelo de política social consistente con el tercer concepto fundamental: *la movilidad social ascendente*. La movilidad social hace referencia al proceso progresivo de tránsito de los individuos y grupos sociales hacia posiciones sociales de mayor ventaja económica y social en el marco de una estructura social jerárquica. Como ya se ha afirmado en el primer capítulo de la tesis, la teoría de la movilidad social no critica la desigualdad: simplemente rechaza el hecho de que las posiciones jerárquicas de ventaja no estén abiertas para todas las personas y grupos sociales. Para el enfoque de derechos, las situaciones de desigualdad de oportunidades y precarización laboral provocan, entonces, dinámicas de encerramiento en “circuitos precarios de movilidad horizontal”. Estos circuitos representan la configuración de procesos de inmovilidad social, pues el paso a segmentos de mayor ventaja económica y social (relacionados, por ejemplo, con mejores salarios y niveles de protección social) es negado debido a la incapacidad del Estado para configurar un modelo maximalista de igualdad de oportunidades y un entorno laboral adecuado. En términos de empleo y protección social, la consecuencia de este proceso es el confinamiento de los agentes económicos en dinámicas de precarización e inestabilidad permanentes:

“El fenómeno más notable es la aceleración de la rotación de los trabajadores entre distintas formas de empleo, sin que haya una movilidad social ascendente: por ejemplo, podemos ver trayectorias de este tipo: asalariado declarado con estatuto precario en una empresa mediana → desempleo → empleo no asalariado no declarado → empleo asalariado en una microempresa, etcétera. Este encierro en “circuitos de movilidad” extremadamente compartimentados vale también para el otro extremo: estudios universitarios → empleo estable en la función pública → empleo estable declarado en el sector privado, con plan de salud y plan de jubilación privados, etcétera. Las transformaciones de las formas de movilidad y el encierro dentro de “circuitos de movilidad horizontal” tienen consecuencias de una extrema importancia para la cuestión de la universalización de la protección social” (Lautier, 2006: 675-676).

En este sentido, para el enfoque de derechos las lógicas de pobreza, exclusión y marginación que impiden la integración social y el desarrollo humano sólo pueden ser combatidas si se impulsan los cambios que en materia de política económica y social permitan avanzar hacia la garantía de los bienes de mérito, la consecución del pleno empleo, la edificación de sistemas de protección social universalistas y mutualistas, y la promoción de circuitos transparentes de movilidad social ascendentes basados en la igualdad de oportunidades. Es así como Ocampo (2008) insiste en que la perspectiva de los derechos implica el avance hacia esquemas universales de política social consistentes con un régimen de bienestar socialdemócrata. En esta misma línea, Esping-Andersen (2000) señala que el modelo socialdemócrata es el único que reconoce verdaderamente los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, esto debido a su correspondencia con prácticas universalistas basadas en la noción de ciudadanía y su reconocimiento de la centralidad del pleno empleo de calidad como medio para maximizar el potencial productivo de la sociedad y darle sostenibilidad al ejercicio de los derechos.

En este contexto la centralidad del Estado es evidente, pues al ser concebido como un “Estado social y democrático de derecho”, el Estado se somete a una normatividad que limita sus poderes, pero también trasciende su dimensión formal para ocuparse de la dimensión sustancial de las normas que lo regulan y le atribuyen obligaciones. Esta doble connotación implica que además de imponerse limitaciones para el ejercicio del poder político, el Estado está obligado a garantizar los derechos de los sujetos sobre los que lo ejerce. Es decir, el enfoque de derechos concibe un Estado social y de derecho con dimensiones negativas y positivas. Así, los derechos humanos no únicamente definen aquello que el Estado *no debe hacer*, sino también aquello que *debe hacer* para lograr la plena materialización de los derechos económicos, sociales y culturales. Por ello se plantea que además de definirse como *un Estado de derecho*, el Estado se convierta también en *un Estado de los derechos* (Burgos, 2010).

La conjunción de las dimensiones formales y sustanciales no es, sin embargo, la única consecuencia del enfoque de derechos sobre el Estado. Interpretaciones más recientes indican que el Estado además de ser concebido como defensor y garante de los derechos, debe ser también proyectado como responsable de los *metaderechos* que les son inherentes. Con el concepto de metaderecho se deriva una exigencia al Estado de

tener políticas públicas explícitas que garanticen que los derechos sean alcanzables, así inicialmente su cumplimiento tenga un carácter progresivo (Sen, 2002). Para el Estado es clara, entonces, la obligación de actuar progresivamente en la concreción de los objetivos que las dimensiones formales y sustanciales le imponen al definirse como “social, democrático y de derecho”:

“[El concepto de metaderecho] se refiere a una situación en la cual si bien no es posible garantizar el ejercicio efectivo de un derecho, lo que sí debe existir es la política para hacerlo alcanzable (...) Varios de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución colombiana bien podrían ser considerados como metaderechos, en tanto el Estado no está hoy en condiciones de garantizar su ejercicio con carácter universal, pero sí está en la obligación de moverse en ese sentido” (Corredor, 2010: 18) .

Por último, la instauración de un sistema de protección social integral, solidario y que garantice el ejercicio pleno de los derechos económicos y sociales depende del grado y modelo de politización de la sociedad en cuestión. El carácter de la invención política de la cuestión social, la profundidad de la cultura política democrática y la conciencia con respecto al deber de exigir la materialización y respeto por los derechos económicos y sociales como constituyentes de la ciudadanía, y no como contrapartidas caritativas o asistencialistas, instituyen, en su conjunto, los pilares fundamentales para catalizar el tránsito hacia un modelo de protección social no mercantilizado ni residual (Le Boniec y Rodríguez, 2005).

El enfoque de derechos asume como indispensable, por lo tanto, el fortalecimiento de una cultura política defensora de la política social no como una “caridad” o un “favor” que se hace, ni siquiera como “un derecho” que es legítimo exigir, sino como un elemento que define y constituye a la ciudadanía. Se considera que estos elementos permitirán trascender los límites impuestos por la teoría de neasistencial de la lucha contra la pobreza y la promoción social, y promover, en su lugar, la construcción participativa de mecanismos solidarios de materialización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En resumen, bajo el enfoque de los derechos, las personas ya no son valoradas como sujetos de necesidades sino que son reconocidas como sujetos de derechos. Esto implica que, paralelo a las condiciones de regulación basadas en la integración social y el

ejercicio pleno de la ciudadanía, aparecen unas coordenadas de cambio y transformación social sustentadas en el *desarrollo humano* de los individuos. En este sentido, la garantía de los bienes de mérito, la protección social y movilidad social ascendente no constituyen fines en sí mismos. Su valor, por lo tanto, no es intrínseco: “su valor radica en lo que pueden hacer por la gente o más bien, por lo que ésta pueda hacer con ellos” (Sen, 1983: 1116). Así, en contraste con los umbrales biológicos y de ciudadanía establecidos por la teoría neosistencialista que, al definir un mínimo de cantidades específicas de bienes y servicios, establecen también un mínimo de capacidades limitado y en circunstancias de dependencia (¿Qué se puede hacer por una persona?), el enfoque de los derechos impulsa la adopción de criterios de libertad positiva (¿Qué puede hacer la persona?) que garanticen los medios para que cada persona materialice el modelo de vida que individualmente valora. En este sentido, el desarrollo humano es concebido “como la ampliación de las capacidades de la población para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas” (Sen, 1999: 13). La meta del desarrollo debe ser la libertad, no el crecimiento económico:

“Hay una gran diferencia entre los medios y los fines. El reconocimiento del papel que desempeñan las cualidades humanas como motor del crecimiento económico no nos aclara cuál es la meta del mismo. Si, en último término, el objetivo fuera propagar la libertad del hombre para vivir una existencia más digna, entonces el papel del crecimiento económico consistirá en proporcionar mayores oportunidades en esta dirección y debería integrarse en una comprensión más básica del proceso de desarrollo. En consecuencia, la ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permitirá estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuirá a controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, afectaría el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas” (Sen, 1999: 13).

Bajo el concepto de desarrollo humano, el cambio y la transformación social se asocian, entonces, con la libertad producida en una sociedad garante de los bienes de mérito, la protección social y la movilidad social. Así, los tres conceptos fundamentales sobre los que se edifica el enfoque de derechos adquieren una doble dimensión: por una parte, son los fundamentos básicos de la integración social y el ejercicio pleno de la ciudadanía; por otra, son los medios esenciales para asegurar el ejercicio de las capacidades y la libertad positiva de los agentes. La integración social y el desarrollo humano comparten,

entonces, una misma base material (Sen, 2000). Sin embargo, este enfoque es objeto de duras críticas, que deben ser tenidas en cuenta en el momento de valorar su verdadero potencial transformador en el terreno de la política social.

En primera instancia, el enfoque de los derechos privilegia la igualdad de oportunidades y la movilidad social sobre la igualdad de posiciones. Esto quiere decir que las posiciones jerárquicas y segmentadas pueden prevalecer en el seno de una sociedad aduciendo que estas son el producto del mérito individual, de las dotaciones naturales de las personas o de su habilidad para convertir capacidades en realizaciones. La realización de una calidad de vida adecuada así como la realización plena de los derechos humanos, se conjugarán con factores individuales difíciles de transformar, edificando así modelos de organización social jerárquicos y segmentados en los que el ejercicio universal de los derechos coexiste con resultados desiguales en cuanto al goce de los mismos<sup>28</sup>. Por ejemplo, esta situación se corresponde con la configuración de una sociedad asalariada que puede ser fuertemente desigualitaria y, al mismo tiempo, fuertemente protectora. El enfoque de los derechos defiende no una sociedad de iguales, sino una sociedad de semejantes; las jerarquías y la diferenciación sociales persisten<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Para sustentar esta tesis basta la lectura de la siguiente afirmación: “Las capacidades no están asociadas a las productividades sino a la libertad de las personas para decidir sobre sus desempeños y optar por el Ser y el Hacer. Esta noción compromete la libertad en sentido positivo: ¿Quién puede hacer qué? Más que la pregunta ¿Quién y cuánto posee en bienes? Las realizaciones se refieren a las dimensiones del Ser y el Hacer que pueden o no ser alcanzadas mientras que las capacidades a la habilidad para alcanzar esas condiciones de vida. Una realización es un logro, mientras que una capacidad es un medio para lograrlo. Si la equidad y la justicia son los principios rectores de una sociedad, el Estado debe promover la garantía de condiciones mínimas en las dotaciones iniciales para que las personas pongan en acción las capacidades y así lograr equiparar la diferencia de oportunidades. De las dotaciones y capacidades se deriva el ejercicio efectivo de los derechos (...) De esta tríada –dotaciones, capacidades y derechos– se deriva la calidad de vida, entendida como “el resultado integral de la forma como la sociedad está organizada” (Corredor, 2004: 26).

<sup>29</sup> Dice Robert Castel: “el rol principal del Estado social no ha sido realizar la función redistributiva que se le otorga con harta frecuencia. En efecto, las redistribuciones de dinero público afectaron muy poco la estructura jerárquica de la sociedad salarial. En cambio, su rol protector ha sido esencial (...) [La ciudadanía social] ha rehabilitado a la “clase no propietaria” condenada a la inseguridad social permanente, procurándole el mínimo de recursos, de oportunidades y de derechos necesarios para poder constituir, a falta de una sociedad de iguales, una “sociedad de semejantes” (Castel, 2004: 47).

Es así como la condición de la integración social muestra su fundamento desigualitario y normalizador; es decir, su interés por establecer lógicas de autoridad fundadas en jerarquías formales e informales. La idea de libertad positiva, entendida como la capacidad de todas las personas para escoger el modelo de vida libremente escogido e individualmente valorado, entra en contradicción con los condicionantes sociales que implica el imperativo de la integración social y su llamado a la asunción de roles en el marco de las expectativas sociales vigentes:

“[¿Qué es la integración social?] La capacidad de una colectividad de conseguir que todos sus miembros -desde su nacimiento hasta su arribo en la colectividad- interioricen los roles sociales de acuerdo con las expectativas sociales vigentes, con el fin de que sean aptos para cooperar entre ellos (...) [Es] el resultado de un trabajo del colectivo sobre los individuos, inspirado en una “justa medida”, que implica ni un excesivo libre albedrío ni demasiadas conminaciones sociales; ni demasiados llamados a las justificaciones ni un desmedido recurso a la coacción” (Bajoit, 2008: 36).

Esto se asocia con la centralidad que sigue manteniendo la ética del trabajo y el trabajo productivo en el enfoque de derechos. Como ya se afirmó, el trabajo aparece como el medio fundamental para garantizar la protección social y brindarle “sostenibilidad” al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, la ética del trabajo y sus connotaciones de disciplinamiento y control aparecen como fundamentales en los procesos de integración social: desde los orígenes mismos del capitalismo, “(...) la cruzada por la ética del trabajo era la batalla por imponer el control y la subordinación. Se trataba de una lucha por el poder en todo, salvo en el nombre; una batalla para obligar a los trabajadores a aceptar, en homenaje a la ética y la nobleza del trabajo, una vida que ni era noble ni se ajustaba a sus propios principios de moral” (Bauman, 2003: 21).

De esta forma, en el enfoque de derechos, el concepto de ciudadanía se conjuga con el principio contributivo y con la consecuente comprensión de los derechos en clave de acumulación, aporte productivo y diferenciación social. En efecto: bajo el imperativo de la movilidad social ascendente, el trabajo se concibe como un medio para la libertad, la riqueza y la protección social. Y la contribución laboral individual, el premio al esfuerzo y los salarios desiguales sirven como medios para la promoción y diferenciación social. El goce y “sostenibilidad” de los derechos depende, entonces, de la aceptación de la ética del trabajo y del aporte productivo de cada persona. Así, el concepto de ciudadanía

establece un vínculo directo entre el goce de los derechos, el principio contributivo y la acumulación capitalista. Esto por cuanto cada una de las facetas del Estado de bienestar encuentra su correlato en el mundo del trabajo: la educación, como preparación para la actividad profesional; la salud como capacidad para el trabajo, las pensiones como mérito por una vida de trabajo, y las indemnizaciones como una compensación para superar un periodo de alejamiento no voluntario del trabajo. Por lo tanto, fortalecer la dimensión transformadora de la política social exigiría pensar la ciudadanía más allá del mundo del trabajo:

“La ciudadanía es el conjunto de derechos subjetivos que corresponden de igual manera a todos los ciudadanos, independientemente de su posición en el mercado y exclusivamente en relación a su pertenencia a la opinión pública democrática (...) Por su parte, la sociedad del trabajo establece un límite insuperable al reconocimiento de estos derechos. No en vano, subordina la actuación a la participación de los ciudadanos en las actividades productivas que se desarrollan en el mercado o a la dependencia de aquellos que forman parte de estas actividades” (Herrera y Castón, 2003: 92).

Por otra parte, es total la centralidad otorgada al Estado en el enfoque de derechos. Esto conlleva, por ejemplo, al no reconocimiento de formas de producción de lo común por fuera del Estado, a la incapacidad para comprender las dinámicas sociales de las comunidades en movimiento y al desconocimiento de procesos de democratización de las relaciones sociales entre quienes proveen los bienes públicos y las poblaciones que demandan su goce económico y político. Es decir, aunque el enfoque de los derechos avanza en lógicas de *desmercantilización* y *desfamiliarización* en el régimen de bienestar que propone, no introduce posibilidades de *desestatización* de la política social.

De hecho, el enfoque de derechos reafirma la necesidad de un contrato social en el que el Estado se compromete a garantizar niveles socialmente aceptables de bienes básicos, protección y movilidad social a cambio de la lealtad y compromiso de los individuos con el respeto por las normas que conforman dicho contrato. En este sentido, “los derechos pueden convertirse en recompensas por aceptar el orden dominante, y serían poco útiles para aquellos que desean transformarlo” (Douzinas y Žižek, 2010: 96). De esta manera, las luchas alrededor de los derechos humanos pueden convertirse en conflictos relativos al respeto, garantía y protección de las normas que conforman el contrato social más que en antagonismos que cuestionen el balance de fuerzas existentes y el contrato social en sí mismo. Las luchas por los derechos pueden hacer que las disputas alrededor de lo

*político social* devengan luchas por *la integración social* y sus connotaciones desiguallitarias y normalizadoras .

Sin embargo, los límites que se advierten para el enfoque de derechos pueden ser superados si se le otorga un mayor protagonismo a las luchas y movimientos sociales, pues es desde allí donde puede reconocerse la ambivalencia característica de los derechos humanos. En efecto, si se considera que es también en el contexto de las luchas sociales en que los derechos humanos adquieren contenido y significado, estos pueden ser útiles para develar formas de exclusión y desigualdad que pueden llevar a una superación de la estructura relacional vigente. Más allá de servir para la reproducción del orden establecido a través de la exigencia de mayor integración social, los derechos humanos son también categorías en disputa que, al igual que los conceptos de igualdad, inclusión y justicia social, pueden llenarse de contenidos transformadores, emancipadores y liberadores en el marco de las luchas sociales. Tal podría ser el caso de la configuración del derecho a una renta básica universal, individual e incondicional que debilitara la centralidad del principio contributivo y de la ética del trabajo (Mora, 2012; Van der Veen y Van Parijs, 1986).

El significado de los derechos humanos no es el mismo cuando estos se conciben como simples concesiones realizadas por “fuerzas de oferta” de inclusión e igualdad que se autodefinen como “progresistas”, que cuando se configuran en el marco de las luchas sociales y las exigencias realizadas desde las “fuerzas de demanda” de inclusión e igualdad. Por ejemplo, tal y como será desarrollado en el capítulo séptimo de la tesis, el denominado “derecho a la educación” puede circunscribirse a garantizar procesos de alfabetización y aumentos de cobertura cuando su contenido se define desde la perspectiva gubernamental, pero puede asumir la forma de “modelos educativos propios” cuando se plantea desde el punto de vista de las luchas indígenas y su manera *otra* de comprenderlo. Y, como se demostrará, la concreción de los contenidos del derecho a la educación definidos desde dichas comunidades implica la conjugación de diversos procesos rupturistas, simbióticos y contrahegemónicos de transformación de las relaciones sociales (Bolaños y Tatay, 2013; Archila, 2011). Por lo tanto, no es lo mismo un derecho que se configura y concede desde quienes dominan, que un derecho que se construye y conquista desde quienes pretenden subvertir dicha relación de dominación.

El alcance, contenido y significado de los derechos son, entonces, campos de disputa que, en última instancia, establecen un vínculo directo con las epistemologías de lo injusto, pues en concordancia con lo afirmado en los capítulos segundo y tercero de la tesis, es en el marco de las luchas sociales en donde la posibilidad de designar aquello que se considera injusto se incrementa, transformando las nociones de justicia, igualdad e inclusión que permean todo concepto de derecho universal y, por lo tanto, de dignidad humana.

De esta forma, se evita que los derechos humanos “legalicen” las luchas sociales y se conviertan, por el contrario, en instrumentos u horizontes de sentido capaces de catalizar transformaciones en las relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad. Si el concepto de la dignidad humana deja de ser una concesión en el marco de relaciones de fuerza inamovibles y se llena de contenido en el marco de disputas y luchas sociales, los derechos humanos podrán dejar de lado las connotaciones ideológicas, totalizantes, individualistas y propietaristas que, tradicionalmente, se le atribuyen desde perspectivas críticas marxistas<sup>30</sup>. El “eterno retorno emancipatorio” defendido por la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad puede ser conciliado, entonces, con la idea de “un eterno retorno emancipatorio por la dignidad humana”.

#### **4.4 Teoría relacional de la exclusión y la desigualdad: justicia social y luchas sociales**

Para la teoría relacional propuesta en los tres primeros capítulos de la tesis, la exclusión y la desigualdad son relaciones sociales; es decir, son intercambios individuales y

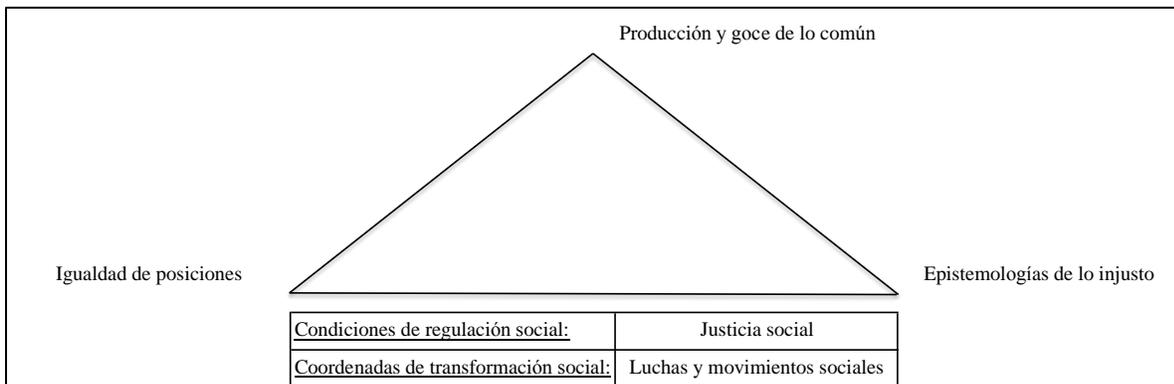
---

<sup>30</sup> Douzinas (2010) insiste en que los derechos humanos pueden ser concebidos como una ideología que oculta las relaciones de explotación, desigualdad y alienación existentes bajo el criterio de igualdad formal de las personas con respecto a la ley. Señala que los derechos humanos fácilmente se convierten en dispositivos totalizantes incapaces de dar una salida justa a los problemas del multiculturalismo y la diversidad, debido a que en última instancia, el diálogo cultural se define en función del apego o no a dichos principios concebidos como “universales” cuando en realidad son “occidentales”. Finalmente, critica su visión propietarista e individualista, pues considera que los derechos humanos constituyen un dispositivo que terminan defendiendo los derechos de propiedad y, por esa vía, comulgando con criterios de libertad negativa individual, más que modelos de libertad positiva y basada en los principios de producción y goce de lo común.

colectivos sustentados en un componente participativo, un componente posicional y un componente estructurante. El componente participativo de dichas relaciones integra las dimensiones de significado y contribución que cada agente individual o colectivo ofrece al intercambio establecido; el componente posicional hace referencia a los aspectos distributivos de la relación que se constituye y a los vínculos jerárquicos que se instauran (Bajoit, 2008). Por último, el componente estructurante devela las relaciones sociales que se extienden por diversos campos de interacción, determinando los componentes participativos y posicionales de múltiples relaciones sociales. Para la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, son estas relaciones estructurantes las que pueden ser problematizadas en clave de justicia social. Es este el caso del patriarcado, la explotación, el racismo, la dependencia internacional, el epistemicidio, la segregación espacial y la invalidez. Designar dichas relaciones estructurantes como injustas, abre la posibilidad para que se justifique su superación y, en consecuencia, se avance en la reconfiguración de los componentes participativos y posicionales de las relaciones en un horizonte de democratización y superación de brechas y privilegios.

La teoría relacional de la exclusión y la desigualdad ha identificado tres conceptos fundamentales: *i)* la producción y goce de lo común, *ii)* la igualdad de posiciones, y *iii)* las epistemologías de lo injusto (Ilustración 4-4).

**Ilustración 4-4** Teoría Relacional de la Exclusión y la Desigualdad



Fuente: Elaboración propia.

En primera instancia, *la producción y goce de lo común* defiende la necesidad de un acceso instituyente a los diversos campos de interacción, como un medio para cambiar el componente participativo de las relaciones sociales. Al definir la exclusión como el

conjunto de relaciones sociales que impiden un acceso instituyente a campos interacción individual o colectivamente valorados, el fin de la exclusión significará la producción instituyente del campo relacional al cual se accede, y no únicamente el relajamiento de las barreras que impiden el acceso a un campo relacional prefigurado desde quienes mantienen posiciones dominantes o de ventaja. Esto significa, en última instancia, rebasar toda barrera privativa a campos relacionales socialmente valorados, y superar toda relación impositiva privada, estatal o colectiva cuando se ha tenido acceso a dichos campos relacionales. La producción y goce de lo común conjuga, entonces, las luchas contra la explotación (vinculadas a la superación de toda relación privativa con respecto al acceso a lo común) y las luchas por la liberación (asociadas a la superación de toda relación impositiva en la producción de lo común) (Dardot y Laval, 2014; Hardt y Negri, 2012; Silver, 2007).

De otra parte, si la desigualdad se comprende como el conjunto de relaciones sociales que producen posiciones jerárquicas entre individuos y grupos sociales, y por lo tanto, que dichas relaciones solo se superan cuando se elimina toda posición de jerarquía y no únicamente cuando se avanza en el relajamiento de las barreras que limitan la movilidad al interior de una estructura jerárquica dada, la *igualdad de posiciones* constituye una segunda condición para avanzar en procesos de transformación social capaces de superar las relaciones de desigualdad. Esto por cuanto dicho concepto define y condena toda posición jerárquica como una producción social potencialmente injusta. Se asume, entonces, que es perfectamente factible y justo transformar las relaciones que producen tales situaciones desiguales y jerárquicas, indicando que únicamente la disminución de las brechas y privilegios políticos, económicos, sociales y culturales entre los diversos grupos sociales, podrá servir de referente para definir si la desigualdad es verdaderamente superada en términos de los ajustes que se efectúan en el componente posicional de las relaciones sociales y en sus dimensiones distributivas y de jerarquía (Therborn, 2015; Dubet, 2011).

Sin embargo, si las relaciones excluyentes y desiguales son inherentes a la vida colectiva debido a que resuelven problemas de organización, coordinación, orden y reproducción social, ¿en qué momento deben ser superadas atendiendo a los criterios de igualdad de posiciones y producción y goce de lo común? De acuerdo con la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, dichas relaciones deben superarse cuando están determinadas por relaciones estructurantes injustas. Así, con el concepto de las

*epistemologías de lo injusto*, las teorías relacionales asumen que la transformación social sólo es valiosa si facilita la configuración de sociedades más justas. La *justicia social* será concebida como el principio regulador del cambio social, pues la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad insiste en que la transformación social no es positiva en sí misma: esta solo resulta valiosa cuando permite la construcción de sociedades más justas. En este sentido, para la teoría relacional, la sociedad es tan injusta como la crítica social la defina. De ahí, que bajo criterio de “todos los invisibilizados”, dicha teoría sugiera un camino para dinamizar la crítica social, incrementar la posibilidad de demostrar que existen relaciones estructurantes injustas y, en consecuencia, evitar que tanto las teorías de la justicia como la política social aspiren al “fin de la historia”.

La conjugación de los tres conceptos fundamentales de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, permite afirmar que la política social adquiere un verdadero potencial transformador cuando se superan las relaciones excluyentes y desiguales injustas en la perspectiva de la producción de singularidades más autónomas y nuevas formas de vida colectiva. La superación de las relaciones sociales de exclusión y desigualdad será el resultado de los procesos de cambio introducidos por las luchas sociales en el componente estructurante de las relaciones, en una perspectiva de democratización y eliminación de brechas en los componentes participativos y posicionales existentes. Así, la transformación social se relacionará *i)* con las singularidades que se producen en el marco de las luchas que emprenden los movimientos sociales bajo condicionantes conflictuales y estructurales específicos, *ii)* con las innovaciones en la cultura política de la sociedad, referidas a la designación de nuevas relaciones sociales como injustas y *iii)* con los cambios y transformaciones observadas en las instituciones y las políticas públicas en el marco de disputas consensuadas y antagónicas entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad. La conjugación de estos tres elementos permitirá identificar cómo los cambios efectuados logran neutralizar o suprimir los mecanismos de reproducción de la exclusión y la desigualdad y si han dado origen a procesos rupturistas, contrahegemónicos o simbióticos de transformación social.

Comprender cabalmente este proceso transformador implica reconocer que la igualdad de posiciones, la construcción y goce de lo común y las epistemologías de lo injusto encuentran su máximo despliegue y posibilidad de realización en el marco de *las luchas*

y *movimientos sociales*, pues son estos los procesos políticos que contienen *i)* el potencial de reconfiguración de las correlaciones existentes entre fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad a partir del diálogo con ocho principios de acción, *ii)* la mayor posibilidad de influencia e intervención sobre las instituciones y las políticas públicas, y *iii)* la creatividad suficiente para “enmarcar” la realidad bajo criterios normativos críticos y alternativos a los predominantes, dotando de contenidos y significados novedosos las categorías de “justicia social”, “igualdad”, “inclusión”, “derechos” y “dignidad humana”.

Así, la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad rechaza la idea de una relación estructurante básica (como la explotación para la teoría regulacionista), y considera que ante la existencia de relaciones estructurantes multicentradas, los caminos de la emancipación y la liberación son múltiples y establecen vínculos complejos con el Estado, las instituciones y las políticas públicas. Es evidente, entonces, la centralidad que en sus postulados adquieren las luchas y movimientos sociales para explicar los procesos de transformación social desde *la política social* y *lo político social*. Estas luchas y movimientos pueden tomar formas tradicionales de movimiento social reivindicatorio con respecto al Estado y formas de comunidad en movimiento no necesariamente centradas en el Estado. Más aún, los avances en la producción de lo común, implican un “descentramiento” en relación con el Estado y los mecanismos tradicionales de provisión de bienes públicos para la satisfacción de demandas sociales. Estos dos elementos permiten pensar en que, más allá de los criterios de desfamiliarización y desmercantilización a los cuales aspira el enfoque de derechos, y desde los cuales se han analizado las configuraciones históricas de los regímenes del bienestar, la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad apunta también a comprender y valorar los procesos transformadores sustentados en lógicas de *desestatización* y la emergencia de modelos de política social *posbenefactores* (Dardot y Laval, 2014; Hardt y Negri, 2012; Esping-Andersen, 2000).

Si las apuestas que contemplan la posibilidad de la desestatización de la política social se conjugan con el propósito de superar toda forma de exclusión y desigualdad designada como injusta por la crítica social con el fin de garantizar la producción autónoma de singularidades y nuevas formas de vida colectiva, queda claro el concepto de justicia social que se construye desde la teoría relacional elaborada hasta este punto:

*una sociedad es justa cuando ofrece a todos sus integrantes igual capacidad de transformación crítica de su singularidad.* Es decir: la sociedad justa será aquella que garantice *la igualdad* (de posiciones) *en la capacidad* (sustentada en la producción y goce de lo común) *de transformación crítica* (nutrida por las epistemologías de lo injusto) *de la singularidad* (es decir, de las relaciones sociales que se conjugan y constituyen a cada sujeto). La justicia se corresponde, entonces, con la superación de las brechas y privilegios sociales, la garantía de los bienes materiales e inmateriales que aseguran la autonomía, la democratización radical de las relaciones sociales y la posibilidad de producción de nuevas singularidades. Esto en un contexto en el que se abre la posibilidad de un “terno retorno emancipatorio”; es decir, en el que se plantea una teoría de la transformación social como proceso recursivo de abolición del estado de cosas que ha sido designado como injusto y no, como ocurre con el enfoque de derechos, como un proceso orientado a fijar las condiciones materiales y de integración social para que el contrato social existente sea cumplido (Dardot y Laval, 2014; Negri, 1997). La exclusión y la desigualdad son, por lo tanto, un conjunto de relaciones sociales que niegan o limitan la igual capacidad de transformación crítica de la singularidad.

Las implicaciones de las apuestas teóricas de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad son notables. En primera instancia, se asume que aquellas personas que están excluidas o sometidas a relaciones desiguales no únicamente están privadas de recursos materiales o inmateriales sino también de su capacidad de ser sujetos; es decir, de su capacidad para apropiarse críticamente de su singularidad y transformarla. La liberación es, entonces, justicia capacitadora. La producción de singularidades autónomas se devela así como un proceso de afirmación paradójica, pues la consecución de la *desocialización o autonomía* a la que se aspira, está mediada por dinámicas y medios altamente socializados (la eliminación de brechas sociales, la producción y goce de lo común, las epistemologías de lo injusto, las luchas y movimientos sociales).

De otra parte, la introducción del criterio de igualdad de posiciones, indica que la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad comprende la igualdad no como una norma condicional “alcanzable” sino como un axioma incondicional “de base”. Es decir, la *igualdad normativa* es sustituida por un criterio de *igualdad axiomática*. Incrementar la posibilidad de demostrar que dicha igualdad axiomática es violada sistemáticamente, y

fortalecer la capacidad de la sociedad para catalizar la transformación de las relaciones sociales que producen tal situación, es el primer paso para asegurar “un eterno retorno emancipatorio”: “Las personas son libres e iguales; la igualdad no es un objetivo o un efecto sino la premisa de la acción. Cualquier cosa que niegue esta verdad simple crea un derecho y un deber de resistencia” (Douzinas y Žižek, 2010: 97).

Finalmente, se supera las pretensiones tradicionales de las teorías de la justicia en cuanto a definir la justicia como un problema (o virtud) de las instituciones o un asunto asociado únicamente a la mayor oportunidad para llevar a cabo el modelo de vida libremente elegido e individualmente valorado (Rawls, 1994). En efecto, para la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, el problema de la justicia concierne a las relaciones sociales y no a las instituciones que, por otra parte, son concebidas como formas estabilizadas de relaciones poder. La justicia es, por lo tanto, una virtud de las relaciones sociales. Y es en el cambio de dichas relaciones en donde se encuentra la posibilidad de ejercer la autonomía. El acceso a un conjunto de bienes primarios o la organización leximin de las oportunidades para “hacer cualquier cosa que se pudiera querer hacer” (enfoque de derechos) no representan, necesariamente, situaciones que impliquen la eliminación de las relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad, pues ambos criterios normativos son compatibles con la búsqueda de “la igualdad de oportunidades” y, además, no contemplan posibilidades de renovación de las teorías de la justicia para evaluar y criticar desigualdades emergentes futuras. En otras palabras, a dichas teorías de la justicia le es inherente una idea de “fin de la historia”. La garantía de un “eterno retorno emancipatorio” puede representar, por lo tanto, una forma más radical de la libertad: aquella que no se compromete con la materialización de un ideal definitivo, sino que abre la posibilidad para que toda estructura relacional pueda ser criticada y transformada (Rancière, 2010; Boltanski, 2009; Múnera, 2009).

Analíticamente, entonces, la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad permite construir un modelo de *la política y lo político social* capaz de conjugar aspectos institucionales, epistemológicos y de luchas sociales en un esquema que reconoce las dimensiones de *regulación* que puede tener la política social, así como las posibilidades de *transformación y emancipación* que emergen en su seno. Tal y como lo muestra el Cuadro 4-2, la teoría relacional ubica en el extremo de la regulación procesos de



Por su parte, en el polo extremo de la transformación, la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad ubica una situación de “eterno retorno emancipatorio” soportado en un criterio normativo de igual capacidad de transformación crítica de la singularidad. Tal y como se indicó anteriormente, las lógicas de transformación social defendidas desde la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad están reguladas por criterios de justicia nacidos de procesos de crítica social fundamentados en las epistemologías de lo injusto y el criterio de todos los invisibilizados. Recuérdese que para la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad la transformación social no tiene un valor intrínseco; ésta solo adquiere sentido si tiene por objetivo la edificación de sociedades más justas.

El tránsito de un polo a otro implica además, la desfamiliarización, la desmercantilización y la desestatización de la política social: se contempla, entonces, la posibilidad de emergencia de regímenes posbenefactores y la superación de los rasgos asistencialistas y corporativistas que caracterizan a los regímenes del bienestar liberales y conservadores. Y se refuerza la importancia de la eliminación de las brechas sociales y la centralidad que adquiere el goce y construcción autónoma de lo común. Lo cual conlleva, por ejemplo, a la superación del “pleno empleo involuntario” sobre el que se edifica el régimen socialdemócrata y a la defensa de un “derecho a la existencia” sustentado en una renta básica de ciudadanía individual, universal e incondicional<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Como se sugirió en el primer capítulo del documento, la renta básica de ciudadanía ha sido propuesta como una alternativa para avanzar en la apropiación de lo común y garantizar la libertad real de las personas (Van Parijs, 1996). En este sentido, Mora (2012) defiende la introducción de una renta básica individual, universal e incondicional como una alternativa para redescubrir la dimensión transformadora de la política social a través de la garantía de “un derecho a la existencia”, independientemente de la disposición de los individuos a trabajar. Con esta visión se rechaza la perspectiva que comprende la interiorización de la ética del trabajo y el pleno empleo involuntario como condiciones imprescindibles para el ejercicio de la plena ciudadanía, se demuestra la injusticia que implica el sustentar el derecho a la existencia en la contraprestación productiva y se subraya el sesgo jerarquizador que sobre las diversas concepciones de vida buena impone dicho modelo meritocrático. El autor insiste en que la eliminación del principio contributivo abre el camino para la edificación de un Estado posbenefactor, capaz de trascender las restricciones que históricamente ha impuesto dicho principio sobre sus configuraciones liberales, conservadoras y socialdemócratas. En este recorrido, el autor señala también las contradicciones inherentes al sistema capitalista para resolver el desafío del pleno empleo, los riesgos políticos que el pleno empleo implicaría en términos del ejercicio de la hegemonía capitalista, y la justicia que le es inherente a una sociedad garante del “pleno empleo voluntario”.

Las implicaciones epistemológicas del tránsito de la violencia y la colonialidad al “eterno retorno emancipatorio” se vinculan con el rechazo del epistemicidio positivista, del evolucionismo científico y sus revoluciones “desde arriba”, y de la imparcialidad y relativismo extremo del anarquismo metodológico. Se defiende, entonces, una epistemología de lo injusto, potencializada por el diálogo de saberes con todos los invisibilizados, y caracterizada por una pretensión emancipadora del conocimiento que trasciende los contornos normativos del reconocimiento y abre la posibilidad de la transformación mutua de quienes ponen en práctica el diálogo de saberes (Múnica, 2009).

Finalmente, el vínculo que se establece entre crítica social, epistemologías de lo injusto y movimientos sociales permite problematizar las formas de lucha, emancipación y liberación que dicha crítica social prescribe, indicando los rasgos coloniales que caracterizan a las teorías de las “vanguardias”, los “sujetos revolucionarios privilegiados” y las “formas de acción colectiva creíbles”. De esta forma, la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, al tomar como punto de partida no una teoría de los “movimientos verdaderamente transformadores”, sino un diálogo crítico con las prácticas históricas y contextualizadas de lucha, subraya las especificidades y complejidades de las mismas, intenta identificar sus potencialidades rupturistas, contrahegemónicas y simbióticas, y reconoce los vínculos complejos que se establecen con el Estado, las instituciones y las políticas públicas. Todo ello con el fin de potencializar y fortalecer dichas luchas y no con el propósito de descalificarlas en el marco de una teoría ortodoxa de la transformación social.

## 4.5 Conclusión

La teoría relacional de la exclusión y la desigualdad se presenta como una teoría crítica de *la política y lo político social* que incorpora tres dimensiones básicas de análisis: *una dimensión explicativa* (fundamentada en una teoría relacional que rechaza las visiones instrumentalistas), *una dimensión normativa* (según la cual, una sociedad justa es aquella que ofrece a cada persona igual capacidad de transformación crítica de su singularidad) y *una dimensión transformativa* (que subraya la centralidad que adquieren las luchas y los movimientos sociales para superar las relaciones excluyentes y la desiguales,

transformar las instituciones, innovar la cultura política e influir sobre el proceso de las políticas públicas). La conjugación de estos tres elementos abre la posibilidad para que toda estructura relacional pueda ser criticada y modificada. Se establece así, una teoría de la transformación social desde la política social capaz de comprender la predisposición histórica de la sociedad para producir y reproducir relaciones excluyentes y desiguales, pero también, capaz de mostrar las bases de un “eterno retorno emancipatorio” que libere a las personas de tales relaciones y facilite la producción recursiva de nuevas singularidades.

En el campo teórico, al señalar la importancia de la superación en las relaciones sociales como condición fundamental de transformación en las singularidades y sus prácticas individuales y colectivas, la teoría relacional trasciende las connotaciones individualistas y mercantiles de la teoría neosistencialista y sus criterios de transformación sustentados en la gestión individual de las condiciones de pobreza y la ubicación de los individuos sobre umbrales estadísticos en un contexto en el que permanecen inalteradas las relaciones sociales.

Además, en relación con la teoría regulacionista, la teoría relacional acepta la importancia de las luchas y movimientos sociales como procesos fundamentales de la transformación social, aunque dejando de lado el enfoque que piensa el cambio y la transformación únicamente desde las posibilidades de superación de la relación de explotación capitalista. En consecuencia, reconoce el carácter multicentrado de las relaciones estructurantes y las múltiples vías de lucha y emancipación que pueden surgir en este contexto. Por último, la teoría relacional se distancia del enfoque de derechos en tanto asume que las luchas por la protección, la movilidad y la integración social no necesariamente superan la estructura relacional que produce y reproduce la exclusión y la desigualdad; pero reconoce, en todo caso, que las luchas en torno a los derechos pueden adquirir un potencial transformador radical si su objetivo trasciende la exigencia del cumplimiento del contrato social de ciudadanía por parte del Estado, y si el contenido y significado de los derechos se define en el marco de las luchas sociales y no en acuerdos contractuales prefigurados desde quienes detentan el poder y “conceden” tales derechos.

En resumen, la teoría relacional comprende la exclusión y la desigualdad como relaciones sociales determinadas por múltiples relaciones estructurantes que pueden ser transformadas por movimientos sociales y comunidades en movimiento en un contexto en el que se establecen relaciones ambivalentes con el Estado y las instituciones. Dichos procesos de transformación implican la configuración de escenarios de disputa entre “fuerzas de demanda y oferta” de inclusión e igualdad que, al balancearse a favor de las primeras, abren la posibilidad para impulsar procesos de acceso instituyente (producción y goce de lo común) y eliminación de privilegios (igualdad de posiciones) en los componentes participativos y posicionales de las relaciones sociales que han sido designadas como injustas (epistemologías de lo injusto).

Las posibilidades analíticas abiertas por estas premisas teóricas son múltiples. En el capítulo quinto de la tesis, permitirán caracterizar el conjunto de relaciones estructurantes que determinan las relaciones de exclusión y desigualdad en el campo de la educación superior en Colombia (explotación, racismo, patriarcalismo, epistemicidio, segregación espacial, dependencia internacional e invalidez), y facilitarán la comprensión de cómo operan los mecanismos mediante los cuales se reproducen dichas relaciones excluyentes y desiguales (explotación, acaparamiento de oportunidades, adaptación, emulación, jerarquización y distanciamiento). También permitirán realizar una tipificación de las singularidades o figuras subjetivas que allí emergen. Por otra parte, en los capítulos sexto y séptimo, posibilitarán analizar las potencialidades de transformación del movimiento estudiantil colombiano y de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural.

De esta forma, la tesis realizará aportes orientados a corregir tres deficiencias claves de los estudios tradicionales en el campo de la política social: *i)* la excesiva centralidad otorgada a los estudios institucionales y elitistas, *ii)* la marginalidad con que se han analizado los vínculos entre las luchas sociales y las reconfiguraciones normativas, institucionales y relacionales de la política social, y *iii)* la inexistencia de análisis que hayan indagado sobre las posibilidades de transformación social desde la política social en un horizonte de superación de las relaciones excluyentes y desiguales.

## **5. Exclusión, desigualdad e injusticia social en el campo de la educación superior en Colombia**

Se ha referido que por motivos de orden, organización y coordinación, la sociedad posee una propensión histórica a la producción y reproducción de relaciones excluyentes y desiguales. En el capítulo primero de la tesis se ha indicado que esta lógica puede ser comprendida de mejor forma si se establece una teoría relacional capaz de reconocer el origen social de la exclusión y la desigualdad, y lo suficientemente atenta para confirmar que dichas relaciones sociales persisten en el tiempo incluso bajo condiciones de cambio social.

Sin embargo, a lo largo de los últimos siglos, se ha considerado que existe una alternativa capaz de transformar dichas situaciones de desigualdad y de configurar una sociedad fundada en relaciones sociales más democráticas: en efecto, a la educación se le ha conferido un atributo igualador capaz de neutralizar las diferencias de clase, pertenencia étnica, sexo y talentos que condicionan a las personas. Es decir, se ha considerado que el tránsito por el sistema educativo, iniciado en la infancia y culminado con la terminación de los estudios superiores, permitirá el cambio en las singularidades de los individuos, pues les facilitará el despojarse de aquellas relaciones sociales que los condicionan y que en muchos casos les han puesto en situaciones de desventaja y exclusión. Para algunos, este atributo igualador de la educación se garantiza si se corrigen las desigualdades de entorno que están por fuera del control de los individuos (por ejemplo, el nivel de ingresos de sus familias, el capital cultural de sus padres o el tipo de escuela al que se asiste) y se ofrece las condiciones para que únicamente características individuales relativas al esfuerzo, el mérito y la responsabilidad determinen los desempeños y resultados de las personas a lo largo de su paso por el sistema educativo. Otros, por el contrario, han

sostenido que *per se* no existe tal atributo igualador de la educación y que lejos de propiciar la configuración de sociedades más justas y democráticas, los sistemas educativos constituyen dispositivos que reproducen desigualdades previas y que, adicionalmente, las proyectan en términos del estatuto profesional que se adquiere y de los salarios que posteriormente se devengan. El problema no se soluciona garantizando la neutralización de los factores de entorno, sino transformando el sistema educativo en la perspectiva de garantizar la eliminación de todas las brechas intergeneracionales e intrageneracionales existentes y que el sistema educativo mismo reproduce. En este enfoque, la responsabilidad, el talento y el esfuerzo tendrán un espacio mínimo en la explicación de los desempeños y resultados de las personas, pues se considera que tales desempeños y resultados son una producción social y no un problema que se circunscriba a los talentos y aptitudes individuales.

Ante este panorama surge una pregunta fundamental: ¿Sirve el sistema de educación superior en Colombia a la reproducción de la exclusión y la desigualdad o, por el contrario, logra neutralizarlas respondiendo a los atributos igualadores y democratizadores que tradicionalmente se le ha conferido a la educación? La respuesta a esta cuestión constituye el objetivo central de este capítulo. En general, se sostendrá que la educación superior en Colombia es un campo relacional excluyente y desigual determinado por múltiples relaciones estructurantes injustas. La explotación, el racismo, el patriarcalismo, el epistemicidio, la segregación espacial, la invalidez y la dependencia internacional, niegan los procesos de acceso instituyente y favorecen la reproducción de privilegios y brechas sociales al interior del sistema y por fuera de él. Estas relaciones excluyentes y desiguales se hacen persistentes por medio de mecanismos de explotación, acaparamiento de oportunidades, adaptación, emulación, jerarquización y distanciamiento que se instalan en las instituciones que regulan el sistema, así como en las políticas públicas que se impulsan desde el Gobierno nacional. En Colombia, son las personas más jóvenes y sin discapacidad permanente, que no pertenecen a ninguna minoría étnica, con un nivel socioeconómico superior, provenientes de entornos regionales más ricos y educadas bajo las coordenadas de la cultura y el conocimiento occidental, las que poseen una mayor probabilidad de ingreso, permanencia y logro educativo en la educación superior. Las demás, se ven excluidas del sistema o son sometidas a un proceso de inclusión segmentado y jerárquico, reproductor de brechas y privilegios sociales.

Sin aspirar a transformar la estructura relacional existente en Colombia, el sistema de educación superior deviene un campo relacional desigual, sometido a un creciente control gubernamental, que niega de forma sistemática la posibilidad de avanzar en procesos de producción y goce de lo común. El sistema de educación superior en Colombia resulta, entonces, injusto, pues se aleja del imperativo de garantizar a todas las personas la igual capacidad de transformación crítica de su singularidad.

Para desarrollar estas afirmaciones, la primera parte del documento presentará el contexto y tendencias generales de la educación superior en el mundo y en América Latina. Se insistirá en la importancia central que adquiere el conocimiento en el patrón global de acumulación capitalista y se señalarán los dispositivos de *explotación* y expropiación de lo común empleados para responder a los objetivos de rentabilidad económica que se le imponen a la educación superior en la actualidad. Adicionalmente, se indicarán cuáles son las tendencias de reforma institucional que se impulsan para responder a dichos imperativos de acumulación y rentabilidad, y las singularidades más importantes que allí surgen: el sujeto expropiado, el sujeto de crédito, el asalariado cognitivo y el sujeto global/colonial. También, se mostrará cómo el mecanismo de la *emulación* favorece la reproducción de la exclusión y la desigualdad cuando se introducen en el sistema educativo modelos de gestión provenientes de la administración empresarial en el que priman imperativos de eficiencia, eficacia, ganancia y competencia que complementan los procesos de privatización impulsados.

Seguidamente, en la sección segunda del capítulo, será presentada la manera como la estructura y función del sistema de educación superior en Colombia se han venido ajustando en las dos últimas décadas para responder al contexto y tendencias referidas en la primera parte del capítulo. En términos de la estructura, se expondrán las desigualdades (de clase social, género, pertenencia étnica, origen regional, discapacidad, epistemicidio y división internacional del trabajo), que caracterizan al campo de la educación superior. También se explicará cómo los mecanismos de *acaparamiento de oportunidades*, *distanciamiento* y *jerarquización*, facilitan la reproducción de tales desigualdades. Y se mostrará cómo la *adaptación* de la educación superior a los imperativos de acumulación y legitimación del orden socioeconómico y político, terminan por consolidar y naturalizar la exclusión y la desigualdad, mostrándolas como condiciones

“inevitables” explicadas por la (in)capacidad o voluntad “natural” de las personas para escalar en la estructura desigual que se consolida y por la posición económica del país en el contexto internacional. De esta manera, se pondrá en evidencia cómo el sistema de educación superior se aleja sistemáticamente de la búsqueda de la igualdad de posiciones y se acerca a los referentes de la igualdad de oportunidades. El análisis de la estructura y función de la educación superior en Colombia permitirá comprender la crisis de autonomía que caracteriza al sistema y cómo los déficits democráticos internos y externos que lo caracterizan, así como las presiones mercantiles, gubernamentales y de grupos privados que intentan cooptarlo e instrumentalizarlo, niegan un acceso instituyente al campo educativo. Se hará claro, entonces, que se configura una situación de autonomía asediada que obstaculiza la producción y goce de la educación superior como un bien común.

La tercera parte del capítulo mostrará las tendencias generales de reforma y política pública que proyecta el gobierno colombiano en la actualidad y cómo dichas disposiciones terminan consolidando la puesta en marcha de un proyecto de inclusión masificada, segmentada y jerárquica en el que las fronteras entre el Estado y el mercado se diluyen y en donde es posible apreciar la existencia simultánea de lógicas de “privatización del estado” y, paralelamente, de formas de “estatización del sector privado”. La extensión de los créditos educativos y de los subsidios a la demanda, así como la apuesta gubernamental por reforzar sus labores de inspección y vigilancia, así lo atestiguan. Se señalará así el camino hacia la consolidación de un sistema de educación superior jerárquico, funcionalizado y heterónimo alejado de las condiciones de igualdad de posiciones y acceso instituyente y, en consecuencia, incapaz de superar las relaciones de exclusión y desigualdad que lo caracterizan.

Será bajo estas condiciones de exclusión, desigualdad e injusticia social en que surgen las luchas emprendidas por el Movimiento Estudiantil Colombiano y el proyecto de Universidad Autónoma Indígena Intercultural del Cauca. Ambas, orientadas a superar tales relaciones excluyentes y desiguales injustas y a neutralizar o eliminar los mecanismos que las hacen persistentes. Su potencial para transformar el campo relacional de la educación superior en Colombia será analizado en los capítulos sexto y séptimo de la tesis.

## 5.1 La educación superior en el marco del nuevo patrón de acumulación capitalista

El capitalismo es inherentemente crítico y contradictorio. Para ciertas perspectivas provenientes del marxismo ortodoxo, dichas contradicciones ineludibles significarían la “autodestrucción” del modo de producción capitalista y del orden social y político que sobre él se ha erigido. Sin embargo, en contra de todos los presagios de implosión, ha quedado clara la capacidad también inherente del capitalismo de persistir y asegurar la reproducción de las relaciones sociales que le sirven de fundamento. Tal ha sido la destreza mostrada por el capitalismo para evitar su destrucción, que varios teóricos han llegado a afirmar que el capitalismo acumula a través de sus crisis (Boyer y Saillard, 2002; O'Connor, 1989).

Al respecto, David Harvey ofrece una teoría que, sustentada en estudios históricos de largo aliento, considera que el origen de la crisis capitalista se encuentra en sus problemas recurrentes de sobreacumulación; es decir, en los límites frecuentes que enfrenta el capital para garantizar una reproducción rentable. Dichos problemas “se manifiestan típicamente como excesos de capital (en mercancías, dinero o capacidad productiva) y de fuerza de trabajo, sin que al parecer haya ningún medio de acoplarlos rentablemente para realizar tareas socialmente útiles” (Harvey, 2007: 80). Sin embargo, dicho autor acepta también la posibilidad frecuente de supervivencia que caracteriza al capitalismo. Y argumenta que dicha supervivencia se sustenta en “soluciones espacio-temporales” que dilatan la crisis y ofrecen al capital oportunidades rentables de inversión:

“La sobreacumulación en determinado sistema territorial implica la existencia de un exceso de fuerza de trabajo (desempleo creciente) y de excedentes de capital (exceso de mercancías en el mercado las que es imposible deshacerse sin pérdidas, capacidad productiva ociosa y/o excedentes de capital monetario sin salida en inversiones productivas y rentables). Tales excedentes pueden verse potencialmente absorbidos por a) desplazamientos temporales mediante la inversión en proyectos a largo plazo o gastos sociales (como enseñanza e investigación) que demoran la reentrada del capital en circulación, b) desplazamientos espaciales mediante la apertura de nuevos mercados, nuevas capacidades de producción y nuevas posibilidades (recursos, fuerza de trabajo, condiciones sociales) en otros lugares o c) alguna combinación de a y b” (Harvey, 2007: 93).

La salida espacio-temporal teorizada por Harvey complementa así los procesos de explotación del trabajo propios del capitalismo e incorpora dos lógicas históricamente relevantes para explicar su persistencia y posibilidades de valorización: por una parte, la salida espacial, referida al establecimiento de procesos de desarrollo desigual y al aprovechamiento de asimetrías en el intercambio vinculadas con el surgimiento de distintos pasajes imperialistas y la “destrucción creativa” de diversos espacios geográficos y, por otra, la salida temporal, asociada a la inversión en proyectos de investigación e innovación consistentes con el establecimiento de ventajas tecnológicas sustentadas en la apropiación privada del conocimiento y el monopolio sobre los beneficios generados por el cambio técnico.

Esta salida espacio-temporal resulta fundamental para comprender el contexto y tendencias generales de la educación superior en el mundo contemporáneo, pues marca el surgimiento de un sistema de acumulación en el que el valor productivo del trabajo intelectual y científico deviene fundamental para asegurar la valorización del capital y reproducir la estructura de intercambio desigual y dependencia internacional de las economías del Sur con respecto a las del Norte. Es por esto que, únicamente bajo estos parámetros, es posible comprender la importancia que asumen las inversiones en “capital humano” como claves del desarrollo económico y la competitividad de los países, y las recurrentes exigencias de ajuste y recomposición de los sistemas de educación superior en consonancia con las necesidades productivas del empresariado. El denominado “capitalismo cognitivo” emerge entonces como una salida espacio-temporal a la crisis de valorización del capital en el mundo contemporáneo. Esto a través de la configuración de “un sistema de acumulación en el que el valor productivo del trabajo intelectual y científico deviene dominante, mientras el elemento central de la valorización del capital pasa directamente a través del control y la transformación del conocimiento en una mercancía” (Autores Varios, 2010: 83).

En este contexto, las actividades económicas y sociales sustentadas en el trabajo inmaterial (relativas al uso de la información, las ideas, el conocimiento, la comunicación y los lenguajes) se hacen hegemónicas. Esto no implica necesariamente que se hagan más fuertes cuantitativamente en el total de la producción de los países, pero sí que sus cualidades se imponen a otras formas tradicionales de producción y terminan por

influenciar todos los sectores de la economía: desde las tareas analíticas en lo alto de la economía (programadores de software o analistas financieros) hasta ocupaciones medias variadas (trabajadores del cuidado de la salud, auxiliares de vuelo, trabajadores de call-centers, operarios de maquinaria, etc.) (Hardt, 2009).

El despliegue de esta lógica de valorización, orientada a resolver los problemas de sobreacumulación del capital, comprende cuatro procesos: *i*) la configuración de un mercado del conocimiento soportado por el establecimiento de derechos de propiedad y la garantía de extracción de rentas (estímulos a inversiones en ciencia y tecnología orientadas a la privatización mediante patentes y propiedad intelectual), *ii*) la apertura de un mercado rentable de servicios educativos y académicos con fuerte presencia del sector privado y el empresariado (impulso a las transnacionales de la educación superior y estímulo a la demanda de servicios educativos a través del crédito y el endeudamiento), *iii*) la posibilidad de rentabilización de los conocimientos y saberes adquiridos por las personas a través de la formación de “asalariados cognitivos” (impulso a la masificación de la educación superior basada en criterios de segmentación y jerarquización de saberes y salarios) y *iv*) el sostenimiento de relaciones internacionales de desarrollo desigual y dependencia económica sustentadas en la división internacional del trabajo para la producción de bienes altamente complejos y la extracción de beneficios a través de términos de intercambio desfavorables para las economías poco industrializadas (especialización de los países industrializados en la producción de bienes de mayor contenido tecnológico y tendencias a la reprimarización de las economías del Sur). La conjugación de estos cuatro procesos le dan forma y contenido al *mecanismo de explotación* que hace persistente la exclusión y la desigualdad en los sistemas de educación superior contemporáneos.

Cada uno de estos procesos se ha materializado en instituciones, normas y reformas específicas. Por ejemplo, en relación con la defensa de los derechos de propiedad intelectual y las patentes, desde 1994 la Organización Mundial del Comercio OMC estableció el “Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio ADPIC”, con el fin de combatir la falsificación de bienes y servicios y eliminar las distorsiones del comercio internacional fomentando una protección eficaz y adecuada de los derechos de propiedad intelectual y asegurando que las

medidas y procedimientos destinados a hacer respetar dichos derechos no se conviertan a su vez en obstáculos al comercio legítimo<sup>33</sup>. Estas medidas han sido fuertemente criticadas por cuanto han provocado la privatización del conocimiento, el alza en los precios de los bienes farmacéuticos y la expropiación del material genético. Además, son claramente consistentes con la idea de que la privatización y “la acumulación por desposesión” (legal e ilegal) devienen fundamentales para comprender los intentos de revalorización capitalista en el orden neoliberal contemporáneo: “¿Cómo contribuye a resolver el problema de sobreacumulación la acumulación por desposesión? (...) El capital sobreacumulado puede apoderarse de tales activos y llevarlos inmediatamente a un uso rentable (...) Dicho de otra forma, si el capitalismo ha venido experimentando un problema crónico de acumulación desde 1973, el proyecto neoliberal de privatización universal cobra mucho sentido como intento de solucionarlo” (Harvey, 2007: 119).

Debido a que el capitalismo basado en el conocimiento y el trabajo cognitivo tiende a hacer bastante difícil la medida y distribución de las ganancias en productividad, que depende cada vez más de factores sociales, la explotación se asocia directamente con la expropiación de lo común. En efecto, para que el conocimiento y las ideas se desarrollen y renueven es necesaria una base común, relativa a un acceso irrestricto a un conjunto de ideas y métodos producidos social e históricamente. Sin embargo, la revalorización del capital pasa por la expropiación de esa base común a través de las lógicas de privatización y acumulación por desposesión anteriormente anotadas. La expropiación de lo común se convierte, entonces, en un factor clave de la recomposición y revalorización del sistema capitalista (Hardt y Negri, 2012a). Es en este contexto donde surge el “sujeto expropiado”, no únicamente explotado por los dispositivos tradicionales del trabajo asalariado (hoy, además, precarizado) sino por la expropiación de aquello que se produce

---

<sup>33</sup> De acuerdo con la OMC, la configuración de dicho acuerdo se justificó por la necesidad de instituir nuevas normas y disciplinas relativas a: 1) la aplicabilidad de los principios básicos del GATT de 1994 y de los acuerdos o convenios internacionales pertinentes en materia de propiedad intelectual; 2) la provisión de normas y principios adecuados relativos a la existencia, alcance y ejercicio de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio; 3) la provisión de medios eficaces y apropiados para hacer respetar los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, tomando en consideración las diferencias entre los sistemas jurídicos nacionales; 4) la provisión de procedimientos eficaces y ágiles para la prevención y solución multilaterales de las diferencias entre los gobiernos; y 5) la definición de disposiciones transitorias encaminadas a conseguir la más plena participación en los resultados de las negociaciones. Al respecto ver: [www.wto.org](http://www.wto.org).

cooperativa y socialmente y que, como se indicó en el capítulo primero de la tesis, resulta fundamental para la producción autónoma de la singularidad. El sujeto expropiado es aquel que se ve excluido del libre acceso al conocimiento: no son sólo aquellos que no pueden acceder a la educación, sino todos aquellos que se ven obligados a acceder al conocimiento a través de procedimientos mercantiles.

Este proceso de privatización y expropiación de lo común ha sido acompañado por un segundo proceso de mercantilización, asociado a la apertura de un mercado de servicios educativos y académicos y al estímulo a la demanda de dichos servicios a través del crédito y el endeudamiento. En términos generales, la mercantilización puede ser comprendida como “un proceso en el que el desarrollo de los fines y los medios de la educación superior, tanto en el ámbito estatal como en el privado, sufre una reorientación de acuerdo con los principios y la lógica de mercado, bajo la cual la educación superior, gradual y progresivamente (...) asume la condición de servicio comercial” (Leher, 2010: 366). En este sentido, desde el año 2000 la educación superior fue incluida dentro de los doce servicios comprendidos en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios GATS (por sus siglas en inglés) de la OMC. De acuerdo con Santos (2007), el GATS diferenció cinco modos de oferta transnacional de servicios educativos mercantiles:

1. La oferta transfronteriza: asociada a la provisión transnacional del servicio educativo sin que haya movimiento físico del consumidor. En ella se incluye la educación a distancia, el aprendizaje on-line y las universidades virtuales.
2. El consumo en el extranjero: consistente con la provisión del servicio por medio del movimiento transnacional del consumidor a través de la movilidad de los estudiantes por el mundo.
3. La presencia comercial: relacionada con el establecimiento de sucursales en el extranjero por parte del productor privado de educación superior con el fin de vender allí sus servicios. Este proceso se ha impulsado también a través de la venta de franquicias.
4. La presencia personal: asociada a la deslocalización temporal en el extranjero de proveedores de servicios en un determinado país, sean ellos profesionales o investigadores.

5. La libertad de oferta: vinculada a la posibilidad de que las empresas creen sus propios centros y programas educativos. Tal es el caso de las denominadas universidades corporativas o empresariales como Universidad McDonald's, la Universidad Motorola y la Universidad Disney.

De acuerdo con Ross (2010) las ganancias reportadas por estas actividades alcanzan las conseguidas por el sector financiero internacional. Y han implicado, además, la pérdida de soberanía y regulación de los estados en tanto, según los criterios definidos por la OMC, los prestadores de servicios extranjeros deberán gozar de los mismos derechos y tratamiento que poseen los proveedores internos. De hecho, en muchas ocasiones, se ha insistido en que bajo los parámetros mercantiles aquí definidos, los sistemas de educación superior mayoritariamente públicos podrán ser definidos como monopolios estatales injustos que impiden la profundización de los mercados de servicios educativos (Autores Varios, 2010).

Sin embargo, la extensión de la oferta privada y transnacionalizada de los servicios educativos requiere del fortalecimiento de la demanda para que dichos servicios educativos se “realicen”; es decir, para que puedan ser consumidos. En el marco de las fuertes restricciones presupuestales impuestas a los gobiernos y de la profundización de las lógicas de financiarización, el mencionado estímulo a la demanda pasa por el impulso del crédito educativo y el endeudamiento por parte de aquellas personas que ingresan al sistema de educación superior. El supuesto fundamental es que la educación es una inversión que traerá réditos personales futuros y, por lo tanto, corresponde al beneficiario de dichos réditos pagar por los servicios recibidos. Emerge, entonces, la figura del endeudado o el “sujeto de crédito” y con él, otras formas de sujeción y extracción de rentas complementarias a aquellas provenientes de la apropiación privada del conocimiento y que han sido anteriormente señaladas:

“Estar en deuda se está convirtiendo hoy en la condición general de la vida social (...) La red de protección social ha pasado de un sistema de *welfare* [estado de bienestar] a uno de *debtfare* [estado de endeudamiento], a medida que los préstamos se convierten en los principales medios de satisfacción de las necesidades. Tu subjetividad se configura sobre el fundamento de la deuda. Sobrevives endeudándote y vives bajo el peso de tu responsabilidad de pagarlas. La deuda te controla. Disciplina tu consumo, imponiéndote la austeridad y reduciéndote a menudo a estrategias de supervivencia, pero además de eso la

deuda llega incluso a dictarte tus ritmos de trabajo y tus elecciones. Si terminas tu carrera universitaria endeudado, debes aceptar el primer puesto remunerado que te ofrezcan para resarcir tu deuda (...) El movimiento que estamos trazando desde la explotación al endeudamiento corresponde a la transformación de la producción capitalista desde un orden basado en la hegemonía de la ganancia (es decir, la acumulación del valor medio de la explotación industrial) a uno dominado por la renta (es decir, por el valor medio de la explotación del desarrollo social)” (Hardt y Negri, 2012b: 20).

Esta doble dinámica de privatización y mercantilización concluye con la emergencia de “asalariados cognitivos”; es decir, converge en la producción de asalariados funcionales a través de un proceso de masificación (o ampliación del mercado) de la educación superior. Dicho proceso se orienta a la cualificación de la mano de obra de acuerdo con las necesidades productivas de la economía mediante el aumento de las coberturas a bajo costo, la extensión del crédito educativo y la titulación jerarquizada de quienes acceden a los servicios educativos:

“(...) en el cuadro del sistema de acreditación permanente, el nivel de cualificación de la fuerza de trabajo no depende tanto del hecho de que un individuo singular tenga o no un título universitario, sino sobre todo de qué instituciones ha frecuentado y de su posición en la jerarquía del mercado de la formación (...) En este marco, la vieja consigna del derecho al estudio pierde significado, en la medida en que el conflicto se desplaza sobre las condiciones de inclusión y sobre la producción de saberes en tanto nuevos dispositivos de jerarquización” (Autores Varios, 2010: 47).

La extensión de los mercados en la educación superior rompe así con la lógica elitista que históricamente caracterizó a dichos sistemas y provoca un proceso de masificación que, sin embargo, no rompe con las desigualdades sociales: al contrario, las reproduce en tanto define criterios de inclusión segmentados y jerárquicos que terminan, muchas veces, por “descualificar los saberes” por medio de salarios precarios o altamente diferenciados entre quienes accedieron y culminaron sus estudios superiores. Se produce así una “división cognitiva del trabajo”.

“Son las diferencias –no la diferencia– las que constituyen la fuerza de trabajo cognitiva en la actual fase capitalista y es precisamente la explotación de tales diferencias y su declinación material la que define la nueva forma de vinculación capital-trabajo. La governance contemporánea es, por lo tanto, una governance de las diferencias, que da lugar a lo que se conoce como inclusión diferencial. Con este término se indica una gradación de los derechos, una continua hipersegmentación con distintas franjas de población, diferentemente incluidas. La governance de hoy toma esa heterogeneidad como punto de

partida y se apoya en las diferencias que la habitan como elemento de gobernabilidad” (Autores Varios, 2010: 152).

Bajo los imperativos de privatización y mercantilización se asiste, entonces, a la configuración de sistemas de educación superior (o “sistemas de educación terciaria”) edificados sobre la introducción de distintos tipos de formación para el trabajo, diversas modalidades de carreras técnicas y tecnológicas, formas variadas de inclusión en el sistema, procesos disímiles de profesionalización y dinámicas de elitización de la educación posgradual y de la investigación.

En este esquema, la universidad aparece como la cabeza de una estructura segmentada y jerárquica orientada, principalmente, al impulso de procesos de profesionalización de corta duración que desplazan sus funciones tradicionales de investigación y servicio a las comunidades. Aparece, entonces, la “universidad funcional”, sometida a una triple tendencia de comercialización, intensificación del control gubernamental y mayores riesgos de cooptación y corrupción<sup>34</sup>. Todos estos procesos afectan negativamente el principio de la autonomía universitaria; es decir, niegan o restringen la “capacidad de autodeterminación colectiva, como un ámbito de libertad, justificado y limitado por la especialidad de la labor universitaria y por las responsabilidades sociales que a ella le competen como sujeto político” (Villamil, 2005: 213).

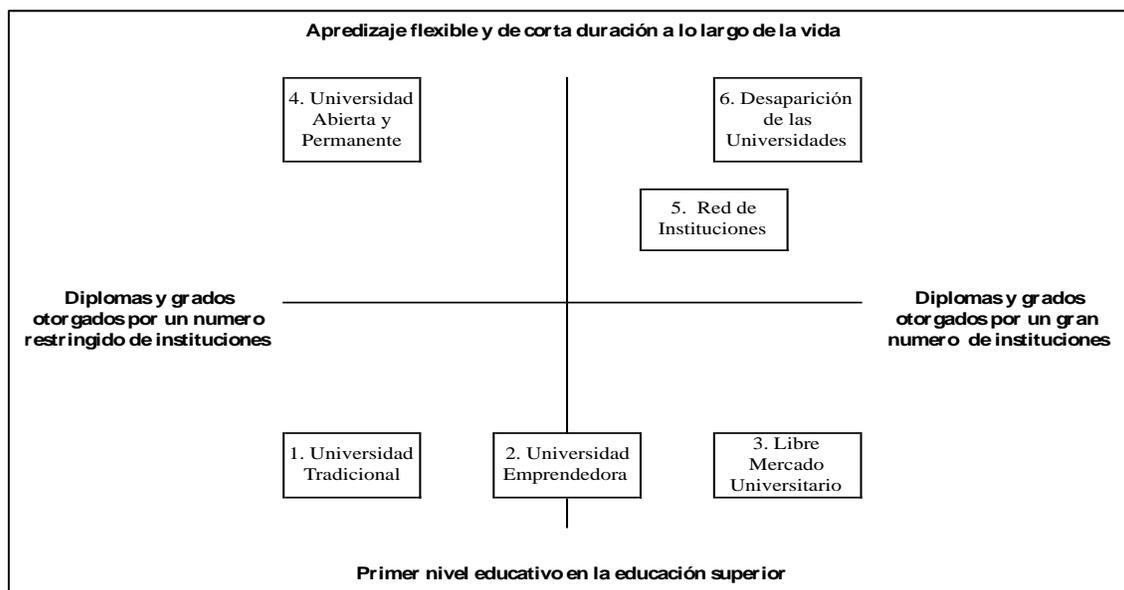
Se visualizan así cinco escenarios de reforma desde la universidad tradicional hacia la universidad funcional. Cada uno de ellos refleja una posibilidad dentro de un espectro en cuyos extremos se encuentra el sostenimiento de la universidad tradicional (caracterizada por su hegemonía en la expedición de diplomas y su interés profesionalizante en un

---

<sup>34</sup> De acuerdo con Levy y Gentili (2005), esta triple tendencia se manifiesta en varias dinámicas: 1. La promoción de las universidades privadas, 2. Los incrementos de los costos educativos y la asunción de los mismos por parte de las familias y los individuos, 3. La racionalidad corporativa asumida por las universidades, 4. El incremento de la prestación de servicios a terceros por parte de las universidades, 5. La flexibilización laboral de los docentes y el personal administrativo, 6. El impulso a la firma de contratos con el sector industrial y empresarial, 7. Los recortes al financiamiento por parte del Estado, 8. La fijación de condicionamientos especiales en el otorgamiento de fondos asociados a intentos de estandarización, 9. La coordinación y control exclusivos de las políticas universitarias desde los ministerios, 10. La mayor propensión de las instituciones a la corrupción y el clientelismo académico, 11. El rechazo a mecanismos de elección directa de las directivas universitarias, y 12. La baja participación de los estudiantes y comunidad universitaria en los estamentos/cuerpos colegiados de las universidades.

primer paso hacia los estudios posgraduales) o su definitiva desaparición (asociada a su pérdida de hegemonía en la expedición de diplomas y a la instauración de programas de formación de corta duración ajustados a las necesidades de flexibilidad laboral de los individuos y al incremento de las perspectivas de acumulación a través de la “obsolescencia programada” de los conocimientos). En el medio de este espectro aparecen eventuales reconfiguraciones hacia la universidad emprendedora, el libre mercado universitario, la universidad abierta y permanente, la red global de instituciones y la desaparición de las universidades (Ilustración 5-1).

**Ilustración 5-1** Cinco caminos desde la Universidad tradicional hacia la Universidad funcional



Fuente: López (2010).

El Cuadro 5-1 desarrolla los escenarios de reforma señalados en la Ilustración 5-1 y señala las apuestas específicas de los cinco modelos de universidad funcional en contraste con la universidad tradicional. Para ello compara las características de cada una de ellas en términos de la selectividad o no de quienes ingresan, del tipo de financiamiento que recibirían, del papel de la docencia y la investigación, del grado de internacionalización, del estatus de su cuerpo profesoral y de la importancia que se le ofrece al e-learning y las tecnologías de la información y la comunicación TIC.

**Cuadro 5-1** De la Universidad tradicional a la Universidad funcional: escenarios y características

Características			Escenarios					
			1. Universidad Tradicional	2. Universidad Emprendedora	3. Libre Mercado Universitario	4. Universidad Abierta y Permanente	5. Red Global de Instituciones	6. Desaparición de la Universidad
1.	A.	Selectiva/Educación inicial destinada a estudiantes mayoritariamente jóvenes.	x	x	x			
	B.	Abierta/Educación permanente para todas las edades para adaptar mano de obra.				x	x	x
2.	A.	Financiamiento público principalmente.	x					
	B.	Financiamiento de diversa índole.		x		x		x
	C.	Financiamiento privado predominante.			x		x	
3.	A.	Docencia e investigación (con énfasis en investigación).	x	x				
	B.	Énfasis en docencia y profesionalización.				x	x	
	C.	Especialización por misiones de acuerdo con necesidades del sector productivo.			x			x
4.	A.	Anclaje fundamentalmente nacional.	x			x		
	B.	Énfasis en la internacionalización.		x	x		x	x
5.	A.	Estatus homogéneo de profesores e instituciones a través de la estandarización.	x			x		
	B.	Polarización y diferenciación en el estatus de profesores e instituciones.		x	x		x	x
6.	A.	Bajo importancia del e-learning y las TIC.	x					
	B.	Alta importancia del e-learning y las TIC.		x	x	x	x	x

Fuente: Elaboración propia con base en López (2010).

Sin embargo, aunque pueden observarse ciertos matices, es fácil identificar algunas tendencias comunes en las cinco configuraciones emergentes de la universidad funcional: *i)* un mismo peso relativo de los jóvenes y los adultos en cuanto a las necesidades de acceso a la educación universitaria, *ii)* un claro predominio de las fuentes alternativas y privadas de financiación, *iii)* la consolidación de objetivos profesionalizantes de corto plazo acompañados por lógicas de especialización de acuerdo con las exigencias del sector productivo y en detrimento de la libertad investigativa, *iv)* un impulso claro hacia la internacionalización, *v)* una mayor tendencia hacia la polarización y diferenciación de las instituciones educativas y de las formas contractuales de los docentes<sup>35</sup> y, por último, *vi)* un protagonismo creciente del e-learning y de las metodologías no presenciales de educación. Las consecuencias perversas de estas tendencias en materia de calidad educativa en las universidades resultan evidentes:

“Así, la calidad de la educación superior se reduce a la identificación de una serie de estándares de productividad y rendimiento académico, a la implementación de sistemas de evaluación jerarquizantes, a la vinculación (o subalternización) de la producción científica a las demandas del mercado, o al establecimiento de acuerdos y emprendimientos conjuntos con el mundo empresarial. Los procesos de privatización de la educación universitaria se asocian, de este modo, a una concepción limitada, meritocrática y gerencialista de la calidad” (Levy y Gentili, 2005: 16).

Estas tendencias generales de los sistemas de educación superior en el mundo han sido acompañadas, además, por la extensión de los criterios de racionalización empresarial, pues la gestión eficiente del servicio educativo privatizado, mercantilizado y jerarquizado

---

<sup>35</sup> Alrededor de la condición de los docentes en el contexto de las tendencias anotadas hasta este punto, es importante señalar la emergencia de tres procesos distintos pero complementarios: 1. *La proletarización de los docentes*, asociada a las lógicas de despojo de la labor docente de sus habilidades y cualidades específicas, a la pérdida de control sobre el trabajo propio y al cambio paulatino en los objetivos y fines de la educación superior. Bajo este proceso de proletarización se advierte el aumento del control externo sobre la función del docente, la fijación de nuevos criterios de productividad, la tendencia hacia labores monótonas, repetitivas y estandarizadas y la disminución en los incentivos a la producción de pensamiento crítico. 2. *La pauperización de la labor docente*, relativa al declive de la calidad de vida y los ingresos, y a la pérdida paulatina del estatus social del docente. 3. *La precarización laboral de los docentes*, vinculada al deterioro de las condiciones de trabajo y a la violación de los derechos individuales y colectivos del trabajo. Ejemplos claros de esta dinámica se observan en el incremento en el número de estudiantes y actividades a atender, en la falta de infraestructura para el desempeño de sus tareas, en la inestabilidad laboral y en la imposibilidad de reivindicar colectivamente sus derechos. Al respecto ver: Vega (2015).

implica la introducción de reformas en la manera como se administran el sistema de educación terciaria en general y las instituciones de educación superior en particular. Queda claro que la mercantilización de la educación superior no pasa únicamente por la privatización y la explotación: la incorporación de nuevos modelos de gerencia y administración, orientados a la acumulación, el lucro económico y la competitividad, muestra con claridad cómo *el mecanismo de la emulación* toma forma, sirviendo a la reproducción de las relaciones excluyentes y desiguales por medio de la instauración de dispositivos de cuasi-mercado y gestión empresarial propios de otros sectores (industrial y de servicios particularmente) en el interior del sistema de educación superior (Ferreiro, 2010).

De acuerdo con Leher (2010), dichos dispositivos se asocian con la mayor inspección y vigilancia de las instituciones educativas de acuerdo con estándares homogéneos y el establecimiento de rankings de evaluación, la instauración de dinámicas de competencia por la captación de recursos entre las instituciones educativas, la reducción permanente de los costos de prestación del servicio educativo, la pauperización y precarización laboral de los docentes y el personal administrativo, y la introducción de mecanismos de rendición de cuentas como único criterio de participación y diálogo entre los cuadros administrativos del sistema, las comunidades académicas y la sociedad. En general, se asume que será a través de estos cambios de gerencia y administración que los sistemas de educación superior responderán a los desafíos que se le imponen en el mundo contemporáneo.

En América Latina, dichas tendencias generales de la educación superior han estado determinadas, además, por la puesta en marcha de las prescripciones neoliberales relativas a la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica y la inversión en recursos humanos (Mora, 2005). En efecto, a través de los imperativos de la austeridad fiscal definidos desde la estabilidad macroeconómica, América Latina ha avanzado en procesos de masificación de la educación terciaria sujetos a fuertes restricciones presupuestarias. El resultado de esta dinámica ha sido el impulso a las carreras técnicas y tecnológicas de bajo costo, el establecimiento de criterios de condicionalidad en la financiación asociados a evaluaciones de desempeño institucional, el incremento de la autofinanciación de las instituciones a través del alza en las matrículas y la generación de

recursos propios, la introducción de lógicas de competencia entre instituciones por el acceso a los recursos financieros, el deterioro de los sistemas de bienestar estudiantil y el fuerte incremento de la educación privada de baja calidad (Leher, 2010).

Por su parte, los imperativos de la eficiencia microeconómica y la competitividad han exigido el acomodo progresivo de los sistemas de educación superior a las necesidades productivas de las empresas mediante la extensión de la educación para el trabajo y de los programas técnicos y tecnológicos. Se espera que, de esta manera, las personas logren una dotación más elevada de “capital humano” para que puedan competir de mejor manera en los mercados laborales desregulados y, de ser contratados, contribuir más eficientemente al crecimiento económico. Es en este punto en que se establece un vínculo directo con las orientaciones surgidas de las teorías de la “inversión en recursos humanos”, pues desde ellas se han señalado las virtudes del gasto público en educación en términos de la obtención de mejoras sociales en materia de equidad y competitividad económica (Londoño, 1996).

Sin embargo, como resultado de las necesidades de priorización del gasto público que ha tenido que enfrentar América Latina como consecuencia de las políticas de austeridad, no han sido pocas las discusiones producidas por el Banco Mundial alrededor de la conveniencia de concentrar los recursos del presupuesto público en la educación primaria, secundaria o terciaria<sup>36</sup>. En todo caso, desde el punto de vista de las teorías de

---

<sup>36</sup> Al respecto, Misas (2011) ha encontrado dos momentos discursivos en las exigencias realizadas por el Banco Mundial a los países latinoamericanos: entre 1970 y 1995 primó un discurso taxativamente defensor de las inversiones públicas en educación básica primaria debido a su alta rentabilidad privada y social. Durante dicho periodo, el Banco afirmó que las lógicas privatizadoras y excluyentes que podrían generarse en la educación terciaria por la falta de recursos públicos, serían compensadas por la mayor equidad general provocada por los aumentos en las coberturas de educación primaria. Posteriormente, después de 1996 y durante todo el siglo XXI el Banco Mundial reconoció la importancia de la educación superior para el desarrollo de los países, aunque defendiendo un discurso fundamentalmente privatizador: en efecto, durante esta última fase, el Banco ha centrado sus discusiones y análisis en la necesidad de reformar las universidades públicas, fomentar las instituciones de educación superior privadas, establecer lógicas de financiamiento por resultados, buscar fórmulas que faciliten la reducción del gasto público en educación superior e impulsar la diversificación de las fuentes de financiación de las instituciones estatales de educación superior. El acercamiento a los discursos del Banco Mundial ha permitido develar, para otros autores, la puesta en marcha de una clara visión neo-colonialista: “las recomendaciones del Banco Mundial para que Europa y Estados Unidos entren decididamente en la senda de la mercantilización y la globalización de la enseñanza superior conviven con las

la inversión en recursos humanos, se ha insistido en la necesidad de focalizar el gasto social destinado a la educación superior, profundizar los esquemas de subsidio a la demanda, fortalecer el crédito educativo como mecanismo de acceso a la educación terciaria e impulsar la educación superior no universitaria particularmente privada (García, 2007).

Para Leher (2010) la confluencia de estas políticas ha llevado a América Latina a un proceso de masificación que, contradictoriamente, ha ampliado y profundizado la desigualdad social, pues en el marco de las políticas de ajuste estructural neoliberal se ha instaurado –al igual que en muchos lugares del mundo– un modelo segmentado y jerárquico, que reproduce las desigualdades de acceso (en cuanto a la imposibilidad manifiesta de sectores históricamente excluidos de ingresar a la educación superior), y de desempeño (por cuanto los resultados de quienes logran acceder están marcados por sus condiciones de sexo, pertenencia étnica, clase social y ubicación regional). La masificación de la matrícula en la educación superior en América Latina no ha significado, entonces, la mayor democratización del sistema:

“(…) si bien son más las personas que pueden acceder a los estudios superiores, la masificación de la matrícula no implica una relación causal vinculada con la democratización en el nivel. La reforma de los 90 [en América Latina] es una clara muestra de cómo la ampliación de los sistemas de educación, en términos de cantidad de instituciones, proliferación de títulos, e incluso, aumento relativo de la matrícula, no representa una democratización en los sistemas educativos; en particular, si nos referimos a la composición del estudiantado” (Sverdlick y coautores, 2005: 7).

Desde otras perspectivas, se ha destacado, además, que las reformas que se han impulsado en América Latina para ajustar los sistemas educativos a las tendencias globales del capitalismo y el neoliberalismo, han resultado incapaces de responder a los desafíos epistémicos y epistemológicos producidos desde las luchas decoloniales que critican el carácter colonial y civilizatorio de la denominada “sociedad del conocimiento”. De acuerdo con dichos autores, una de las consecuencias importantes de estas dinámicas de privatización, mercantilización y jerarquización neoliberal, ha sido la

---

recomendaciones de la misma institución hacia otros países, como los africanos, para que dejen de invertir en educación superior y se concentren en la primaria” (Autores Varios, 2010: 22).

producción de saberes y conocimientos que refuerzan la operatividad y reproducción del sistema, lo cual ha implicado, paralelamente, la consolidación de prácticas educativas que reproducen la ideología colonizadora, la pérdida de visiones críticas y contrahegemónicas nacidas del diálogo de saberes, y la imposibilidad de avanzar hacia la desoccidentalización del conocimiento. En consonancia con lo dicho en el segundo capítulo de la tesis, la educación superior se convierte así en un dispositivo reproductor de las relaciones sociales capitalistas y coloniales estructuralmente asociadas y autoreforzadas (Weise, 2010 y Castro-Gómez y Guardiola, 2002).

En resumen, a las singularidades del sujeto expropiado, del sujeto de crédito y del asalariado cognitivo se suma, entonces, la figura del “sujeto global/colonial”, obligado a la adquisición de saberes estandarizados, funcionales y fácilmente transables en el mercado globalizado, y despojado de la capacidad de dialogar con formas otras de saber. De esta manera, se niega la posibilidad de avanzar en procesos transculturales y transdisciplinarios de construcción de conocimiento y producción de pensamiento crítico<sup>37</sup>. Esto implica pues, la reproducción del epistemicidio y el endurecimiento de barreras a la promoción y despliegue de las epistemologías de lo injusto al interior de los sistemas de educación superior<sup>38</sup>. Los mecanismos de explotación y emulación son, pues fundamentales, para explicar la producción y reproducción de tales singularidades y la persistencia de las relaciones excluyentes y desiguales que las constituyen.

---

<sup>37</sup> En este punto es necesario subrayar que la masificación de la educación superior solo puede llevarse a cabo sobre la base de la producción y difusión de conocimientos “masificables”. En este sentido, se explica porqué los *conocimientos sistémicos* (orientados a la comprensión exhaustiva de la realidad y a la generación de nuevos conocimientos y acciones para transformar la sociedad) han sido desplazados por *conocimientos operativos* (destinados a la solución de problemas concretos a través de procedimientos estandarizados y bien delimitados). De acuerdo con Vega (2015) este último tipo de conocimientos se caracteriza por ser menos profundo y por poseer una mayor posibilidad de transmisión y difusión a bajo costo (incluso a través de medios virtuales o de educación a distancia). Dichas propiedades de los conocimientos operativos resultan claves en un contexto de masificación de la educación superior, y se correlacionan además, con el proceso de expansión de las carreras y estudios de corta duración vinculados a las necesidades de la coyuntura económica y sometidos a la “obsolescencia programada” de los conocimientos.

<sup>38</sup> Esto es válido también para el caso de las universidades: “La universidad no sólo participó en la exclusión social de las razas y las etnias consideradas inferiores, sino que también teorizó sobre su inferioridad, una inferioridad extendida a los conocimientos producidos por los grupos excluidos, en nombre de la prioridad epistemológica concedida a la ciencia. Las tareas de democratización del acceso son particularmente exigentes porque cuestionan la universidad en conjunto; no solamente sobre quien la frecuenta sino también sobre los conocimientos que le son transmitidos a quien la frecuenta” (Santos, 2007: 65).

Como se observará en la sección segunda del capítulo, Colombia no ha sido ajena a la puesta en marcha de las tendencias globales y latinoamericanas señaladas hasta este punto. Todo lo contrario: es a partir de dichas tendencias que es posible explicar las lógicas de desigualdad, funcionalización y heteronomía que caracterizan su sistema de educación superior. A continuación se analizará la estructura y función propias del sistema de educación superior en Colombia, subrayando las múltiples desigualdades que allí se producen y reproducen y los impactos nocivos que en este contexto se generan sobre la autonomía del sistema. Todo ello mostrando cómo operan los mecanismos de acaparamiento de oportunidades, jerarquización, distanciamiento y adaptación.

## **5.2 La educación superior en Colombia: estructura, función y autonomía**

El objetivo de esta sección consiste en examinar la estructura y funciones que caracterizan al actual sistema de educación superior en Colombia. Asimismo, y particularmente para el caso de las universidades, se analizarán las razones por las cuales es posible afirmar que en el país se niega sistemáticamente el principio básico de la autonomía, y que es en dicha negación, en donde reside el origen de la profunda crisis institucional que afecta al sistema.

La estructura, función y autonomía propias del sistema de educación superior en Colombia no pueden ser comprendidas si se ignoran las tendencias emergentes en el marco del nuevo patrón de acumulación capitalista. Sin embargo, quedará claro que las desigualdades que se producen y reproducen en el campo de la educación superior no solo refutan la hipótesis de la “educación como factor productivo de igualdad”, sino que invalidan ideas deterministas sobre la exclusión y la desigualdad interesadas en la búsqueda de una relación estructurante predominante y con importancia relativa mayor en la producción de las injusticias sociales. En este sentido, se demostrará que la desigualdad y la exclusión que se produce y reproduce en el campo de la educación superior en Colombia se estructura a partir de relaciones de clase social, racismo, patriarcado, epistemicidio, invalidez y desarrollo desigual. El patrón global de acumulación capitalista analizado en la primera parte del capítulo no es, por lo tanto, determinante. Simplemente, produce un tipo de relación (vinculada a las relaciones sociales de

dependencia internacional) que, en conexión con otras relaciones estructurantes primarias y cooriginales, termina produciendo singularidades caracterizadas por trayectorias diversas de exclusión y desigualdad.

Como se observará, la estructura excluyente, segmentada y jerárquica de la educación superior en Colombia muestra su incapacidad para garantizar la universalidad en el acceso, democratizar las relaciones sociales en su interior y producir una sociedad más justa, crítica y orientada hacia la igualdad de posiciones y la producción y goce de lo común. Por su parte, las funciones predominantemente profesionalizantes y de capacitación para el trabajo que se le atribuyen al sistema, hacen que la educación superior deje de ser el espacio fundamental de la enseñanza y la investigación de alto nivel. Otros espacios públicos y privados comienzan a disputarle dicha posición tradicionalmente protagónica. Por último, y especialmente en el caso de las universidades, será el análisis de la autonomía el que pondrá de manifiesto los fuertes condicionantes que desde el gobierno, el sector productivo y diversos grupos corporativos se le imponen a los objetivos y desempeños de las instituciones de educación superior.

### **5.2.1 Una estructura segmentada y jerárquica, reproductora de la exclusión y la desigualdad**

Existe una hipótesis que históricamente ha servido de justificación para extender la educación a todos sectores de la sociedad y promover las acciones estatales encaminadas al incremento de las tasas de escolaridad de los individuos. Dicha hipótesis insiste en que la educación constituye un “factor productivo de igualdad”, pues se asume que los desempeños de las personas en la sociedad y las posiciones que pueden alcanzar, dependerán menos de su clase social, pertenencia étnica, género o procedencia geográfica, en tanto mayor sea el nivel educativo alcanzado. En otras palabras, se ha considerado que el paso por el sistema educativo contribuye de manera eficaz a la neutralización de las singularidades de exclusión y desigualdad, lo cual redundaría en la construcción de sociedades más igualitarias y menos dependientes de las contingencias heredadas y no controladas por las personas. Así, se ha considerado que en un contexto de mayor nivel educativo promedio, serán las variables directamente controladas por los

agentes –como la responsabilidad o el esfuerzo individual– las que determinarán sus posiciones sociales y realizaciones humanas<sup>39</sup>.

Sin embargo, la hipótesis de la educación como factor productivo de igualdad no se comprueba en el caso colombiano, pues las desigualdades vinculadas a la clase social, el género, la pertenencia étnica, la discapacidad, la desigualdad regional y el epistemicidio se manifiestan a lo largo del sistema de educación superior y determinan las posibilidades de acceso, permanencia y logro educativo de los estudiantes. Más aún, el interés gubernamental por masificar la educación terciaria en el marco de una fuerte restricción presupuestal, ha dado origen a la estructuración de un sistema jerárquico cuyos segmentos son ocupados no por la elección libre de las personas que logran ingresar, sino por las condiciones socioeconómicas, de género o pertenencia étnica que poseen. Esto ocurre en el marco de un sistema caracterizado por altos grados de exclusión, pues en él operan mecanismos de “autoselección” y “sobreselección” que hacen que la tasa de absorción se mantenga cercana al 70% y que solo el 50% de aquellas personas con la edad convencionalmente definida para ingresar a la educación superior logren obtener un cupo (Cuadro 5-2 y Gráfica 5-1)

---

<sup>39</sup> De acuerdo con García y coautores (2013), un sistema educativo igualitario se edificaría si se neutraliza el efecto de las condiciones socioeconómicas del estudiante sobre su desempeño escolar, si no presentan diferencias entre la calidad de la educación ofrecida en establecimientos públicos y aquella impartida en instituciones privadas, y si se logra que los niveles de calidad educativa no tengan un vínculo directo con el costo de las matrículas pagadas por los estudiantes. En la misma línea, Briceño (2011) considera que los resultados son igualitarios en un sistema educativo cuando todo estudiante, independientemente de su origen social o circunstancias de vida, tiene la probabilidad de recibir y aprender la misma formación, asumiendo además, que esta formación igualitaria redundará en la obtención de oportunidades laborales, ingresos y posiciones sociales también similares.

**Cuadro 5-2** Tasa de Absorción de la Educación Superior en Colombia

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012**	2013***
<b>Evaluados Pruebas Saber 11</b>	567.187	605.314	655.688	666.482	685.272	723.822	671.471	694.556	682.506
<b>Estudiantes en Primer Curso (Pregrado)</b>	335.794	343.829	378.624	420.129	400.917	400.215	456.642	485.782	485.153
<b>Tasa de Absorción*</b>	<b>62,0%</b>	<b>60,6%</b>	<b>62,6%</b>	<b>64,1%</b>	<b>60,2%</b>	<b>58,4%</b>	<b>63,1%</b>	<b>72,3%</b>	<b>69,9%</b>

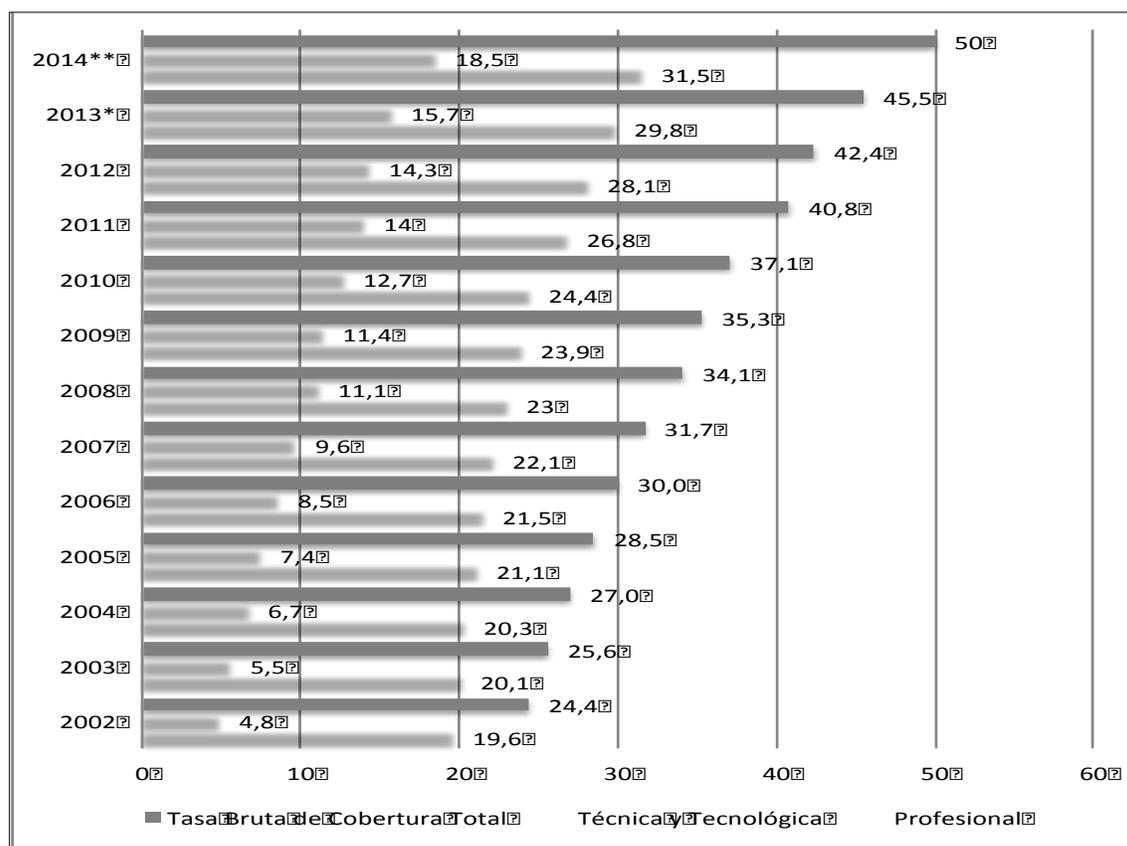
\*La tasa de absorción se calcula tomando los estudiantes que entraron al primer periodo del programa de pregrado al que se inscribieron en el año X sobre el total de personas evaluadas en las pruebas SABER del año X-1

\*\*Dato preliminar con corte a marzo 18 de 2013.

\*\*\*Dato preliminar con corte a enero 16 de 2014.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

**Gráfico 5-1** Tasa Bruta de Cobertura en la Educación Superior en Colombia a Nivel de Pregrado (Porcentajes)



\* Dato preliminar con corte a mayo de 2014.

\*\* Dato proyectado por el CESU (2014) con base en Proyecciones del DANE.

Fuente: Melo y coautores (2014) y CESU (2014).

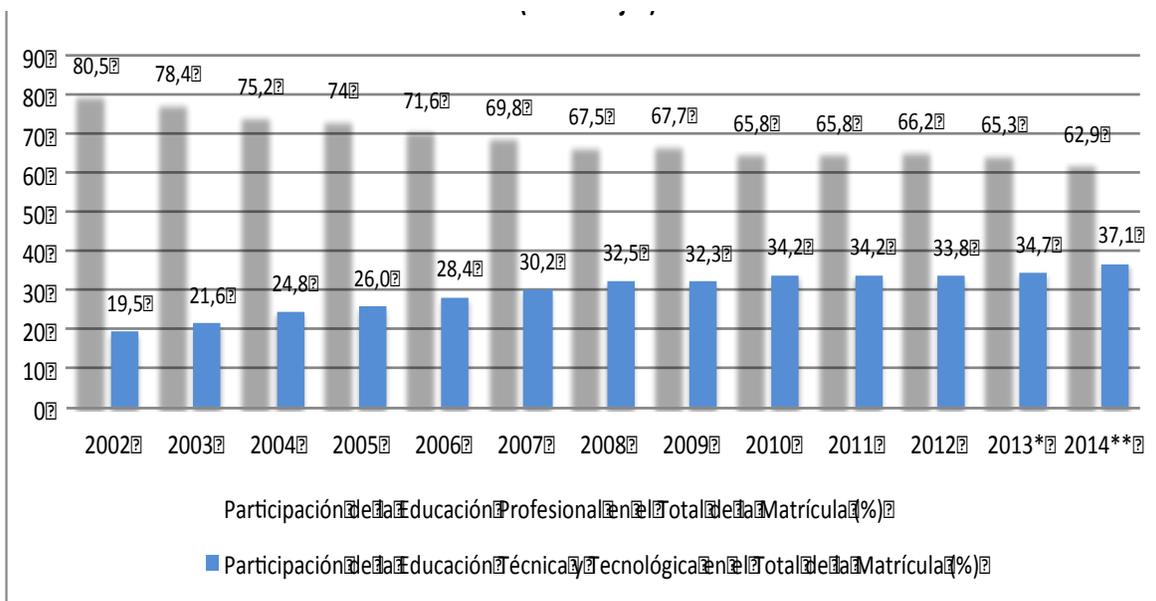
No obstante, en consonancia con lo observado en América Latina, Colombia ha avanzado notoriamente en la masificación de la educación superior, pasando de una tasa de

cobertura del 24% en 2002 a una tasa proyectada del 50% en 2014. Sin embargo, sobresale la mayor importancia relativa que en dichos aumentos ha tenido la matrícula técnica y tecnológica, pues mientras que en 2002 esta educación representaba un 19% del total de la matrícula, en 2014 representó un 37%. El correlato de esta tendencia ha sido el declive de la educación universitaria en el total de la matrícula, pues su participación se ha reducido del 80% al 62% entre 2002 y 2014 (Gráfica 5-2)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Desde este momento es necesario realizar una importante aclaración. A lo largo de este capítulo y del documento en general, no se realizará una crítica *per se* de la educación técnica y tecnológica. Al contrario, al reivindicar su valor y pertinencia para las sociedades contemporáneas, se rechaza precisamente la idea gubernamental de encontrar en el impulso a este tipo de formación una salida para masificar la educación superior a bajo costo y con poca calidad académica. Es por ello que las tesis planteadas en adelante parten de las siguientes premisas: “La educación técnica, tecnológica y para el desempeño de artes y oficios específicos (...) es indispensable en las sociedades contemporáneas para que los estudiantes se formen en un conocimiento articulado alrededor de las prácticas laborales y el quehacer humano. Confrontar el carácter acrítico o funcional de estos tipos de educación con la utilidad y pertinencia de la misma, o viceversa, constituye un ejercicio bastante inoficioso y puede llegar a convertirse en una cortina de humo, porque crea una contraposición falsa e irresoluble entre la educación universitaria, teórica y extraña al mundo práctico, y la técnico-tecnológica-laboral, práctica y enajenada al mundo del mercado laboral. En lo relacionado con esta última, reúne tres tipos de educación diferentes en un conjunto heterogéneo, la tecnológica implica la construcción de saberes desde la práctica a partir de fundamentos teóricos; la técnica, el dominio de un conjunto de operaciones funcionales dentro de un campo de conocimiento determinado; mientras la educación para el desempeño de artes y oficios específicos, como su denominación lo indica, encierra el aprendizaje de pericias particulares. El espacio para la crítica en la educación tecnológica es amplio, pues parte del cuestionamiento de las prácticas mismas desde la experiencia y en las otras dos depende de las características del aprendizaje. Quien estudia una técnica u oficio no está condenado a asimilar mecánicamente el conocimiento y quien la enseña no está obligado a cercenar la creatividad y la capacidad reflexiva de los alumnos. En nuestro país, sin duda, el carácter acrítico en estos tres tipos de educación está muy extendido, pero sucede lo mismo con la educación universitaria. En Colombia (...) la educación técnica y la tecnológica han sido subvaloradas y relegadas al plano de lo simplemente utilitario. La sociedad colombiana necesita una oferta educativa técnica, tecnológica y para el desempeño de artes y oficios específicos que contribuya a estructurar capacidades prácticas y reflexivas en los estudiantes, sea pertinente para las regiones y los territorios y cuente con una financiación adecuada que impida considerarla como residual. No obstante, el [Gobierno] promueve todo lo contrario. Condena estos tres tipos de educación, distorsionados y como se han consolidado en el país, con baja financiación y poca fundamentación académica, a ser la tabla de salvación para la educación terciaria colombiana o, más bien, para los estudiantes que no van a poder ingresar a universidades cada vez más reservada a las élites económicas o culturales. La transforma en una formación residual generalizada por motivos financieros totalmente ajenos al derecho a la educación superior de la población colombiana” (Mora y Múnera, 2015: 131).

**Gráfica 5-2** Matrícula en la Educación Superior en Colombia a Nivel de Pregrado (Porcentajes)



\* Dato preliminar con corte a mayo de 2014.

\*\* Dato proyectado por el CESU (2014) con base en Proyecciones del DANE.

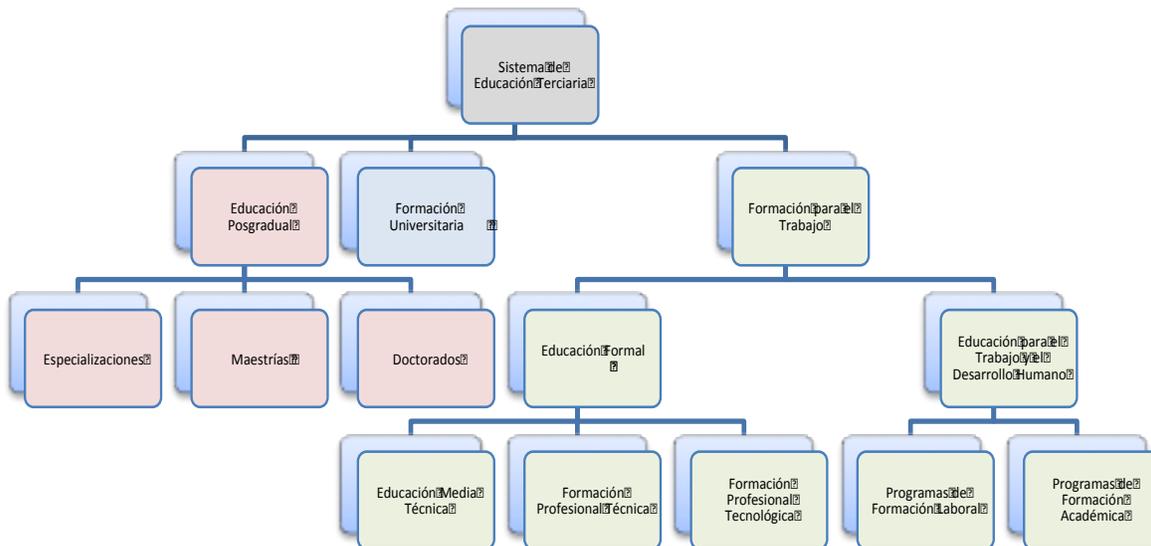
Fuente: Melo y coautores (2014) y CESU (2014).

La expansión de la educación superior en Colombia se ha fundamentado, entonces, en el estímulo a niveles educativos distintos a los estudios universitarios y se ha correspondido con la estructuración de un sistema de educación terciaria segmentado y jerárquico, compuesto por al menos seis segmentos. Uno de ellos se corresponde con la formación universitaria, que da paso a estudios de posgrado relativos a especializaciones, maestrías y doctorados. El otro, define distintos tipos de formación para el trabajo, entre los que se encuentran la formación media, técnica y tecnológica formal y los programas de formación laboral y académica para el trabajo y el desarrollo humano (Ilustración 5-2).

Se afirma que este es un sistema segmentado y jerárquico por cuanto la posición ocupada por las personas que ingresan al sistema está determinada fuertemente por desigualdades previas y no por lógicas de libre elección, mérito o talento individual. El mecanismo del acaparamiento de oportunidades se hace patente, pues las posibilidades de acceso están correlacionadas con condiciones de ventaja relativa, asociadas con la situación socioeconómica de las personas y, como quedará claro posteriormente, con el tipo de escuela a la que asistieron. No existe, entonces, una competencia equitativa hacia

los diversos segmentos del sistema: sectores elitistas y no elitistas (pero con algún tipo de ventaja relativa) tienen una mayor posibilidad de ocupar los pocos cupos que ofrece el sistema. En efecto, aunque la cobertura global del sistema de educación superior pasó del 24.4% en 2002 al 40.8% en 2011, las brechas de cobertura por quintiles de ingreso resultan ser bastante amplias (10 veces más cobertura para los sectores con mayores ingresos), y progresivamente crecientes (el índice de desigualdad 20/20 ha pasado de 9.6 en 2002 a 10.4 en 2011) (Cuadro 5-3). Más aún: tal y como lo muestra la Gráfica 5-3, el nivel educativo máximo y el tipo de educación recibida por parte de la población en Colombia está fuertemente correlacionado con su estrato socioeconómico, pues mientras el 89% de las personas de estrato 1 y 2 reportan un nivel educativo máximo de bachillerato, el 62% de las personas de estratos 5 y 6 dicen tener un nivel educativo máximo universitario.

### Ilustración 5-2 Sistema de Educación Terciaria en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en CESU (2014) y Saavedra y Medina (2012).

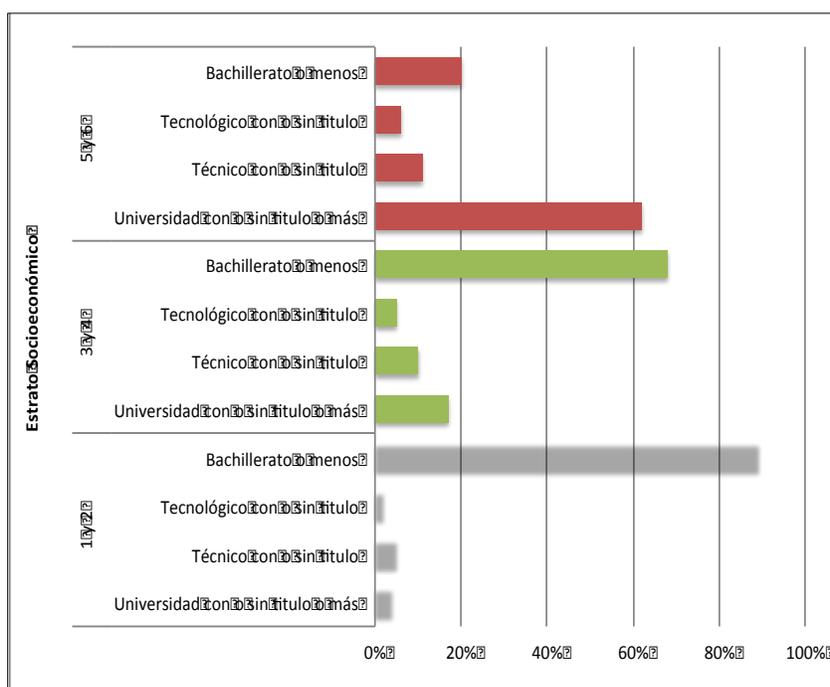
**Cuadro 5-3** Tasas de Coberturas en Educación Superior de Acuerdo a Quintiles de Ingreso

Coberturas	2002	2011
Tasa de Cobertura Bruta Global	24,4%	40,8%
Tasa de Cobertura Quintil 1	4,3%	8,5%
Tasa de Cobertura Quintil 5	41,2%	88,4%
Índice 20/20 de Desigualdad*	9,6	10,4

\* Mide el grado de desigualdad de participación en la educación superior entre los quintiles 5 (más rico) y 1 (más pobre), expresándola como el número de veces que la cobertura promedio del 20% más rico de la población contiene la cobertura promedio del 20% más pobre.

Fuente: Brunner y Ferrada (2011) y Sverdllick y coautores (2005).

**Gráfico 5-3** Máximo Nivel Educativo Alcanzado de la Población de 16 a 25 Años de Edad que no está Estudiando por Estrato Socioeconómico (2012)



Fuente: Saavedra y Medina (2012).

La competencia inequitativa producida por el acaparamiento de oportunidades se profundiza cuando se conjuga con los *mecanismos de distanciamiento* que caracterizan al sistema educativo colombiano, pues en Colombia, la probabilidad de que el nivel

educativo de los hijos sea el mismo que han tenido sus padres se ubica entre el 70% y el 80%. Esto significa que sin importar el esfuerzo individual, talento o responsabilidad, las personas tienen una probabilidad bastante alta de heredar el mismo nivel educativo de sus padres y reproducir intergeneracionalmente las brechas que separan a unos grupos sociales de otros. Esto ubica al país en un punto cercano a la inmovilidad social absoluta en términos educativos: una situación bastante peor a la que se registra en Chile y México (Angulo y coautores, 2014)<sup>41</sup>. Este panorama se hace aún más problemático cuando se advierte que, en general, los padres de familia colombianos tienen un nivel de escolaridad bajo<sup>42</sup>, lo cual se traducirá en que, en el marco de la inmovilidad social imperante, los hijos reproducirán dichos niveles de escolaridad reducidos:

“[En Colombia] una parte importante de la desigualdad en los resultados que obtienen las personas a lo largo de sus vidas está determinado por las circunstancias al nacer. No somos una sociedad en la que los logros de las personas dependen exclusivamente de su esfuerzo, como debería ser en una sociedad equitativa (...) Encontramos, por ejemplo, que el nivel de escolaridad alcanzado por los padres es la variable de circunstancia que individualmente tiene la correlación más alta con los resultados de sus hijos en la edad adulta, y que un porcentaje muy bajo de los padres de la generación adulta actual alcanza niveles de escolaridad altos. Peor, tal vez, encontramos que la mayoría de los padres de la generación adulta actual no tuvo educación alguna. Esto sugiere que una política que

---

<sup>41</sup> ¿Cómo medir la movilidad social? “La medida típica de la movilidad social es el llamado coeficiente  $\beta$ ; se trata del coeficiente de una regresión simple que usualmente relaciona los ingresos o el nivel educativo de los padres con los de sus hijos. Un  $\beta$  alto, cercano a uno, refleja una escasa movilidad social: muestra que los hijos alcanzan un nivel de ingreso o educación semejante al de sus padres. Si estos son pobres o carentes de educación, sus hijos serán pobres y sin educación (si son ricos o educados, sus hijos con alta probabilidad, también lo serán) (...) en cambio, si el  $\beta$  es 0, la suerte de los hijos no depende de la situación de los padres” (Montenegro y Meléndez, 2014: 3). De acuerdo con Angulo y coautores (2014) en el terreno educativo, Colombia se ubica en un punto cercano a la inmovilidad social absoluta, pues el “coeficiente  $\beta$ ” en educación es cercano a 0.8, siendo 0 una situación de movilidad absoluta y 1 un contexto de inmovilidad absoluta. Al respecto, los autores concluyen: “Los resultados sugieren que, en Colombia, el progreso educativo ha sido insuficiente para acelerar decididamente la movilidad intergeneracional (...) Sin un progreso educativo más acelerado será difícil esperar una aceleración significativa de la movilidad social en el futuro” (Angulo y coautores, 2014: 56).

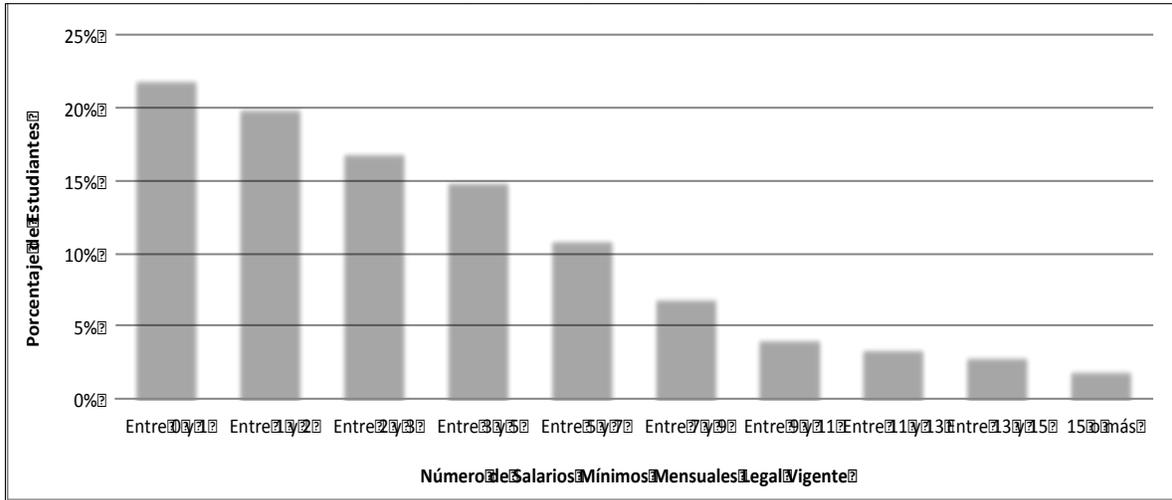
<sup>42</sup> “De acuerdo con lo reportado en la [Encuesta de Calidad de Vida] de 2010, el 45% de la población adulta en Colombia viene de hogares en que ni el padre ni la madre tuvo educación alguna, el 27% viene de hogares en que la máxima educación del padre o de la madre fue primaria, el 9% tiene al menos un progenitor que completó secundaria, y el 2% tiene al menos un progenitor que completó educación técnica o más (...) El 17% de la población adulta manifiesta no saber el nivel máximo de escolaridad de ninguno de sus progenitores” (Ferreira y Meléndez, 2014: 97).

tendría un alto impacto potencial sobre la equidad es una gran reforma educativa” (Ferreira y Meléndez, 2014: 112. *Cursivas originales*).

En conclusión, la conjugación de los mecanismos de acaparamiento de oportunidades y distanciamiento hacen que independientemente de la responsabilidad, talento y esfuerzo de las personas, los resultados de la competencia por el acceso a la educación superior estén fuertemente condicionados por las ventajas absolutas o relativas de ciertos grupos elitistas y no elitistas sobre otros segmentos sociales, y que dichas ventajas se transmitan intergeneracionalmente impidiendo la movilidad social. La igualdad de oportunidades y la movilidad social en materia de acceso al sistema de educación superior es, pues, inexistente: las brechas de hoy serán las brechas de mañana.

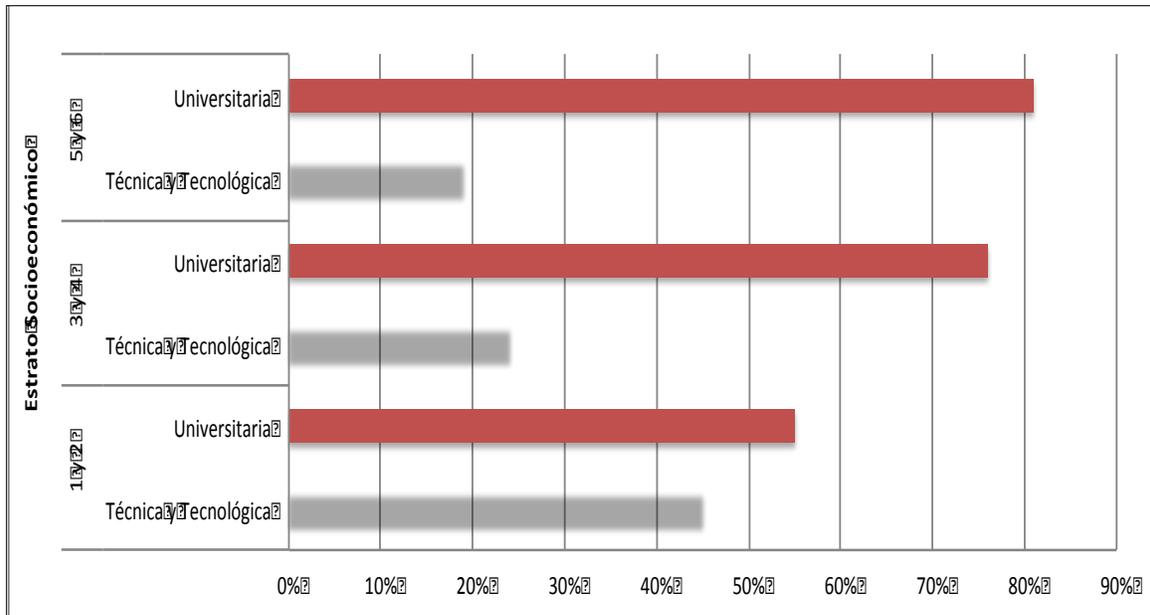
Sin embargo, la desigualdad no se hace persistente únicamente en las posibilidades relativas de acceso, sino también, en el tipo de acceso que se le ofrecen a quienes pueden ingresar. El *mecanismo de jerarquización* emerge, entonces, en un contexto de aumentos de cobertura y masificación del acceso, pues ingresar al sistema no significa superar la desigualdad. La inclusión puede ser jerarquizada: la condición socioeconómica de las personas y el tipo de escuela a la que se asiste determina la ubicación de los grupos sociales en cada segmento del sistema de educación terciaria. De acuerdo con lo expuesto en las Gráficas 5-4 y 5-5, existe una fuerte tendencia a que las familias con menores ingresos y pertenecientes a estratos socioeconómicos más bajos se vean obligados a acceder a los segmentos educativos de formación para el trabajo, mientras que los más altos participan de la formación universitaria. Así, mientras que menos del 5% de los estudiantes que asisten a escuelas de educación media técnica proviene de hogares con ingresos superiores a nueve salarios mínimos mensuales legales vigentes, más del 20% de los que ingresan a este segmento de la educación superior viene de familias con ingresos menores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**Gráfico 5-4** Porcentajes de Estudiantes que Asiste a una Escuela Media Técnica entre los Bachilleres que toman la Prueba de Estado por Nivel de Ingresos del Hogar (2012)



Fuente: Saavedra y Medina (2012).

**Gráfico 5-5** Porcentaje de Estudiantes en Educación Superior que Asisten a Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias por Estrato Socioeconómico (2012)

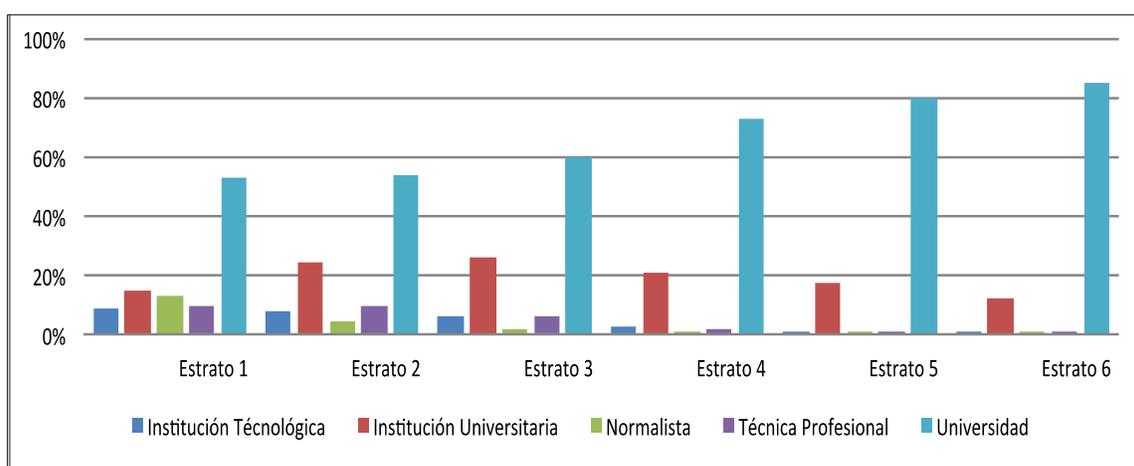


Fuente: Saavedra y Medina (2012).

Esta tendencia ha sido también resaltada por Sánchez y Otero (2013), quienes muestran que más del 80% de los estudiantes de estrato seis que ingresan al sistema lo hacen a una universidad y sólo el 18% a instituciones técnicas y tecnológicas, en el estrato socioeconómico uno, estas cifras rondan el 55% y el 38%, respectivamente (Gráfica 5-6).

Estos autores, afirman que un elemento fundamental para explicar estas desigualdades son las brechas de calidad existentes en la educación secundaria y media. En resumen: las brechas en desempeño educativo en educación básica y media se han abierto entre los distintos estratos socioeconómicos. Esto limita el acceso y el tipo de acceso de las personas de estratos socioeconómicos más bajos a la educación superior universitaria y de calidad, pues los resultados en las pruebas de Estado que definen el ingreso la mayoría de veces no son los más altos (García y coautores, 2013).

**Gráfico 5-6** Estudiantes por tipo de Institución y Estrato (2011)

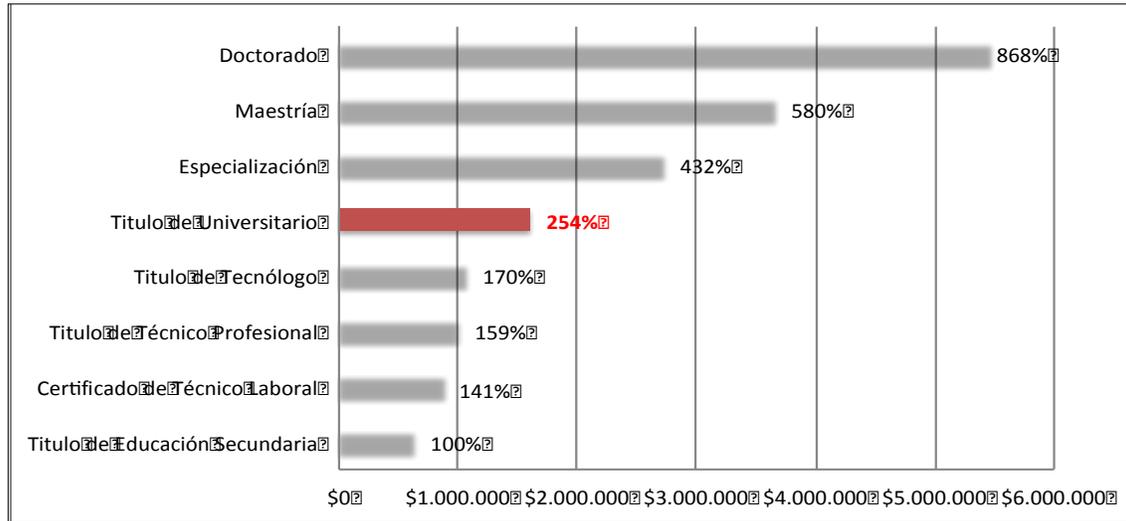


Fuente: Sánchez y Otero (2012).

Ante este panorama, un problema adicional se advierte: las desigualdades propias del modelo excluyente, segmentado y jerárquico de la educación superior se proyectan en el mundo del trabajo, pues los salarios de quienes no logran ingresar, así como los de quienes lo hacen pero en los segmentos de formación para el trabajo, son muy inferiores si se comparan con los salarios recibidos por quienes ingresan a la universidad y pueden proseguir sus estudios posgraduales. Así, mientras que en el año 2012, una persona con educación secundaria como máximo nivel educativo podía aspirar a un salario promedio de \$630.828, una persona con título universitario podía recibir un salario de \$1.604.328 (2.5 veces más), y una persona con doctorado \$5.471.070 (8.6 veces más). Las brechas son notorias también entre aquellos que acceden a la educación universitaria y quienes ingresan a educación técnica y tecnológica, pues una persona con título universitario

puede devengar un salario 1.8 veces mayor que un técnico laboral y 1.5 veces mayor que el de una persona graduada como técnico profesional o tecnólogo (Gráfica 5-7)<sup>43</sup>.

**Gráfico 5-7** Ingresos Mensuales Promedio para Diferentes Niveles Educativos (2012)



Fuente: CESU (2014).

De hecho, tal y como lo muestra el Cuadro 5-4, la probabilidad de ubicarse en la informalidad laboral y de carecer de seguridad social es mayor para quienes han culminado una carrera técnica o tecnológica, en comparación con aquellos que han finalizado una carrera universitaria y han podido proseguir en la realización de estudios posgraduales.

En consecuencia, el proceso de masificación que intenta contrarrestar la situación de exclusión hace que el sistema de educación superior actúe como un escenario reproductor de desigualdades; esto por cuanto el acceso a los segmentos que lo componen, se encuentra fuertemente influenciado por las condiciones socioeconómicas y educativas previas de los estudiantes. Y el paso por un determinado segmento (universitario, técnico o tecnológico) determina las ventajas salariales y de protección social en el mundo del trabajo. Esto implica que las brechas salariales y de seguridad

<sup>43</sup> Sánchez y Otero (2012) resaltan también estas brechas salariales y afirman que en Colombia la educación universitaria tiene un retorno anual económico promedio de 23%, mientras que la capacitación laboral en el SENA tiene un retorno promedio del 16%.

social entre quienes se ven excluidos y quienes logran ingresar, así como entre quienes acceden pero en segmentos diferenciados, se reproduzcan y permanezcan inalteradas.

**Cuadro 5-4** Porcentaje de graduados vinculados al sector formal de la economía (2001-2012)\*

Nivel de formación	% Graduados cotizantes
Técnica profesional	69,1%
Tecnológica	76,4%
Universitaria	77,6%
Especialización	88,0%
Maestría	87,6%
Doctorado	92,6%
<b>Total</b>	<b>79,6%</b>

\* Corresponde al porcentaje de graduados que cotizan al sistema de seguridad social. La información no incluye a independientes que trabajan y no cotizan, a quienes estudian, se encuentran fuera del país o buscan empleo. Incluye cotización de graduados SENA 2011.

Fuente: Observatorio Laboral para la Educación.

Sin embargo, el ingreso al ciclo educativo superior no está mediado únicamente por relaciones estructurantes de clase. El género, la pertenencia étnica, la procedencia regional y la condición de discapacidad también tienen una fuerte incidencia en las probabilidades de acceso y en las características de desempeño de los estudiantes. Así, aunque de acuerdo con Peña y coautores (2013), las mujeres reportan un tasa de cobertura similar a la de los hombres (para 2013 el 50% de los cupos ofrecidos por el sistema son ocupados por mujeres) y a pesar de que las tasas de deserción que las afectan son menores (el hecho de ser hombre aumenta la posibilidad de deserción en un 25% debido, generalmente, a la necesidad de trabajar), las relaciones de género desfavorables para las mujeres continúan reproduciéndose al interior del sistema educativo, en los estudios posgraduales y en el mundo laboral:

“La otra cara de la moneda tiene que ver con el tipo de carreras que estudian hombres y mujeres: las profesiones elegidas por las mujeres (farmacia, psicología, enfermería y ciencias de la salud, en general) están asociadas a sectores menos productivos y de menores tasas de retorno que las elegidas por los hombres (en estudios de técnicas, física y matemáticas, ingenierías, entre otras). De igual forma, la mayor presencia de mujeres en la educación superior se contrasta con la predominancia de los hombres en los más altos niveles educativos: las mujeres representan 45% de los egresados de maestría y una tercera parte de los doctorados en el país son mujeres. Esta segregación, que puede entenderse como una forma de manifestación de los roles instaurados en la cultura, los estereotipos y la

auto-concepción del propio género, marca ya una explicación a la brecha salarial de género para los individuos que aún no han entrado a los mercados del trabajo. Un poco más de una tercera parte de la brecha salarial de los recién graduados, que es del 11% a favor de los hombres, está relacionada con esta selección diferenciada de carreras” (Peña y coautores, 2013: 8).

En consecuencia,

“El resultado de este proceso desigual es que las mujeres entran en desventaja en el mercado laboral, pues se insertan en sectores de menores salarios y con menores posibilidades de movilidad intra-generacional (...) Si queremos promover la participación femenina en carreras de altos retornos como las ingenierías, necesitamos atacar esta desigualdad acumulativa desde temprano, mejorando su desempeño en áreas aventajadas por los hombres y brindándoles una oportunidad seria de escoger este tipo de carreras y ocupaciones” (Peña y coautores, 2013: 41).

Esto comprueba que, incluso, las políticas universales de acceso y permanencia no son suficientes para provocar y consolidar cambios culturales, de comportamiento y de posiciones sociales. En consecuencia, una inclusión puramente cuantitativa no cambia las relaciones de género al interior de los sistemas de educación superior. Así, el género como un principio de división social y estructura de dominación simbólica, sigue condicionando las opciones educativas y de empleo de las mujeres (Montané y Pessoa, 2012).

En el caso de la pertenencia étnica, las desigualdades que se producen y reproducen son igualmente notorias, e inciden con mucha fuerza en las posibilidades de acceso a la educación superior. En este sentido, la exclusión afecta con mayor intensidad a las minorías étnicas y raciales del país:

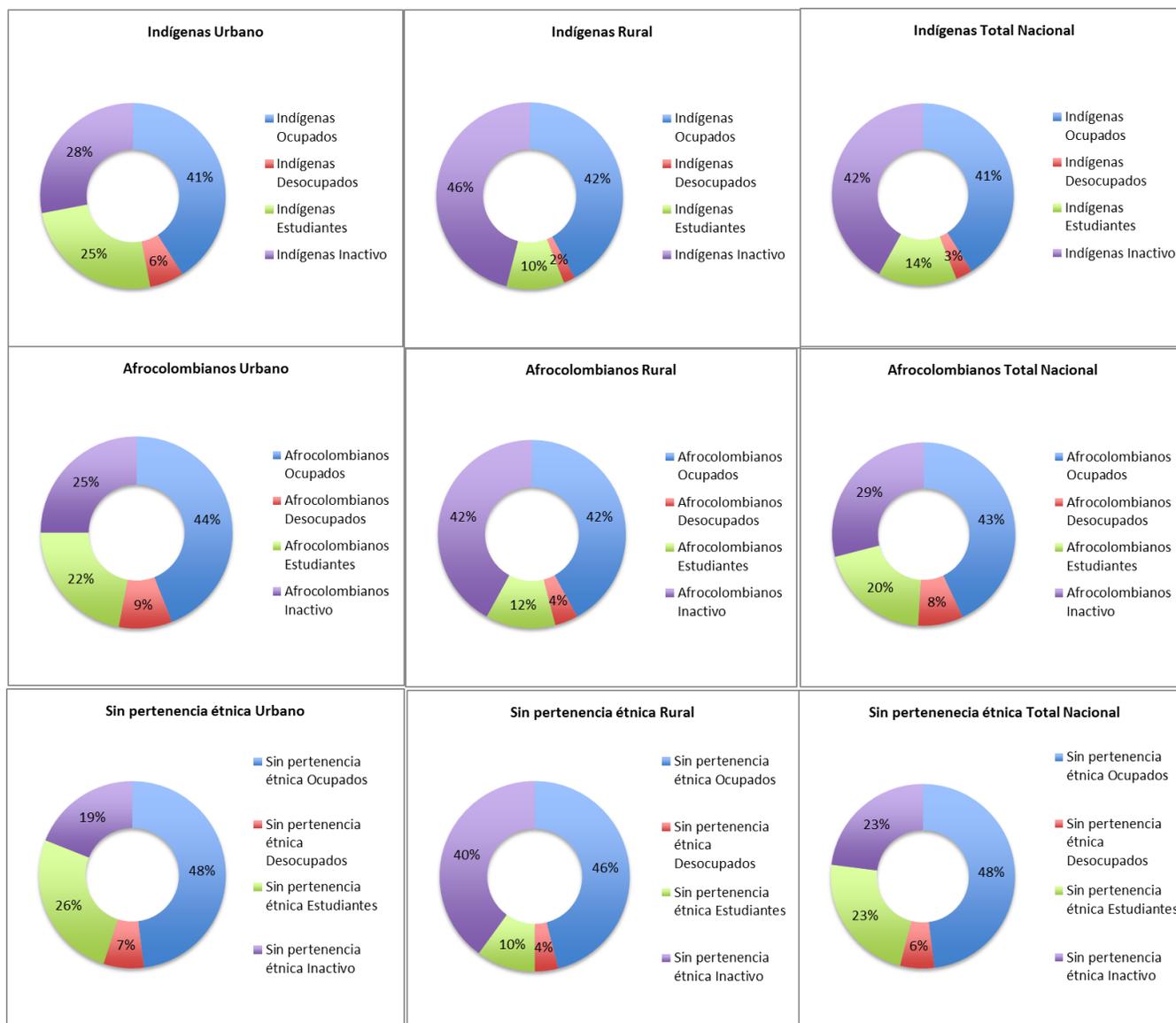
“Resulta más relevante, en términos de desigualdades, evaluar la asistencia escolar a niveles de educación superior y postgrados de la población entre los 16 y los 35 años de edad. La educación superior continúa siendo un campo ajeno para los adultos jóvenes de minorías étnicas y raciales y por el contrario, es predominante para la población no indígena ni afrocolombiana. Tan sólo 7.4% de los adultos indígenas asisten a una institución de educación superior, mientras para los afrocolombianos la razón es de uno por cada cinco. Por su parte, 35% de los jóvenes sin pertenencia étnica asisten a un programa de educación superior, por lo que las brechas entre los grupos sí son considerables” (Cárdenas y coautores, 2012: 21).

Esta situación resulta ser peor si se tiene en cuenta que el conjunto de jóvenes que no pueden continuar su formación académica en educación superior ni ingresar al mercado laboral (jóvenes “nini”, que ni estudian ni trabajan) es mucho mayor en las poblaciones afrodescendientes e indígenas. En efecto, de acuerdo con Cárdenas y coautores (2012), la población afrocolombiana nacional cuenta con un 30% de sus jóvenes que no se dedican a trabajar, a buscar trabajo o a estudiar, mientras la cifra para los pueblos indígenas se eleva a 42%. En contraste, la población autodefinida sin pertenencia étnica, cuenta con un 23% de su población joven en inactividad (Gráfica 5-8).

Como resulta evidente, en esta realidad inciden también las brechas espaciales que separan las zonas rurales de las urbanas, pues al observar únicamente la zona rural, el indicador se eleva a 46% para los indígenas, 42% para los afrocolombianos y 40% para los restantes, aunque se debe resaltar que tres cuartas partes de la población joven indígena y una cuarta parte de los afrocolombianos se encuentran en estas zonas, contra una quinta parte para el resto no étnico. En conclusión, “Partiendo de explicaciones culturales asociadas a las actividades convencionales de las comunidades y a la economía de autosustento rural, es evidente que el mercado laboral y las posibilidades de acceso a educación superior son más reducidos para las minorías étnicas y raciales durante su juventud” (Cárdenas y coautores, 2012: 26).

Esta situación de desigualdad se proyecta también en los mercados laborales: “Los trabajadores indígenas reciben salarios que están 50% por debajo de los que reciben quienes no están identificados con alguna etnia, mientras que tal valor para los afrodescendientes es de 19% (...) Estas diferencias están explicadas en gran medida por la educación de los individuos y por las regiones en que habitan” (Cárdenas y coautores, 2012: 28). Con esto queda claro que, para el caso de los indígenas y afrodescendientes del país, los procesos de exclusión y desigualdad se intensifican debido a la intersección de diferentes relaciones estructurantes -vinculadas a la pertenencia étnica, la procedencia regional y la clase social- que los ubican en una situación de desventaja social profunda. A ello habría que agregar los procesos de epistemicidio que frecuentemente enfrentan las minorías étnicas y raciales al interior del sistema de educación superior cuando no han sido excluidos (Bolaños y Tattay, 2013).

**Gráfico 5-8** Distribución Ocupacional de la Población entre 18 y 24 años por Zona y Pertenencia Étnico-Racial



Fuente: Cárdenas y coautores (2012).

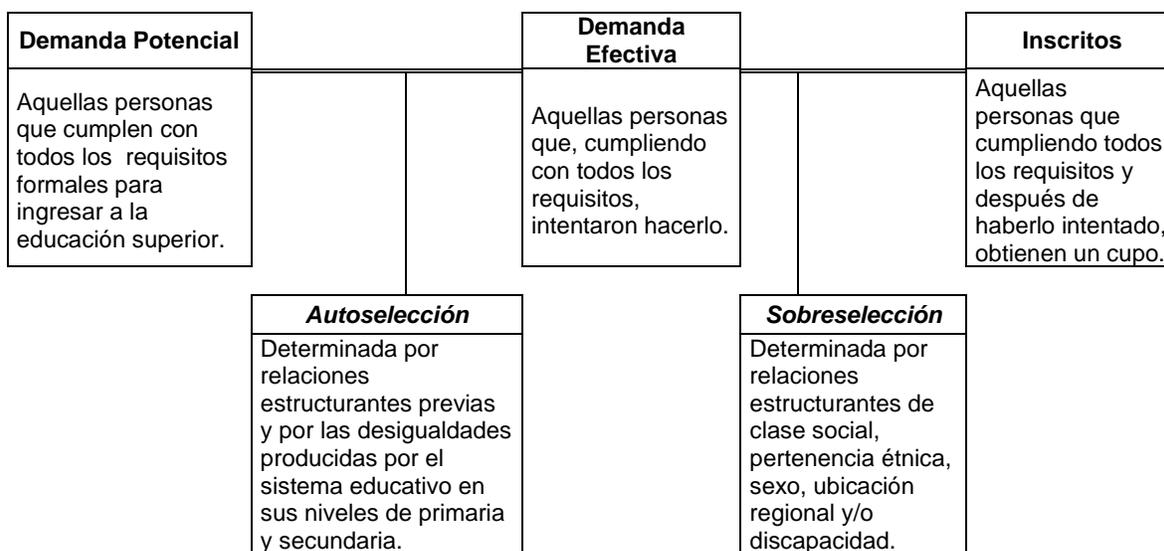
Por último, resulta importante resaltar la mayor desigualdad que afronta la población que reporta algún tipo de discapacidad. Para ello, basta mencionar que “el 71% de la población en discapacidad ha alcanzado como máximo un nivel educativo de básica primaria, mientras la proporción para el resto de la población es del 50%. En particular, se destaca la alta incidencia de población con discapacidades sin ningún nivel educación equivalente a cerca de una cuarta parte (23%). Por su parte, por cada 100 individuos con educación media o universitaria, tan solo tres tienen alguna limitación permanente. Esto refleja la dificultad en el acceso a la educación en general y en particular, a niveles superiores para la población en estado de discapacidad. De igual forma, los niveles de analfabetismo son más altos para esta población. En particular, la tasa de analfabetismo para este grupo poblacional duplica al promedio nacional: 24% contra 12%” (Cárdenas y coautores, 2012: 36).

Más aún, tomando estadísticas del DANE, la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia T-551 de 2011 indica que “el 6.3% de la población colombiana presenta limitaciones permanentes, y que de este porcentaje el 33.3% no tiene nivel educativo y el 29.1% tiene nivel de básica primaria incompleta. Para el caso de la educación superior, cerca del 2.3% tiene algún nivel en educación de este nivel, ya sea técnica, tecnológica o profesional, el 1% han culminado sus estudios superiores y el 0.1% han cursado postgrados” (Corte Constitucional, 2011: 17).

En conclusión, es evidente que la educación superior en Colombia opera como un campo productor y reproductor de exclusión y desigualdad. La hipótesis de la educación como factor productivo de igualdad es refutada y más bien se advierten, de una parte, fuertes procesos de “autoselección” y “sobreselección” que niegan la posibilidad de acceso al sistema de educación superior y, de otra, una inclusión segmentada y jerárquica de quienes logran obtener un cupo. Los procesos de *autoselección* operan como mecanismos de autoexclusión de quienes cumplen con todos los requisitos formales requeridos para acceder a la educación superior, pero que no intentan hacerlo en tanto consideran que la calidad o tipo de educación que han recibido y/o sus condiciones socioeconómicas, de género, pertenencia étnica, discapacidad u origen regional les van a impedir llevar a cabo su proceso educativo de manera exitosa. Tal y como lo demuestra la Ilustración 5-3, este proceso de autoselección produce una brecha entre *la demanda*

*potencial y la demanda efectiva* de quienes están en condiciones formales de acceder a la educación superior. Esta brecha puede estar determinada por condiciones educativas, socioeconómicas y regionales desiguales en los niveles de educación básica y media y por la expectativa real de ingreso a la educación superior que tienen los aspirantes (García y coautores, 2013; Sánchez y Márquez, 2012)<sup>44</sup>.

### Ilustración 5-3 Sistemas de Acceso Irrestringido y Restringido



Contrario a lo que ocurre en los sistemas de ingreso restringido, en los sistemas de ingreso irrestringido, la Demanda Efectiva y el número de Inscritos coincide. Vale mencionar además, que entre los sistemas de ingreso restringido pueden existir sistemas con cupo o sin cupo. Los primeros son restringidos en tanto los aspirantes deben presentar pruebas de ingreso y, de acuerdo con el resultado, tendrán que realizar nivelaciones para acceder al cupo que, en todo caso, está garantizado. Al contrario, en los modelos de ingreso restringido y sin cupo los estudiantes deben presentar una prueba y, de acuerdo con el resultado obtenido, acceden o no a uno de los cupos limitados ofrecidos.

Fuente: Elaboración propia con base en Pausadela (2007) y Sverdlick y coautores (2005).

A la autoselección se añade, además, un proceso de *sobreselección* que excluye a aquellas personas que, cumpliendo con todos los requisitos formales de acceso y después de haberlo intentado, no logran obtener un cupo en el sistema de educación superior. Como se ha observado, las razones de esta sobreselección se asocian también

<sup>44</sup> Este proceso de “autoselección” opera con mucha fuerza entre quienes aspiran a obtener cupos en el nivel universitario de mayor calidad: “(...) la composición de los aspirantes se ve influida por el hecho de que los estudiantes con menores niveles socioeconómico o con malos resultados en el ICFES, no tienen la expectativa de ingresar a estas universidades [de mayor calidad] y por ende no se presentan como estudiantes” (Sánchez y coautores, 2002: 22). Igualmente, Mora (2011) ha señalado que las bajas expectativas de ingreso a la educación superior refuerza los procesos de deserción en la educación secundaria y media, lo cual significa que estas personas nunca se postularán para ingresar a la educación superior.

con relaciones estructurantes de clase, género, pertenencia étnica, ubicación regional y discapacidad. Así mismo, Sánchez y Márquez (2012) y Sánchez y coautores (2002), indican que los resultados obtenidos en las pruebas de Estado constituyen una variable fundamental para explicar las oportunidades de ingreso a la educación superior. De esta forma se comprueba que: “el cupo no es solo limitativo en tanto que pone una cuota, también lo es cuanto que pone un parámetro” (Sverdlick y coautores, 2005: 109).

Con esto se comprueba la configuración de un *sistema de ingreso restrictivo con pruebas de admisión y sin cupos garantizados* que, en el marco de una sociedad altamente excluyente y desigual como la colombiana, produce nuevos procesos de exclusión y desigualdad. Los sistemas de ingreso restringido contrastan con aquellos de *ingreso irrestricto*, en los cuales todas las personas que manifiestan su interés de acceso tienen la garantía de un cupo en la educación superior y cuentan, además, con ayudas de apoyo académico y económico que garantizan el aprovechamiento del cupo. De acuerdo con Pausadela (2007), las estructuras de ingreso irrestricto tienden a producir sistemas predominantemente públicos y con una enorme participación de los estudios universitarios. Al contrario, tal y como ocurre en Colombia, los sistemas de ingreso restringido tienden a la consolidación de la educación privada, al fortalecimiento de niveles educativos no universitarios (carreras técnicas, tecnológicas u otro tipo de formación), y al otorgamiento de un valor simbólico y económico desigual a los diplomas y títulos que se expiden. Adicionalmente, los sistemas de ingreso irrestricto tienden a vincularse con ideales igualitarios de cultura política, mientras que los de ingreso restringido se inclinan hacia la defensa de representaciones e ideales meritocráticos individuales<sup>45</sup>.

Sin embargo, a la pregunta sobre quiénes ingresan al sistema de educación superior en Colombia, deben agregarse las cuestiones sobre quiénes se mantienen en el sistema y

---

<sup>45</sup> “Las políticas de admisión a la universidad se han solidificado a lo largo de un proceso histórico que las ha imbuido de los valores de las respectivas sociedades, y a través del cual ellas a su vez han reproducido y reafirmado esos mismos valores, conformando sendos campos de posibilidad. Así, las matrices culturales nacionales se han expresado, en el marco de dichos campos de posibilidad, bajo la forma de imaginarios, representaciones y prácticas que configuran un campo cuyos límites permiten establecer aquello que es posible en uno de los países [de América Latina] y no en el otro” (Pausadela, 2007: 34).

quiénes logran culminar sus estudios. De acuerdo con lo señalado en el Cuadro 5-5, las dinámicas de sobreeslección se intensifican a lo largo del ciclo educativo y se asocian con *i)* Factores individuales y familiares (género, pertenencia étnica, edad, situación laboral, número de hermanos), *ii)* Factores socioeconómicos (nivel de ingresos de las familias, nivel educativo de los padres, tenencia de vivienda propia, situación económica de la región en que se habita), *iii)* Factores académicos (resultados en las pruebas de Estado) y *iv)* Factores Institucionales (tipo de institución de educación superior a la que se asiste, otorgamientos de apoyos académicos, financieros y de bienestar por parte de la institución educativa, medidas de acción afirmativa, tasas de repitencia al interior de la institución).

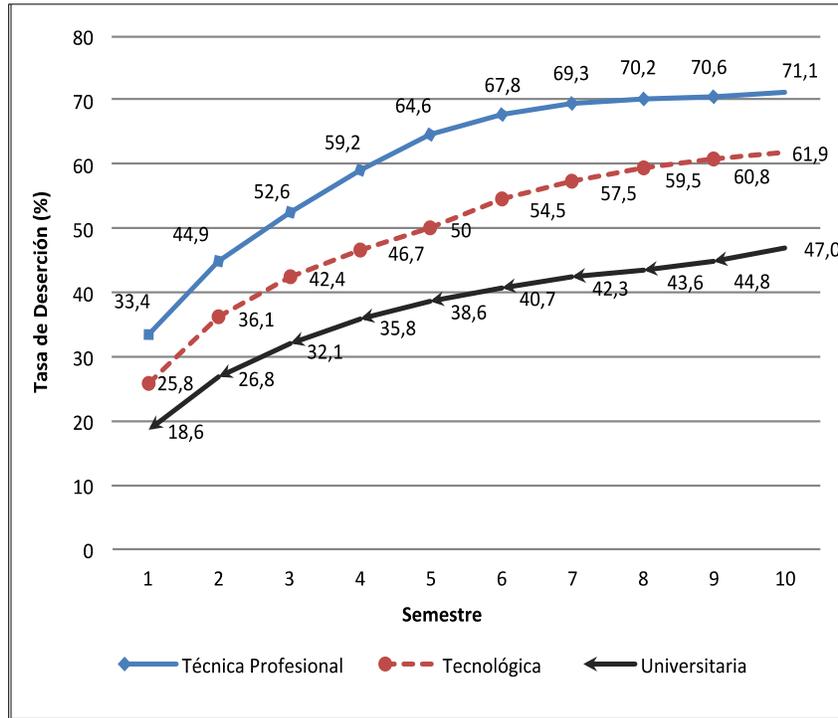
Así, queda claro que la probabilidad de ingresar, mantenerse en el sistema y culminar los estudios superiores en Colombia es definitivamente más alta para *i)* las personas (principalmente mujeres) más jóvenes y sin discapacidad permanente, *ii)* que no pertenecen a ninguna minoría étnica o racial, *iii)* que no deben trabajar durante sus estudios secundarios, *iv)* pertenecientes a familias con mayores ingresos económicos y niveles educativos, *v)* provenientes de regiones más ricas e instituciones educativas de mayor calidad y *vi)* vinculadas a instituciones de educación superior que ofrecen ayudas académicas, financieras y de bienestar a sus estudiantes.

En todo caso, las diferencias persisten dentro de los diversos segmentos del sistema educativo, pues tal y como lo muestra la Gráfica 5-9, las tasas de deserción acumulativa (es decir, el número de estudiantes que abandona sus estudios semestre tras semestre) suelen ser más altas en el caso de los estudios técnicos y tecnológicos que en el nivel universitario. Así, mientras después de diez semestres la deserción en el nivel de formación universitario asciende al 47%, en los niveles técnico y tecnológico llega al 71% y al 62%, respectivamente.

**Cuadro 5-5** ¿Quiénes ingresan y quiénes desertan del sistema de educación superior en Colombia?

<b>Factores Individuales y Familiares</b>	El ingreso a la educación superior entre hombres y mujeres es equilibrado (aproximadamente 50% cada grupo). Sin embargo, los hombres enfrentan un riesgo 21% mayor de desertar que al que se exponen las mujeres. Los estudiantes que ingresan al sistema con una menor edad tienen mayor probabilidad de permanencia en el sistema de educación superior: los alumnos que presentan su prueba de estado después de los 17 años y se ubican en el rango de 21 a 25 años incrementan su riesgo de desertar en un 39%. Si el estudiante se encontraba trabajando en el momento de presentar su prueba de Estado Saber 11, la posibilidad de deserción aumenta en un 4%. Los hogares constituidos con más de dos hermanos, aumentan el riesgo de desertar en un 6%; más aún, si la persona en cuestión es el tercer hermano, la probabilidad de deserción aumenta otro 6%. De otra parte, es importante indicar que tan sólo 7.4% de los adultos indígenas asisten a una institución de educación superior, mientras para los afrocolombianos el porcentaje es del 20%. En contraste, 35% de los jóvenes sin pertenencia étnica asisten a un programa de educación superior. Finalmente, por cada 100 individuos que acceden a la educación media o universitaria, tan sólo tres tienen alguna discapacidad permanente y solo uno logra culminar sus estudios.
<b>Factores Socioeconómicos</b>	Cuando las familias de los estudiantes poseen ingresos más elevados el riesgo de deserción disminuye. La diferencia en el riesgo de desertar entre un individuo cuyo ingreso reportado para el hogar se ubicaba entre uno y dos salarios mínimos y un individuo cuyo ingreso entre dos y tres salarios mínimos es del 6%. Si se comparan individuos con ingresos familiares entre uno y dos salarios mínimos e individuos con ingresos familiares entre cinco y siete salarios mínimos la diferencia en el riesgo de desertar es del 19%. El nivel educativo de los padres también resulta importante para explicar la posibilidad de acceso y permanencia en la educación superior. Particularmente, la permanencia más alta se encuentra en aquellos estudiantes con madres con educación universitaria llegando a superar en un 14% la permanencia de los alumnos con madres con educación básica primaria o inferior. Si la familia en la que vive el estudiante tiene una vivienda propia la posibilidad de ingreso a la educación superior aumenta; asimismo, el riesgo de deserción se reduce en un 10% en comparación con las familias que no poseen vivienda propia. Finalmente, el deterioro del mercado laboral en la región de donde provienen los estudiantes influye negativamente en la permanencia de los estudiantes en la educación superior.
<b>Factores Académicos</b>	El puntaje de las pruebas de Estado es el determinante central del acceso a la educación superior, especialmente la oficial. Igualmente, la obtención de altos puntajes en la prueba de Estado Saber 11 se asocia con un nivel menor de deserción. La diferencia en el riesgo de deserción entre un individuo que obtuvo un puntaje bajo en las pruebas de Estado con uno que tiene un puntaje alto es del 43%; es decir, un individuo cuyos resultados en la prueba de Estado fueron bajos tiene un riesgo 43% mayor de desertar que uno que tuvo un puntaje alto.
<b>Factores Institucionales</b>	Los estudiantes que asisten a universidades oficiales enfrentan un riesgo 14% inferior de desertar que aquellos que asisten a universidades privadas. Las instituciones con programas de apoyo financiero, académico y de bienestar presentan niveles menores de deserción. El grupo de estudiantes que ha recibido un semestre de apoyo académico permanece un 19% más que el grupo de estudiantes que no recibe apoyo académico. De otra parte, se observa que entre el grupo de individuos con ningún apoyo y el grupo de individuos con un semestre de apoyo financiero hay una diferencia de supervivencia del 13%. Comparando los grupos sin ningún apoyo con los grupos que se ven beneficiados con cuatro o más tipos de apoyo académico, financiero o de bienestar, la diferencia de supervivencia es del 46%. Las medidas de acción afirmativa (subsidios al valor de la matrícula, subsidios de sostenimiento en materia de vivienda, alimentación y textos de estudio, préstamos y créditos, becas de trabajo y nivelaciones académicas) aumentan la posibilidad de permanencia, aunque no necesariamente la de los estudiantes más pobres. Por último, se resalta que los estudiantes con un mayor nivel de repetencia en sus estudios superiores mayor al promedio (10% sobre materias vistas y aprobadas) incrementan su riesgo de deserción en un 20%.

Fuente: Elaboración propia con base en Peña y coautores (2013); Cárdenas y coautores (2012); Sánchez y Márquez (2012); Ministerio de Educación Nacional (2009 y 2008) y Sánchez y coautores (2002).

**Gráfico 5-9** Deserción Acumulativa por Nivel de Formación Académica (2012)

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Las desigualdades, entonces, se reproducen: el riesgo de desertar del sistema es diferencialmente más alto para quienes, por su condición socioeconómica desigual, se han visto obligados a ingresar a los segmentos de formación no universitaria del sistema de educación superior en Colombia: “Para las Instituciones de Educación Superior las deficiencias académicas y las restricciones económicas son los factores que generan el rezago académico y la posterior deserción de la mayoría de los estudiantes que ingresan a la educación superior, en especial los provenientes de los estratos 1 y 2” (Gómez y Celis, 2009: 112).

Finalmente, es necesario señalar que los indicadores de logro académico también están relacionados con desigualdades no controladas por los estudiantes, pues tal y como lo muestra el Cuadro 5-6, las diferencias en el rendimiento académico, por cuenta de las características socioeconómicas son tan marcadas que, incluso en el ámbito universitario, se mantienen las brechas en los puntajes obtenidos por los estudiantes en la medida en que se compara por estratos socioeconómicos. Es decir, en las universidades se siguen reproduciendo las desigualdades observadas en la educación secundaria y media, ya que

son los estudiantes de estratos más altos los que alcanzan un mejor desempeño en las pruebas Saber Pro.

**Cuadro 5-6** Resultado Pruebas Saber Pro 2011: Puntaje Promedio para las Universidades según Estrato

Estrato 1	95.24
Estrato 2	98.41
Estrato 3	99.65
Estrato 4	101.37
Estrato 5	103.39
Estrato 6	105.28

Fuente: Sánchez y Otero (2012).

Vale mencionar que los rasgos excluyentes, productores y reproductores de desigualdad del sistema de educación superior en Colombia se han intentado atenuar mediante la introducción de medidas de acción afirmativa orientadas a garantizar el acceso y/o retención de sectores tradicionalmente excluidos del sistema<sup>46</sup>. Entre dichas medidas sobresalen los programas de admisión especial según origen étnico y racial o de acuerdo con condiciones intensas de vulnerabilidad (personas desplazadas por la violencia, madres cabeza de familia, reinsertados del conflicto armado), cursos selectivos y preuniversitarios dirigidos a facilitar el acceso de quienes provienen de colegios de baja calidad, créditos educativos subsidiados y focalizados de acuerdo con el mérito y la condición socioeconómica de los estudiantes, becas y subsidios de sostenimiento y matrícula, programas de oportunidades de trabajo estudiantil y posibilidades de flexibilidad curricular para estudiantes que trabajan o según ritmos de aprendizaje. Sin embargo, el problema consiste en que estas medidas resultan ser meramente compensatorias y no logran resolver el problema fundamental del sistema: su carácter eminentemente restrictivo y las lógicas de autoselección y sobreselección que lo caracterizan. De hecho, muchas de estas medidas están dirigidas a los estudiantes que obtienen mejores resultados académicos, lo cual termina por profundizar lógicas de acaparamiento de oportunidades al interior mismo de los grupos sociales tradicionalmente excluidos. Las

<sup>46</sup> Por acción afirmativa se entiende “toda medida de carácter temporal con la que se busca asegurar la igualdad de oportunidades, a través de un trato preferencial, a los miembros de un grupo que ha experimentado situación de discriminación y marginalidad” (Gómez y Celis, 2009:109).

acciones afirmativas aparecen así como acciones compensatorias incapaces de transformar la estructura desigual y excluyente del sistema<sup>47</sup>.

En resumen, por medio de los mecanismos de explotación, emulación, acaparamiento de oportunidades, distanciamiento y jerarquización, el sistema de educación superior en Colombia reproduce procesos de exclusión y desigualdad estructurados por relaciones de clase, pertenencia étnica, género, ubicación regional, epistemicidio y discapacidad que impiden la configuración de una sociedad más justa, inclinada hacia la igualdad de posiciones y comprometida con el goce universal de lo común.

Esta estructura excluyente y productora de desigualdades cumple, sin embargo, distintas funciones de acumulación y legitimación en el marco del orden económico, social y cultural dominante. De una parte, el sistema de educación superior en Colombia se ajusta a las restricciones presupuestales (selectivas) que se le imponen desde los imperativos de ajuste y austeridad fiscal; y además, responde a exigencias globales asociadas con la profundización de la división internacional del trabajo y el mantenimiento de relaciones de dependencia con respecto a los países industrializados. De otra, los intentos de masificación segmentada y jerárquica responden también a las necesidades de legitimación del orden político en Colombia y a la voluntad gubernamental de reproducir las relaciones sociales imperantes. Dichas funciones de acumulación y legitimación, que ponen en evidencia *los mecanismos de adaptación* del sistema, serán analizadas en la siguiente sección del capítulo.

---

<sup>47</sup> Este es un rasgo común a los sistemas de ingreso restrictivo en América Latina: “En aquellos casos nacionales en que coexisten políticas afirmativas con exámenes de ingreso y cupos para la educación superior, podría argumentarse que las políticas afirmativas se dirigen en un sentido contrario a los sistemas de ingreso. Es decir, mientras los exámenes y cupos *excluyen selectivamente* a determinados grupos sociales, las políticas de acción afirmativa se dirigen en el sentido contrario de “compensar” a grupos determinados. Sin embargo, un aspecto particularmente interesante es que lo hacen *sin poner en cuestión los propios mecanismos de ingreso*. Esto es, políticas que incorporan condiciones especiales para minorías específicas en los exámenes de ingreso refuerzan, más que cuestionan, el carácter meritocrático del examen de ingreso y estigmatizan a quienes se benefician de ellas” (Sverdlick y coautores, 2005: 107, cursivas originales).

### 5.2.2 Acumulación y legitimación: la función del sistema de educación superior en Colombia

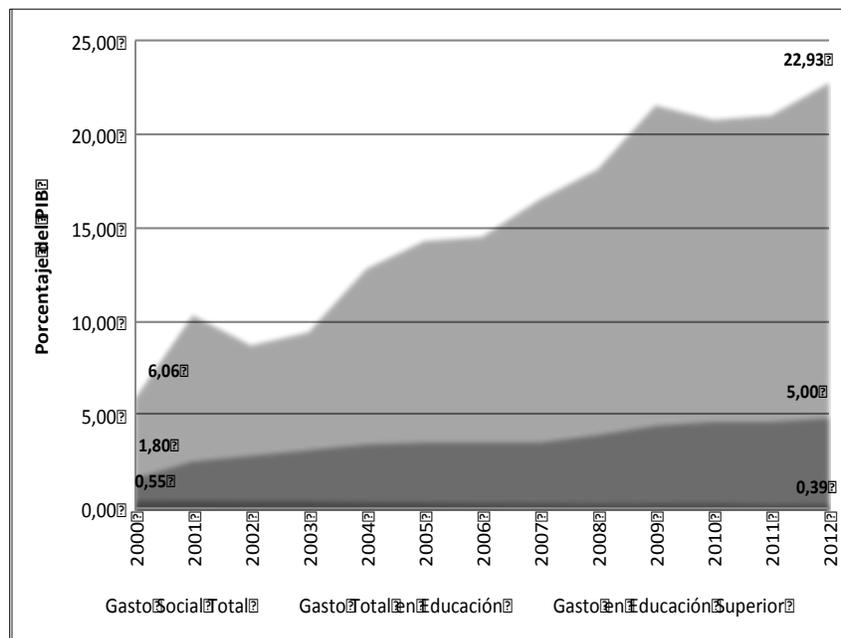
Se ha referido que las tendencias globales de la educación superior en América Latina han estado mediadas por la puesta en marcha del modelo neoliberal y sus pilares de estabilidad macroeconómica, eficiencia microeconómica e inversión en recursos humanos. Esto significa que a las relaciones sociales de desigualdad sustentadas en la pertenencia étnica, el género, la clase social, el epistemicidio y la discapacidad se unen aquellas producidas en el marco de las situaciones de dependencia internacional y división internacional del trabajo. Para el caso específico de la educación superior en Colombia, estas últimas relaciones de desigualdad se han hecho persistentes debido a dos manifestaciones específicas de los *mecanismos de adaptación*: por una parte, las relaciones de dependencia internacional han influido en la definición de las líneas generales del manejo fiscal del país y en los avances hacia la “austeridad selectiva”<sup>48</sup> y el congelamiento de los recursos públicos destinados a la educación superior. Por otra, han definido las coordenadas básicas de la configuración de un “sistema de educación terciaria” con fuerte presencia de las carreras técnicas, tecnológicas y de formación para el trabajo y un declive importante de la matrícula universitaria. El resultado de la conjugación de estos dos fenómenos ha sido el impulso a un proceso de masificación a bajo costo de la educación superior a través del aumento de las coberturas en los segmentos no universitarios, acordes con las necesidades de acumulación capitalista (“competitividad”) en el marco de una economía dependiente.

---

<sup>48</sup> Se habla de “austeridad selectiva” en tanto no todos los componentes del gasto público en Colombia han sufrido de los rigores del ajuste y la búsqueda del equilibrio fiscal. De acuerdo con Mora (2015b), entre 1991 y 2014 la política fiscal colombiana ha cumplido funciones de acumulación, legitimidad y mantenimiento de la confianza que se han materializado en el incremento del gasto público en infraestructura y capital humano para el caso de la función de acumulación; en el aumento de los gastos sociales asistenciales y de seguridad y defensa para garantizar la función de legitimación, y en el incremento sostenido en los gastos correspondientes al servicio de deuda para brindar confianza inversionista. En este sentido, resulta incorrecto afirmar que todos los rubros de gasto público en Colombia han sufrido lógicas de congelamiento o recorte, pues tal y como lo muestra el autor, el gasto público total del Gobierno nacional Central se ha incrementado en cerca de 130 billones de pesos entre 1994 y 2012 y, en promedio, el 58% de dicho gasto ha sido destinado al pago de intereses de deuda, al gasto social asistencial y al sector seguridad y defensa durante ese mismo periodo de tiempo. Para el autor, Colombia se ha convertido así en un “Estado bélico-asistencial y de confianza inversionista”.

En primera instancia, en términos del gasto del Gobierno nacional central destinado a la educación superior en Colombia, es posible apreciar una clara disminución, que contrasta con los aumentos observados en el gasto destinado a la educación en general y al total del gasto social. Así, mientras que el gasto social del Gobierno nacional central ha pasado de representar el 6% del PIB en 2000 al 23% del PIB en 2012, y el gasto en educación ha pasado del 1.8% al 5% del PIB, el gasto en educación superior ha sufrido un claro declive, pasando del 0.55% del PIB en 2002 al 0.39% del PIB en 2012 (Gráfica 5-10). Como ya se ha señalado, este es el reflejo de las orientaciones de política impuestas desde el Banco Mundial relativas a la necesidad de impulsar la educación primaria y secundaria en detrimento del financiamiento de la educación superior (Misas, 2011).

**Gráfico 5-10** Gobierno Nacional Central. Gasto Social Total, Gasto Total en Educación y Gasto en Educación Superior (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Melo y coautores (2014).

El Cuadro 5-7 presenta las cifras del gasto público en educación superior en Colombia y muestra que el grueso de los recortes se ha dado en el financiamiento a las universidades públicas del país, mientras que el gasto en otras instituciones de educación superior se ha mantenido constante. Además, indica que han sido los aportes de las entidades territoriales departamentales y municipales junto con los aportes parafiscales (que han desaparecido con la última reforma laboral – Ley 1429 de 2010) los que han compensado

la caída de los recursos provenientes del Gobierno nacional Central. Este proceso es el reflejo también de las lógicas de federalismo fiscal y transferencia progresiva de mayores responsabilidades fiscales a las entidades territoriales en el marco de los programas de ajuste y responsabilidad fiscal que han sido impulsados por el Gobierno (Mora, 2015).

**Cuadro 5-7** Gasto del Estado en Educación Superior como Porcentaje del PIB

Año	Aportes del Gobierno nacional Central a Universidades Públicas (1)	Aportes del Gobierno nacional Central a otras Instituciones de Educación Superior (2)	Total de Aportes del Gobierno nacional Central a Instituciones de Educación Superior Públicas (3)=(1)+(2)	Otros Aportes Estatales* (4)	Total del Gasto Público en Educación Superior (5)=(4)+(3)
2000	0,54	0,01	0,55	0,41	0,96
2001	0,55	0,01	0,56	0,48	1,04
2002	0,52	0,01	0,53	0,42	0,95
2003	0,52	0,01	0,53	0,37	0,90
2004	0,48	0,01	0,49	0,44	0,93
2005	0,46	0,01	0,47	0,40	0,87
2006	0,43	0,01	0,44	0,43	0,87
2007	0,41	0,01	0,42	0,44	0,86
2008	0,39	0,01	0,40	0,48	0,88
2009	0,40	0,01	0,41	0,53	0,94
2010	0,41	0,01	0,42	0,61	1,03
2011	0,36	0,01	0,37	0,55	0,92
2012	0,38	0,01	0,39	0,58	0,97
<b>Promedio</b>	<b>0,45</b>	<b>0,01</b>	<b>0,46</b>	<b>0,47</b>	<b>0,93</b>

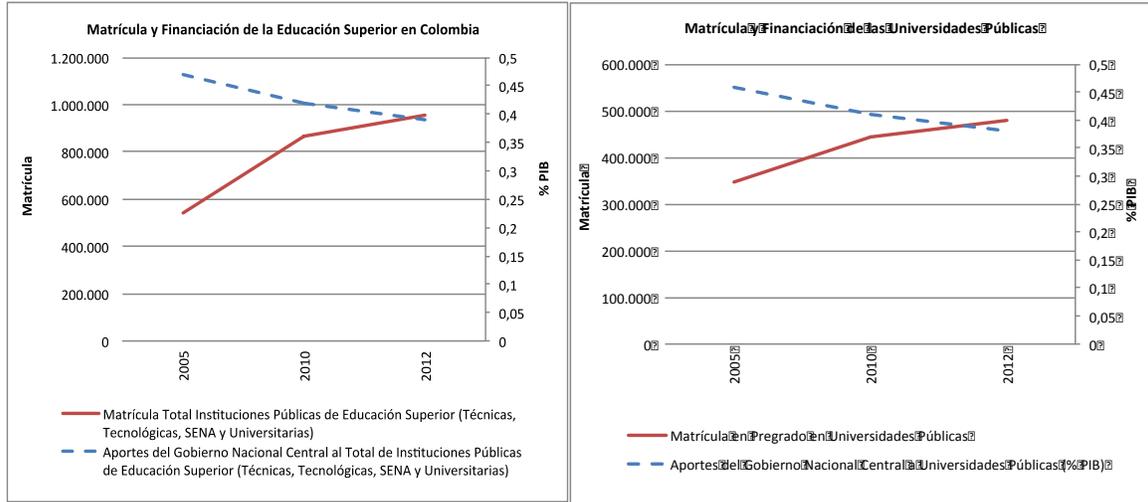
\* Incluye los recursos parafiscales asignados al SENA y aportes de las entidades territoriales.

Fuente: Melo y coautores (2014).

Sin embargo, la reducción de los recursos destinados al financiamiento de la educación superior no ha significado una interrupción o una caída en el aumento de estudiantes matriculados. Todo lo contrario: como lo muestra la Gráfica 5-11, la matrícula ha aumentado sostenidamente en las Instituciones de Educación Superior en general y en las universidades públicas en particular. En el total de Instituciones de Educación Superior Públicas el número de matriculados ha pasado de 538.874 en 2005 a 954.198 en

2012; por su parte, en las Universidades Públicas los matriculados se han incrementado de 345.852 en 2002 a 480.155 en 2012.

**Gráfico 5-11** Matrícula y Financiación de la Educación Superior y las Universidades Públicas en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación Nacional y Melo y coautores (2014).

Es evidente además, que estos aumentos de la matrícula se han dado fundamentalmente en los segmentos no universitarios de educación superior, pues de los 415.324 nuevos matriculados reportados entre 2002 y 2012, únicamente 134.303 corresponden a matriculados en universidades públicas (el 32% del total). Además de las razones que se expondrán posteriormente, relativas a la apuesta por masificar la educación técnica y tecnológica en el marco de la división internacional del trabajo, estas tendencias se explican por qué para el Gobierno nacional el impulso a las carreras técnicas y tecnológicas ha representado una clara oportunidad de masificar la educación superior a bajo costo. El Cuadro 5-8 comprueba esta situación y muestra que el valor promedio que representa matricular un estudiante en un nivel de formación técnico o tecnológico es más bajo si se compara con el valor promedio de un estudiante matriculado en un nivel de formación universitario.

**Cuadro 5-8** Promedio de valores de matrícula para estudiantes de primer curso - 2012

Carácter	Nivel de Formación	IES Públicas	IES Privadas
Institución Técnica Profesional	Técnica profesional	\$ 588.558	\$1.181.804
	Tecnológica	\$ 562.400	\$1.205.515
	Universitaria	\$ 747.270	\$1.775.668
Institución Tecnológica	Técnica profesional	\$ 593.396	\$1.349.642
	Tecnológica	\$ 1.212.740	\$1.378.011
Institución Universitaria	Técnica profesional	\$ 588.067	\$1.552.174
	Tecnológica	\$ 480.905	\$1.782.484
	Universitaria	\$ 1.058.524	\$1.862.291
	Especialización	\$ 2.525.854	\$5.168.992
	Maestría	\$ 5.641.489	\$ 5.641.489
Universidad	Técnica profesional	\$ 576.970	\$1.184.887
	Tecnológica	\$ 465.742	\$1.455.597
	Universitaria	\$ 657.518	\$4.231.949
	Especialización	\$ 2.886.220	\$6.415.376
	Maestría	\$ 3.616.651	\$8.106.900
	Doctorado	\$ 4.271.840	\$9.767.694

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Información de valores de matrícula con corte a julio 21 de 2013 y datos de matrícula con corte a marzo 18 de 2013.

Más aún, esta apuesta resulta más clara si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Educación Superior (2014), el costo promedio asumido por el Gobierno nacional de un estudiante en el nivel técnico o tecnológico ascendía a \$1.004.640 en 2012, mientras que en la educación universitaria se incrementaba a \$4.609.752 (Cuadro 5-9)<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Esto es claro también para el Banco Mundial: “Los requisitos exigidos para los programas de larga duración en las universidades, en cuanto a la proporción sustancial de capital humano y posiblemente a una mayor cantidad de insumos físicos, elevan claramente los costos de estos programas, mientras que las instituciones técnicas o tecnológicas emplean insumos considerablemente menos costosos. La distribución de los costos revela que la educación terciaria no universitaria se puede impartir a costos relativamente moderados. Así pues, la mayor demanda por educación terciaria se podría absorber mediante la expansión de los cursos de orientación técnica a costos inferiores, en lugar de la alternativa de realizar dicha expansión con carreras académicas tradicionales. Esta clase de diversificación de la educación terciaria apenas se inicia en Colombia” (Banco Mundial, 2003: 54)”.

**Cuadro 5-9** Asignación por Estudiante de las Subvenciones Públicas en la Educación Superior en Colombia

Tipo de Institución	Asignación por Estudiante, USD
Universidades	2.386
Instituciones Universitarias	130
Institutos Técnicos y Tecnológicos	520

Nota: Tasa de cambio USD del 15 de enero de 2014: COP 1.932/1U\$

Fuente: CESU (2014).

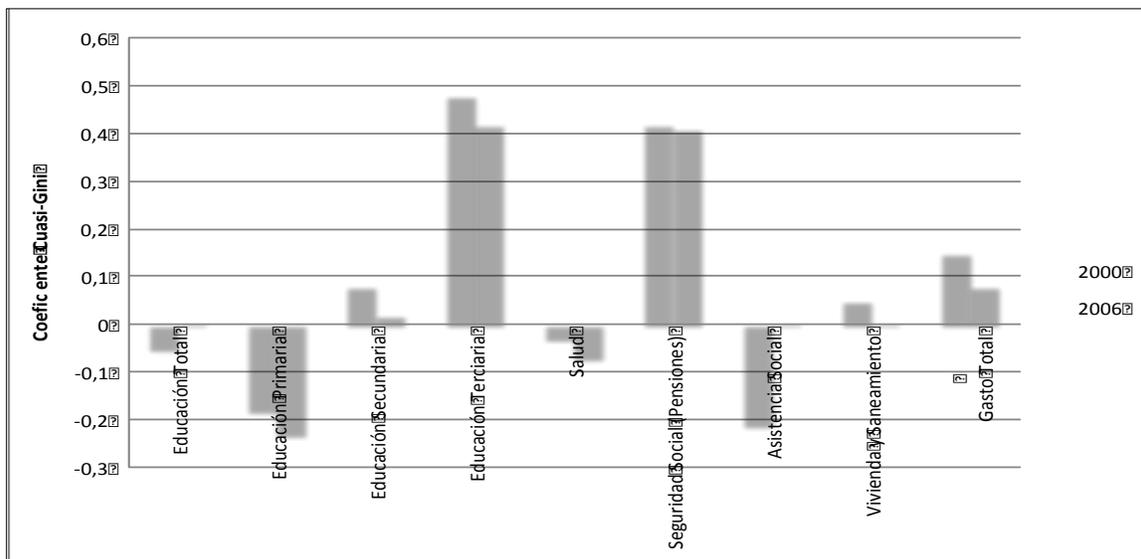
Llama también la atención que, de acuerdo con lo que muestra el Cuadro 5-8, siempre resulta más económica la matrícula en instituciones de educación superior públicas, cualquiera que sea su naturaleza. Sin embargo, como se mostrará en la tercera parte del capítulo, la apuesta gubernamental ha consistido más bien en estimular el pago de estudiantes en instituciones privadas a través de subsidios a la demanda, lo cual, además de ser insostenible económicamente, redundando en un proceso de “privatización del gasto público” en la educación superior en Colombia. Un ejemplo concreto de ello será el programa gubernamental “Ser pilo paga” que se analizará posteriormente.

Además de que el esfuerzo financiero realizado por el Estado es insuficiente para garantizar el derecho a la educación superior, se advierte otro problema fundamental: el carácter regresivo del gasto público realizado. En efecto, debido a que el gasto en educación superior se efectúa en el marco de un sistema restrictivo con pruebas de admisión y sin cupo garantizado que favorece a los grupos sociales con mejores condiciones socioeconómicas y mejor educación básica y media recibida, el efecto distributivo del gasto en educación superior en Colombia es negativo. Así, debido a las dinámicas de autoselección y sobreselección que caracterizan los procesos de ingreso, el gasto social en educación terciaria aumenta el Coeficiente de Gini en al menos 0.4 puntos, incluso más que el injusto efecto concentrador del gasto pensional en el país. Es decir, aumenta la desigualdad en el país<sup>50</sup>. Tal y como lo demuestra la Gráfica 5-12, el

<sup>50</sup> El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad normalmente utilizada para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el

mayor potencial redistributivo del gasto público colombiano se encuentra en aquellas políticas sociales de corte universalista, como la educación básica, la salud, la nutrición y algunos programas condicionados con vocación universalista. Esto contrario a lo que ocurre con programas de cobertura intermedia como la educación secundaria, la vivienda y el saneamiento básico, y a lo que sucede con las políticas de gasto que tienden a ser excluyentes como la educación superior y la seguridad social (Ocampo y Malagón, 2012).

**Gráfico 5-12** Efecto del Gasto Social en Colombia



Fuente: Ocampo y Malagón (2012).

Seguindo a estos mismos autores, el gasto social en educación terciaria dejaría de lado su carácter concentrador y regresivo si el Estado le otorga una vocación universalista; es decir, si se establece como objetivo la universalización de la educación superior en Colombia. En este sentido, Ocampo y Malagón (2012) defienden las políticas universalistas como aquellas que generan un mayor impacto en materia de redistribución, y ofrecen a la focalización un papel instrumental subsumido a una clara vocación universal o adaptada a las necesidades de poblaciones específicas (indígenas, habitantes de la calle, adultos mayores, etc.). La focalización nunca debe ser concebida como sustituto de la universalización: “los mayores niveles de progresividad del gasto público

valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

están relacionados estrechamente con la extensión de la cobertura. Por lo tanto, la mejor focalización es la universalización. La focalización (...) debe jugar en este esquema un papel subsidiario” (Ocampo, 2008: 52)<sup>51</sup>.

Las iniciativas gubernamentales para compensar la difícil situación financiera de la educación superior en Colombia se han concentrado en expandir la oferta de créditos educativos subsidiados y no subsidiados a las personas que aspiran a ingresar a la educación superior; en especial, a aquellas provenientes de los estratos socioeconómicos más bajos. Como ya se ha anotado, esta ha sido una de las recomendaciones más recurrentes del Banco Mundial y se ha convertido en uno de los principales instrumentos empleados por el Estado para responder al incremento en la demanda de acceso de quienes tradicionalmente se han visto excluidos (Banco Mundial, 2003).

Así, los Cuadros 5-10 y 5-11 muestran un claro incremento en el número de beneficiarios del crédito ACCES (Proyecto Acceso con Calidad a la Educación Superior, creado en 2002 por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX con un préstamo del Banco Mundial) y de otros créditos educativos orientados fundamentalmente a estudiantes provenientes de los estratos socioeconómicos 1 y 2 o incluidos en el registros 1 y 2 del SISBEN (es decir, en los registros de la población con menores ingresos económicos). Como queda claro, el número de beneficiarios del programa ACCES se ha duplicado entre 2005 y 2013 (pasando de 18.281 a más de 40.660), y el número de beneficiarios de crédito educativo del ICETEX ha aumentado en 12%. Además, se ha ampliado el número de alumnos que reciben subsidios de tasa de interés en sus créditos, pasando de 19.802 estudiantes en 2007 a 21.425 en 2013. El monto de los créditos otorgados por el ICETEX ascendía en 2013 a \$2.8 billones, cifra

---

<sup>51</sup> Se concluye así que: “El objetivo social debe ser la universalización y que esa tarea generará en el margen gasto social altamente progresivo (...) Como los sistemas universales son, por definición más costosos, el esfuerzo de la generación de recursos es ineludible, y lo será más para romper la desigualdad en sociedades altamente desiguales (...) La asistencia social y los esfuerzos de focalización que los acompañan podrán hacer una contribución marginal, pero no por ello menos importante, especialmente para combatir la pobreza extrema, adaptar los programas a características específicas de algunas poblaciones (v.gr. indígenas) y garantizar que las poblaciones que tienen dificultades para acceder a los servicios básicos universales puedan hacerlo” (Ocampo y Malagón, 2012: 93).

superior a los \$2.4 billones correspondientes al presupuesto anual de las 32 universidades públicas del país en 2012 (Sistema Universitario Estatal, 2012).

### Cuadro No. 16

**Cuadro 5-10 ICETEX - Crédito ACCES (Proyecto Acceso con Calidad a la Educación Superior ACCES)**

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
<b>No. de Beneficiarios ACCES</b>	18.281	26.766	38.584	30.004	28.404	28.987	39.425	42.929	40.660
<b>% de Beneficiarios para Estratos 1 y 2 ACCES</b>	65,9%	73,9%	79,1%	82,3%	84,9%	83,0%	83,9%	82,0%	81,0%

\*\*Dato preliminar con corte a noviembre de 2013

Fuente: ICETEX.

**Cuadro 5-11 ICETEX - Crédito Educativo**

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>% créditos colocados a Sisbén 1 y 2 *</b>	47,7%	55,2%	55,9%	52,9%	44%	N.D.	N.D.
<b>Recursos cartera (billones)</b>	1.23	1.50	1.58	1.96	2.28	2.66	2.898***
<b>Nuevos beneficiarios con crédito educativo ICETEX</b>	55.117	44.051	41.552	52.269	59.737	62.837	61.754***
<b>Subsidios nuevos otorgados a estudiantes del nivel 1 y 2 del Sisben</b>	19.802	18.774	19.824	19.784	22.833	28.818	21.425

\* Para 2012 no hay forma de calcular este indicador, ya que en este año se implementó en el ICETEX la metodología SISBEN III para la asignación de créditos y subsidios.

\*\* A partir de 2012 se utiliza la metodología SISBEN III para el otorgamiento de los subsidios, la cual no tiene niveles sino puntajes por cada tipo de localización geográfica.

\*\*\*Información con corte a noviembre de 2013.

Fuente: ICETEX.

Aunque se ha considerado que focalizar la oferta de créditos educativos en los estratos socioeconómicos más bajos constituye una forma de acción afirmativa, la verdad es que resulta injusto para las clases socioeconómicas menos favorecidas:

“(…) quienes tienen que endeudarse son precisamente los estratos sociales con menores ingresos relativos. De esta manera, el estudiante pobre, con educación básica de menor calidad, en lugar de tener mayores oportunidades de educación pública, se ve obligado a

financiar su educación privada con el crédito educativo, lo cual configura una situación de extrema inequidad; ellos no pueden competir por los escasos cupos en IES públicas, y se ven entonces obligados a endeudarse para poder comprar educación privada (...) El déficit cupos/demanda en las IES públicas es entonces el principal factor de endeudamiento en ACCES [Proyecto Acceso con Calidad a la Educación Superior] y en otras modalidades de crédito educativo. Si hubiera más cupos, sería menor la demanda de crédito educativo, en especial para los estratos 1 y 2, y sería menor el esfuerzo de autofinanciación (endeudamiento) de los estratos con mayores necesidades económicas. En lugar de aumentar los cupos y las oportunidades en las IES públicas (subsidio a la oferta), el costo de la educación ha sido transferido a estudiantes y familias de menos ingresos (privatización de la financiación de la educación superior). El crédito no puede sustituir ni reemplazar la necesidad de inversión en mayores oportunidades públicas de educación. Lo que se requiere entonces son mayores inversiones en expansión de cupos y oportunidades en IES públicas y mayor disponibilidad de crédito educativo para estratos socioeconómicos con mayor capacidad de endeudamiento y de pago” (Gómez y Celis, 2009: 115).

Pero con estos esquemas de endeudamiento también es posible advertir un proceso de “privatización del gasto público en educación superior”, pues de acuerdo con Gómez y Celis (2009) el 80% de los créditos educativos ACCES son aprovechados en instituciones privadas. Lo mismo ocurrirá, como se anotará más adelante, con el programa de créditos subsidiados “Ser pilo paga”, en el cual, el 85% de los 10.080 estudiantes beneficiarios en 2015 se ha matriculado en universidades privadas (Ministerio de Educación Nacional, 2015).

El manifiesto interés del Gobierno nacional por impulsar los subsidios a la demanda y el crédito educativo, y por estimular el acceso a bajo costo en carreras técnicas y tecnológicas, contrasta, sin embargo, con su falta de voluntad para brindar una solución estructural a los problemas financieros que aquejan a las 32 universidades públicas que componen el Sistema Universitario Estatal en Colombia. De acuerdo con el Sistema Universitario Estatal SUE (2012), el conjunto de universidades públicas del país enfrenta un desfinanciamiento de \$11.15 billones, el cual se ha venido acumulando después de la consagración de la Ley 30 de 1992 (que organiza el servicio público de la educación superior en Colombia) en tanto dicha Ley estableció que el monto global de los recursos proporcionados por el Gobierno nacional Central debía actualizarse según la variación en la inflación, tomando como base el valor de los recursos girados a las universidades públicas en 1993. En este sentido, los recursos que reciben las universidades en la actualidad son los mismos que recibían hace 22 años, desconociendo las

transformaciones institucionales que han sufrido las universidades durante este periodo y el incremento de sus compromisos académicos, investigativos y de cobertura, así como sus necesidades en materia de renovación y sostenimiento de la infraestructura física y tecnológica y las demandas salariales y laborales de sus docentes y cuadros administrativos<sup>52</sup>. En general, puede asumirse que los aportes del Gobierno nacional corregidos por la inflación han sido asumidos por los sucesivos gobiernos como un máximo y no como la garantía de un aporte mínimo para asegurar la existencia y funcionamiento adecuado de las universidades estatales.

La brecha entre los recursos ofrecidos por el Gobierno y las necesidades efectivas de gasto de las universidades ha redundado en la intensificación de las acciones de estas últimas para conseguir recursos propios a través del aumento en las matrículas, la venta de servicios educativos e investigativos, el congelamiento y precarización de su planta profesoral y administrativa y el recorte a los programas de bienestar universitario: “la participación de los recursos de la Nación en el financiamiento de las Universidades fue en el año 2010 de tan sólo el 48%, en contraste con un 79% en el año de 1993, diferencia porcentual que evidencia el esfuerzo de las Instituciones de Educación Superior Estatales” (Sistema Universitario Estatal, 2012: 34). Paradójicamente, todo ello se ha dado en un contexto en el que el Gobierno nacional ha incrementado sus exigencias de calidad educativa y ha fortalecido sus funciones de inspección y vigilancia.

Se ha señalado, sin embargo, que la austeridad selectiva, el congelamiento de los recursos públicos y el estímulo al crédito educativo focalizado no constituye la única manifestación del proceso de ajuste y acondicionamiento del sistema de educación superior en Colombia a los imperativos del modelo neoliberal y a las disposiciones del Banco Mundial. Existe otro *mecanismo de adaptación* a las exigencias del patrón global de acumulación, asociado esta vez a la apuesta sistemática por configurar un sistema de educación terciaria orientado al incremento de la competitividad económica del país y que,

---

<sup>52</sup> Bajo este esquema de financiamiento se asume “que la Universidad actual es idéntica a la universidad de los años 90: con igual número de estudiantes, de programas académicos, de docentes y funcionarios administrativos, con el mismo número de proyectos de investigación, docentes con el mismo nivel de formación y cualificación, entre otros aspectos; y que pueden funcionar administrando el presupuesto de dicha época actualizado únicamente con el índice de precios al consumidor (IPC)” (Sistema Universitario Estatal, 2012: 17).

contrario a lo esperado, profundiza las lógicas de dependencia internacional y apuntala la posición de Colombia en la división internacional del trabajo. Las líneas de reforma emergentes en este escenario apuntan hacia la formación de “asalariados cognitivos” y la consecuente masificación de la educación técnica, tecnológica y de formación para el trabajo en detrimento de la educación universitaria.

Puede afirmarse que las coordenadas de reforma señaladas provienen tanto de prescripciones realizadas desde el Banco Mundial, como de recomendaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE. En relación con el primero, además de indicar la necesidad de encontrar modalidades de financiamiento sustentadas en el subsidio a la demanda focalizada, el crédito educativo y el consecuente fortalecimiento de la educación superior privada, ha insistido en que:

“El reto para Colombia es cómo llegar a ser un miembro activo de esta sociedad globalizada de información y conocimiento. Estas transformaciones implican un cambio en el papel desempeñado por la educación terciaria. Si bien la función tradicional de esta última ha sido formar a los estudiantes para el empleo mediante la transmisión del conocimiento y de herramientas básicas de investigación, ahora a estas tareas se debe añadir la capacitación de trabajadores adaptables a las condiciones necesarias y el apoyo a la expansión permanente del conocimiento. La educación terciaria, como un subsector sólido, capaz de responder a las necesidades crecientes de la sociedad por un capital humano de alta calidad, debe no sólo contar con una capacidad dinámica de monitorear y evaluar, sino también para difundir a todos los interesados la información referente a la educación terciaria, sus oportunidades y costos incluyendo perspectivas del mercado laboral; de otro lado, debe atraer a los estudiantes de todos los grupos sociales, promoviendo mayor equidad en el acceso a la universidad así como a la educación terciaria técnica y a los procesos de entrenamiento que conlleva, y, por último, debe diversificar y ofrecer mecanismos flexibles de transferencia de créditos académicos entre diferentes modalidades e instituciones de enseñanza superior” (Banco Mundial, 2003: ix).

Por su parte, la OCDE (2013) ha instado a introducir mejoras en el sistema de educación superior mediante reformas que se concentren en el mejoramiento de las aptitudes técnicas y la formación para el trabajo de los individuos, como un aspecto central para mejorar la productividad del país y garantizar la estabilidad en el crecimiento económico de largo plazo. De acuerdo con la misión especial de la OCDE y el Banco Mundial que evaluó el sistema de educación superior en Colombia:

“Después de visitar en varias regiones una amplia gama de instituciones de educación superior de todo tipo, públicas y privadas, incluidos los centros del SENA, el equipo considera que las diversas misiones y enfoques de las IES junto con la capacidad del SENA constituyen dos de los pilares del actual sistema de educación superior de Colombia y servirán para apoyar el programa del gobierno para el aumento de la cobertura y para crear un sistema de educación superior cada vez más adaptado al mercado laboral (...) Los planes del gobierno para aumentar la cobertura en todos los niveles y en todas las instituciones, pero particularmente en los programas de T y T [es decir, educación técnica y tecnológica], deberían desarrollar, a juicio del equipo, el capital humano necesario para el crecimiento económico de Colombia. Los datos a disposición del equipo evaluador sugieren que esta política es acertada y que la demanda del mercado laboral de egresados de educación superior justifica la expansión, aunque sería deseable llevar a cabo un análisis más riguroso de la evolución de las primas salariales para los títulos de secundaria, T y T y pregrado (...) Teniendo en cuenta el nivel de competitividad de Colombia y su deseo de mejorar la pertinencia de su sistema de educación superior, el empeño del MEN [Ministerio de Educación Nacional] por desarrollar un enfoque basado en las competencias, tanto en sistemas de educación como de formación para el trabajo, es claramente acertado. Sin embargo, tras las reuniones con IES y empresarios, el equipo concluyó que el aporte de los empresarios al diseño curricular y a la identificación de las competencias debía ser fortalecido considerablemente en las universidades públicas (...) Se recomienda incluir una representación de la industria y de las empresas en los órganos rectores de todas las instituciones de educación superior. Además de ayudar a la institución a comprender mejor las necesidades de las empresas y la forma de satisfacerlas, esto ayudaría a los empresarios a comprender mejor lo que los egresados de la institución pueden aportar a su negocio” (OCDE, 2012: 185ss).

La necesidad de adaptar el sistema de educación superior de acuerdo con las necesidades productivas del país y la consecuente expansión de las carreras técnicas, tecnológicas y de formación para el trabajo, ha sido uno de los objetivos centrales de la reforma al sistema de educación terciaria en Colombia durante las últimas décadas. Tal y como lo muestra el Cuadro 5-12, la normatividad que edifica y regula la formación para el trabajo en el país se ha venido desarrollando de manera importante, así como los objetivos, características y duración de la educación impartida<sup>53</sup>. Igualmente, se ha

---

<sup>53</sup> El Decreto 2020 de 2006 define la Formación para el Trabajo como el proceso educativo formativo, organizado y sistemático, mediante el cual las personas adquieren y desarrollan a lo largo de su vida competencias laborales, específicas o transversales, relacionadas con uno o varios campos referidos en la Clasificación Nacional de Ocupaciones, que le permiten ejercer una actividad productiva como empleado o emprendedor de forma individual y colectiva. El mencionado Decreto incluye dentro de este tipo de formación a los programas formales de media técnica, los programas técnicos profesionales y tecnológicos, los programas que desarrollen empresas privadas para efectos de reconocimiento de los contratos de aprendizaje y los

diversificado el papel del Estado en términos de la provisión del servicio educativo y de los mecanismos de financiación empleados<sup>54</sup>. Como es de esperarse, estas dinámicas son consistentes con la mayor participación de las carreras técnicas y tecnológicas en el total de la matrícula de la educación superior y con la consolidación de la estructura segmentada y jerárquica que ya se ha caracterizado.

---

programas de educación no formal orientados a la Formación para el Trabajo. El Decreto 4904 de 2009 modifica la nomenclatura y naturaleza de la educación no formal a la que hace referencia el Decreto 2020 de 2006 y la reglamenta como Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Esta educación corresponde a programas que buscan completar, actualizar y suplir conocimientos y a formar en aspectos académicos o laborales conducentes a la obtención de certificados de aptitud ocupacional. Al respecto ver: Saavedra y Medina (2012).

<sup>54</sup> De acuerdo con la teoría microeconómica neoclásica, e independientemente de los mecanismos de financiamiento empleados, corresponde al Estado y no al sector privado promover estos segmentos de la educación superior, esto por cuanto se advierte “la inhabilidad del sector privado de lograr el nivel socialmente óptimo de mano de obra cualificada para el trabajo. Para una empresa privada que opera en un mercado laboral competitivo no es rentable ofrecer capacitación laboral general. Puesto que los aumentos en productividad laboral como consecuencia de la capacitación laboral general son los mismos en cualquier otra empresa y, a su vez, la empresa que ofrece la capacitación no puede garantizar la permanencia de aquellos empleados a quienes capacita, no existe garantía que la empresa que capacita se beneficie de los incrementos de productividad como consecuencia del entrenamiento. Esta incertidumbre hace que las empresas no tengan incentivos para ofrecer capacitación laboral general. Esto implica que en ausencia del Estado el nivel de capacitación es socialmente ineficiente pues desde el punto de vista de la sociedad es óptimo contar con una mayor proporción de la fuerza de trabajo capacitada” (Saavedra y Medina, 2012: 7).

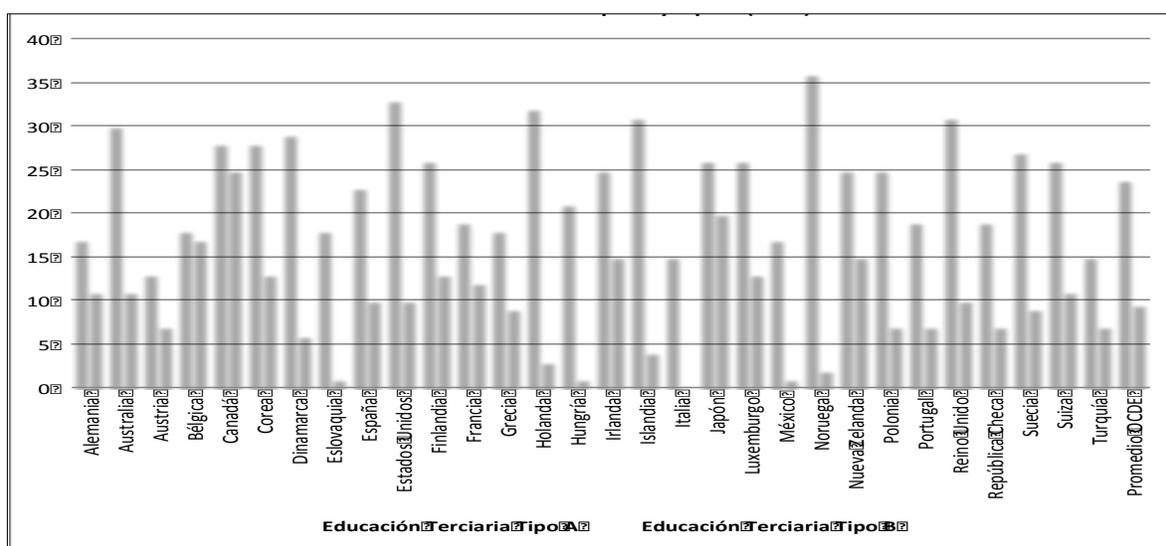
**Cuadro 5-12 Formación para el Trabajo en Colombia**

Educación Formal		Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano	
Educación Media Técnica	Formación Profesional Técnica y Tecnológica	Programas de Formación Laboral	Programas de Formación Académica
Objetivo	Objetivo	Objetivo	
Preparar a los estudiantes para el desempeño laboral en algún sector productivo y, como objetivo complementario, preparar a los estudiantes para la continuación en la educación superior.	La formación técnica busca brindar habilidades pertinentes para el desempeño laboral en áreas operativas e instrumentales. Se pretende desarrollar competencias prácticas relacionadas con la aplicación de conocimientos en un conjunto de actividades laborales normalizadas y estandarizadas, caracterizadas por alta especificidad y baja complejidad. La formación tecnológica busca desarrollar competencias relacionadas con la aplicación y práctica de conocimientos, en un conjunto de actividades laborales más complejas, y no rutinarias, relacionadas con la gestión de recolección, procesamiento, organización, evaluación y calificación de información.	Este tipo de educación tiene como objetivos: 1. Promover la formación en la práctica del trabajo mediante el desarrollo de conocimientos técnicos y habilidades con énfasis, entre otros, en la capacitación para el desempeño artesanal, artístico y ocupacional; y 2. Contribuir al proceso de formación integral y permanente de las personas complementando, actualizando y formando en aspectos académicos o laborales mediante la oferta de programas flexibles. Específicamente, los Programas de Formación Laboral buscan desarrollar competencias laborales específicas relacionadas con las áreas de desempeño referidas en la Clasificación Nacional de Ocupaciones, cuyo catálogo identifica para diferentes sectores productivos posibles áreas ocupacionales dependiendo del nivel de preparación. Al finalizar los programas de Formación Laboral se obtiene un Certificado de Aptitud Ocupacional de Técnico Laboral por Competencias. Por su parte, los Programas de Formación Académica tienen por objeto la adquisición de conocimientos y habilidades en matemáticas, ciencias, tecnología, humanidades, artes e idiomas, la preparación para la validación de ciclos de educación formal básica y media y la preparación para la organización de trabajo comunitaria. Este tipo de formación conduce a la obtención de un Certificado de Conocimientos Académicos.	
Características	Características	Características	Características
Educación media con énfasis en formación comercial, industrial, agropecuaria o pedagógica.	Programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en medios y procesos.	Preparación y desarrollo de competencias laborales en áreas de desempeño referidas en la Clasificación Nacional de Ocupaciones.	Adquisición de conocimientos y habilidades académicas y de preparación para la validación de niveles de educación formal básica y media.
Duración	Duración	Duración	Duración
2 años (3520 horas).	Técnica: 1.5 años (1760 horas lectivas y 880 productivas). Tecnológica: 2 años (2640 horas lectivas y 880 productivas).	Mínima de 600 horas (mínimo 50% en formación práctica).	Mínima de 160 horas.
Papel del Estado	Papel del Estado	Papel del Estado	Papel del Estado
Colegios Oficiales Técnicos.	Instituciones de Educación Superior Públicas y Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.	Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Estatales (por ejemplo, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA).	Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Estatales (por ejemplo, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA).
Financiación Pública a la Provisión Privada	Financiación Pública a la Provisión Privada	Financiación Pública a la Provisión Privada	Financiación Pública a la Provisión Privada
Subsidios a la Oferta Privada (por ejemplo, becas del Programa de Ampliación a la Cobertura en Educación Secundaria PACES).	Modalidad crédito-beca del Programa de Acceso con Calidad a la Educación Superior ACCES modalidad técnica y tecnológica a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior ICETEX.	Subsidios a la oferta privada (por ejemplo, Programa de Ampliación de Cobertura del SENA, antes "Jóvenes en Acción").	No aplica.
Regulación	Regulación	Regulación	Regulación
Ministerio de Educación Nacional.	Ministerio de Educación Nacional.	Ministerio de Educación Nacional, Secretarías de Educación y Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.	Ministerio de Educación Nacional, Secretarías de Educación y Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.
Normatividad	Normatividad	Normatividad	Normatividad
Decreto 2020 de 2006, Ley 115 de 1994, Decreto 1860 de 1994, Ley 30 de 1992	Decretos 2566, 2216 y 2020 de 2006, Ley 30 de 1992, Ley 115 de 1994, Ley 749 2002.	Decreto 4904 de 2009, Ley 1064 de 2006, Decreto 2020 de 2006.	Decreto 4904 de 2009, Ley 1064 de 2006, Decreto 2020 de 2006.

Fuente: Saavedra y Medina, 2012.

No obstante, llama profundamente la atención que, mientras la OCDE exhorta al país a la expansión y profundización de la educación para el trabajo, los países que hacen parte de dicha organización han avanzado en la vía contraria. Es así como para el año 2012, el porcentaje de personas que han alcanzado una educación terciaria Tipo A en el conjunto de los países que componen dicho organismo alcanza el 24%, mientras que para el caso de la educación terciaria Tipo B llega al 10% (Gráfica 5-13)<sup>55</sup>.

**Gráfico 5-13** OCDE- Porcentaje de la Población entre 25-64 años que ha alcanzado Educación Terciaria Tipo A y Tipo B (2012)



Fuente: OCDE (2014).

<sup>55</sup> “En los países de la OCDE la Educación Terciaria Tipo A es la que prepara a los estudiantes para la investigación y para profesiones que exigen un nivel elevado de competencia. La de Tipo B enseña competencias propias de un oficio que permite a los estudiantes entrar directamente a la vida laboral. La Educación Terciaria Tipo A se caracteriza por ofrecer “programas sustentados en contenidos teóricos profundos, diseñados para proveer cualificaciones suficientes para ingresar a programas de investigación avanzados (PhD) y labores profesionales que requieren altas habilidades, como medicina, odontología y arquitectura. La duración de estos programas es como mínimo de tres años a tiempo completo, aunque usualmente alcanzan cuatro o más años. Estos programas no son ofrecidos exclusivamente por las universidades, y no todos los programas ofrecidos por las universidades reúnen los requisitos para ser clasificados como educación terciaria tipo A (...) [Por su parte, los programas de Educación Terciaria tipo B] son comúnmente más cortos que los programas de Educación Terciaria Tipo A y se concentran en la provisión de habilidades prácticas, técnicas u ocupacionales requeridas para ingresar al mercado laboral; aunque en ciertos casos, pueden ser ofrecidos algunos fundamentos teóricos. El tiempo mínimo de estos programas es generalmente de dos años a tiempo completo” (OCDE, 2014: 23).

Este ha sido un proceso de largo aliento, pues tal y como lo muestra el Cuadro 5-13 entre 2001 y 2012 el promedio de personas que han culminado su educación Terciaria Tipo A ha pasado de un 15% a un 24% de la población entre 25 y 64 años, mientras que el porcentaje de esa misma población con educación Terciaria Tipo B se ha mantenido prácticamente inalterado.

**Cuadro 5-13** OCDE - Porcentaje de la Población entre 25 y 64 años que ha alcanzado Educación Terciaria Tipo A y Tipo B

País	Tipo A			Tipo B			Posición en el Ranking Mundial de Producción de Bienes más Complejos Tecnológicamente*
	2001	2006	2012	2001	2006	2012	
Japón	19	23	26	15	18	20	1
Alemania	13	15	17	10	9	11	2
Suecia	17	22	27	15	9	9	3
Suiza	16	20	26	10	10	11	4
Finlandia	15	19	26	17	16	13	5
Estados Unidos	28	35	33	9	5	10	6
Reino Unido	18	22	31	8	9	10	7
Austria	7	10	13	7	7	7	8
Bélgica	13	14	18	15	18	17	9
Francia	12	16	19	11	11	12	10
Irlanda	14	20	25	22	11	15	11
Holanda	21	28	32	2	2	3	12
República Checa	11	14	19	6	11	7	13
Canadá	20	24	28	21	23	25	14
Dinamarca	22	27	29	5	8	6	15
Noruega	28	31	36	3	2	2	16
Corea	17	23	28	7	9	13	21
Eslovaquia	10	13	18	1	1	1	22
Italia	10	12	15	6	1	ND	23
Hungría	14	17	21	6	0	1	24
Polonia	12	18	25	6	11	7	26
España	17	20	23	7	9	10	27
México	13	14	17	2	1	1	28
Nueva Zelanda	14	23	25	15	15	15	33
Australia	19	24	30	10	9	11	40
Grecia	12	15	18	5	7	9	51
Portugal	7	13	19	2	11	7	52
Islandia	19	26	31	6	4	4	ND
Luxemburgo	11	16	26	7	8	13	ND
<b>Promedio OCDE</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	

\*Promedio 2001-2007.

\*Bienes más complejos tecnológicamente: maquinaria y herramienta ultrasónica, equipamiento eléctrico y electrónico, aceleradores de partículas, implementos para medicina, laboratorio, cine y fotografía.

\*Bienes menos complejos tecnológicamente: materias primas, artículos en madera, frutas, vegetales y aceites.

Fuente: Elaboración propia con base en Felipe y coautores (2012); OCDE (2014). *Education at a glance*, pág. 44: Tabla A1.3a; OCDE (2008). *Education at a glance*, pág. 44: Tabla A1.3a; OCDE (2003). *Education at a glance*, pág. 53: Tabla A2.3.

El resultado es que, tal y como se observaba en la Gráfica 5-12, no existe ningún país de la OCDE en que el porcentaje de graduados de educación Terciaria Tipo B supere al de graduados en educación Terciaria Tipo A. Como se observará en la tercera parte del capítulo, esto contrasta abiertamente con el objetivo del gobierno colombiano de impulsar las carreras técnicas y tecnológicas hasta que representen un 65% del total de la matrícula en educación superior, dejándole a los estudios universitarios una participación de únicamente el 35% (Consejo Nacional de Educación Superior, 2014)<sup>56</sup>.

¿Por qué exhortar a Colombia para que impulse niveles de formación de menor complejidad y contenido teórico e investigativo en un contexto en que los países más industrializados del mundo hacen lo opuesto? La razón es que, bajo estos parámetros, será posible mantener la ventaja tecnológica con la que cuentan las economías del norte profundizando la división internacional del trabajo y garantizando la extracción de rentas a través de intercambios comerciales asimétricos. Como prueba de esta afirmación, basta señalar que, tal y como lo muestra el Cuadro 5-14, de los 30 países estudiados y que pertenecen a la OCDE, 23 se encuentran entre los 30 países que producen los bienes más complejos tecnológicamente del mundo. Asimismo, los primeros 16 puestos del ranking son ocupados por países pertenecientes a la OCDE. Dos de los países analizados no tienen datos y solo cinco se ubican por debajo de los primeros treinta

---

<sup>56</sup> En Colombia, las universidades ofrecen programas de pregrado y posgrado en todas las disciplinas académicas, incluyendo las de carácter social y humanista, y llevan a cabo investigación pertinente en los niveles de posgrado y posdoctorado. Las instituciones universitarias o tecnológicas están autorizadas para impartir educación de disciplinas profesionales u ocupacionales a nivel de pregrado y diplomados, programas de posgrado, especializados e investigación de carácter aplicado y tecnológico. Las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas imparten cursos técnicos, ocupacionales, tecnológicos y profesionales y solo pueden ofrecer cursos en sus áreas de especialización. La diferencia entre las instituciones tecnológicas y las instituciones técnicas profesionales se encuentra en la duración y la complejidad de sus programas: los programas de las instituciones tecnológicas requieren generalmente siete semestres y los de las instituciones técnicas profesionales cinco semestres. Las instituciones técnicas profesionales preparan técnicos mientras que los egresados en instituciones tecnológicas suelen trabajar a un nivel tecnológico más elevado y suelen haber realizado investigación aplicada en áreas de mayor especialización hacia el final de sus cursos. Los grados y los diplomas técnicos y tecnológicos no se ofertan necesariamente en instituciones diferentes. Uno de los objetivos de la política del sistema colombiano es vincular todos los cursos que ofrecen las instituciones tecnológicas y las instituciones técnicas profesionales a los "ciclos propedéuticos", término que describe un sistema de cursos que ofrecen una educación preparatoria o introductoria y en el que los alumnos obtienen un reconocimiento que les permite pasar al siguiente nivel educativo. Al respecto ver: OCDE (2012).

primeros puestos de producción de bienes con mayor contenido tecnológico (Australia, Grecia, Nueva Zelanda, Portugal y Turquía).

**Cuadro 5-14** Raking de Complejidad y Distribución de las Exportaciones entre Seis Categorías de Complejidad

País de la OCDE	Posición en el Ranking (entre 124 países)	Nivel de Complejidad del Producto (1 más alto - 6 menos alto)						
		1	Productos en el top 100	2	3	4	5	6
Japón	1	39,7	10,0	19,0	21,9	11,4	6,6	1,5
Alemania	2	39,6	7,9	24,5	16,0	10,9	5,6	3,4
Suecia	3	34,6	4,9	27,7	16,2	12,0	4,6	4,8
Suiza	4	28,6	6,8	25,8	13,9	12,4	10,1	9,2
Finlandia	5	30,1	6,1	32,0	15,2	13,1	4,5	5,1
Estados Unidos	6	28,1	7,2	21,5	22,8	12,9	9,4	5,2
Reino Unido	7	27,7	5,2	22,1	17,2	13,1	6,5	13,4
Austria	8	30,4	6,2	23,3	19,0	15,0	8,8	3,5
Bélgica	9	27,8	3,8	20,3	15,5	11,3	12,1	13,0
Francia	10	26,2	3,2	22,3	22,0	16,1	7,5	5,9
Irlanda	11	39,1	2,3	26,3	15,6	13,8	4,0	1,3
Holanda	12	20,2	4,8	19,7	19,6	12,1	13,1	15,3
República Checa	13	27,3	1,9	25,1	21,4	14,1	8,0	3,9
Canadá	14	27,8	12,3	13,8	18,7	15,0	12,8	12,0
Dinamarca	15	26,1	4,6	22,1	15,7	13,0	11,1	11,9
Noruega	16	6,2	1,0	12,4	7,6	10,8	17,9	45,2
Corea	21	17,7	2,2	18,9	32,5	14,6	8,3	8,0
Eslovaquia	22	23,3	4,8	21,4	20,0	15,0	8,4	11,1
Italia	23	23,2	3,5	20,1	16,2	14,1	14,5	12,0
Hungría	24	27,1	6,0	23,7	20,8	14,7	7,7	6,0
Polonia	26	16,1	1,2	17,3	22,6	20,7	15,4	8,0
España	27	24,2	1,9	20,8	16,5	12,8	14,5	11,2
México	28	22,7	4,3	15,9	23,9	10,7	10,2	16,7
Nueva Zelanda	33	5,6	0,6	8,6	22,8	24,6	28,0	10,5
Australia	40	6,2	1,8	7,2	8,0	24,7	29,7	24,1
Grecia	51	3,8	0,4	14,8	12,5	17,2	18,6	33,1
Portugal	52	15,3	0,4	9,8	22,1	15,6	15,5	21,7
Colombia*	58	2,8	0,3	6,3	6,7	21,9	14,1	48,2

No pertenece a la OCDE.

Fuente: Elaboración propia con base en Felipe y coautores (2012).

Colombia, por su parte, sigue especializando su producción en los bienes de menos complejidad tecnológica (asociados fundamentalmente al sector primario de la economía y a manufacturas menores) y, entre 124 países analizados, ocupa el puesto 58 en el ranking que mide la complejidad tecnológica de la canasta exportadora de los países. Esto por cuanto el 48% de sus exportaciones se corresponden con bienes de escasa complejidad y contenido tecnológico<sup>57</sup>.

La disputa por las rentas extraídas por el cambio tecnológico y la consecuente asimetría que se origina en el terreno del comercio internacional a través de la firma de tratados de libre comercio, ha sido bien establecida por los teóricos del capitalismo cognitivo y por quienes encuentran en este tipo de relaciones asimétricas y de dependencia, una de las claves para comprender las reconfiguraciones del orden económico internacional y las formas novedosas de expropiación de lo común que lo caracterizan (Harvey, 2007; Hardt y Negri, 2012)<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> En este punto es importante establecer un vínculo entre el modelo de educación superior escogido, la estructura productiva que prevalece en Colombia y la división internacional del trabajo: “una estrategia basada en la educación solo tiene éxito cuando se combina con una política industrial que también proporcione empleo a la gente cualificada, como sucedió en Asia oriental. Un aspecto clave del proceso de globalización durante los últimos quince años es que este tipo de política económica –que los países actualmente ricos han mantenido durante siglos- fue prohibida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Para recibir ayuda de los países ricos, los pobres tienen que abstenerse de utilizar las políticas que los países ricos emplearon y que siguen todavía empleando”. Erik Reinert. *Cómo se enriquecen los países ricos... y porqué los países pobres siguen siendo pobres*. Citado por (Vega, 2005: 77).

<sup>58</sup> Para Harvey (2007), por ejemplo, un atenuante fundamental del declive de los Estados Unidos como potencia hegemónica mundial es su capacidad de innovación tecnológica. Según dicho autor, la mitad de la I+D del mundo se efectúa en los Estados Unidos lo cual, mediado por el establecimiento de derechos exclusivos de propiedad intelectual, le permite la extracción de importantes rentas económicas. Según Harvey, aunque es posible que aumente la competencia intercapitalista en este campo, “sigue siendo probable que la ventaja tecnológica siga siendo un pilar importante del poder global estadounidense” (Harvey, 2007: 13). Esta postura es compartida por Cohen (2012), quien afirma que en comparación con los factores que explicaron la caída del Imperio Romano y que parecen tener un paralelo con la historia reciente de los Estados Unidos (fragmentación de los valores morales, aventuras y ocupaciones militares en el extranjero, déficit presupuestarios elevados, desigualdad), existe un elemento excepcional que podría retardar o evitar la caída: la capacidad de innovación de la economía norteamericana y su ventaja en el terreno de la investigación tecnológica. Cohen asocia esta ventaja a las exigencias internas de los consumidores norteamericanos, cada vez más interesados en innovaciones, y al vínculo profundo que se ha establecido entre la investigación, la innovación y la consolidación de la industria militar estadounidense.

En todo caso, el conjunto de exhortaciones realizadas desde el Banco Mundial y la OCDE resultan por lo menos paradójicas, pues también subrayan la necesidad de que Colombia diversifique su canasta exportadora y supere su fuerte dependencia con respecto al sector primario de la economía<sup>59</sup>. Pero ¿Cómo conciliar y garantizar la consecución simultánea de metas en materia de formación para el trabajo y estímulo a la innovación, el desarrollo y la investigación tecnológica de punta en un contexto de fuerte restricción presupuestaria?

De acuerdo con Perfetti (2010), la solución a este dilema se asociaría con la capacidad del Estado colombiano de establecer incentivos a la inversión privada en ciencia, tecnología e innovación. Dichos incentivos únicamente se hacen concretos cuando las inversiones del sector privado en esta materia se hacen rentables; es decir, cuando se imponen derechos de propiedad sobre el conocimiento y la innovación. La cuestión radicaría, entonces, en la definición de un entramado institucional que facilite la captura de rentas a través de la definición precisa de derechos de propiedad (patentes, derechos de propiedad intelectual e ingresos por nivel educativo). La privatización del conocimiento aparece, entonces, no solo como un factor esencial para asegurar las lógicas de

---

<sup>59</sup> Desde el Banco Mundial se ha dicho: “El informe del Banco Mundial de 2001 sobre desarrollo económico en América Latina y el Caribe subraya la necesidad de que los países latinoamericanos apliquen un mayor grado de conocimiento e innovación a la producción (...) Este mensaje es especialmente importante para Colombia que depende en gran parte (59%) de la exportación de recursos naturales y productos agrícolas, áreas de fiera competencia y gran volatilidad de precios. Sin un sector de educación terciaria funcional y flexible, que ponga a disposición de los productores nacionales un número suficiente de egresados de alta calidad, es poco probable que el sector privado logre desarrollar productos o técnicas de producción nuevos o mejorados. Por consiguiente el sector manufacturero del país se podría estancar, quedarse en el peldaño actual de la escala tecnológica y sin capacidad de ascenso, y continuaría dependiendo de la tecnología importada y de las exportaciones de bajo valor agregado” (Banco Mundial, 2003: 38). Por su parte, la OCDE indica que “Colombia requiere de una mayor capacidad científica, tecnológica y de innovación para crear el conocimiento que necesita y para seleccionar y adaptar el conocimiento aprendido afuera. Ha sido de gran ayuda el notable progreso en la ampliación y refuerzo de los programas de doctorado, así como el compromiso de invertir los ingresos obtenidos de los recursos naturales para reforzar la capacidad de I+D. Las políticas gubernamentales buscan acertadamente descentralizar la capacidad de investigación y enfatizar más la producción y explotación de conocimientos útiles, ya sea para fines locales, nacionales o globales. La experiencia sugiere que la creación de una capacidad sólida de CT+I (Ciencia, Tecnología e Innovación) es un proceso que dura varias décadas, lo que requiere una inversión permanente y atención política. Colombia debería continuar y ampliar sus esfuerzos en este ámbito” (OCDE, 2012: 18).

acumulación en el patrón actual del capitalismo, sino como una salida para asegurar los recursos económicos necesarios para impulsar el cambio tecnológico en situaciones de ajuste fiscal y restricciones presupuestarias selectivas.

De esta manera queda claro que *los mecanismos de adaptación* orientados a garantizar la funciones de acumulación del sistema de educación superior en Colombia en el marco del ajuste fiscal selectivo y la profundización de las relaciones de dependencia y división internacional del trabajo, hacen que los aspectos misionales que tradicionalmente se le habían ofrecido a la formación universitaria en términos de docencia, investigación y extensión a la comunidad se vean sustituidos por el impulso a un proceso de masificación orientado a la formación para el trabajo, incapaz de poner en cuestión la estructura de división internacional del trabajo y orientado a la producción de un entorno institucional adecuado para la captura de rentas por parte del sector privado en el marco de lógicas de privatización del conocimiento. La educación superior en Colombia deja de concebirse como el espacio público privilegiado de investigación de punta y producción de pensamiento crítico. Al contrario, hoy se entiende, más bien, como el “escenario de la educación y la investigación permanentes para el mercado permanente” (Santos, 2007: 32). En este contexto, no emerge únicamente la universidad funcional: surge también el sistema de educación terciaria funcional, orientado a procesos de profesionalización y formación para el trabajo que suplantando los objetivos tradicionales que se le han ofrecido a la educación superior y que hasta hace un tiempo se consideraban exclusivos de él. Otros centros de saber e investigación públicos y privados disputan hoy dicha posición aventajada y protagónica.

Sin embargo, este proceso de masificación segmentada y jerárquica se adapta también a las necesidades de legitimación del orden imperante pues, bajo criterio de “igualdad de oportunidades”, los aumentos de cobertura en la educación superior son concebidos como procesos justos, en tanto provocan supuestas lógicas de competencia equitativa y abren la posibilidad para que, presuntamente, las posiciones sociales alcanzadas tanto como los desempeños individuales estén determinados por el mérito individual y no por condiciones heredadas. Un claro ejemplo de la “dominación a través del cambio” señalado en los primeros capítulos del documento.

¿Cuál es el modelo de justicia social que inspira la masificación del sistema de educación superior? Tal y como se sostuvo en el capítulo primero del documento, existen dos concepciones fundamentales sobre justicia social, una de ellas defiende la igualdad de posiciones y la otra por la igualdad de oportunidades (Dubet, 2011). En general, puede afirmarse que en Colombia las reformas efectuadas en el sistema de educación superior se sustentan en la idea de garantizar la igualdad de oportunidades. En contraste con la idea de la igualdad de posiciones, esta teoría no critica ni rechaza las jerarquías. Al contrario, centra su atención en la garantía de que todos los individuos tengan la misma posibilidad de ocupar tales posiciones jerárquicas y, por lo tanto, en garantizar una “competencia equitativa” hacia ellas. El problema de la desigualdad se resolvería si las diversas posiciones jerárquicas de la sociedad están abiertas para todas las personas. Mientras que la igualdad y el fin de las jerarquías constituyen el objetivo fundamental de la igualdad de posiciones, la competencia equitativa y la movilidad social al interior de las jerarquías es el propósito clave de la igualdad de oportunidades. Es por ello que la igualdad de oportunidades ha sido concebida como la mejor alternativa para conciliar los principios de eficiencia e igualdad, pues bajo criterios de mérito y responsabilidad individual, se asume que las desigualdades producidas en el marco de la competencia entre individuos resultan legítimas y alentarían la mayor productividad de los agentes. La desigualdad se individualiza y el Estado reduce su acción igualitaria a garantizar el mismo punto de partida para todas las personas. De ahí que, bajo sus coordenadas, el problema de la justicia en los sistemas educativos se defina entre los polos de la reproducción de la desigualdad y las garantías de movilidad social.

No obstante, el planteamiento del problema bajo estos términos resulta erróneo, pues las mayores garantías de movilidad social no implican la objeción o supresión de la desigualdad. El discurso de la movilidad social busca garantizar que las barreras entre las clases sociales se relajen sin cuestionar la estructura relacional misma. Y el discurso de la igualdad de oportunidades favorece el sostenimiento de los mecanismos de acaparamiento de oportunidades, distanciamiento, jerarquización y adaptación que hacen persistentes la exclusión y la desigualdad. Sin embargo, la igualdad de oportunidades ha servido de fundamento de equidad recurrente en los discursos gubernamentales sobre la

transformación del sistema de educación superior en Colombia (Mora y Múnera, 2015; Múnera, 2013)<sup>60</sup>.

La consecuencia directa de la adaptación del sistema educación terciaria a las funciones de acumulación y legitimación es que, además de hacer persistentes las lógicas de exclusión y desigualdad señaladas en la sección primera del capítulo, conlleva a una pérdida de control sobre la agenda de investigación científica por parte de las comunidades académicas y, además, permite el sometimiento del campo educativo a los intereses gubernamentales de legitimación del orden político obstaculizando la producción de pensamiento crítico. En otras palabras, la crisis que se advierte con el advenimiento del sistema de educación superior funcional se asocia con la pérdida de autonomía de la educación superior en general y de la universidad en particular. Es este el origen de la crisis institucional a la que también se asiste en la actualidad.

---

<sup>60</sup> En todo caso, es importante resaltar que las perspectivas de igualdad de posiciones y de oportunidades no son, en la práctica, completamente antagónicas. Existe un creciente consenso en términos de reconocer que las bondades de la igualdad de oportunidades solo se manifiestan en la medida en que las brechas sociales disminuyen. Es decir: la movilidad social producida por la igualdad de oportunidades solo aumenta cuando la sociedad reduce las brechas que la caracterizan. Solo bajo un escenario de disminución de las desigualdades existentes en el sistema educativo colombiano, se facilitará la movilidad social en el país. Por el contrario, si las brechas se incrementan, los umbrales a superar a través de la movilidad social se hacen más elevados y exigentes. Puesto en términos simples: la mejor igualdad de oportunidades es la igualdad de posiciones: “cuanto más se reducen las desigualdades entre las posiciones, más se eleva la igualdad de oportunidades: en efecto, la movilidad social se vuelve mucho más fácil (...) es más sencillo desplazarse en la escala social cuando las distancias entre las diferentes posiciones son relativamente estrechas (...) Es por lo tanto artificial, a veces rotundamente falso, oponer la igualdad y la equidad, ya que las sociedades más igualitarias son también más equitativas, en la medida en que en ellas la igualdad de oportunidades es más elevada” (Dubet, 2011: 100). Göran Therborn, en su estudio sobre las desigualdades en el mundo contemporáneo, comparte esa afirmación y lo manifiesta en los siguientes términos: “Tampoco debería pasar desapercibido el hecho de que la desigualdad de oportunidades se correlaciona positivamente con la desigualdad de resultados: los países con la mayor desigualdad intrageneracional exhiben mayor desigualdad intergeneracional, mientras que la menor desigualdad intergeneracional aparece en los países con la menor desigualdad intrageneracional de resultados” (Therborn, 2015: 119). El fin de las desigualdades existentes en el sistema educativo colombiano constituye, por lo tanto, una condición esencial para favorecer la movilidad social y construir una sociedad más equitativa.

### 5.2.3 La autonomía asediada y el camino hacia un sistema de educación superior heterónimo

Hasta este punto, han sido señaladas la estructura segmentada y jerárquica así como las funciones de acumulación y legitimación asumidas por el sistema colombiano de educación terciaria en el marco del neoliberalismo y las reconfiguraciones del modo de producción capitalista. Sin embargo, es importante subrayar que dicho carácter jerárquico y funcional no ha emergido de manera espontánea, sino que ha sido el resultado de los sucesivos intentos del Gobierno nacional por ajustar la educación superior a los modelos de desarrollo que impulsa y a las necesidades de legitimación que afronta. Esto ha implicado además, el fortalecimiento de los dispositivos de control sobre el sistema. Dichos dispositivos de control pasan por los recortes al financiamiento público, la promoción de las instituciones privadas de educación superior, los intentos de estandarización de los criterios de calidad, los condicionamientos especiales para el otorgamiento de fondos y el fortalecimiento de los mecanismos de inspección y vigilancia por parte del Ministerio de Educación Nacional. En términos generales, puede afirmarse que en Colombia se ha hecho evidente el interés por convertir las instituciones de educación superior en agentes de la rama ejecutiva gubernamental. Así, la autonomía del sistema se ha visto sistemáticamente negada o, al menos, fuertemente condicionada: a partir de lo visto hasta este punto, puede afirmarse que la producción de la educación superior como un bien común se ve tan limitada como la búsqueda de un sistema de educación superior garante de la igualdad de posiciones.

Pero el sistema de educación superior en Colombia ha sido constantemente sitiado no sólo por el gobierno sino por intereses privados que buscan cooptarlo e instrumentalizarlo. Esto se ha manifestado en el hecho de que la *subordinación a las lógicas de control, inspección y vigilancia gubernamentales* han sido recurrentemente sustituidas por expresiones de *sumisión a intereses privados, corporativos y clientelares* cuando dichas lógicas de control e intervención gubernamental resultan limitadas o inoperantes. Es decir, cuando las demandas de democracia y autonomía no son objetadas desde el gobierno, son los intereses particulares de determinados grupos sociales los que terminan negando la posibilidad de construir instituciones de educación superior más democráticas y autónomas.

Es este el origen de la profunda crisis institucional que caracteriza al sistema y que, en última instancia, es el resultado de la baja participación decisoria de las comunidades estudiantiles, profesoras y administrativas en la orientación de las instituciones de educación superior. Surge así un sistema *heterónimo*, sujeto a poderes externos que le impiden autodeterminarse colectivamente y que le niegan la posibilidad, además, de responder a las demandas de aquellos grupos sociales tradicionalmente excluidos y dominados que no han podido influenciar las agendas de producción de conocimiento y que no han logrado establecer tampoco una relación orgánica con el sistema de educación superior. Si en el caso de las instituciones de educación superior técnica y tecnológica estatales se hace patente la fuerte influencia gubernamental y empresarial, en tanto sus directivas son nombradas directamente por el Presidente de la República y se ha establecido una conexión abierta con las necesidades del empresariado colombiano y el incremento de la competitividad del país<sup>61</sup>, en el caso de las universidades públicas nunca ha sido garantizado su carácter verdaderamente autónomo, pues un análisis de las leyes que han regulado el sistema de educación superior en el país en los últimos 30 años permite identificar una trayectoria que inicia con una idea de *autonomía sujeta a la entera voluntad gubernamental*, que termina con una concepción de *autonomía sujeta al carácter funcional que debe asumir la universidad*.

---

<sup>61</sup> Este es el caso del SENA, como establecimiento público adscrito al Ministerio del Trabajo de Colombia. Pero también es el caso de la educación técnica y tecnológica pública en general, pues basta con observar los objetivos de fomento en este nivel educativo consignados en el Plan Sectorial de Educación "*Educación con Calidad el Camino a la Prosperidad 2010 – 2014*" y sus antecedentes: desde el 2006, el Proyecto de Fortalecimiento a la Educación Técnica Profesional y Tecnológica en Colombia promovió la creación de 40 Alianzas Estratégicas entre las Instituciones de Educación Superior, el sector productivo, los gobiernos locales y las Instituciones de Educación Media, con el objetivo de fomentar la cobertura de estos niveles en regiones apartadas y potencializar la oferta pertinente a los sectores productivos estratégicos del país y enfocado a las apuestas regionales de competitividad. Por lo anterior, en aras de propiciar el Fortalecimiento de la Educación Técnica Profesional y Tecnológica han implementado los siguientes proyectos estratégicos: a) Diversificar la oferta de educación técnica y tecnológica en sectores clave de la economía colombiana y de talla mundial. b) Orientar la oferta de formación existente hacia los sectores de minería, vivienda, infraestructura, agricultura e innovación y de talla mundial, articulando la estrategia con el Sistema Nacional de Competitividad y sus derivaciones regionales, a través del fortalecimiento y sostenibilidad de las alianzas público-privadas. c) Promover la vinculación efectiva con el mercado laboral de los egresados. d) Consolidar la Red de Instituciones Técnicas y Tecnológicas y su modelo de gestión. e) Fomentar programas de especialización técnica profesional y tecnológica. f) Integrar y facilitar los procesos anteriores con la oferta de formación técnica profesional y tecnológica del SENA (Ministerio de Educación Nacional, 2010).

En efecto, tal y como lo muestra el Cuadro 5-15, si se evalúa la autonomía universitaria atendiendo a las libertades de las universidades públicas con respecto a *i)* desarrollar programas académicos, investigativos y de servicio a la comunidad, *ii)* designar su personal docente y administrativo, *iii)* fijar los criterios de selección y admisión de sus estudiantes, y *iv)* definir su forma de organización y gobierno institucional, queda claro que con la Ley 80 de 1980 la autonomía no estaba sujeta únicamente a la constitución y la ley, sino ante todo a la voluntad del Ejecutivo, que actuaba como autor de la ley, intérprete y diseñador de su aplicación, y máxima autoridad universitaria para la definición de normas internas. Pero además, que con el tránsito hacia la Ley 30 de 1992, las cuatro prerrogativas mencionadas se ven limitadas por el carácter funcional que deben asumir las universidades públicas en el marco de la mayor injerencia gubernamental en la creación de programas académicos, la fuerte restricción presupuestaria que enfrentan, las exigencias gubernamentales en materia de aumentos de cobertura y la clara intromisión del Ejecutivo en el nombramiento de las autoridades académicas y administrativas.

La universidad funcional y heterónoma aparece, entonces, como la cabeza profesionalizante de un sistema de educación terciaria segmentado y jerárquico, orientado hacia la masificación de la educación superior a bajo costo en un contexto en que se profundiza la división internacional del trabajo. Esta situación es explicada por varios factores. En primera instancia, puede afirmarse que la universidad heterónoma caracterizada en el Cuadro 5-15 es el producto de un profundo déficit democrático externo e interno en las universidades. Así, la democracia restringida que tradicionalmente ha caracterizado al sistema político colombiano, el interés de las élites por obstaculizar el pensamiento crítico y la necesidad de formar cuadros burocráticos afines a las ideas gubernamentales, constituyen una primera fuente de restricciones al ejercicio pleno de la autonomía universitaria.

“(…) en Colombia los postulados de Córdoba<sup>62</sup> siempre fueron un referente lejano con relación a las instituciones que reglamentaron el gobierno universitario, pues la cultura

---

<sup>62</sup> El autor hace referencia a la Reforma Universitaria de Córdoba (Argentina) de 1918, en la cual se exigió, a grandes rasgos, la universalización del acceso a la universidad, la instauración de la cátedra, la investigación y la asistencia libres, la democratización del gobierno universitario, la

política estuvo permanentemente limitada por el tipo de democracia restringida que imperó en el país, dentro de la cual, la simple idea de cogobierno resultaba insurreccional. Las transformaciones introducidas por la Constitución Política de 1991 no modificaron sustancialmente la concepción sobre el gobierno universitario e incluso, en lo referente a la composición del Consejo Superior, implicaron un retroceso con respecto a los postulados de Córdoba, ante la desconfianza que las fuerzas políticas hegemónicas en el país desarrollaron frente a la comunidad académica de las universidades públicas, debido a la autonomía académica de instituciones como la Universidad Nacional, que le permitió tener una distancia crítica frente al gobierno central; a la politización hacia la izquierda de las organizaciones estudiantiles y parcialmente de las profesoras a partir de la década del setenta; y a la preponderancia que adquirieron los egresados de las universidades privadas de élite en la burocracia y la dirección del Gobierno nacional” (Múnica, 2011: 28-29).

---

participación política decisiva de los estudiantes y egresados y la vinculación de la universidad con el pueblo y la vida de la nación. Dicha reforma inspiró profundas transformaciones en las universidades de América Latina y, actualmente, sigue teniendo pertinencia para muchas de las reformas que se le exigen a la universidad funcional imperante en términos de autonomía y democracia. Al respecto ver: Múnica (2011), Weise (2010), Leher (2010) y Levy y Gentili (2005).

**Cuadro 5-15** ¿Autonomía Universitaria en Colombia?

Criterio	Decreto Ley 80 de 1980	Ley 30 de 1992
<p><b>Contexto</b></p>	<p>Vigencia de la Constitución Política de 1886. En este contexto la Corte Suprema de Justicia era la encargada de valorar la adecuación de las leyes a la Constitución. La autonomía universitaria no estaba consagrada constitucionalmente y se definía como un corolario de la "libertad de enseñanza" contenida en el Artículo 41 de la Constitución Política (incorporado después de una reforma constitucional efectuada en el año de 1936). El Decreto Ley 80 de 1980 fue diseñado por el Gobierno después de ser facultado por la Ley 8 de 1979 para reformar y definir el Sistema de Educación Post-Secundaria en Colombia. Este decreto fue acompañado por los decretos 81, 82, 83 y 84 del mismo año, mediante los cuales el gobierno definió las funciones y estructura del ICFES, de la Universidad Nacional de Colombia y de los Colegios Universitarios. Las universidades oficiales eran creadas como "establecimientos públicos" por decisión de los consejos municipales, las asambleas o el Congreso por iniciativa del director de la rama ejecutiva de cada nivel (alcalde, gobernador, presidente). Al ser definidas como establecimientos públicos, las universidades fueron concebidas como cuerpos de acción de la rama ejecutiva o como agentes del gobierno.</p>	<p>La ley es formulada después de la consagración de la Constitución Política de 1991. En ella se definió la autonomía universitaria constitucionalmente, después de una iniciativa gubernamental discutida en diversas audiencias con actores universitarios. El Artículo 69 de la Constitución determinó: "Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior". Además de la autonomía, la nueva Carta Política consagró la libertad de enseñanza, de investigación, de cátedra y de aprendizaje. También fue reconocido el carácter singular de las universidades con respecto a la educación primaria y secundaria. La autonomía fue reconocida sin ningún tipo de distinción para las universidades. Sin embargo, tanto la Constitución Política de 1991 como la Ley 30 de 1992 consagran el deber del Estado en cuanto a la inspección y vigilancia en relación con la prestación del servicio público de educación superior: "El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria, y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia". Se plantea así una clara tensión entre dos principios opuestos aunque garantizados constitucional y legalmente. En todo caso, a diferencia de lo ocurrido con el Decreto Ley 80 de 1980, las universidades ya no son concebidas como "establecimientos públicos" sino como "entes universitarios autónomos", lo cual destaca su autonomía académica, administrativa y financiera. Finalmente, es importante anotar que bajo esta Ley se establecieron como órganos rectores de la educación superior en el país al Ministerio de Educación Nacional y al Consejo Nacional de Educación Superior CESU. Dentro del CESU se incluyó la organización del Sistema Nacional de Acreditación, como una estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y del Sistema Nacional de Información. El CESU se encuentra conformado por 1) El Ministro de Educación Nacional, quien lo preside; 2) El Jefe del Departamento Nacional de Planeación; 3) El Rector de la Universidad Nacional de Colombia; 4) El Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación Colciencias; 5) Un Rector de una universidad estatal u oficial; 6) Dos Rectores de universidades privadas; 7) Un Rector de universidad de economía solidaria; 8) Un Rector de una institución universitaria o escuela tecnológica, estatal u oficial; 9) Un Rector de una institución técnica profesional estatal u oficial; 10) Dos representantes del sector productivo; 11) Un representante de la comunidad académica de universidad estatal u oficial; 12) Un profesor universitario; 13) Un estudiante de los últimos años de universidad; 14) El Director del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes). Es decir, al menos nueve de sus dieciséis integrantes cuentan con el beneplácito del Gobierno nacional.</p>

Cuadro 5 15 ¿Autonomía Universitaria en Colombia? (continuación)

Criterio	Decreto Ley 80 de 1980	Ley 30 de 1992
<b>Autonomía para desarrollar programas académicos, investigativos y de extensión o servicio a la comunidad</b>	<p>La posibilidad de desarrollar programas académicos, investigativos y de extensión estaba sometida a la autorización del ICFES. Se exigía que los nuevos programas propuestos tuvieran plena correspondencia con los Planes de Desarrollo Nacionales, Departamentales o Municipales. Dentro de las funciones establecidas para la Junta Directiva del ICFES se encontraba la de fijar los contenidos y áreas del conocimiento que debían hacer parte de los planes de estudio. Así, las universidades se convertían en agentes de la acción gubernamental. Otro de los elementos restrictivos de la autonomía en los programas fue establecido con las Unidades de Labor Académica (ULAS) que definieron la medida de trabajo de los estudiantes, el valor de las horas de clase, de las actividades prácticas supervisadas por el docente y de las independientes, desarrolladas con asesoría y evaluación por parte del profesor.</p>	<p>De acuerdo con la Ley 30 de 1992, la educación superior a nivel de pregrado está compuesta por tres niveles de formación, que corresponden al técnico, tecnológico y profesional. Los programas académicos para estos tres niveles son ofrecidos por instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades. En cuanto a los programas académicos de pregrado, las universidades pueden crearlos, cumpliendo requisitos de verificación de calidad y registro por parte del ICFES, antes de que empiecen a ofrecerse. Para el caso de las maestrías y doctorados el proceso es más estricto y requiere autorización del Ministerio de Educación Nacional, previo concepto del CESU. Sin embargo, estas facultades se han restringido desde 1998 con la expedición de decretos reglamentarios del gobierno que, invocando su obligación de garantizar la calidad, han definido requisitos para la acreditación obligatoria y previa de los programas y han definido estándares mínimos en diversas carreras. Por otra parte, se ha exigido que los programas ofrecidos obtengan un registro calificado después de la evaluación por parte del Consejo Nacional de Acreditación CNA. Además, en el año 2002 se definió el crédito académico como mecanismo de evaluación de calidad, transferencia estudiantil y cooperación interinstitucional (Decreto 808 de 2002), lo cual evoca a las Unidades de Labor Académica ULAS creadas en 1980. Finalmente, la fuerte restricción presupuestaria que enfrentan las universidades obliga a que sus labores de investigación y extensión estén determinadas por criterios mercantiles y enfocados casi exclusivamente a la generación de recursos financieros.</p>
<b>Autonomía para designar a su personal docente y administrativo</b>	<p>El Decreto Ley 080 de 1980 fijó los requisitos mínimos que debían cumplir los docentes, definió sus dedicaciones y consagró la forma de contratación por hora/cátedra. En el caso de las universidades oficiales también determinó cuáles serían los cargos de libre nombramiento y remoción y el tipo de vinculación que tendrían sus servidores. La norma determinó también cuáles serían los términos de los procesos disciplinarios contra los docentes y prohibía el cambio en los recursos procesales al interior de las universidades. Los reglamentos profesoraes, estudiantiles y administrativos tenían que someterse a los preceptos de la norma y ser aprobados por el gobierno para su entrada en vigencia. La autorregulación era, por lo tanto, negada.</p>	<p>En este aspecto la ampliación de autonomía fue considerable. Desapareció el requisito de aprobación gubernamental de los procesos de designación de docentes y personal administrativo, aunque las universidades oficiales deban someterse a lo establecido en la Ley 30 de 1992 y dichos procesos deben ser enviados al Ministerio de Educación para el desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia. Los controles a esta facultad provendrán más de acciones judiciales orientadas a estudiar los procesos disciplinarios abiertos contra profesores, estudiantes y administrativos salvaguardando el debido proceso, el derecho a la educación y demás derechos constitucionales. En términos generales, las sentencias proferidas por la rama judicial ha insistido en la necesidad de respetar los estatutos de las universidades y fortalecer el concepto de comunidades autorregladas. Sin embargo, las restricciones presupuestales enfrentadas por las universidades se han traducido en grandes dificultades para contratar nuevos docentes de planta. En este punto la autonomía se ve restringida, entonces, por aspectos financieros.</p>

Cuadro 5 15 ¿Autonomía Universitaria en Colombia? (continuación)

Criterio	Decreto Ley 80 de 1980	Ley 30 de 1992
<p><b>Autonomía para fijar los criterios de selección y admisión de los estudiantes</b></p>	<p>La autonomía era residual, pues las instituciones fijaban requisitos de ingreso adicionales a la prueba de conocimientos practicada por el Estado, previa fijación por parte del ICFES del número de estudiantes que podía ser recibido en el primer semestre de cada programa. Las universidades tenían también la potestad de definir los estatutos internos que regulaban los procesos de admisión y la permanencia de los estudiantes como miembros de su comunidad respectiva. Sin embargo, esta última facultad estaba bien definida por el Decreto en tanto determinaba las causas por las cuales se perdía la calidad de estudiante y los contenidos mínimos de dicho reglamento.</p>	<p>Las instituciones determinan los requisitos de selección y admisión de los estudiantes. De acuerdo con el Artículo 109 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior deben tener un reglamento estudiantil que regule al menos los siguientes aspectos: requisitos de inscripción, admisión y matrícula, derechos y deberes, distinciones e incentivos, régimen disciplinario y demás aspectos académicos. Sin embargo, las presiones ejercidas desde el Ministerio de Educación para avanzar en la ampliación de cupos en un contexto de restricción presupuestaria y necesidad de autofinanciamiento por parte de las universidades oficiales, se ha convertido en un factor que limita la autonomía, e impone fuertes limitaciones en materia de calidad educativa y bienestar universitario.</p>
<p><b>Autonomía para definir su forma de organización y gobierno institucional</b></p>	<p>La integración de los consejos superiores, definida en el Decreto 80 de 1980, incluía dentro de sus ocho miembros: 1. El Ministro de Educación o su representante, 2. El Gobernador del departamento, el intendente, el comisario o el alcalde, según el nivel territorial al cual se encontrara adscrita la universidad, 3. Un designado del Presidente de la República, 4. El Rector de la respectiva universidad (con voz pero sin voto y nombrado directamente por el Presidente de la República), 5. El representante de los decanos (elegido por los decanos como agentes ejecutivos del rector), 6. El representante de los profesores, 7. El representante de los estudiantes y, finalmente, 8. El representante de los egresados. La autodeterminación de la comunidad académica en la integración de los consejos superiores se reducía a su participación en la escogencia de los tres últimos integrantes del consejo que se han señalado. En cuanto a las universidades privadas, la participación de los estudiantes en su gobierno no fue ni siquiera mencionada por el decreto. Por tal motivo, sus órganos rectores quedaban integrados solo por sus fundadores o aportantes.</p>	<p>Aunque la elección de las autoridades académicas de las universidades no es ya una facultad exclusiva del presidente, la injerencia gubernamental es total, pues la composición -al interior de los cuales se selecciona al rector de las universidades- está diseñada para asegurar que las directivas escogidas tengan el beneplácito del Gobierno nacional. Aunque la ley ordena la participación de todos los miembros de la comunidad universitaria en los Consejos, los bloques de poder con tendencia gubernamental generalmente se sobreponen. De hecho, se han fijado procedimientos de consulta interna entre los estudiantes, profesores y administrativos cuyos resultados son ignorados en las decisiones del Consejo. Para el caso específico de la Universidad Nacional de Colombia, el Consejo Superior Universitario está compuesto por nueve integrantes: 1. El Ministro de Educación o el Viceministro, 2. Dos miembros designados por el Presidente de la República, uno de ellos egresado de la Universidad, 3. Un Ex-Rector de la Universidad escogido por los ex-rectores, 4. Un miembro designado por el Consejo Nacional de Educación Superior, de terna presentada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 5. Un miembro del Consejo Académico de la Universidad, designado por éste mismo, 6. Un profesor de la Universidad elegido por el profesorado, 7. Un estudiante de pregrado o posgrado elegido por los estudiantes y 8. El Rector de la Universidad que tendrá voz pero no voto. En general, el Presidente de la República tiene injerencia directa en la designación de al menos 5 de los integrantes con derecho a voto. En el caso de las universidades oficiales regionales, el Consejo Superior Universitario está compuesto generalmente por: 1. El gobernador o alcalde del ente territorial, 2. El Ministro de Educación o un delegado del Ministerio de Educación, 3. Un representante del Presidente de la República que haya tenido vínculos con la Universidad, 4. Un representante del sector productivo, 5. Un representante de los egresados, 6. Un representante de los directivos académicos o decanos, 7. Un representante de los profesores, 8. Un representante de los estudiantes, 9. Un ex-rector de la universidad y 10. El Rector de la Universidad con voz pero sin voto. Así, se asegura igualmente la injerencia del Presidente de la República. Finalmente, con respecto a las universidades privadas, se les exige garantizar la participación de sus estamentos (estudiantes, docentes, egresados) en los órganos directivos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en CESU (2014), Múnera (2011), Gómez (2009) y Villamil (2005).

Sin embargo, el déficit democrático externo a las universidades (asociado con rasgos característicos del sistema político en Colombia), coexiste con un déficit democrático interno relativo a la baja participación de los representantes de la comunidad universitaria en el gobierno de las instituciones. De acuerdo con Múnera (2011), si se realiza un análisis comparativo entre las principales universidades públicas de América Latina<sup>63</sup> con la Universidad Nacional de Colombia (principal universidad pública del país), sobresale la muy poca participación de la comunidad universitaria en los cuerpos colegiados superiores e intermedios de la universidad, así como la baja incidencia de la comunidad universitaria en el nombramiento de las directivas (rectores y decanos) de la misma (Cuadro 5-16). En virtud de lo establecido en la Ley 30 de 1992, esta situación propia de la Universidad Nacional de Colombia se extiende al conjunto de las 32 universidades públicas del país, pues tal y como se planteaba en el Cuadro 5-15, los procesos definidos por dicha Ley para definir las formas de organización y gobierno institucional tienden a ser similares y se asocian más con mecanismos consultivos para la configuración del gobierno universitario que con procesos decisorios y de participación efectiva. El cogobierno como un elemento fundamental para asegurar la autonomía universitaria en Colombia es, por lo tanto, negado.

Dentro de los otros factores (no menos importantes) que explican el tránsito hacia una universidad heterónoma es necesario subrayar los recortes al financiamiento público, los condicionamientos especiales para el otorgamiento de fondos y el fortalecimiento de los mecanismos de inspección y vigilancia por parte del Ministerio de Educación Nacional. La conjugación de estos elementos ha implicado que, aunque el compromiso gubernamental con el financiamiento de las universidades públicas ha declinado después de la promulgación de la Ley 30 de 1992, las exigencias realizadas desde el gobierno mismo en términos de aumento de cobertura así como las obligaciones definidas por los organismos gubernamentales en materia de registro calificado y acreditación de alta calidad de los programas académicos y de las universidades públicas, se haya incrementado de manera notoria (Sistema Universitario Estatal, 2012).

---

<sup>63</sup> El estudio de Múnera (2011) incluye la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, la Universidad de Chile, la Universidad de Buenos Aires UBA en Argentina, la Universidad de São Paulo en Brasil y la Universidad Nacional de Colombia.

**Cuadro 5-16 Participación de la Comunidad en el Gobierno Universitario**

Universidad	UNAM (Ley orgánica 1945)	Universidad de Chile (Decreto con Fuerza de Ley N° 3 del 10 de 2006)	UBA (Decreto 15/1983 y Leyes 23068/1984 y 24521/1995)	Universidad de São Paulo (Resolución 3461 del 7 de octubre de 1988)	Universidad Nacional de Colombia (Ley 30/1992, Decreto 1210/1993 y Acuerdo 011/2005)
Cuerpos Colegiados Superiores	Consejo Universitario D. 41% R.P. 39% R.E. 19% R.T. 0.9% C.U. 100% R.C.U. 59%	Consejo Universitario D. 76% G.N. 9.5% R.P. 4.8% R.E. 4.8% R.T. 4.8% C.U. 91.5% R.C.U. 144%	Consejo Universitario D. 48.3% R.P. 17.2% R.E. 17.2% R.Eg. 17.2% C.U. 100% R.C.U. 51.6%	Consejo Universitario D. 42.2% G.N.3.1% R.P. 39% R.E. 11.7% R.T. 2.3% R.Gr. 0.8% R.S. 0.8% C.U. 95.3% R.C.U. 53% M.A	Consejo Superior D. 12.5% G.N. 37.5% R.P. 12.5% R.E. 12.5% O. 25% C.U. 37.5% R.C.U. 25%
	Junta de Gobierno 100% nombrados directamente por el Consejo Universitario. M.B	Senado Universitario D. 1% R.P. 37% R.E. 19% R.T. 5.4% C.U. 100% R.C.U. 99%	Asamblea Universitaria D. 31.1% R.P. 28.9% R.E. 20% R.Eg. 20% C.U. 100% R.C.U. 48.9%		Consejo Académico D. 87.8% R.P. 6.1% R.E. 6.1% C.U. 100% R.C.U. 12.2%
Cuerpos Colegiados de las Facultades	Consejos Técnicos R.P. 60% R.E. 40% C.U. 100% R.C.U. 100%	Depende de cada Facultad, pero la representación de la comunidad universitaria solo tiene voz en el cuerpo colegiado de la Facultad	Consejo Directivo D. 5.9% R.P. 47% R.E. 23.5% R.Eg. 23.5% C.U. 100% R.C.U. 94%	Congregación o Claustro D. 45% R.P. 35% R.E. 10% R.T. 5% R.Eg. 5% C.U. 100% R.C.U. 55% M.A	Consejo de Facultad D. 71.4% R.P. 7.1% R.E. 14.3% R.Eg. 7.1% C.U. 100% R.C.U. 28.6%
Elección o nombramiento del Rector	Por la Junta de Gobierno	Elegido por los profesores pertenecientes a las tres categorías más altas de la universidad. Nombrado por el Presidente de la República.	Elegido por Asamblea Universitaria	Nombrado por el gobernador del Estado de una tema elaborada por la Asamblea Universitaria, en primer instancia, y por el Consejo Universitario y los Consejos Centrales, en segunda instancia.	Nombrado por el Consejo Superior, después de una consulta previa no vinculante
Elección o nombramiento de los decanos o los directores	Elegido por la Junta de Gobierno de temas propuestas por el rector	Elegidos por las Academias de las Facultades sin participación estudiantil	Elegido por los Consejos Directivos	Nombrado por el rector de una tema presentada por la Congregación o Claustro	Nombrado por el Consejo Superior, después de una consulta previa no vinculante

**CONVENCIONES:**

D. Directivos Universitarios.  
G.N. Gobierno nacional.  
R.P. Representación Profesoral.  
R.E. Representación Estudiantil.  
R.Eg. Representación de los Egresados.  
R.T. Representación de los Trabajadores Administrativos.  
R.Gr. Representación de los Gremios del Capital.  
R.S. Representación Sindical.  
O. Otros.  
C.U. Comunidad Universitaria.  
R.C.U. Representantes de la Comunidad Universitaria.  
Fuente: Múnera (2011).

Participación alta: C.U. superior a 70%; R.C.U. superior a 45%; R.P: superior a 15% (reunir las tres últimas condiciones). Elección o nombramiento mediante consulta vinculante.

Participación media: C.U. entre 50% y 70%; R.C.U. entre 30% y 45%; R.P: entre 10% y 15% (reunir una de las tres últimas condiciones). Elección restringida o nombramiento mediante consulta vinculante restringida. M.A. Participación media con preponderancia de los elementos de la participación alta. M.B. Participación media con preponderancia de los elementos de la participación baja.

Participación baja: C.U. menor a 50%; R.C.U. menor a 30%; R.P. menor a 10% (reunir las tres últimas condiciones). Nombramiento sin consulta vinculante.

Tal y como lo muestra el Cuadro 5-17, a pesar de la disminución de los recursos que ya ha sido señalada, las exigencias gubernamentales en materia de aumentos de cobertura han provocado que, mientras en las universidades privadas se ha presentado un aumento porcentual del 24% en sus matrículas de pregrado en el periodo 2000-2012, en las universidades públicas este aumento haya sido del 105%. El alcance de metas en materia de cobertura ha sido una condición recurrentemente empleada por el gobierno para transferir más recursos a las universidades públicas.

**Cuadro 5-17** Matrícula Universitaria a Nivel de Pregrado Profesional\*

Año	Universidades Públicas	Universidades Privadas
2000	234.210	348.462
2005	345.852	338.216
2010	445.550	401.382
2012	480.155	433.383
<b>Aumento Porcentual 2000-2012</b>	105%	24%

\* Corresponde al promedio de los estudiantes matriculados durante el primer y segundo semestre.  
Fuente: Melo y coautores (2014).

También, la exigencia de que estas universidades aumenten sus recursos propios, lo cual ha llevado a que, como ya se ha mencionado, la participación de los recursos de la Nación en el financiamiento de las Universidades públicas haya disminuido de un 79% en 1993 a un 48% en el año 2010. Finalmente, debe agregarse el incremento y desarrollo de los posgrados (especializaciones, maestrías y doctorados), la investigación (en relación con el aumento y diversificación de los grupos de investigación, y la mayor producción académica y de publicaciones) y el cambio de la planta docente, que aunque congelada hoy se compone en su mayoría por profesores con títulos de maestría, doctorado y posdoctorado (Sistema Universitario Estatal, 2012)<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Vale anotar que estas tendencias no son recientes: desde la década de 1980 se imponía la idea de una mayor inspección y vigilancia acompañada por una menor responsabilidad del Estado con respecto a las instituciones oficiales y un denotado interés por impulsar la educación privada: "Así lo muestra la norma reglamentaria en materia presupuestal (Decreto 728 de 1982), que hizo clara la intención estatal de reducir los aportes a las universidades públicas, cuando ordenó que la participación de la nación en sus presupuestos no podía superar el 90% en 1983 y tendría que estabilizarse seis años después en un 70%. Por el contrario, se preveían aportes presupuestales del Estado para las instituciones no oficiales, con fines de crédito a estudiantes y adquisición de

Pero las exigencias en materia de calidad también han aumentado y, para el año 2013, ocho de las 32 universidades públicas del país habían sido acreditadas como instituciones de alta calidad de acuerdo con los parámetros establecidos por el Consejo Nacional de Acreditación<sup>65</sup>. De acuerdo con el Sistema Universitario Nacional (2012), en 2012, siete de las ocho universidades mencionadas ya habían conseguido su acreditación, lo cual les había significado incurrir en costos por \$14.650 millones. Y los estimativos realizados concluían que, para lograr las metas en materia de acreditación que se habían definido para el total de universidades públicas, existía un déficit de recursos de \$36.040 millones. Aunque se asume que la Acreditación de Alta Calidad es un proceso al que acceden voluntariamente las universidades, esta ha sido un requerimiento recurrente del Ministerio de Educación Nacional y, de hecho, se ha esgrimido muchas veces como una condición necesaria para incrementar los aportes

---

equipos, remodelación y ampliación de planta física. Ello cuando el número de entes privados superaba ampliamente al de públicos –el total de universidades en 1980 era de ciento ocho, cuarenta y seis oficiales y sesenta y dos no oficiales– y la mala calidad de muchos de los primeros era un problema reconocido” (Villamil, 2005: 227).

<sup>65</sup> De acuerdo con el Consejo Nacional de Acreditación CNA (2013), las condiciones de calidad requeridas para la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior se ajustan a Ley 1188 de 2008, la cual fue reglamentada a través del Decreto 1295 de 2010, y son parte del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Dichas condiciones de calidad tienen dos componentes: la obtención del Registro Calificado de los programas (que es obligatoria) y la obtención de la Acreditación de Alta Calidad por parte de las Instituciones de Educación Superior (que es voluntaria). Según el CNA, las condiciones de calidad para registro calificado pueden ser entendidas como indicadores de desempeño que deben ser alcanzados para legitimar un programa académico; en tal sentido, son la base para garantizar a la sociedad que un determinado programa tiene los requisitos y condiciones que las comunidades académica, profesional y disciplinar han establecido como propios de la naturaleza de dicho programa. Por su parte, la acreditación es el reconocimiento por parte del Estado de la calidad de instituciones de educación superior y de programas académicos. El proceso de Acreditación se desarrolla a través de la evaluación de la calidad realizada por la institución misma (autoevaluación), por pares académicos externos que pueden penetrar en la naturaleza de lo que se evalúa (heteroevaluación) y por el Consejo Nacional de Acreditación (evaluación final); el proceso culmina con el reconocimiento público de la calidad por parte del Ministerio de Educación Nacional. Entre las variables evaluadas para acceder a la acreditación se encuentran: 1. La incorporación de profesores con altos niveles de cualificación y con modalidades de vinculación apropiadas, 2. La investigación científica, tecnológica, humanística y artística con alta visibilidad, 3. La formación integral de las personas, 4. La pertinencia y relevancia social de los programas, 5. El seguimiento a los egresados en términos de sus experiencias profesionales, 6. La generación de sistemas de gestión transparentes, eficaces y eficientes, 7. La internacionalización de las instituciones, 8. Los procesos formativos flexibles e interdisciplinarios sustentados en un trabajo de créditos académicos y el desarrollo de competencias, 9. Los recursos físicos y financieros adecuados y suficientes. Las universidades públicas que han logrado dicho reconocimiento son: la Universidad de Antioquia, la Universidad Industrial de Santander, la Universidad Tecnológica de Pereira, la Universidad del Valle, la Universidad de Caldas, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y la Universidad del Cauca.

estatales a las universidades públicas del país (Autores Varios, 2009). De hecho, en varias de las propuestas de reforma a la Ley 30 de 1992 que se han formulado, en las últimas décadas se ha planteado la necesidad de diversificar la autonomía universitaria de acuerdo con niveles de excelencia ajustados a los estándares y normativas definidas desde el Gobierno nacional (Villamil, 2005).

De otra parte, el incremento de las exigencias realizadas por los órganos gubernamentales en materia de cobertura y calidad en un contexto de déficit democrático interno y externo, ha provocado que el vínculo que se establece entre la universidad y el conjunto de la sociedad esté mediado no por una relación orgánica y ajustada a las necesidades de transformación social, en la cual, la universidad pueda responder de manera autónoma a las múltiples demandas sociales, sino por la instauración de modelos de “accountability” que basan su evaluación en el desempeño mostrado de las universidades para alcanzar los parámetros definidos para la universidad funcional, y que terminan reduciendo el contenido de la democracia interna y externa de las universidades a simples procesos de rendición de cuentas. Así, las relaciones establecidas entre las autoridades universitarias y la comunidad universitaria y entre las universidades y la sociedad en general, se han ajustado a criterios despolitizados de eficiencia y eficacia consistentes con los criterios de gestión administrativa que emergen en el contexto de la privatización y la mercantilización del derecho a la educación superior.

Sin embargo, los mecanismos de control instaurados desde el Estado y las lógicas de rendición de cuentas que median los vínculos entre las autoridades universitarias, la comunidad universitaria y la sociedad no han impedido que intereses privados de diversa índole eliminen toda posibilidad de autonomía y que, incluso, sustituyan al Gobierno como agente limitante de la democracia y autodeterminación de las universidades. Es así como la autonomía de las universidades se ha visto asediada no únicamente por las disposiciones gubernamentales sino por las acciones de actores no estatales que intentan someterlas e instrumentalizarlas y que profundizan su crisis institucional.

Esta situación puede comprobarse si se advierte la realidad que sobre el sistema de educación superior en Colombia han presentado diversos informes periodísticos recientes. De un lado, por ejemplo, se ha denunciado la enorme corrupción que golpea a varias de las universidades públicas en las regiones del país, la profunda conflictividad

que se presenta entre los directivos de las universidades y las comunidades universitarias, y la cooptación de los consejos superiores por parte de políticos regionales y contratistas que buscan ser favorecidos con los gastos en que incurren las universidades<sup>66</sup>. Asimismo, se aprecian graves vulneraciones al derecho a la educación de quienes logran ingresar al sistema debido a la baja calidad de las instituciones y los

---

<sup>66</sup> De acuerdo con un informe de la Revista Semana, en el mes de diciembre de 2014 se habían abierto investigaciones por corrupción y cooptación de los Consejos Superiores Universitarios en las Universidades de Sucre, Cartagena, del Pacífico, del Quindío, de Cundinamarca, en la Universidad Popular del Cesar, en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia y en la Universidad de la Amazonía. Según este mismo informe: “Para tomarse el control de las universidades, los políticos, profesores o contratistas luchan por tener el manejo de los Consejos Superiores Universitarios, pues son los encargados de nombrar los rectores. En casi todas las instituciones de educación superior, los consejos están conformados por nueve delegados: uno del ministerio de Educación, uno del presidente de la República, uno de la Gobernación, uno de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y uno de los exrectores. En teoría, esa estructura debería asegurar cierta pluralidad e independencia, pero la realidad es distinta: muchos delegados terminan capturados por los gamonales y por quienes ya detentan el poder (...) Un ejemplo es la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. En medio de protestas estudiantiles, el pasado noviembre [de 2014] el Consejo cambió un artículo que permitió la reelección de Gustavo Orlando Álvarez (...) La Universidad Popular del Cesar también está en huelga desde hace un mes por ese problema. El Consejo, de cara a las elecciones de 2015, decidió cambiar las reglas de juego para favorecer a un solo candidato y acabar con las consultas abiertas que se hacían con el estudiantado. En la última década, en 20 de las 32 universidades públicas ha habido reelecciones, y hoy hay 15 rectores en su segundo, tercer, cuarto o hasta quinto periodo consecutivo. Un caso particular es la Universidad Tecnológica de Pereira, donde el rector Luis Enrique Arango duró 15 años y fue reelegido varias veces sin tener en algunos casos un contendor (...) Esa falta de transparencia ha comprometido la independencia de los rectores, quienes muchas veces cuentan con un fuerte respaldo político y terminan pagándolo con puestos, becas y cupos. Los egresados de la Universidad de Sucre eligieron esta semana a Juan Carlos Ríos como su nuevo representante en el Consejo. Según una investigación de La Silla Vacía, Ríos es ficha del político Yahír Acuña que tiene una estrategia para conquistar la universidad. Por su parte, la del Pacífico atraviesa ahora una terrible crisis de gobernabilidad. Desde 2012 la rectoría de Florencio Candelo logró aumentar el presupuesto, sanear las cuentas y aumentar los profesores de planta. Pero el dinero terminó generando enfrentamientos con la mayoría del Consejo, que lo acusa de ser ficha de un senador. Sus partidarios dicen que detrás de las denuncias está otro poderoso político. A este panorama gris se suman algunos claros casos de corrupción. La falta de controles en las universidades públicas permite abusos inimaginables. El más reciente se dio en las Unidades Tecnológicas de Santander. El 20 de noviembre, la Procuraduría suspendió al rector Óscar Orozco y a otros tres funcionarios por aparentes irregularidades en una licitación de 20.000 millones de pesos. También el Consejo de Estado falló en junio contra del nombramiento de 40 docentes de la Uniamazonia. Estos se adelantaron mediante convocatorias amañadas que dejaron al descubierto que varios de ellos ni siquiera eran profesionales y que otros eran cercanos, según los sindicatos, al entonces rector Luis Eduardo Torres”. (Revista Semana, 2014).

programas, y a las prácticas predatorias que surgen en un mercado cada vez más rentable y en el que, en última instancia, comienza a prevalecer el ánimo de lucro<sup>67</sup>.

Las acciones tomadas desde el Gobierno nacional para enfrentar esta problemática, se han concentrado en fortalecer los mecanismos de inspección y vigilancia desde el Ministerio de Educación Nacional sin analizar ni transformar las estructuras y formas de gobierno universitario y sin contemplar la democratización interna de las universidades como una alternativa para que la corrupción, la cooptación y el ánimo de lucro sean combatidos. Es así como en diciembre de 2014 sancionó la Ley 1740 orientada a “establecer las normas de la inspección y vigilancia de la educación superior en Colombia, con el fin de velar por la calidad de este servicio público, su continuidad, la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, el cumplimiento de sus objetivos, el adecuado cubrimiento del servicio y porque en las instituciones de educación superior sus rentas se conserven y se apliquen debidamente, garantizando siempre la autonomía universitaria constitucionalmente establecida” (Congreso de la República, 2014).

En general, dicha Ley le otorga facultades al Gobierno para supervisar y sancionar a las instituciones educativas de educación superior cuando incumplan la ley o pongan en riesgo la prestación del servicio educativo. Y establece que cuando los directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales de una institución de educación superior se opongan o entorpezcan las disposiciones dictadas por el Ministerio de Educación Nacional en su función de vigilancia, este podrá designar a una persona

---

<sup>67</sup> “‘Universidades’ cerradas por orden del Ministerio de Educación que reabren al poco tiempo en las mismas instalaciones y hasta con los mismos pupitres, simplemente con otro nombre. Edificios de dos o tres plantas, sin laboratorios y con salones estrechos, en los que brillan por su ausencia televisores, proyectores, computadores y otras ayudas tecnológicas básicas. Supuestas becas por el 50 por ciento o más de la matrícula usadas como gancho para atraer estudiantes de bajos recursos que pierden la inversión a mitad de camino, cuando, de un momento a otro, les quitan el auxilio. Fundaciones que supuestamente no tienen ánimo de lucro y que son utilizadas por clanes familiares para dudosas jugadas financieras. Carreras profesionales que se ofrecen en la mitad del tiempo. Programas académicos con centenares de estudiantes y sin licencia, y 1.822 programas con papeles, pero inactivos porque la licencia es en muchos casos solo un comodín para cuando sea rentable abrirlos. Situaciones como esas son las que se están viendo en el multimillonario mercado de la educación superior en el país, que cada año mueve en matrículas al menos 7,5 billones de pesos y del que depende la formación académica y el futuro de al menos 2'100.000 jóvenes y sus familias” (Diario El Tiempo, 2014).

natural o jurídica que los reemplace por el término máximo de un año. Por último, prevé la creación de una “Superintendencia de Educación Superior” cuyo objetivo planteado consiste en garantizar el derecho a la educación, los fines constitucionales y legales de la educación, la autonomía universitaria, los derechos de los diferentes grupos de la comunidad académica y la calidad, eficiencia y continuidad en la prestación del servicio<sup>68</sup>.

Nuevamente se hace patente el espectro en el que se mueve la autonomía sitiada y los límites a la producción de lo común: cuando no es limitada o negada por la injerencia gubernamental, la autonomía es suspendida por fuerzas y sectores privados que buscan un provecho particular. Y cuando esto ocurre, el péndulo vuelve al terreno gubernamental fortaleciendo los dispositivos de inspección y vigilancia por parte del Estado. En ambos casos, la democratización y mayor participación de la comunidad universitaria en los asuntos propios de las universidades es negada o ignorada. Se

---

<sup>68</sup> Recientemente, el G10 (grupo de las diez universidades públicas y privadas más importantes del país: universidades de los Andes, Antioquia, Bolivariana, EAFIT, Externado de Colombia, Industrial de Santander, Javeriana, Nacional, Uninorte y Valle) manifestó sus desacuerdos y preocupaciones por los alcances y sentido de la creación de la Superintendencia de Educación Superior, y en una carta abierta al Ministerio de Educación Nacional MEN subraya que, además de que de dicha institución duplicaría las funciones del MEN, aumentaría la burocracia y resultaría redundante con otras disposiciones legales existentes, además de dejar muchas dudas sobre los efectos que podría tener sobre la autonomía universitaria. Al respecto, dicen los rectores del G-10: “observamos algunos puntos de la ley 1740 que entran en fricción con la autonomía universitaria garantizada por nuestra Constitución (art. 68). Así, por ejemplo, el numeral 5° del artículo 2° genera la duda del alcance que pueda tener la “prevención” al exigir la “construcción de planes de seguimiento con indicadores de gestión de las Instituciones de Educación Superior en temas de calidad...”; el numeral 6) del mismo artículo no precisa cuál será la obligación de las IES acreditadas para colaborar con aquellas que no lo están; el párrafo 2° del artículo en comento obliga a las IES a entregar al estudiante “el plan de estudios del programa respectivo y las condiciones en que éste se desarrollará”, con lo cual se coloca una camisa de fuerza a los planes de estudios; el numeral 6° del artículo 3° impone “la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra”, con lo cual se pueden vulnerar principios fundacionales de algunas IES; el numeral 3° del artículo 5° permite al ministerio expedir reglamentos “sobre la manera en que las instituciones de educación superior deben cumplir las disposiciones normativas que regulan el servicio público educativo, así como fijar criterios técnicos para su debida aplicación”, quedando la inquietud de si el poder reglamentario puede ser tan amplio y extenso partiendo de que lo relacionado con la autonomía universitaria es del resorte de la ley y no del ejecutivo; el párrafo del artículo 7° autoriza a la Contaduría General de la Nación para expedir “el Plan Único de Cuentas de las instituciones de educación superior”, con lo cual se corre el riesgo de obligar a las IES a tener una única forma de manejar sus cuentas; el numeral 3° del artículo 10 permite al MEN, dentro de las medidas preventivas, “enviar delegados a los órganos de dirección de las instituciones de educación cuando lo considere necesario”, con lo cual no queda claro si es sólo para el caso de la Vigilancia Especial o si ello puede ocurrir en cualquier momento y por motivos no especificados en la ley, etc.” (G-10, carta abierta a la Ministra de Educación Nacional Gina Parody).

presentan, entonces, soluciones burocráticas a problemas de déficit democráticos. El acceso instituyente es, por lo tanto, completamente negado. Si a ello se suma el desinterés del Gobierno nacional por resolver los problemas financieros de las universidades y por aumentar el presupuesto destinado a la educación superior en consonancia con las exigencias cada vez mayores que se le realizan, resulta claro el vínculo entre el carácter heterónimo del sistema y la crisis institucional que enfrenta.

A este panorama hay que agregar, por último, otro nivel de demandas de autonomía tal vez más complejo y difícil de asegurar: los reclamos provenientes de las comunidades indígenas del país relacionados con la defensa y consolidación de sus sistemas educativos propios. Entre ellos aparece el Proyecto de Universidad Autónoma Indígena Intercultural del Consejo Regional Indígena del Cauca, el cual, ha sido concebido como un proceso destinado a garantizar la educación superior de las comunidades indígenas de dicha región del país en un contexto de luchas por el plan de vida de los pueblos indígenas en el marco del buen vivir, el reconocimiento y preservación de sus saberes y lenguas, y la defensa de las cosmovisiones de los pueblos indígenas (Bolaños y Tattay, 2013; Archila, 2011).

Al respecto, es importante indicar que el Gobierno nacional expidió el Decreto 1953 de 2014, “Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”. Dicho decreto (que como lo indica su nombre es transitorio) ha definido el concepto y alcance de la educación indígena propia y, en su capítulo sexto, consagra la potestad de los pueblos indígenas para crear sus universidades en el marco del Sistema Educativo Indígena Propio<sup>69</sup>. Asimismo, en dicho capítulo se determinan la

---

<sup>69</sup> El Decreto 1953 de 2014 define la Educación Indígena Propia como el “Proceso de formación integral colectiva, cuya finalidad es el rescate y fortalecimiento de la identidad cultural, territorialidad y la autonomía de los pueblos indígenas, representado entre otros en los valores, lenguas nativas, saberes, conocimientos y prácticas propias y en su relación con los saberes y conocimientos interculturales y universales”. E indica también los objetivos de dicha educación: “1. Impulsar y consolidar los procesos de educación propia de acuerdo con las particularidades de cada pueblo. 2. Construir y fortalecer espacios de saber desde las cosmovisiones de los pueblos indígenas. 3. Fortalecer la construcción de un Estado pluriétnico y multicultural. 4. Preservar y fortalecer las identidades étnicas y culturales de los pueblos indígenas. 5. Preservar, revitalizar y recuperar las lenguas nativas y demás formas propias de comunicación de los respectivos

naturaleza de las instituciones de educación superior indígenas, los requisitos para su creación, la manera como serán organizadas y gobernadas, los mecanismos previstos para asegurar la calidad de los programas académicos impartidos y los dispositivos de inspección y vigilancia que serán aplicados.

Sin embargo, aunque el Decreto debe ser todavía reglamentado, se aprecian varios límites al ejercicio real de la autonomía por parte de las comunidades indígenas en general y de las universidades propias en particular. Por ejemplo, de acuerdo con lo establecido en el articulado, es claro que corresponderá al Ministerio de Educación Nacional la aprobación de los estudios de factibilidad para la creación de las universidades en el cual, también, debe demostrarse que la institución de educación superior indígena propia cuenta con las fuentes de financiamiento suficientes para su funcionamiento. Además, se instituye que el funcionamiento y la oferta académica de las instituciones de educación superior indígenas deben cumplir con los parámetros del sistema de aseguramiento de la calidad establecido en la Ley 1188 de 2008 (por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior) y las normas que la complementen o sustituyan. Y, por último, se establece que el Presidente de la República podrá delegar en el Ministro de Educación Nacional las funciones de inspección y vigilancia en lo que compete a las Instituciones de Educación Superior Indígena Propias.

Como se observa, las universidades indígenas enfrentarán las mismas restricciones que enfrentan el conjunto de universidades públicas del país en términos de su sometimiento a las disposiciones gubernamentales y las restricciones que ello implica para su autonomía. Más aún, no resulta claro si la normatividad expedida para regular el funcionamiento de las universidades estatales tradicionales sea pertinente para el

---

pueblos indígenas. 6. Desarrollar procesos de investigación que contribuyan a la producción, revitalización, valoración de los saberes, prácticas y conocimientos propios y a su interacción con otros saberes y conocimientos. 7. Generar condiciones pertinentes y adecuadas para el establecimiento del diálogo de saberes, prácticas y conocimientos, y para el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural. 8. Fortalecer el multilingüismo como estrategia para construir conocimiento. 9. Aportar al fortalecimiento de la autonomía y de las estructuras de gobierno propio de los pueblos indígenas. 10. Fortalecer la consolidación e implementación de los planes de vida o sus equivalentes, que defina cada pueblo de acuerdo con la Ley de Origen, Derecho Mayor o Derecho Propio”. Al respecto ver: Presidencia de la República (2014).

tratamiento de universidades indígenas. Es decir, no es evidente la existencia de un enfoque diferencial para la regulación de los sistemas educativos propios, ni tampoco se define la manera cómo, desde la diferencia, la universidad propia se integrará al sistema de educación superior del país<sup>70</sup>.

A ello hay que agregar que el avance hacia la creación de estas universidades está supeditado a que los territorios indígenas sean reconocidos en el marco de las normas e instituciones que brindan soporte al modelo de descentralización en Colombia. Normas e instituciones que han sido recurrentemente criticadas por su inercia centralista y por negar reiteradamente el principio de autonomía territorial (Restrepo, 2007; Rodríguez, 2007).

En resumen, el respeto por la autonomía del sistema de educación superior en general y de las universidades públicas en particular, sigue siendo una tarea pendiente en Colombia. La conjugación de fuertes restricciones financieras, déficits democráticos internos y externos, y la abierta posibilidad de que las instituciones de educación superior sean cooptadas o instrumentalizadas por grupos sociales privados, hacen que el sistema caiga en una profunda crisis institucional. Desde el gobierno, se ha intentado sortear dicha crisis a través del fortalecimiento de dispositivos burocráticos de inspección y vigilancia que, paradójicamente, terminan negando aún más el principio de autonomía y profundizando la crisis institucional mencionada. A ello hay que agregar la ausencia de enfoques diferenciales para la gestión de las universidades propias y la falta de claridad sobre los mecanismos de integración de estas universidades al sistema de educación superior.

---

<sup>70</sup> En América Latina ha sido recurrente la pregunta por cómo articular los sistemas educativos propios, particularmente indígenas, a los sistemas de educación superior. Y en varios casos (como en Bolivia, Ecuador y México) se ha insistido en que si no se establece una estrategia clara de integración, la creación de universidades propias podrá ser negativa incluso para las comunidades indígenas mismas: "(...) la apertura irrestricta a la diversificación institucional con los nuevos tipos de universidades, que en general surgen como respuesta a la simple demanda de grupos organizados, como algunas universidades indígenas y otras, constituye un enorme riesgo de dispersión y debilitamiento, que no favorece ni al desarrollo del pensamiento indígena ni al fortalecimiento de los movimientos sociales, ni a la ampliación de cobertura, ni a la educación superior en general, porque estas demandas responden al interés de personas o grupos parcializados y más bien generan nuevos particularismos y formas de automarginación" (Weise, 2010: 252).

La educación superior en Colombia se caracteriza, por lo tanto, por una profunda crisis explicada por la instauración de un modelo excluyente, segmentado y jerárquico que produce y reproduce múltiples desigualdades sociales, por la opción meramente profesionalizante y de formación para el trabajo que asume la educación superior y por la negación sistemática de los principios de autonomía y democracia al interior del sistema. El acceso instituyente capaz de superar las brechas y privilegios existentes en el campo de la educación superior en Colombia permanece como un propósito lejano.

¿Cómo responden las perspectivas de reforma a la educación superior en Colombia a esta crisis? La sección tercera del capítulo responderá a esta cuestión. Y mostrará que las actuales apuestas de reforma y política pública del gobierno terminan por reforzar la crisis del sistema por cuanto apuntalan la construcción de un sistema heterónimo, soportado por una estructura segmentada y jerárquica, y fundamentalmente orientado a procesos de masificación, profesionalización y educación para el trabajo que no significan un mayor compromiso presupuestal por parte del Estado. Como se observará, este proceso conlleva a una dilución de las fronteras entre el Estado y el mercado, pues se podrá apreciar la existencia simultánea de métodos de “privatización del Estado” y de mecanismos de “estatización del sector privado”. Por lo tanto, se pondrá en evidencia que la mercantilización y la estatización del sistema aparecen como las coordenadas básicas (y no necesariamente antagónicas) de la reforma que se impulsa en el campo de la educación superior en Colombia. Los procesos de desmercantilización y desestatización definidos como fundamentales por la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad para garantizar la transformación social desde la política social, son totalmente obstaculizados.

### **5.3 Perspectivas de reforma en la educación superior en Colombia: la consolidación de un sistema heterónimo, masificado y jerárquico**

Se ha dicho que una alternativa para avanzar en aumentos de cobertura y, simultáneamente, asegurar un volumen adecuado de recursos para la inversión en ciencia, tecnología e innovación en un contexto de restricción presupuestaria selectiva, consiste en impulsar los segmentos educativos de más bajo costo y asegurar la

rentabilidad de las inversiones del sector privado a través de la definición precisa de derechos de propiedad sobre el conocimiento y de la incorporación del lucro económico en la prestación del servicio educativo. El Gobierno nacional ha tomado como propias estas características del capitalismo cognitivo, y las ha planteado como coordenadas básicas de las reformas trazadas para el sistema de educación superior en Colombia.

Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, el Gobierno nacional insistió en la necesidad de organizar y consolidar el Sistema Administrativo Nacional de Propiedad Intelectual, desarrollar las competencias laborales de la mano de obra a través del impulso a las carreras técnicas y tecnológicas y establecer un vínculo directo entre Sistema de Formación de Capital Humano y las necesidades del sector productivo (Departamento Nacional de Planeación, 2011)<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> “Recientemente se organizó [en Colombia] el Sistema Administrativo Nacional de Propiedad Intelectual (SPI) con el fin de coordinar las actividades estatales y de los particulares para lograr un nivel adecuado de protección, uso y promoción de los derechos de propiedad intelectual. Así, se espera incrementar el impacto del SPI en la competitividad y productividad del país, con equilibrio entre los derechos de los titulares, el interés público, los intereses de los usuarios del conocimiento, los bienes protegidos y la riqueza cultural nacional. Además, se creó la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI), como el órgano de coordinación y orientación superior del Sistema (Decreto 1162 de 2010) (...) El SPI tiene la función de proveer incentivos para la generación y uso del conocimiento a través de la protección de la innovación y del trabajo creativo (...) La propiedad intelectual se constituye en un apoyo transversal a las locomotoras de nuevos sectores basados en la innovación, agricultura y desarrollo rural, infraestructura de transporte, desarrollo minero y expansión energética, y vivienda y ciudades amables, en virtud de la generación y aplicación del conocimiento (...) El objetivo de la política de propiedad intelectual es impulsar el bienestar de la población a través del desarrollo económico, a partir de la promoción y fortalecimiento de los incentivos para la innovación y la creatividad derivados de la protección de la propiedad intelectual. Para este fin se han establecido tres lineamientos estratégicos asociados a la generación de conocimiento y su uso en el aparato productivo: (1) protección, uso y aprovechamiento, (2) educación y fomento de una cultura de la propiedad intelectual y (3) observancia. Estos lineamientos guardan relación con las secciones [del Plan Nacional de Desarrollo] de Conocimiento e innovación, Emprendimiento empresarial y Mejoramiento de la calidad de la educación y desarrollo de competencias” (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 89ss). El Plan Nacional de Desarrollo también indicaba que: “En general, se puede establecer que los principales elementos por atender durante los próximos cuatro años son: (1) bajo nivel de desarrollo de competencias de la población colombiana, lo que impide acompañar de manera dinámica la apuestas productivas y de desarrollo del país; (2) bajo nivel de penetración, apropiación y gestión del modelo de competencias en todo el Sistema de Formación en Capital Humano, con el que se podría estandarizar y establecer los mínimos requeridos para su desarrollo en cada uno de los niveles y tipos de formación; (3) la no existencia de mecanismos que faciliten el reconocimiento y certificación de las competencias, habilidades y conocimientos del capital humano que permitan al sector productivo dar las señales sobre qué necesita para sus requerimientos ocupacionales y se promueva la movilidad dentro del sistema; (4) baja capacidad del sistema de formación, para proporcionar las herramientas que le permitan a los niños, jóvenes y adultos el desarrollo de las competencias básicas, ciudadanas y laborales; (5)

Asimismo, en el año 2011, el Ministerio de Educación Nacional sometió a discusión del Congreso de la República el Proyecto de Ley 112 orientado a reorganizar el Sistema Nacional de Educación Superior y fijar nuevas regulaciones para la prestación del servicio público educativo. En palabras del Ministerio de Educación Nacional, la nueva ley (que sustituiría eventualmente a la Ley 30 de 1992) se proponía garantizar los mecanismos para aumentar la cobertura, mejorar la calidad de la educación superior, disminuir las brechas regionales en la prestación del servicio e incrementar la eficiencia en la gestión y uso de los recursos por parte del sistema en general y de las instituciones de educación superior en particular. En este marco, la propuesta realizaba un especial énfasis en la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento de la educación superior y en la idea de estimular la participación del sector privado como proveedor de recursos económicos para fomentar la educación superior en Colombia. Así, además de fijar un gasto público en educación superior procíclico (es decir, determinado por el buen desempeño de la economía), abrir posibilidades de endeudamiento por parte de las instituciones de educación superior para el cumplimiento de sus labores misionales e impulsar el crédito educativo y el subsidio a la demanda focalizado como mecanismo de acceso a la educación superior, el proyecto de ley autorizaba el ánimo de lucro en la gestión de las instituciones de educación superior (Ministerio de Educación Nacional, 2011).

Adicionalmente, dicho proyecto de ley establecía nuevos procedimientos que incrementaban la injerencia del Gobierno nacional en el nombramiento de los consejos superiores de las universidades, e instituía el “Sistema de Calidad de la Educación Superior” con arreglo a nuevas labores de inspección y vigilancia por parte del Gobierno nacional (Vega, 2015).

---

reducida articulación del sector productivo y el de formación, como mecanismo a través del cual podría aumentar la pertinencia de la formación; y (6) baja capacidad del Estado para diseñar, implementar y hacer seguimiento a políticas que permitan fomentar la formación de competencias en la población colombiana, establecer los requerimientos de recurso humano en el corto, mediano y largo plazo, y generar los incentivos pertinentes para lograr que el sector privado participe activamente en la determinación de las necesidades de formación y la oferta de la misma (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 114).

A juicio del Movimiento Estudiantil Colombiano y de múltiples sectores de la sociedad, las propuestas de financiamiento contempladas en el mencionado proyecto de ley disminuían aún más el compromiso del Estado con la provisión de recursos suficientes para la garantía del derecho a la educación, y avanzaban radicalmente hacia la privatización y pérdida total de autonomía por parte de las universidades en Colombia. La enérgica reacción del Movimiento Estudiantil expresada en movilizaciones de enorme envergadura, las fuertes críticas que recibió el proyecto desde diversos sectores sociales y políticos del país en cuanto a su falta de discusión y concertación, así como la división que generó su estudio entre las distintas bancadas partidistas del parlamento, obligaron al Gobierno nacional a desistir de su propuesta de reforma y a solicitarle al Congreso de la República la suspensión de su estudio (Archila, 2012).

Tres años después de su fracasado intento de reforma, el Gobierno nacional a través del Consejo Nacional de Educación Superior CESU presentó a la sociedad colombiana el documento de política pública titulado “Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz”. En él, se definen las líneas generales de la reforma al sistema de educación superior en Colombia que será efectuada entre los años 2014 y 2034, y se establecen los objetivos e instrumentos de política que, de acuerdo con el documento, convertirán a la educación superior en uno de los principales ejes de la competitividad y la movilidad social en el país (Consejo Nacional de Educación Superior, 2014)<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Aunque fueron varias las consultas que se hicieron para formular la nueva propuesta de reforma gubernamental, fue el Consejo Nacional de Educación Superior CESU quien definió en contenido del documento de política pública: “ (...) muchas personas participaron en el proceso de discusión colectiva [del “Acuerdo por lo superior”], pero fue el Consejo Nacional de Educación Superior quien tomó la decisión sobre el texto final. Los miembros de este que tienen voto, 4 representantes del gobierno, acompañados por tres invitados permanentes, 4 rectores de instituciones públicas de educación superior, 3 de las privadas, aunque la jurídicamente solo debían ser 2, 1 de las pertenecientes a la economía solidaria, 2 del sector productivo, y sendos voceros de las comunidades académicas, los estudiantes y los profesores. Como sucede en el conjunto de las instituciones de educación superior, los representantes directos de las comunidades universitarias constituyen una pequeña minoría, pues los rectores de las universidades e institutos técnicos y tecnológicos son nombrados, en la gran mayoría de los casos, en virtud de las afinidades que tienen con los gobiernos regionales o con el nacional” (Mora y Múnera, 2015: 127).

En primera instancia, es importante señalar que las metas que se ha propuesto el “Acuerdo por lo Superior” en el largo plazo, son consistentes con las metas de corto plazo que estableció el Gobierno nacional en su Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Como lo muestra el Cuadro 5-18, dichas metas se relacionan con los aumentos en la tasa de cobertura bruta, el incremento de los nuevos cupos creados en el cuatrienio, la disminución en las tasas de deserción, el aumento en la participación de la formación técnica y tecnológica en el total de la matrícula y el incremento en el número de estudiantes financiados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo en el Exterior ICETEX. Más allá de las metas alcanzadas o de la discrepancia en los datos utilizados, es clara la continuidad que se presenta entre el primer Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) y el “Acuerdo por lo superior” en cuanto a sus objetivos y medios definidos para alcanzarlos.

**Cuadro 5-18** Metas en Educación Superior Propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"

Indicador	Línea base 2009	Meta año 2014	Nivel de Cumplimiento
Tasa de cobertura bruta	35.3%	50%	Tasa bruta de cobertura en 2013: 45.5% (dato con corte a mayo de 2014). Porcentaje de cumplimiento de la meta en 2013: 91%.
Nuevos cupos creados en educación superior	389.299 (entre 2007 y 2010)	320.000 (entre 2011 y 2014)	Nuevos cupos creados entre 2011 y 2013: 220.941. Porcentaje de cumplimiento de la meta en 2013: 69%.
Tasa de deserción por cohorte	45.3%	40%	Existe contradicción en los datos, pues según los datos de deserción por cohorte presentados por el Ministerio de Educación Nacional ésta ascendía a 49% en 2012.
Participación de la técnica y tecnológica en educación superior	32.3%	40%	Participación de la Educación Técnica y Tecnológica: 34.7% (dato con corte a mayo de 2014). Porcentaje de cumplimiento de la meta en 2013: 86.7%.
Porcentaje de estudiantes financiados con créditos ICETEX	18.6%	23%	Existe contradicción en los datos, pues el Consejo Nacional de Educación Superior (2014) toma como línea base 2014 13% de estudiantes financiados con créditos ICETEX, lo cual discrepa del dato presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Fuente: Mora (2015a).

De otra parte, de acuerdo con Mora y Múnera (2015), uno de los elementos más llamativos de la nueva propuesta gubernamental es el papel secundario que se le otorga a la necesidad de una eventual reforma a la Ley 30 de 1992. En efecto, al contrario de lo ocurrido con la iniciativa gubernamental de 2011, el “Acuerdo por lo superior” se plantea la necesidad de fijar los principios, objetivos e instrumentos de una reforma que va más allá de la derogación de la Ley 30 y que se propone, más bien, ajustar la educación superior a los requerimientos del patrón de desarrollo económico, a las demandas de cobertura de los grupos tradicionalmente excluidos y a las exigencias de mayor transparencia y rendición de cuentas del sistema frente a la sociedad. Sin embargo, queda claro que la reforma que se efectuará no implica un cambio radical en la estructura, funciones y criterios de autonomía que han sido estudiadas en el presente capítulo. Al contrario: para quienes diseñaron el documento, es posible impulsar cambios de política pública que profundicen tales tendencias en el marco de las estructuras legales y normativas vigentes, evitando así el riesgo político que implicaría una propuesta de reforma a Ley 30 de 1992 y aprovechando la multiplicidad de mecanismos legales y administrativos sobre los cuales el Gobierno nacional tiene mayores posibilidades de control directo: documentos Conpes, decretos, planes de desarrollo, programas y proyectos gubernamentales a nivel nacional y subnacional y cambios eventuales en la ley.

“Una de las conclusiones del diagnóstico obtenido como fruto del Diálogo es que Colombia cuenta con un sistema de educación superior que, aunque consolidado estructural, normativa y organizativamente, se halla desarticulado y demanda importantes ajustes (...) Esta propuesta va más allá de una reforma a la Ley 30, y aunque espera incidir en eventuales cambios a la misma, supera su panorama legislativo y se afianza en los principios rectores de la educación superior. Al ser concertada con los protagonistas del sistema, se espera que los gobiernos acojan las aspiraciones del país de dirigir su educación superior por el camino aquí definido, y que se incorporen estos principios en los planes que aseguren la concreción del plan de acción derivado de los lineamientos presentados: proyectos de ley, documentos CONPES, planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales, procesos de integración regional, generación de diversos mecanismos de apoyo a la educación superior, así como planes de desarrollo de las instituciones de educación superior (IES) y su financiación, reformas estatutarias, entre otros aspectos a considerar” (Consejo Nacional de Educación Superior, 2014: 24-25).

En este sentido, los alcances del “Acuerdo por lo superior” resultan ser mucho más ambiciosos que los de la propuesta gubernamental de reforma a la Ley 30 presentada en 2011, pues tal y como lo atestiguan los objetivos y alcances propuestos en las diez líneas

de trabajo establecidas para reestructurar el sistema de educación superior, la nueva iniciativa gubernamental desborda los objetivos concretos de privatización y lucro económico que caracterizaron el intento de reforma de 2011<sup>73</sup>. Y responden al interés de ajustar la educación superior a las exigencias formuladas desde el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE. Es decir, prevalece la idea de hacer funcional el sistema de educación superior a las necesidades de legitimación del gobierno (a través de la masificación bajo criterio de igualdad de oportunidades) y de acumulación del sector productivo (en términos de mejora de competitividad del país y formación para el trabajo). Aspectos ambos que ya habían sido señalados desde el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> En el “Acuerdo por lo superior” el Consejo Nacional de Educación Superior define diez grandes campos de reforma: “1. Contar con una educación superior incluyente y flexible para atender los requerimientos educativos de quienes acceden al sistema de educación superior; 2. La calidad de las instituciones de educación superior y de los programas académicos, su mejoramiento continuo y una educación pertinente y de alto nivel para todos; 3. La articulación con el sistema de ciencia, tecnología e innovación, el cual estará en capacidad de generar conocimientos que contribuyan a resolver las necesidades del país y sus regiones y a elevar sus niveles de competitividad; 4. Un sistema en el que todas las regiones cuenten con instituciones de educación superior con proyecciones al entorno a través de la investigación y la extensión; y tengan también programas de formación de calidad con condiciones de acceso pertinentes y adecuadas; 5. Un sistema de educación nacional con niveles de formación integrados armónicamente desde la educación preescolar hasta la superior, que responda a las prioridades y necesidades de formación del país y a los derechos e intereses de los estudiantes; 6. La consolidación de la comunidad universitaria como estamento que contribuye a la cohesión social del país, a la de las instituciones de educación superior y, en particular, al bienestar y desarrollo de sus miembros; 7. El país contará con modalidades de oferta educativa soportadas en las TIC, que posibilitarán que en cualquier lugar del país las instituciones de educación superior ofrezcan programas pertinentes y de calidad; 8. Un sistema de educación superior colombiano abierto y proyectado al mundo, en el que sus desarrollos académicos y los egresados tengan proyección internacional; 9. Colombia contará con un sistema de educación articulado y funcional para orientar y atender los procesos propios de la educación superior y para generar una dinámica que responda a los retos y desafíos del entorno y a las necesidades y expectativas de la población colombiana; 10. Se contará con un sistema estable financieramente” (Consejo Nacional de Educación Superior, 2014: 128-132).

<sup>74</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, las referencias a la educación superior se incluyen en los apartados tercero (“Crecimiento sostenible y competitividad”) y cuarto (“Igualdad de oportunidades para la prosperidad social”). Como ya se ha anotado, en cuanto a la primera de estas dimensiones, se indica la necesidad de organizar y consolidar el Sistema Administrativo Nacional de Propiedad Intelectual, desarrollar las competencias laborales de la mano de obra colombiana a través del impulso a las carreras técnicas y tecnológicas y establecer un vínculo directo entre Sistema de Formación de Capital Humano y las necesidades del sector productivo. En cuanto al segundo, afirmaba que: “La educación entendida como formación de capital humano permite sostener la capacidad competitiva y resulta fundamental para reducir la pobreza, las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de la población, brindándole capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y la obtención de mejores empleos. En este sentido, el Sistema de

En conclusión, el *mecanismo de adaptación* que facilita la reproducción de las relaciones de exclusión y desigualdad se afianza en los planes gubernamentales de reforma.

“La exigencia de pensar la educación superior como un derecho al cual puedan acceder los diferentes grupos poblacionales obliga a concretar el concepto de universalidad, que se refiere al acceso a la educación superior de todas las personas que tienen la motivación y la preparación suficiente, y supone utilizar diversas formas de intervención para garantizar este derecho. Dicho concepto articula varios procesos: el acceso a la educación superior de todos los interesados; la cobertura, entendida como la capacidad de acoger a quienes la buscan y la atención de quienes acceden, y el reconocimiento a su diversidad para favorecer la permanencia (...) La educación inclusiva es una de las estrategias para la inclusión social” (Consejo Nacional de Educación Superior, 2014: 94-95).

Seguidamente, desde la perspectiva de la competitividad y la eficiencia de la economía el “Acuerdo por lo superior” considera que:

“Los esfuerzos realizados por el país para mejorar el acceso, la permanencia y la graduación en la educación superior se muestran en el ranking del Foro Económico Mundial (WEF) como uno de los factores que más contribuyeron a mejorar la eficiencia del país. En términos de competitividad, en 2013 Colombia ocupó el puesto 69, entre 148 países, según el Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial; mientras que la educación superior pasó del puesto 67, en 2012, al 60, en 2013. Ante los enormes desafíos que aún tenemos en competitividad, es de suma importancia acometer una política para hacer realidad en el país la educación inclusiva, con el fin de lograr un acceso universal que ofrezca oportunidades para todos” (Consejo Nacional de Educación Superior, 2014: 95).

Los principios de legitimación y acumulación que inspiran el cambio funcional del sistema, se armonizan a través de la consolidación de una estructura segmentada y jerárquica, que facilitará la masificación de la educación superior a bajo costo o a través del impulso de mecanismos de crédito educativo y subsidio a la demanda. El criterio de justicia que brinda soporte a esta lógica de armonización es la igualdad de oportunidades, que como se ha indicado, no objeta la existencia de jerarquías sociales ni

---

Protección Social, contempla el Sistema de Formación de Capital Humano como uno de sus pilares mediante el sistema de educación formal y el sistema de nacional de formación para el trabajo (SNFT). Éste involucra la educación para el trabajo y el desarrollo humano y todos los componentes de la educación media y superior que forman competencias laborales” (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 348).

de la desigualdad en los resultados, sino que propende por asegurar mecanismos de movilidad social al interior de las estructuras jerárquicas constituidas.

Es así como el “Acuerdo por lo superior”, retoma la idea de consolidar en Colombia un “Sistema de Educación Terciaria” integrado por carreras técnicas, tecnológicas, universitarias y por procesos de formación para el trabajo y el desarrollo humano. Así, la nueva iniciativa gubernamental busca consolidar la estructura del sistema de educación superior que se ha presentado en la sección segunda del presente capítulo e impulsar, además, los segmentos de formación no universitarios. Es por ello que se espera que la formación técnica, tecnológica y para el trabajo y el desarrollo humano tengan un mayor dinamismo y lleguen a representar entre el 60% y el 65% del total de la matrícula en educación superior en el año 2034 (para ese momento se espera que la cobertura bruta alcance el 70% o el 80%, alcanzando un total de 3.087.94 o 3.900.627 estudiantes, respectivamente) (Consejo Nacional de Educación Superior, 2014)<sup>75</sup>.

La pregunta que surge es evidente: ¿Quiénes ocuparán tales segmentos del sistema de educación terciaria? Teniendo en cuenta lo expuesto en la segunda parte del presente capítulo, puede decirse que el criterio de igualdad de oportunidades puede provocar un incremento de las desigualdades debido a que en un contexto de abierta competencia, las desigualdades de clase, género, pertenencia étnica, región, discapacidad y dependencia internacional toman mayor fuerza; esto con el agravante de que la corrección de la inequidad en los resultados se suspende, pues se considera que los resultados desiguales de la competencia son justos en tanto se asume que todas las personas tienen la misma posibilidad de escapar de sus posiciones desaventajadas y

---

<sup>75</sup> Este proceso deberá ser acompañado por la consolidación de un sistema integral de aseguramiento y acreditación de la calidad en la educación superior orientado a: “(1) consolidar la acreditación voluntaria como un proceso de certificación de excelencia con referenciación a estándares internacionales; (2) integrar a la evaluación de programas la información de los sistemas de información del sector y de las pruebas SABER PRO; (3) consolidar el proceso de evaluación y certificación de los programas e instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano; (4) crear los incentivos necesarios para que las instituciones de educación superior –técnicas y tecnológicas principalmente–, se acojan no solo al proceso de registro calificado, sino al proceso de acreditación de alta calidad de sus programas y de la misma institución, incluyendo criterios de innovación e investigación dentro del proceso (...) Esta labor será liderada por el Ministerio de Educación Nacional, con la concurrencia de los gobiernos locales y todo el sector de formación” (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 358).

emprender procesos de movilidad social ascendente consistentes con su esfuerzo, talento o responsabilidad individual.

En este sentido, puede afirmarse que las lógicas de inclusión diferenciada y jerarquizada propuestas en la iniciativa gubernamental son susceptibles de reproducir desigualdades sociales previas al acceso de los estudiantes al sistema de educación terciaria. Además, pueden convertir la educación superior en un campo que profundiza dichas desigualdades, justificándolas y legitimándolas bajo criterio de igualdad de oportunidades y competencia equitativa. Así las cosas, el sistema de educación terciaria de inclusión segmentada y jerarquizada previsto en el “Acuerdo por lo Superior”:

- a. Difunde un falso discurso de igualdad que, en la práctica, termina por individualizar y responsabilizar a los estudiantes en términos de su participación en cada uno de los segmentos educativos establecidos. La responsabilidad y el mérito individual se convertirán en los factores determinantes de las desigualdades persistentes en el sistema.
- b. Reproduce las desigualdades previas que se producen a lo largo del proceso educativo y las desigualdades posteriores en los mercados del trabajo desregulados, particularmente en términos salariales y de protección social. En efecto, como ya se ha mostrado, las brechas de calidad que caracterizan a los sectores público y privado en la educación primaria y secundaria y el nivel socioeconómico de los estudiantes determinarán la mayor probabilidad de acceso de las personas a los segmentos de formación técnica, tecnológica y de formación para el trabajo y el desarrollo humano. Lo cual se reflejará, como ya se ha indicado, de manera posterior en la vida laboral de las personas, en los salarios que reciben y en la seguridad social que los cobija. Es evidente, entonces, que las posiciones aventajadas difícilmente estarán abiertas para todos.
- c. Provoca un proceso de *acaparamiento de oportunidades* y no una dinámica de “igualdad de oportunidades”. Vale la pena preguntarse quiénes serán los grupos sociales que tendrán acceso al segmento de educación universitaria pública previsto en el esquema. Seguramente, serán aquellos sectores que enfrentan la

imposibilidad de acceder al sistema de educación profesional privada por falta de ingresos o capital. En este sentido, sectores no elitistas (incapaces de acceder a la educación profesional privada) podrán “acaparar” los pocos espacios de profesionalización pública previstos en el sistema. Los desaventajados estarán condenados, entonces, a ocupar los segmentos inferiores de la jerarquía del sistema (*mecanismo de jerarquización*). Y los sectores más aventajados socialmente podrán reproducir sus privilegios gracias a la capacidad de pago de sus padres de familia, garantizando el acceso a la educación privada (*mecanismo de distanciamiento*). La exclusión y la desigualdad se hacen, entonces, persistentes.

De esta forma, la armonización de los objetivos de acumulación y legitimación provoca la edificación de un sistema de educación terciaria jerárquico y segmentado, productor y reproductor de desigualdades y defensor de los criterios de mérito y responsabilidad individual como explicativos de las diferencias en desempeños individuales y posiciones sociales ocupadas. La condición de la igualdad de posiciones se niega como horizonte de cambio en las relaciones sociales sobre las que se edifica el sistema de educación superior en Colombia.

Pero los problemas de la perspectiva de “educación inclusiva” defendida por el “Acuerdo por lo superior” no se limitan a la funcionalidad que adquiere el sistema en materia de acumulación, legitimación y reproducción de las desigualdades. Los aspectos financieros de la propuesta gubernamental también generan profundas dudas, pues reiteran el interés del Gobierno de masificar la educación superior en Colombia sin mayores compromisos presupuestarios y en un contexto en que se profundizan los subsidios a la demanda y el acceso a través del crédito educativo. Según lo planteado en el “Acuerdo por lo superior”, el elemento articulador de todo el sistema de educación superior es la sostenibilidad financiera, y será la política de profundización de créditos otorgados por el ICETEX, el mecanismo privilegiado para la consecución de las metas de cobertura a 2034<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Todo lo señalado hasta este punto resulta consistente con lo expresado por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, en cuanto a la necesidad de impulsar los

Al respecto, el “Acuerdo por lo superior” propone dos escenarios de reforma educativa: uno “intermedio” y otro “ideal” (Cuadro 5-19). Cada escenario establece una meta en cuanto al número de estudiantes que estarán matriculados en 2034 en el sistema de educación superior. El escenario intermedio prevé la creación de 908 mil cupos de pregrado y una participación de la matrícula universitaria del 40% frente al 60% de la matrícula en educación técnica y tecnológica. Por su parte, el escenario ideal considera la creación de un millón 700 mil cupos; en su momento, la matrícula universitaria representará el 35% del total y la educación técnica y tecnológica el 65%. En el caso de la educación posgradual el primer escenario contempla la creación de 58 mil cupos, mientras que el segundo considera la creación de 207 mil.

Sin embargo, llama la atención la meta establecida en términos del número de beneficiarios con créditos del ICETEX a 2034. Según el “Acuerdo por lo superior” el número de beneficiarios debe ampliarse en un millón setecientos mil, pasando de 276 mil en 2014 a dos millones en 2034. Es decir, en el escenario intermedio la totalidad de beneficiarios de crédito de pregrado y posgrado pasarán de representar el 13% del total de la matrícula, al 64% (si se incluyen entre ellos estudiantes ya matriculados a 2014) o el 178% si se contabilizan como beneficiarios únicamente los estudiantes de pregrado y posgrado que ocupan los nuevos cupos creados a partir de 2014. En el caso del escenario ideal, el porcentaje de beneficiarios pasa del 13% al 49% o al 89%,

---

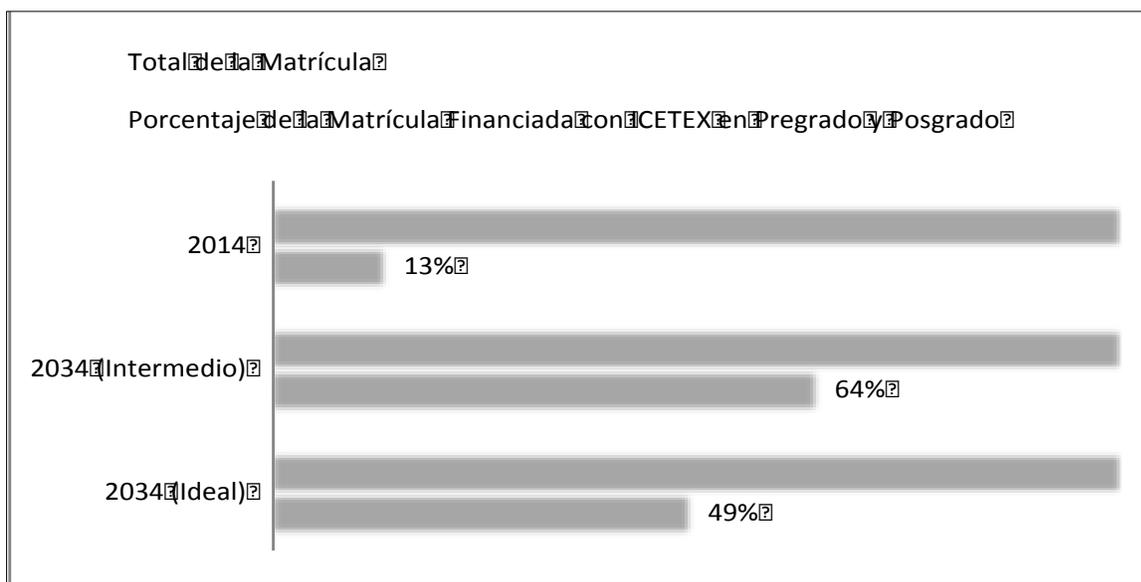
segmentos de educación técnica y tecnológica, y encontrar fuentes alternativas de financiación: “En el proceso de desarrollar competencias laborales, la formación para el trabajo y de la educación superior, son fundamentales. En este frente, es clave aumentar la cobertura de la educación superior –actualmente cercana al 35%–, promover una mayor participación en la educación técnica y tecnológica, y fortalecer la pertinencia de la educación y la enseñanza de competencias laborales específicas, tales como el conocimiento sobre el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones o los idiomas” (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 106). Y sobre el tema de financiación se indica: “En educación superior, se gestionarán nuevos recursos que permitan el logro de las metas propuestas y una mayor expansión del sector, para lo cual se requiere: (1) promover desarrollos normativos que permitan nuevas fuentes de recursos vinculando a la nación, las entidades territoriales y al sector productivo, y que reconozcan la complejidad y diversidad del sector; (2) incrementar los recursos dirigidos a otorgar nuevos créditos y subsidios a estudiantes de bajos recursos, fortaleciendo de esta manera al ICETEX y su capacidad de oferta de créditos; (3) dar continuidad a las alianzas y convenios del ICETEX y Colciencias con otras instituciones que otorgan créditos educativos, que por su idoneidad contribuyen a la política de formación de capital humano con calidad, como Colfuturo, entre otras; y (4) fomentar la participación del sector privado, cajas de compensación y cooperativas en proyectos que consoliden la oferta de educación superior (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 362).

respectivamente. En consecuencia, en el escenario ideal, el número de beneficiarios de créditos educativos alcanzará el 49% del total de la matrícula en pregrado y posgrado a 2034 y financiará el 89% de los nuevos cupos de pregrado y posgrado creados entre 2014 y 2034 (Gráficas 5-14 y 5-15).

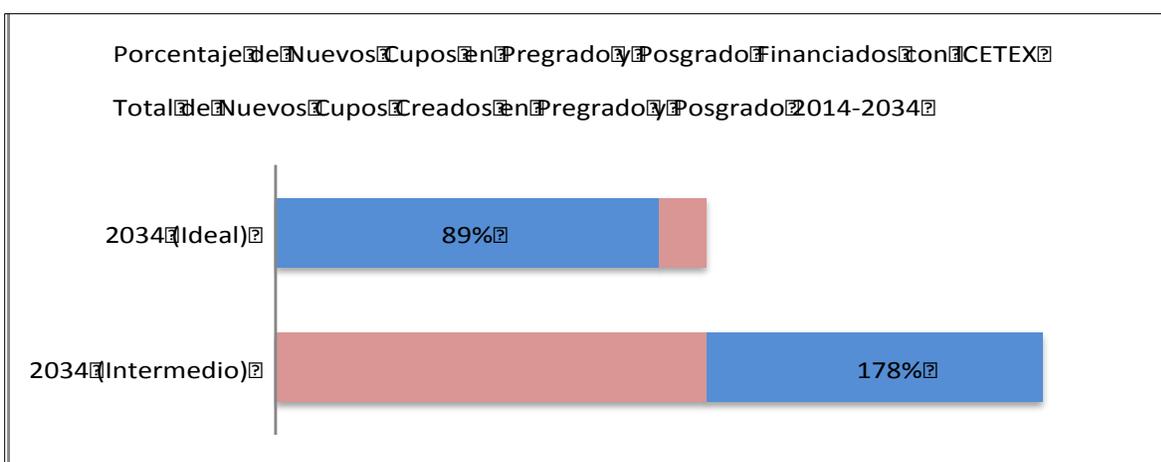
**Cuadro 5-19** Metas y escenarios contemplados en el “Acuerdo por lo superior”

Indicadores	Línea de Base (2014)	Escenarios (2034)	
		Intermedio	Ideal
Tasa de cobertura bruta educación superior	50%	70%	84%
<b>Pregrado</b>			
Matrícula de pregrado (total)	2.178.444	3.087.094	3.900.627
Matrícula universitaria	1.370.682	1.234.838	1.365.219
Matrícula técnica y tecnológica	807.762	1.852.256	2.535.408
Total de nuevos cupos creados en pregrado	(...)	908.650	1.722.183
Participación de la matrícula universitaria	63%	40%	35%
Participación de la matrícula técnica y tecnológica	37%	60%	65%
<b>Posgrado</b>			
Número de estudiantes de posgrado	119.490	177.556	326.367
Número de cupos creados en posgrado	(...)	58.066	206.877
<b>Créditos ICETEX</b>			
Total de nuevos cupos creados (pregrado y posgrado)	(...)	966.716	1.929.060
Beneficiarios de crédito de ICETEX (pregrado y posgrado)	276.102	2.000.000	2.000.000
Porcentaje de cupos financiados por ICETEX (pregrado y posgrado)	13%	64%	49%
Porcentaje de nuevos cupos creados financiados por ICETEX	(...)	178%	89%

Fuente: Mora y Múnica (2015).

**Gráfico 5-14** Participación de los Subsidios a la Demanda (Total de la Matrícula)

Fuente: Mora y Múnera (2015).

**Gráfico 5-15** Participación de los Subsidios a la Demanda (Nuevos Cupos Creados)

Fuente: Mora y Múnera (2015).

El crédito educativo se convierte, entonces, en el pilar financiero fundamental del sistema y de la nueva creación de cupos. En cualquiera de los escenarios propuestos el crédito educativo financiará más del 51% del total de matriculados en el sistema de educación terciaria. Se profundiza y dinamiza aún más la política de subsidios a la demanda y la financiación a través de crédito educativo, pues según el “Acuerdo por lo superior”:

“En 2011 el gasto público fue aproximadamente de \$4.3 billones, mientras que en 2013 fue de \$ 5.6 billones. Es decir que, entre 2011 y 2013, el crecimiento en términos reales de la inversión pública en educación superior fue de 24.35 %. En el caso de las categorías destinadas directamente a financiar la oferta (transferencias nacionales a IES, transferencias a entidades descentralizadas, ESAP, SENA, CREE y MEN), los recursos presentaron un crecimiento real del 22%, mientras que los fondos destinados a financiar la demanda, como los asociados a los programas del ICETEX, presentaron un crecimiento en términos reales del 39.1%” (Consejo Nacional de Educación Superior, 2014: 85).

En todo caso, puede plantearse otro escenario financiero factible: aquel en que el Gobierno nacional financia la totalidad de nuevos cupos a través de subsidios a la oferta ¿Cuál sería el valor de la propuesta? El Cuadro 5-20 presenta los estimativos asumiendo que los costos por estudiante según modalidad educativa presentados en el “Acuerdo por lo superior” se mantienen constantes y suponiendo una inflación anual del 2%. Igualmente, se tuvieron en cuenta las metas específicas en cuanto al número de cupos a crear y la participación de la educación universitaria, técnica y tecnológica en el total de la matrícula para el año 2034.

Como se observa, el valor de la propuesta ascendería a \$3.4 billones de pesos para el escenario intermedio y a \$6.0 billones para el escenario ideal. Para el caso del escenario intermedio la inversión en educación técnica y tecnológica asciende a \$846.763 millones (el 25% de la inversión total) y de la educación universitaria a 2.5 billones (75% de la inversión total). Por su parte, en el escenario ideal las inversiones en educación técnica y tecnológica ascienden a \$1.7 billones (29% del total) y en educación universitaria a \$4.3 billones (71% del total). Esto implica que el gasto público en educación superior debe pasar de representar el 0.82% del PIB en 2013 a representar el 1.32% del PIB para 2034 en el escenario intermedio o el 1.7% del PIB en el escenario ideal. Así las cosas, los bajos costos relacionados con la educación técnica y tecnológica permitirán un incremento de la cobertura bruta hasta el 70% o 84% sin grandes sobresaltos fiscales. Una muestra más de la política de masificación de la educación superior a bajo costo.

**Cuadro 5-20** Costos Estimados de la Propuesta de Educación Inclusiva a nivel de Pregrado

Metas	Escenario Intermedio	Escenario Ideal
Número de cupos a crear entre 2014 y 2034	908.650	1.722.183
Participación de la Educación Técnica y Tecnológica en el total de la matrícula	60%	65%
Participación de la Educación Universitaria en el total de la matrícula	40%	35%
Número de cupos a crear entre 2014 y 2034 en Educación Técnica y Tecnológica	545.190	1.119.419
Número de cupos a crear entre 2014 y 2034 en Educación Universitaria	363.460	602.764
Valor por estudiante en Educación Técnica y Tecnológica (2012)*	1.004.640	1.004.640
Valor por estudiante en Educación Universitaria (2012)*	4.609.752	4.609.752
Estimado Valor por estudiante en Educación Técnica y Tecnológica 2034	1.553.153	1.553.153
Estimado Valor por estudiante en Educación Universitaria 2034	7.126.583	7.126.583
Valor total de la matrícula en Educación Técnica y Tecnológica 2034 (Millones de pesos de 2012)	846.763	1.738.629
Valor total de la matrícula en Educación Universitaria 2034 (Millones de pesos de 2012)	2.590.228	4.295.648
Valor total de la propuesta de educación inclusiva Sistema de Educación Superior (Millones de pesos de 2012)	3.436.991	6.034.277
Valor total de la propuesta 2034 como porcentaje del PIB de 2013	<b>0.5%</b>	<b>0.88%</b>
Valor total del sistema de 2034 educación superior como porcentaje del PIB de 2013 (En 2013 el gasto público en Educación Superior asciende al 0.82% del PIB)	<b>1.32%</b>	<b>1.70%</b>

\* Se toman como referencia los valores presentados en Consejo Nacional de Educación Superior (2014), Tabla No. 55, pp. 90.

Fuente: Mora y Múnica (2015).

No obstante, a pesar de los aumentos en cobertura que se plantea y del incremento exiguo de los recursos fiscales que se prevé, la propuesta del “Acuerdo por lo superior” resulta menos generosa y eficiente que otras propuestas de financiamiento alternativas. En efecto, el Cuadro 5-21 presenta una comparación entre las propuestas presentadas

en el “Acuerdo por lo superior” (asumiendo que la totalidad de los cupos de pregrado son creados con subsidios a la oferta) y la alternativa presentada por Mora (2011) relativa a la introducción de una “renta básica” para el financiamiento de la educación superior<sup>77</sup>. Como se observa, la propuesta gubernamental no alcanza la universalidad en el goce efectivo del derecho a la educación superior y muestra costos crecientes en el tiempo. Dichos costos no se distancian de manera notoria en relación con el costo total de la propuesta de la renta básica. Adicionalmente, el valor del subsidio a la oferta (bajo hipótesis de que el Gobierno opte por esta vía y no por los subsidios de crédito a la demanda anteriormente señalados) resulta menos generoso que el planteado por la renta básica para la educación superior.

**Cuadro 5-21** Comparación de Alternativas de Financiamiento de la Educación Superior

Variables	Propuesta del CESU (2014)		Renta Básica para la Educación Superior
	Escenario Intermedio	Escenario Ideal	
<b>Tasa de Cobertura</b>	70% (Año 2034)	84% (Año 2034)	100% (Año 2029)
<b>Costo de la Propuesta (% del PIB de 2012)</b>	Ascendente hasta llegar al 1.32% en 2034.	Ascendente hasta llegar al 1.70% en 2034.	Entre 2015 y 2029: 1.82%. En adelante: 0.84%.
<b>Costo Promedio por Estudiante (Técnica, Tecnológica y Universitaria) (Valor del subsidio a la oferta)</b>	\$ 4.339.868	\$ 4.339.868	\$7.500.000 para carreras de ocho (8) semestres y \$6.000.000 para carreras de diez (10) semestres.

Fuente: Cálculos propios con base en Consejo Nacional de Educación Superior (2014) y Mora (2011).

Por último, un acercamiento a la propuesta de financiamiento del “Acuerdo por lo superior” pone de manifiesto la continuidad que se le ofrece a una idea planteada desde la década de 1980 y que ha tomado fuerza a lo largo de últimos veinticinco años: la noción según la cual, la obligación del Estado consiste en asegurar la prestación del

<sup>77</sup> Inspirado en los modelos de asignación ciudadana y renta básica de ciudadanía, Mora (2011) presenta una alternativa para el financiamiento de la educación superior en Colombia. La propuesta se plantea como un subsidio a la oferta educativa de las Instituciones de Educación Superior que bajo principios de universalidad, individualidad e incondicionalidad le ofrecerá a cada uno de los jóvenes una asignación de 30 millones de pesos en el momento de finalizar sus estudios secundarios. Según el autor, la propuesta asciende a total de 102 billones de 2011 para los próximos 56 años.

*servicio público de educación superior* independientemente de que dicho servicio sea proporcionado por una institución de educación superior estatal o privada. En la práctica, esta idea termina por plantear que las instituciones de educación superior privadas pueden hacerse receptoras de más fondos del Estado (a través de subsidios a la demanda representados en becas y créditos), en detrimento de los aportes directos a las instituciones estatales de educación superior. En concordancia con los imperativos neoliberales que se han venido consolidando en Colombia, la apuesta fundamental detrás de este modelo financiero ha consistido en asegurar que la educación superior puede ser garantizada de mejor manera mediante la introducción de mecanismos de mercado en la prestación del servicio<sup>78</sup>.

Como ya se ha indicado, este proceso implica una dilución de las fronteras entre el Estado y el mercado; de hecho, podría afirmarse que mediante la profundización de esquemas de subsidio focalizado a la demanda y extensión del crédito educativo, se asiste a una suerte de “privatización del Estado” en tanto los recursos públicos terminan por estimular el fortalecimiento y expansión de las instituciones privadas de educación superior y la configuración de un mercado para la provisión del servicio educativo.

Recientemente, en el año 2015, el programa “Ser pilo paga” ha mostrado el interés gubernamental por profundizar estas lógicas de “privatización del Estado” y, mediante el otorgamiento de 10.080 créditos con posibilidad de subsidio del 100%, ha brindado el acceso a la educación universitaria a igual número de estudiantes de estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 que han obtenido los mejores resultado en las pruebas de Estado realizadas al terminar su ciclo de educación media en el segundo semestre de 2014. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (2015b), el costo del

---

<sup>78</sup> En el caso específico de las universidades esta idea tomó fuerza en las recomendaciones realizadas por la Misión para la Modernización de la Universidad Pública conformada a mediados en los años 90. Así las cosas: “La evolución de la identidad de las universidades va desde el mantenimiento de la diferenciación entre públicas u oficiales y privadas o no oficiales, definida en el Decreto Ley de 1980, hasta su transformación en oficiales y privadas, establecida en la Ley 30 de 1992. Esta última rompe la sinonimia entre lo público y lo estatal, asignando ese primer carácter a la actividad de la educación superior en general y justificando desde allí la ampliación del destino de recursos oficiales hacia entidades privadas (...) esa transformación ha servido para cuestionar la actividad de las instituciones oficiales y para promover recortes en los aportes de la nación o los entes territoriales, insistiendo en que su responsabilidad es con un servicio público y no con una institución creada por organismos estatales” (Villamil, 2005: 247-248).

programa asciende para su primer año de implementación a \$155.000 millones y comprende el pago de la matrícula de los estudiantes en la universidad acreditada de alta calidad que ellos elijan y el otorgamiento de un subsidio de sostenimiento para apoyar gastos de permanencia en el sistema educativo (transporte, libros, manutención, etc.)<sup>79</sup>.

Sin embargo, los problemas de esta iniciativa gubernamental son múltiples. Por una parte, destina recursos públicos para el fortalecimiento de universidades privadas de élite en lugar de responder a los problemas de desfinanciamiento y déficit estructural que enfrentan las universidades públicas del país. De hecho, el 85% de los beneficiarios (8.492) se matricularon en universidades privadas y únicamente el 15% (1.588) accedió a universidades públicas. De acuerdo con cifras del Gobierno, se espera que para el año 2018 el número de beneficiarios del programa ascienda a 40.000; es decir, un número cercano a los estudiantes matriculados en la actualidad en la Universidad Nacional de Colombia (la universidad pública más importante del país con cerca de 42.000 estudiantes en pregrado).

Además, no garantiza el acceso de los “más pilos” o de quienes obtuvieron los resultados más altos en las pruebas de Estado, pues el criterio que se fijó (obtener un puntaje superior a 310 puntos en la prueba) para ser parte del programa fue determinado no atendiendo a argumentos de excelencia académica o garantía del derecho, sino ajustando el programa al monto del presupuesto destinado por el gobierno y a la meta que se había impuesto alcanzar con dicho presupuesto (10.000 estudiantes inicialmente). La restricción presupuestaria y no el compromiso con la garantía del derecho, siguen determinando las iniciativas gubernamentales en materia de educación superior. De ahí que únicamente se vean cobijados 10.080 estudiantes de los cerca de 600.000 que presentaron las pruebas de Estado en 2014:

---

<sup>79</sup> El valor del subsidio de sostenimiento de los beneficiarios del programa “Ser pilo paga” se estableció de acuerdo con la ciudad o municipio de origen del núcleo familiar del estudiante y la ciudad o municipio en la que estudiará, de la siguiente forma: 1. Un (1) salario mínimo mensual legal vigente por semestre para estudiantes que residen con su núcleo familiar en la misma ciudad donde estudiarán. 2. Uno punto cinco (1.5) salarios mínimos mensuales legales vigentes por semestre para los beneficiarios residentes en los municipios de las áreas metropolitanas de las ciudades donde van a cursar su carrera. 3. Cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes por semestre para los estudiantes que requieran desplazarse del lugar de residencia de su núcleo familiar a la ciudad donde cursarán sus estudios y que no corresponden a áreas metropolitanas (Ministerio de Educación Nacional, 2015b).

“La definición de pilo, la construyó el gobierno con base en los recursos que quería invertir en el programa. Al hacer las cuentas, con 150.000 millones de pesos para asignar al programa, alcanzaría para financiar los 10.000 mejores estudiantes, que corresponden al 7% del total. Significa esto que muchos estudiantes buenos quedan excluidos, pero no porque no sean estudiantes dedicados y juiciosos, es decir “pilos”, sino simplemente porque quedan por debajo del listón que trazó el gobierno, solo con criterio económico. La conclusión de esta primera reflexión es que Ser “Pilo” no es suficiente” (Behar, 2015: 2)<sup>80</sup>.

A ello habría que agregar que, si el requisito básico consiste en obtener un puntaje elevado en las pruebas de Estado, ciertas poblaciones (por ejemplo, indígenas) que luchan por el reconocimiento de sus saberes y por la edificación de modelos educativos propios, se verían siempre excluidas de la posibilidad de beneficiarse del programa, pues difícilmente obtendrían un puntaje elevado en dichas pruebas estandarizadas.

En todo caso, la sostenibilidad financiera del sistema en sí misma suscita dudas, pues el costo promedio anual por estudiante en el programa “Ser pilo paga” asciende a casi \$13.900.000; es decir, tres veces más de lo que invierte en promedio el Gobierno nacional en un estudiante en una universidad pública (\$4.609.752) (Ver Cuadro No. 9 de la anterior sección del capítulo). De hecho, si se tiene en cuenta que el gasto público sólo es progresivo cuando tiene una vocación universal, el efecto distributivo de esta iniciativa será totalmente negativo (Ver Gráfica 5-15) de la anterior sección del capítulo). La ineficiencia e inequidad que caracteriza al programa resulta, pues, evidente:

“Un ejercicio de proyección sobre los costos de las matrículas para los 40.000 beneficiarios del programa, durante el tiempo de ejecución de las cohortes, y sobre la base de un incremento anual del IPC para las públicas -como lo establece la Ley 30 de 1992-, arroja que el costo promedio de la matrícula en estas sería al menos la mitad del proyectado para la universidad privada, cuya tasa de incremento anual supera ampliamente los 10 puntos. Mientras que para las públicas, el costo promedio proyectado para todo el programa es de \$5.500.000, para las privadas es de \$11.500.000 (...) Con la inversión de [Ser Pilo Paga] se podrían financiar alrededor de 30.000 estudiantes adicionales en las universidades que hacen parte del Sistema Universitario Estatal -SUE-. No obstante, pocas de estas cuentan con acreditación institucional, en parte por la desfinanciación de la que han sido objeto y por

---

<sup>80</sup> De acuerdo con el diario *El Espectador* (2015), el puntaje alcanzado por el 7 % “más pilo” del país alcanzó los 318 puntos en las pruebas de Estado. Es decir, el umbral exigido para ser un potencial beneficiario del programa “Ser pilo paga” aumentó de 310 puntos en 2014 a 318 puntos en 2015: la competencia individual, entonces, se intensifica.

la ausencia histórica de una política pública para su fortalecimiento. El valor del programa para 40.000 estudiantes "pilos" para las cuatro cohortes equivale al total de las transferencias que la Nación hace a las universidades públicas en una vigencia: dinero con el que se financia la formación de más de medio millón de estudiantes. Esta cifra supone también una significativa desproporción. [Más aún] Para comprender la magnitud de los aportes al programa, es importante analizarlo en relación con el presupuesto de las Instituciones de Educación Superior oficiales de carácter regional: las universidades con más estudiantes matriculados de [Ser Pilo Paga] (Salle, Norte, Bolívariana, Andes, Javeriana), de continuar con la tendencia registrada en 2015, recibirán anualmente ingresos superiores al total de las transferencias anuales que la Nación hace a cada una de las siguientes universidades: Magdalena, Sucre, Amazonía, Surcolombiana, Francisco de Paula Santander, Guajira, Pacífico, Colegio Mayor de Cundinamarca, Tecnológica de Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Llanos, Pamplona, Quindío y Distrital. Un impacto de esta naturaleza merece una juiciosa evaluación, pues este tipo de políticas contribuyen a acentuar el centralismo, así como a "fortalecer a las fuertes y debilitar a las débiles", que usualmente son las universidades públicas ubicadas en las regiones más desfavorecidas del país. ¿Es esto equidad para el sector educativo, para las regiones y para los más pobres?" (Asmar y Gómez, 2015: 1).

Y aunque el Gobierno nacional ha presentado a la opinión pública colombiana el programa como un sistema de otorgamiento de becas de acuerdo con el mérito educativo de los estudiantes, en realidad lo que se les otorga es un crédito educativo con posibilidad de subsidio del 100% (es decir, condonable) únicamente si el estudiante logra graduarse de la carrera que ha elegido. Si el estudiante deserta, cambia de carrera o fracasa en la culminación de sus estudios, deberá asumir la deuda acumulada por concepto del financiamiento de los semestres en que fue beneficiario del programa. Así, se establece un sistema en que el fracaso castiga con mucha más fuerza a los estudiantes que accedieron al programa y que, por la estructuración del mismo, provienen de hogares en condición de pobreza o gran vulnerabilidad económica: el cambio en su vocación (que los podría llevar a un cambio de carrera) o el fracaso estudiantil (si desertan o no logran culminar sus estudios) hará que se conviertan en sujetos que además de pobres, terminan endeudados y sin estudios en educación superior<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Según la Revista Semana (2015) varios de los estudiantes favorecidos por el programa expresaron esta preocupación. Y después de realizar entrevistas a 624 de los beneficiarios llegó a la siguiente conclusión: "Una de las mayores preocupaciones es que muchos de estos jóvenes, especialmente los que vienen de provincia a las grandes ciudades, terminen desertando. El temor no es infundado. Según datos del Ministerio de Educación, el 15 por ciento de los estudiantes de primer semestre deserta y la deserción acumulada al décimo semestre ronda el 45 por ciento. De

Este punto recobra una gran importancia si se tienen en cuenta los análisis presentados en la primera parte del capítulo, relativos a quiénes ingresan, quiénes permanecen y quiénes culminan los estudios en educación superior en Colombia. En efecto, se ha subrayado que los desempeños en el sistema educativo lejos de estar asociados con factores bajo el control de las personas como la responsabilidad individual, están determinados por desigualdades sociales vinculadas a la clase social, el género, la pertenencia étnica, la condición de discapacidad, el origen regional de los individuos o el tipo de colegio al que asistieron. Por lo tanto, son en realidad los privilegios que se generan en estas relaciones sociales los que, en un contexto de competencia, se asumen como méritos individuales, endilgando a las personas la responsabilidad de su fracaso cuando en realidad éste está determinado por múltiples relaciones sociales y se constituye entonces, como un producto social. Más aún, establecer un vínculo entre el mérito individual y el éxito (acceder al programa “Ser pilo paga”) o el fracaso educativo (no acceder o desertar del sistema si se es beneficiario) significa desconocer las obligaciones que tiene el Estado en términos de garantizar un derecho a la educación igualitario, universal y con calidad para todas las personas (García y coautores, 2013).

“Ser pilo paga” ha sido acompañado también por la puesta en marcha del programa “Tú eliges”, cuyo objetivo consiste en financiar el 100% del valor de la matrícula y la totalidad del programa académico de quienes ingresan a la educación superior. Vale decir que hasta la implementación de esta iniciativa, el ICETEX financiaba hasta el 75% de la matrícula para los estudiantes provenientes de los estratos socioeconómicos 1 y 2, y el 50% para los estudiantes procedentes del estrato socioeconómico 3. Esto obligaba a los estudiantes y sus familias a buscar por su propia cuenta los recursos faltantes para pagar la totalidad de sus carreras. Además, “Tú eliges” ofrece la alternativa de no realizar abonos al pago de la deuda durante el periodo de la realización de los estudios y concede la posibilidad de obtener un crédito educativo sin el respaldo de un codeudor. Ambos aspectos están condicionados, sin embargo, al estrato socioeconómico de los estudiantes y al puntaje obtenido en las pruebas de Estado que presentan al finalizar su

---

hecho, la tasa de graduación universitaria en Colombia es del 34,3 por ciento y no cambia mucho entre instituciones públicas o privadas. Si el riesgo de renunciar es tan alto para el estudiante promedio hoy, en el caso de los becados del programa es una espada de Damocles que se ciernen sobre sus cabezas. Con el agravante de que si desertan o no se gradúan, quedan endeudados”.

educación media (Ministerio de Educación Nacional, 2015a)<sup>82</sup>. De esta manera, “Tú eliges” reproduce los problemas ya anotados para el programa “Ser pilo paga” en cuanto a la producción y reproducción de las lógicas exclusión y la desigualdad en el campo educativo.

Como se observará más adelante, los programas “Ser pilo paga” y “Tú eliges” han sido institucionalizados como ley de la República y como política pública de largo plazo a través del Artículo 61 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Por este motivo, el Gobierno nacional ha indicado que para el año 2016 serán 11.000 los beneficiarios de “Ser pilo paga” y 80.000 los favorecidos con el programa “Tú eliges”. El costo total de estas inversiones ascenderá, aproximadamente, a \$670.000 millones<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (2015a), el programa “Tú eliges” ha definido cinco líneas de crédito: 1. Pago del 0% durante la carrera: esta línea está dirigida a jóvenes estrato 1, 2 y 3, se priorizará a través del corte Sisben y el puntaje de la Prueba Saber 11 será de 310. Durante la carrera el estudiante no pagará el valor de la matrícula. Para quienes no puedan tener codeudor, con un pago adicional del 2% al valor total de la matrícula, el ICETEX mediante un fondo de garantías podrá hacer las veces. El beneficiario podrá realizar el pago del crédito un año después de finalizar sus estudios y en el doble tiempo de la duración de su programa académico. 2. Pago del 10% durante la carrera: dirigida a jóvenes estrato 1, 2 y 3, se priorizará a través del corte Sisben y el puntaje de la Prueba Saber 11 será de 300. Durante la carrera el estudiante pagará el 10% de la matrícula. Para quienes no puedan tener codeudor, con un pago adicional del 2% al valor total de la matrícula, el ICETEX mediante un fondo de garantías podrá hacer las veces. El beneficiario podrá realizar el pago del crédito un año después de finalizar sus estudios y en el doble tiempo de la duración de su programa académico. 3. Pago del 25% durante la carrera: dirigida a jóvenes estrato 1, 2 y 3, se priorizará a través del corte Sisben y el puntaje de la Prueba Saber 11 será de 280. Durante la carrera el estudiante pagará el 25% de la matrícula. Para quienes no puedan tener codeudor, con un pago adicional del 2% al valor total de la matrícula, el ICETEX mediante un fondo de garantías podrá hacer las veces. El beneficiario podrá realizar el pago del crédito un año después de finalizar sus estudios y durante el doble tiempo de la duración de su programa académico. 4. Pago del 50% durante la carrera: dirigida a todos los jóvenes colombianos. Se tendrá en cuenta el puntaje de la Prueba Saber 11 que deberá ser igual o superior a 280. Durante la carrera el estudiante pagará el 50% de la matrícula. El beneficiario realizará el pago del crédito después de graduarse en el mismo número de años que tomó el desarrollo de su carrera. 5. Pago del 100% durante la carrera: dirigida a todos los jóvenes colombianos. Se tendrá en cuenta el puntaje de la Prueba Saber 11 que deberá ser igual o superior a 280. Durante la carrera el estudiante pagará el 100% de la matrícula.

<sup>83</sup> Según el Diario El Tiempo (2015), el Gobierno nacional anunció que la inversión en el Programa “Tú eliges” ascenderá a \$500.000 mil millones. Y que a las líneas de crédito abiertas bajo este programa, podrán acceder los estudiantes que obtengan un puntaje igual o mayor a 270 en las pruebas de Estado. Los 80.000 cupos de crédito ofrecidos en “Tú eliges” representan un aumento del 35% en relación con las adjudicaciones realizadas en 2015 y financiarán 70.000 cupos en pregrado y 10.000 en posgrado.

Es importante subrayar, además, que bajo la política de extensión del crédito educativo se refuerzan también las labores de inspección y vigilancia impulsadas por el Ministerio de Educación Nacional, pues únicamente se financiarán los estudios en Instituciones de Educación Superior acreditadas como de alta calidad de acuerdo con las definiciones realizadas por las autoridades gubernamentales, y aquellas que logren el mejor posicionamiento según los parámetros definidos por el Ministerio de Educación Nacional a través del Modelo de Indicadores del Desempeño de la Educación MIDE<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (2015a), el MIDE es una herramienta que establece un ranquin clasificatorio para evaluar la calidad de 78 universidades y 109 instituciones universitarias del país teniendo en cuenta tres ejes fundamentales: 1. Estudiantes (desempeño en las pruebas Saber Pro, salario de enganche de egresados, empleabilidad y paso a posgrado); 2. Docentes (número de docentes con posgrado y doctorado, docentes en Colciencias, patentes, artículos académicos, obras artísticas relación alumno/docente) y 3. Entorno (generación de ingresos propios por parte de la universidad, tasas de deserción, internacionalización de la institución, inglés en pruebas Saber Pro). El Ministerio de Educación Nacional clasificó en cuatro categorías el total de 187 instituciones evaluadas teniendo en cuenta parámetros comunes. Dichas categorías son: 1. *Enfoque Doctoral*: en este grupo se ubican las instituciones que además de graduar más de 10 estudiantes en doctorado anualmente en los últimos tres años o tener 10 o más programas de doctorados vigentes, cuentan con egresados de pregrado en seis o más áreas de conocimiento el último año. En este grupo se encuentran siete instituciones de educación superior. 2. *Enfoque Maestría*: son aquellas que además de graduar más de 40 estudiantes de maestría anualmente en los últimos tres años o tener 40 o más programas de maestrías vigentes, cuentan con egresados de pregrado en tres o más áreas de conocimiento en el último año. En este grupo se encuentran 26 instituciones de educación superior. 3. *Énfasis Pregrado*: son las que tienen programas vigentes en dos o más áreas del conocimiento en pregrado (en caso de no contar con programas de pregrado, se tomaron los programas de posgrado), sin sobrepasar 40 egresados de maestría anualmente en los últimos tres años. Dentro de este grupo fueron evaluadas 127 instituciones. 4. *Especializadas en un área*: son aquellas que cuentan con programas vigentes de pregrado en una sola área del conocimiento en el último año. En las que no reportaron estos programas, se tuvieron presentes los de posgrado. En este grupo se encuentran 27 instituciones de educación superior. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (2015a), esta herramienta no busca sustituir los procesos de acreditación ni los sistemas nacionales de calidad que han sido creados desde el gobierno, pero sí se espera que las instituciones acreditadas como de alta calidad ocupen los primeros lugares del ranquin. Sin embargo, han surgido tres críticas fundamentales al diseño e implementación de esta herramienta de medición: en primera instancia, se ha indicado que todo ranquin expresa un modelo ideal de universidad al cual deben ajustarse todas las instituciones de educación superior, lo cual va en contravía de la autonomía universitaria. En segundo lugar, se ha resaltado la injusticia que se comete al evaluar bajo parámetros homogéneos instituciones heterogéneas (incluso al interior de cada una de las categorías definidas en el MIDE) en cuanto a la procedencia social y regional de sus estudiantes, el tipo de colegio al que han asistido, la trayectoria histórica de las instituciones, el congelamiento o no de su planta docente, o los recursos financieros de los cuales disponen. Finalmente, se ha criticado la falta de participación de las comunidades académicas en la elaboración del MIDE y el carácter no consultivo de la iniciativa con respecto a las Instituciones de Educación Superior. Al respecto, es importante indicar que el Consejo Nacional de Rectores, organismo máximo de la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, que congrega 84 instituciones de educación superior, públicas y privadas, se reunió de forma extraordinaria el día 4 de septiembre de 2015 y concluyó: “La Universidad Colombiana demanda un trabajo articulado

Por lo tanto, las lógicas de “privatización del Estado” asociadas con el impulso al crédito educativo, el fortalecimiento del subsidio focalizado a la demanda y la consolidación de un mercado de educación superior que se han advertido en los Planes Nacionales de Desarrollo, en el “Acuerdo por lo superior” y en los programas “Ser pilo paga” y “Tú eliges”, no constituyen las únicas tendencias que pueden registrarse en las iniciativas gubernamentales recientes. También es posible reconocer lógicas de “estatización del sector privado”: esto por cuanto, la “privatización del Estado” es acompañada por el fortalecimiento de los mecanismos de inspección y vigilancia por parte del Estado sobre las instituciones de educación superior. La Ley 1740 de 2014 (que, como ya se anotó, establece las normas de la inspección y vigilancia de la educación superior en Colombia) así como, la directriz allí contenida de crear una Superintendencia de Educación Superior, muestran el interés gubernamental por ejercer un mayor control en la prestación del servicio e incrementar su influencia sobre las coordenadas de la educación superior en Colombia. A ello habría que agregar la mayor dependencia financiera que se establecería entre las Instituciones de Educación Superior privadas y los recursos económicos proveídos por el Estado: la falta de dichos recursos, puede hacerlas extremadamente vulnerables en tanto muchas de ellas adelantan fuertes inversiones para acondicionarse a la llegada creciente de beneficiarios de los programas de crédito estudiantil analizados.

La consecuencia será, entonces, que las amenazas mercantilistas, de dependencia y de injerencia directa del gobierno en el sistema de educación superior, se incrementan y materializan, profundizando así el carácter heterónimo del sistema. Las fronteras entre

---

entre el Ministerio de Educación Nacional MEN y los distintos actores y agentes responsables del desarrollo productivo y de la ciencia, tecnología e innovación; también solicita mantener y divulgar información transparente con base en indicadores sólidos que aporten a la construcción de política pública para el fortalecimiento de la educación. En este sentido, modelos como el MIDE desdibujan el papel de la educación superior, induciendo un enfoque homogeneizador que no reconoce la realidad del país. La metodología de trabajo del MEN, que privilegia las llamadas socializaciones, ha llevado a que las universidades sean notificadas de hechos cumplidos, decisiones y resultados apresuradamente divulgados por los medios de comunicación y, como en el caso del MIDE, con deficiencias conceptuales y metodológicas, desconociendo la complejidad de las funciones misionales universitarias, afectando la imagen social de la educación superior. Este hecho, además, ha debilitado la credibilidad del Ministerio al asumir una función que no le corresponde, como es la de establecer rankings que propician contradicciones con los procesos de evaluación y certificación de la calidad construidos durante más de 20 años con reconocimiento de las comunidades académicas nacionales e internacionales” (ASCUN, 2015).

el Estado y el mercado se diluyen. Y únicamente el horizonte de goce y construcción de lo común se plantea como una alternativa cierta a las lógicas mercantilizadoras y de control gubernamental que se advierten en el campo de la educación superior en Colombia.

En el marco de estos antecedentes e iniciativas gubernamentales, el 9 de junio de 2015, mediante la Ley 1753, el Congreso de la República expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Según el documento base que soporta dicha Ley, la educación se asume como un escenario especial de conciliación de las metas de crecimiento económico y equidad que se propone el gobierno. Así, la educación es concebida

“como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos” (Departamento Nacional de Planeación, 2015: 1).

Bajo estos parámetros, en su Artículo 58, el Plan Nacional de Desarrollo habilita al Gobierno para la creación de un Sistema Nacional de Educación Terciaria con todos los componentes que este implica en materia de calidad educativa, jerarquización de saberes y transferencias de créditos educativos para incentivar la movilidad de los estudiantes al interior del sistema que se estructura. Se advierte, entonces, una reforma tan radical del sistema de educación superior en Colombia, que termina siendo objeto de debate su coherencia y constitucionalidad<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Así lo ha expresado la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN en su sesión extraordinaria del 4 de septiembre de 2015: “Preocupa a la comunidad académica que esta reforma se esté adelantando de manera fragmentada, en ausencia de la revisión integral del marco normativo que requiere la configuración y desarrollo de un nuevo sistema de educación, el financiamiento, fomento, inspección y vigilancia de la educación superior, junto con los demás sistemas y herramientas creados en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Sobre el Sistema Nacional de Educación Terciaria -SNET-, cabe la pregunta si el hecho de haberlo creado en un Plan Nacional de Desarrollo, lo convierte en una política de Estado. Dado que se trata de una reforma estructural y de largo plazo que compromete no solamente el cambio de la nomenclatura, niveles de formación, tipología de las instituciones y nuevos organismos de gobierno, se abren muchos interrogantes frente al fundamento constitucional de transformar el sistema educativo por vía gubernativa, sin escuchar o consultar a sus actores. Antes de seguir avanzando por parte de los equipos técnicos del Ministerio de Educación Nacional en la definición de nuevos pilares,

En este sentido, la constitución del Sistema Nacional de Educación Terciaria es acompañada por la instauración del Sistema Nacional de Calidad de la Educación Terciaria y el Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos<sup>86</sup>. De otra parte, en su Artículo 61, el Plan estipula la consolidación de distintas modalidades de alivio, subsidio y condonación de los créditos educativos para el acceso y permanencia en la educación superior de las personas provenientes de los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 y de acuerdo con su mérito académico<sup>87</sup>.

---

niveles, tipologías institucionales, instrumentos de medida, mecanismos de vigilancia, denominaciones y requisitos para los programas de licenciaturas, se propone que se asuma esta oportunidad para hacer una convocatoria nacional que involucre de manera participativa a todos los actores e interesados, como lo señala la Constitución” (ASCUN, 2015).

<sup>86</sup> El Artículo 58 del Plan Nacional de Desarrollo establece: “Sistemas nacionales de educación. Créese el Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), conformado por toda aquella educación o formación posterior a la educación media, cuyo objeto es promover el aprendizaje a un nivel elevado de complejidad y especialización. La construcción de este sistema no modifica lo dispuesto por el artículo 16º de la Ley 30 de 1992 y el artículo 213 de la Ley 115 de 1994. Créese el Sistema Nacional de Calidad de la Educación Terciaria (SISNACET), como instancia de integración y coordinación de los organismos, estrategias e instrumentos de educación terciaria, cuyo objeto es asegurar y promover la calidad de la misma. Créese el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) como un instrumento para clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las aptitudes en un esquema de niveles de acuerdo con un conjunto de criterios sobre los aprendizajes logrados por las personas. Créese el Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC) con la finalidad de afianzar los procesos de aseguramiento de la calidad, acompañar la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones, flexibilizar la oferta educativa, lograr la integración entre las diferentes tipos de educación (formal y para el trabajo y el desarrollo humano), generar integración entre los diferentes niveles (básica primaria, básica secundaria, media, educación para el trabajo y el desarrollo humano, y superior), mejorar las capacidades para enfrentar las pruebas nacionales e internacionales y afianzar las relaciones entre el sector educativo y el sector productivo” (Congreso de la República, 2015: 37).

<sup>87</sup> “Artículo 61. Focalización de Subsidios a los Créditos del Icetex. Los beneficiarios de créditos de educación superior que se encuentren en los estratos 1, 2, y 3, priorizados en el Sisbén, dentro de los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, y que terminen su programa, sólo pagarán el capital prestado durante su periodo de estudios, más la inflación causada de acuerdo con los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), correspondientes al periodo de amortización. El Gobierno Nacional propenderá por un aumento de cobertura de los créditos del Icetex entre la población no focalizada por el subsidio con el objeto de ampliar el otorgamiento de créditos. El Icetex podrá ofrecer opciones de créditos sin amortizaciones durante el periodo de estudios, sin exigencia de colaterales, que podrá incluir apoyos de sostenimiento diferenciales por el municipio o distrito de origen del beneficiario, y que cubran la totalidad de costos del programa de estudios. El Icetex garantizará acceso preferente a estos beneficios para quienes estén matriculados en programas o instituciones con acreditación de alta calidad. Asimismo, con el propósito de incentivar la permanencia y calidad, se concederá una condonación de la deuda de los créditos de Educación Superior otorgados a través del Icetex, de acuerdo con lo que reglamente el Gobierno Nacional, a las personas que cumplan los siguientes requisitos: 1. Estar en los estratos 1, 2 y 3, priorizados en el Sisbén, dentro de los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, al

De esta manera, el Gobierno nacional edifica el soporte jurídico que le permitirá profundizar las tendencias que se han señalado a lo largo del capítulo de la educación superior en Colombia. Todo ello sin recurrir a la reforma de la Ley 30 de 1992 y sin atender a las críticas que desde el punto de vista de la igualdad, la misión social de la educación superior y la autonomía propugnan por la configuración de un sistema de educación más justo, crítico y autónomo. Las iniciativas gubernamentales presentadas en esta tercera sección del capítulo son prueba, entonces, de la voluntad del gobierno por consolidar un sistema de educación superior masificado, jerárquico, funcional y heterónimo.

## 5.4 Conclusión

En el mundo contemporáneo, la obtención de un diploma de educación superior no representa necesariamente la consecución de una herramienta que impulse la movilidad social, el fin de los privilegios o que facilite la mayor democratización de las relaciones sociales. Al contrario: la culminación de los estudios de educación superior puede significar, más bien, la prueba de que las personas han sido sometidas a los procesos de producción de singularidades propias del capitalismo cognitivo y las soluciones espacio-

---

momento del otorgamiento del crédito. 2. Que los resultados de las pruebas SABER PRO estén ubicados en el decil superior en su respectiva área. 3. Haber terminado su programa educativo en el periodo señalado para el mismo. La Nación garantizará y destinará al Icetex los recursos requeridos para compensar los ingresos que deja de percibir por los conceptos anteriores. Desde 2018 los créditos y becas financiados por el Icetex estarán destinados únicamente a financiar programas que cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación acreditadas institucionalmente” (Congreso de la República, 2015: 41). En este punto se advierte una clara continuidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que en su Artículo 150 sostenía: “Subsidios de educación superior. Los beneficiarios de créditos de educación superior de bajas condiciones socioeconómicas que pertenezcan al SISBEN 1, 2 Y 3, solo pagarán el capital prestado durante la época de estudios si terminan la carrera. Los beneficiarios asumirán el pago del capital, más la inflación causada de acuerdo a los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, generados en el periodo de amortización. Asimismo, para incentivar la permanencia y calidad, se concederá una condonación de la deuda de los créditos de educación superior de acuerdo a lo que reglamente el Gobierno Nacional, otorgados a través del ICETEX, a quienes cumplan los siguientes requisitos básicos: 1. Pertenecer al Sisben 1, 2 Y 3 o su equivalencia 2. Que los resultados de las pruebas SABER PRO (anterior ECAES), estén ubicadas en el decil superior en su respectiva área. La Nación garantizará y destinará al ICETEX los recursos requeridos para compensar los ingresos que deja de percibir por los conceptos anteriores” (Congreso de la República, 2011a: 50).

temporales a la crisis capitalista (el sujeto expropiado, el sujeto de crédito, el asalariado cognitivo y el sujeto global-colonial). En el caso colombiano, dichas singularidades emergen siguiendo diferentes trayectorias de exclusión y desigualdad; es decir, surgen mediadas por relaciones estructurantes de clase, pertenencia étnica, género, ubicación regional, discapacidad, epistemicidio y dependencia internacional. Esta situación objeta el atributo igualador que tradicionalmente se le ha conferido a la educación y pone de manifiesto las lógicas de autoselección y sobreselección que caracterizan los procesos de acceso, permanencia y culminación de estudios en la educación superior en Colombia.

En este contexto, los mecanismos de explotación, emulación, acaparamiento de oportunidades, distanciamiento, jerarquización y adaptación operan haciendo persistentes las relaciones de exclusión y desigualdad. Las instituciones y políticas del gobierno colombiano refuerzan dichos mecanismos, confirmando que, en el campo de la educación superior, la exclusión y la desigualdad son una producción social condicionada por las presiones de valorización capitalista, la restricción financiera que se impone, las pretensiones de legitimación del orden socioeconómico establecido y los intereses de mayor control burocrático.

Se configura así un proceso de masificación de la educación superior, segmentado y jerárquico, que mercantiliza el sistema y niega su autonomía política. El acceso instituyente, acompañado por un proceso de superación de las brechas y privilegios, permanece como un horizonte lejano. Existe pues una clara propensión a que sean las personas más jóvenes y sin discapacidad permanente, que no pertenecen a ninguna minoría étnica, con un nivel socioeconómico superior, provenientes de entornos regionales más ricos y educadas bajo las coordenadas propias de la cultura y el conocimiento occidental, las que posean una mayor probabilidad de ingreso, permanencia y logro educativo en el campo de la educación superior en Colombia. En este contexto, se asiste a la consolidación de un sistema educativo injusto que niega la igualdad de capacidad de transformación crítica de la singularidad.

La masificación de la educación superior en un contexto de restricción presupuestal selectiva ha significado no el tránsito hacia un sistema de ingreso irrestricto y predominantemente público, sino la configuración de un modelo que, aunque produce y

reproduce la exclusión y la desigualdad, se legitima mediante los discursos del mérito individual y la igualdad de oportunidades, naturalizándose por medio de una concepción individualista de los desempeños y las posiciones sociales alcanzadas. Es en este ámbito en que adquiere sentido el ideal de igualdad de posiciones, pues representa una alternativa transformadora orientada al cierre de las brechas que se producen socialmente y que surgen en el marco de la estructura segmentada y jerárquica que soporta el sistema de educación superior.

De otra parte, la conjugación de las tendencias globales y locales analizadas ha dado como resultado la constitución de un sistema de educación superior limitado en su capacidad de promover el pensamiento crítico y poco adecuado para responder a los déficits democráticos internos y externos que lo afectan. Los procesos de desmercantilización y desestatización definidos como fundamentales por la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad para garantizar la transformación social desde la política social, se plantean también como perspectivas distantes, mostrando la valía que mantiene el propósito de repensar la transformación de la educación superior en Colombia desde las apuestas de la producción y goce de lo común.

Sin embargo, la imposibilidad de encontrar una explicación totalizante para los procesos sociales de producción y reproducción de la exclusión y la desigualdad, hace que el campo de la educación superior se haya convertido en un escenario de lucha de todos los invisibilizados, pues la dificultad de encontrar un criterio determinista que explique las tendencias y crisis del sistema, se corresponde con la emergencia de múltiples luchas que, desplegando las epistemologías de lo injusto, combaten la funcionalización del sistema de educación superior, impugnan las relaciones excluyentes y desiguales, y le brindan nuevos contenidos y significados a las ideas de justicia, igualdad, emancipación y liberación.

Las disputas entre “fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad” se multiplican: en América Latina, tanto como en Colombia, los movimientos estudiantiles, indígenas y juveniles, junto con otros sectores sociales, han desplegado luchas sociales, epistémicas y epistemológicas que combaten las fuerzas del capitalismo cognitivo y sus reconfiguraciones en el marco de los condicionamientos impuestos por el orden neoliberal y el papel jugado por los gobiernos nacionales que lo han apalancado. El

resultado es la aparición de modelos educativos basados en la autoformación y el diálogo directo con las comunidades, así como la emergencia de universidades urbanas, rurales e interculturales que conciben el espacio de la educación superior como un lugar estratégico de resistencia, transformación de relaciones sociales y respuesta a las necesidades específicas de las poblaciones. Aquí algunos ejemplos: la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (soportada por luchas estudiantiles urbanas), la Universidad de la Tierra (vinculada a las luchas Zapatistas en México), la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y los Pueblos Indígenas (asociada con las luchas de las comunidades indígenas en Ecuador), las Universidades Comunitarias (nacidas en el marco de las luchas de diversos movimientos sociales y comunitarios en Bolivia), la Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur (surgida como producto de las luchas de comunidades amuzgas y negras por un modelo educativo que responda a las necesidades regionales en México) y la Universidad Popular de los Movimientos Sociales (orientada a profundizar el diálogo de saberes entre diversos movimientos sociales latinoamericanos para impulsar procesos de transformación social críticos del capitalismo y el colonialismo global).

Colombia no ha sido ajena a estas dinámicas de lucha en el campo de la educación superior, y entre 1998 y 2014 ha atestiguado la irrupción de dos importantes procesos: por una parte, el *Movimiento Estudiantil* que ha demandado a las autoridades políticas y económicas del país intervenciones orientadas a la garantía plena, con autonomía e incidencia social del derecho a la educación superior. Por otra, la consolidación del *Proyecto de Universidad Autónoma Indígena Intercultural del Consejo Regional Indígena del Cauca*, definido como un proceso de educación propia destinado a garantizar el derecho a la educación superior en un contexto de luchas por la construcción y desarrollo integral del Plan de Vida de los pueblos indígenas en el marco de la autonomía y el buen vivir. ¿Cuál es el potencial de transformación de estos procesos de lucha en el campo de la educación superior? Esta será la pregunta a responder en los capítulos sexto y séptimo del documento. Para ello, serán retomados los elementos conceptuales de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad planteados en los cuatro primeros capítulos, y serán tenidas en cuenta las condiciones de exclusión, desigualdad e injusticia social del sistema de educación superior en Colombia que se han presentado en este capítulo.



## **6.El movimiento estudiantil colombiano y la transformación social en el campo de la educación superior en Colombia**

En los análisis sobre la acción colectiva, se corre el riesgo de adoptar lógicas interpretativas que evalúan la acción concreta de los movimientos sociales desde un tipo ideal de movimiento social, y que constriñen los hechos históricos para que se correspondan con los planteamientos teóricos realizados. En este caso, el ejercicio investigativo se sustenta en un análisis secuencial de diseño y prueba de hipótesis en el que los movimientos sociales son comprendidos como simples objetos de estudio. Esto impide que las teorías elaboradas se alimenten de la experiencia de los movimientos, y que la acción de los movimientos se vea nutrida por los desarrollos teóricos efectuados. No se establece, entonces, un diálogo constructivo que favorezca el desarrollo y la acción transformadora de los movimientos sociales mismos.

Con el fin de evitar estos riesgos, la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad ha adoptado varias de las premisas metodológicas propuestas por la sociología de las emergencias. De acuerdo con la sociología de las emergencias, el estudio de los movimientos sociales tiene un objetivo: fortalecer sus procesos de lucha en la perspectiva de materializar los objetivos emancipadores y liberadores que se han propuesto. Para la sociología de las emergencias, la validación de las teorías converge con la realización de la capacidad transformadora de los movimientos. Metodológicamente, este criterio de validez exige partir de la experiencia misma de los movimientos sociales reconociendo los aprendizajes, complejidades, dilemas y condicionantes que enfrentan en su dinámica histórica. Esto significa caracterizar las disputas en las que los movimientos hacen presencia, comprender cuáles son las relaciones estructurantes sobre las que se despliegan sus procesos de lucha, y reconocer las potencialidades de transformación

simbiótica, contrahegemónica y rupturista que emergen de dichas disputas. Sobre esta base, las teorías y categorías analíticas elaborados para estudiar la acción de los movimientos sociales, deben ser reconstruidas y reformuladas en función del fortalecimiento de su capacidad transformadora.

La teoría relacional de la exclusión y la desigualdad elaborada en el primer apartado de la tesis ha tomado como propios los objetivos y planteamientos metodológicos de la sociología de las emergencias: el apartado primero de la tesis (capítulos 1 a 4) ha sido construido en diálogo con los hallazgos obtenidos en términos de la caracterización de las disputas del movimiento estudiantil y de las comunidades indígenas en el campo de la educación superior en Colombia. Con ello, se ha querido ofrecer herramientas teóricas y conceptuales que fortalezcan el potencial transformador de dichas experiencias de lucha, y que dejen de lado los riesgos que presenta un análisis fundamentado en la simple confrontación de hipótesis y la evaluación a partir de categorías rígidas y tipos teóricos ideales.

Tomando como punto de partida estos planteamientos, el objetivo de este capítulo consiste en evaluar el potencial transformador desde la política social del movimiento estudiantil colombiano entre 1998 y 2014. Para ello, se describirán las disputas que el movimiento estudiantil ha configurado con las “fuerzas de oferta” de inclusión e igualdad, analizando las fallas institucionales sobre las que ha desplegado sus luchas, y ofreciendo especial atención a la pertinencia de los ocho principios de acción que, de acuerdo con la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, permitirían balancear las disputas a favor del movimiento estudiantil.

En este primer ejercicio de aproximación al potencial transformador del movimiento estudiantil, se apreciará el carácter multiescalar de las disputas, las lógicas predominantemente excluyentes (contradictorias y competitivas) de las mismas y la gran posibilidad de transformación que se configuró cuando dichas disputas se tornaron conflictivas. Como se observará, es precisamente en esta situación de conflicto cuando emergen los ocho principios de acción que permiten balancear las relaciones de fuerza a favor del movimiento estudiantil y abrir la posibilidad de transformación en el campo de la

educación superior en Colombia, de acuerdo con las demandas de acceso y democratización realizadas por el estudiantado.

El análisis de estas posibilidades transformadoras implica identificar las relaciones estructurantes designadas como injustas y las dinámicas de democratización y eliminación de brechas que la lucha estudiantil impulsó. En este punto, se resaltarán los horizontes normativos que se configuraron en términos de la defensa de la educación superior como un derecho y un bien común, y las reivindicaciones realizadas por el movimiento en materia de acceso y fortalecimiento de los mecanismos democráticos al interior del sistema. También se subrayará la ausencia de una problematización clara de las desigualdades y la consecuente indefinición de un horizonte de lucha en términos de superación de las brechas existentes.

Finalmente se mostrará que las reivindicaciones realizadas por el movimiento tuvieron el potencial de neutralizar y superar los mecanismos de explotación, acaparamiento de oportunidades, emulación y adaptación, pero que esto no se pudo lograr debido a la negativa del gobierno y de los estudiantes a reconocer la existencia de un conflicto y a institucionalizar espacios para su visibilización y regulación. Por tal motivo, desde el punto de vista de la transformación y el cambio social, el movimiento dinamizó las epistemologías de lo injusto alrededor de la defensa de la educación como un derecho y un bien común y logró, produjo un aumento marginal de los recursos financieros canalizados al sistema, favoreció la creación de espacios de discusión permanente al interior de las instituciones de educación superior y configuró singularidades que, en términos generales, rechazan la violencia como repertorio de acción colectiva.

Metodológicamente, fueron analizados un total de 163 artículos de prensa publicados entre el 1 de enero de 2011 y el 30 de junio de 2015<sup>88</sup>, y se examinaron las declaraciones públicas realizadas durante ese mismo periodo por parte del movimiento estudiantil en siete páginas web<sup>89</sup>. También, se estudiaron los cuatro documentos oficiales elaborados

---

<sup>88</sup> Publicados en los diarios nacionales más importantes del país (“El Tiempo” y “El Espectador”) y en el semanario más importante (“Revista Semana”).

<sup>89</sup> 1. Blog Oficial de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil MANE (<http://manecolombia.blogspot.com.co>); 2. Organización Colombiana de Estudiantes OCE (<http://www.ocecolombia.com>); 3. Federación de Estudiantes Universitarios FEU

desde la Mesa Ampla Nacional Estudiantil entre 2012 y 2013<sup>90</sup>, y se efectuaron ocho entrevistas semiestructuradas a igual número de líderes e integrantes del movimiento<sup>91</sup>. Además, se inició un ejercicio de devolución en el que los actores con los que se dialogó, han podido aclarar, controvertir y afirmar las tesis que se plantean a lo largo del capítulo.

## 6.1 El escenario de disputa: entre la “Mesa de Unidad Nacional” y la “Mesa Ampla Nacional Estudiantil”

Después de un periodo de intensificación de sus luchas en la década de 1970, el movimiento estudiantil colombiano experimentó un lapso de significativo repliegue entre los años de 1980 y 1997. El paro nacional universitario efectuado en 1971, que tuvo como resultado la definición de un “Programa Mínimo” ratificado por todas las universidades públicas y varias universidades privadas, y que representaría un momento de relativa unidad y fuerte ciclo de protestas a nivel nacional, rápidamente sería sustituido por un periodo de declive explicado por las políticas represivas del Estado, la radicalidad

---

(<http://www.feucolombia.co>); 4. Agencia de Noticias Prensa Universidad (<http://prensauniversidad.blogspot.com>); 5. Federación Universitaria Nacional FUN-Comisiones (<http://funcomisionesmodep.org>); 6. Coordinadora Nacional de Organizaciones Agrarias y Populares (<http://www.conapcolombia.org>) y 7. Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios ACEU (<https://www.facebook.com/ACEU-Asociación-Colombiana-de-Estudiantes-Universitarios>).

<sup>90</sup> 1. “Documento de Consensos Políticos. Base para el articulado de ley de educación superior para un país con soberanía, democracia y paz”; 2. “Exposición de motivos de una nueva ley de educación superior para un país con soberanía, democracia y paz”; 3. “Elementos preliminares de articulado para la propuesta de ley alternativa de educación superior”, y 4. “Bases fundamentales para una propuesta de educación superior. Por un país con soberanía, democracia y paz”.

<sup>91</sup> Se procedió a la realización de entrevistas semiestructuradas del tipo “*key informant interviewing*” debido a que en los métodos de investigación en movimientos sociales estas herramientas de obtención de datos e información han probado ser particularmente adecuadas para: *i*) visibilizar las posturas que pueden verse marginadas o filtradas por las “voces fuertes” de los movimientos, *ii*) analizar el contexto de las afirmaciones de sus integrantes, *iii*) establecer el significado, justificación, motivaciones y crítica de las acciones de los participantes, *iv*) proveer una “ventana longitudinal” de comprensión que permita observar los ritmos de las movilizaciones y sus momentos de expansión y declive a lo largo del tiempo, *v*) reconocer el proceso de construcción de identidades individuales y colectivas, *vi*) valorar la palabra de los integrantes de los movimientos en diálogo con las interpretaciones realizadas por el investigador, quien se ubica en una posición de mayor horizontalidad, y *vii*) visualizar la manera como circula la información al interior de los movimientos. Al respecto ver: Blee y Taylor (2002).

de algunos sectores del estudiantado y la imposibilidad de constituir una organización de tipo gremial por parte de los estudiantes (Archila, 2012)<sup>92</sup>.

Sin embargo, aunque la conjugación de estos elementos explicaría por qué solo cerca de cuarenta años después, en 2011, volvería a conocerse procesos de recomposición, unidad y movilización de tal magnitud en el movimiento estudiantil, las décadas de 1980 y 1990 no estuvieron exentas de dinámicas dispersas de protesta. En términos generales, estos procesos de movilización fueron motivados por cuatro reivindicaciones recurrentes e históricas del movimiento estudiantil: 1. La resolución de los déficits democráticos internos y externos del sistema de educación superior en Colombia; 2. Los incrementos en el presupuesto educativo, el mejoramiento del bienestar estudiantil y la calidad académica; 3. La búsqueda de mayores posibilidades de acceso a la educación superior, y 4. El respeto por los derechos humanos de los estudiantes y sus dinámicas de organización y protesta. A ello hay que agregar los ciclos de protesta puntuales que se produjeron como consecuencia de la expedición del Decreto 80 de 1980 (que iba en contravía de las mencionadas demandas estudiantiles) y, en la década de los noventa, de los procesos de “convergencia” de distintos sectores estudiantiles en movilizaciones sociales más amplias

---

<sup>92</sup> Como respuesta a los intentos de reforma basados en los “Informes Atcon” de 1961 y el denominado “Plan Básico” de 1967 (que buscaban avanzar en los procesos de autofinanciamiento y privatización de las universidades públicas, vincular los programas académicos con las necesidades del empresariado y despolitizar las universidades a través de una elevada carga académica “para que los estudiantes no se distrajeran en asuntos políticos”), los estudiantes entraron en un importante ciclo de protestas y agitación relacionado, además, con la exigencia de una mayor democracia en la designación de las autoridades universitarias, un compromiso presupuestal verdadero por parte del gobierno y más autonomía académica e investigativa en las universidades. El resultado fue el llamado a un paro universitario nacional en 1971 que planteaba la negociación de un “programa mínimo” conformado por seis puntos, algunos coyunturales y otros estructurales: 1. La abolición de los consejos superiores y la conformación de organismos provisionales de gobierno universitario con participación de tres profesores y tres estudiantes; 2. El financiamiento de la Universidad Nacional con el 15% del presupuesto educativo total; 3. La conformación de una comisión evaluadora de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional y de los contratos con fundaciones extranjeras y la liquidación del ICFES; 4. El retiro del ente financiero “Fundación de Educación Superior” de la Universidad del Valle; 5. El derecho a constituir organizaciones gremiales autónomas universitarias, y 6. La reapertura de la Facultad de Sociología de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Como resultado de dicho paro, el ministro de educación de la época, Luis Carlos Galán, “anunció el desembolso de dinero para cubrir el déficit de la Universidad Nacional y propuso una reforma que modificaba la composición de los Consejos Superiores de las universidades aceptando mayor participación estudiantil. [Sin embargo] Esta concesión, que se conoció como el “cogobierno” universitario no duró mucho, y para fines de ese año no solo se había desmontado sino que fueron nombradas directivas autoritarias en las universidades públicas, conocidas con el mote de “rectores policías”” (Archila, 2012: 83).

que exigían una mayor democracia en Colombia, la búsqueda de una salida política al conflicto armado, el respeto por los derechos humanos, la lucha contra la influencia del narcotráfico en la política y la suspensión o reforma de los tratados de libre comercio (Archila, 2012; García, 2004).

Para mediados de la década de 1990, las acciones desarrolladas por el movimiento se caracterizan por un breve repunte, explicado por la conjugación de las demandas históricas ya mencionadas y con reivindicaciones específicas asociadas al rechazo del modelo neoliberal implementado después de 1991 y a la crítica de los resultados obtenidos por la implementación de la Ley 30 de 1992. Estas acciones estuvieron organizadas alrededor de la Asamblea Nacional de Estudiantes Universitarios, Aneu. Sin embargo, el periodo de tiempo comprendido entre 1991 y 2011, ha sido denominado como de “crisis y recomposición del movimiento estudiantil” pues, aunque se llevaron a cabo las mencionadas movilizaciones de “convergencia”, el espacio para la protesta social en Colombia (comprendida la estudiantil) fue duramente restringido por el talante autoritario del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y la acción de grupos paramilitares:

“Aunque fueron constantes en esos años, las denuncias de represión estatal se incrementaron en los últimos años del mandato de Uribe, sobre todo en 2008, cuando el presidente autorizó a la policía entrar a las universidades en caso de protestas, sin el previo consentimiento de las autoridades académicas. Así no solo se restringían los derechos ciudadanos sino que se limitaba más la autonomía universitaria. Estos reclamos iban paralelos a las denuncias de violencia paramilitar contra universidades públicas, en especial las de la Costa Atlántica, Antioquia, Caldas y los Santanderes” (Archila, 2012: 90).

A pesar del contexto de adversidad que enfrentaba la protesta social en Colombia, en 2003 se creó la Coordinadora Nacional de Estudiantes Universitarios CNEU. Su finalidad consistía en hacerle frente a los decretos impulsados por el gobierno de Uribe Vélez en materia de acreditación, presupuesto y pasivo pensional en las universidades. Esta iniciativa fue concebida como un escenario de interlocución de las principales organizaciones estudiantiles orientado a instituir una organización gremial con unidad en lo organizativo, lo programático y la movilización. Sin embargo, las diferencias ideológicas entre dichas organizaciones fueron irreconciliables y la “Coordinadora” se disolvió en 2006 (Cruz, 2012). Ante la pretensión gubernamental de reformar

parcialmente la Ley 30 de 1992 (en especial los artículos 85 y 86, relativos a la composición de los ingresos y patrimonio de las instituciones estatales de la educación superior y de las universidades nacionales, departamentales y municipales) fueron creados los “Encuentros Nacionales de Emergencia”, constituidos como espacios abiertos de diálogo y discusión de las diversas organizaciones vinculadas al campo educativo, en los que se analizaban las intenciones de reforma gubernamentales y se promovían acciones puntuales de movilización y protesta (Entrevista 1). Estos encuentros, en los que participaron importantes organizaciones estudiantiles como ACEU, FEU, FUN-Comisiones, serían fundamentales para la construcción de confianzas y para definir puntos de encuentro sobre los que se dinamizaría posteriormente el movimiento estudiantil (Entrevista 3). De hecho, para algunos serían estos Encuentros Nacionales de Emergencia la base sobre la cual se establecerían las mesas amplias estudiantiles sobre las que se edificaría la Mesa Amplia Nacional Estudiantil en 2011 (Entrevista 5).

Por otra parte, los indicios de despliegue del movimiento estudiantil se asociaban también con el diálogo que se produjo entre los estudiantes y un actor que logró resistir la política autoritaria y de desprestigio contra los movimientos sociales impulsada por Álvaro Uribe Vélez: los pueblos indígenas del Cauca. En efecto, los estudiantes simpatizaron con las demandas y proceso de lucha que el movimiento indígena había emprendido desde el año 2008. La capacidad de resistencia y articulación de los indígenas con sectores campesinos, afrodescendientes, obreros y populares sirvieron de inspiración para un movimiento estudiantil que intentaba recomponerse. Es así como en el marco de una movilización de más de 8.000 indígenas paeces y guambianos en los departamentos de Cauca, Huila y Chocó, los estudiantes deciden acoger en los campus de varias universidades públicas (como la Nacional de Bogotá y la del Valle) las movilizaciones indígenas que, para generar una mayor presión sobre el gobierno de Uribe Vélez en materia de respeto por los derechos humanos y cumplimiento de acuerdos, decidieron marchar hacia ciudades capitales como Bogotá y Cali. Este proceso significó para los

estudiantes la configuración de un escenario de aprendizaje en cuanto posibilidades de articulación, coordinación, repertorios de protesta y construcción de propuestas<sup>93</sup>.

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia de la República en 2010 se abre un mayor espacio para la protesta social. Con el surgimiento de la denominada “Mesa de Unidad Nacional” como coalición mayoritaria de gobierno en el Congreso de la República, las posibilidades de oposición política se trasladaron fuera del parlamento y se materializaron en diversos procesos de movilización social en las calles. El lanzamiento de las Conversaciones de Paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, también propició una resignificación de la protesta social como alternativa democrática de transformación social más allá de las armas. La creación del Congreso de los Pueblos en 2010, la aparición de la Marcha Patriótica en 2012 y las jornadas nacionales de protesta llevadas a cabo el jueves 7 de abril de 2011 que convocaron a más de 100 organizaciones de todo tipo y el denominado “Paro Agrario” de 2013, constituyen claros ejemplos de esta afirmación.

Por otra parte, la situación de ausencia de grandes procesos de contienda y reivindicación estudiantil a nivel nacional pronto cambiaría, no únicamente como consecuencia de los cambios observados en el régimen político en Colombia, sino por la puesta en marcha de una iniciativa de reforma a Ley 30 de 1992 por parte del Gobierno nacional. En el mes de marzo de 2011, el Ministerio de Educación Nacional presentó un proyecto de reforma a la Ley 30 de 1992 que no fue consultado con la comunidad académica. Esta propuesta era tan agresiva y ambiciosa que afectaba a todos los sectores del campo de la educación superior, lo cual, facilitaría, posteriormente, la articulación de distintos actores del sistema en contra de la misma. La estrategia de Álvaro Uribe Vélez de reformar parcial y progresivamente el sistema de educación superior, era sustituida por la intención de Juan Manuel Santos de reformarlo de manera integral y expedita.

De manera inmediata, estudiantes, rectores y académicos, manifestaron profundas reservas frente a la iniciativa, y definieron posturas críticas con respecto al procedimiento

---

<sup>93</sup> Al respecto ver el documental “*Sur de la Universidad*”, realizado como trabajo de grado en la Escuela de Cine y Televisión de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia en 2013 (<https://www.youtube.com/watch?v=W72s6bt-3mA>).

inconsulta mediante el cual se diseñó y frente al contenido de la misma<sup>94</sup>. Prueba de la ausencia de participación de la comunidad académica en la formulación de la iniciativa fue la necesidad de socialización de la misma en los meses subsiguientes. La idea gubernamental de que este ejercicio de socialización era sinónimo de participación, tanto como la incorporación del lucro económico como incentivo para que el sector privado impulsara aumentos en cobertura en la educación superior, desencadenó un fuerte ciclo de reflexión y protesta estudiantil que, en los meses venideros, terminaría por exigir el retiro de la iniciativa gubernamental y reclamar la construcción democrática de una nueva propuesta de reforma. La crítica a la tendencia privatizadora y la exigencia de participación política por parte del movimiento estudiantil mostraba con claridad la reivindicación de acceso instituyente que movilizaba a los estudiantes.

La necesidad de recomposición y unidad del movimiento estudiantil se hizo evidente en el “Encuentro Nacional Estudiantil” efectuado los días 19 y 20 de marzo de 2011. En él, fue creada la “Mesa Amplia Nacional Estudiantil – MANE”. Aunque no había claridad si se trataba de un movimiento universitario o de un movimiento que involucrara a todos los actores del sistema de educación superior, la MANE se definió como un espacio discusión y articulación de todas las expresiones organizativas del estudiantado colombiano a nivel universitario, local, regional y nacional. La idea era que ninguna organización o conjunto de organizaciones asumiera el protagonismo dentro del movimiento<sup>95</sup>. Además, estableció

---

<sup>94</sup> “En la propuesta [del gobierno] haber unificado temas sensibles para universidades públicas y privadas, como el tema del número de facultades en cada universidad, con peleas históricas de las universidades públicas, pues facilitó también que la reacción fuera unificada; el tema de la educación con ánimo de lucro, pues también fueron cosas como muy dicentes frente a la opinión pública en general” (Entrevista 4). En ese mismo sentido: “Si esa propuesta la hubieran hecho por partes, como el mismo Uribe, que lo hizo por partes y le funcionó perfecto... Si ellos hubieran hecho eso por partes, esa propuesta hubiera pasado. Pero como era una propuesta en bloque, digamos que fue un descache en el cálculo político (...) Entonces eso le dio la oportunidad a los estudiantes de ver digamos el modelo educativo de manera como más clara, sin ningún velo... no era muy difícil explicarle a un estudiante de universidad privada que si la universidad se volvía con ánimo de lucro, iba a ser la catástrofe” (Entrevista 5).

<sup>95</sup> “Veíamos que efectivamente el impulso con el que iba a entrar Santos iba a ser, digamos, proponer algo mucho más ambicioso y en efecto eso fue lo que sucedió. O sea, que era no solamente lo financiero, sino una reforma de conjunto. Y, digamos que la gravedad y la implicación de la propuesta obligó realmente o generó las condiciones para que todas las universidades se vieran sintonizadas en que era necesario cambiar la forma de cómo estábamos enfrentando las cosas. Ya no era un debate de CNEU, no era un debate de encuentro de emergencia de solamente movilización... Era un debate que realmente debíamos encarar en términos de la posibilidad de la pérdida del derecho, o lo que se tenía del derecho a la educación (...) Se dio un

como objetivo inmediato la búsqueda de unidad de acción en contra de la propuesta de reforma presentada por el gobierno y contempló, para el mediano y el largo plazo, la necesidad de avanzar en la unidad programática y organizativa del movimiento estudiantil colombiano<sup>96</sup>. Como resultado de este primer encuentro, el viernes 1 de abril de 2011, se efectuaría la primera gran protesta por parte del movimiento estudiantil organizado bajo la MANE.

Por su parte, en los meses de abril, mayo y junio de 2011, los rectores de las universidades públicas y privadas del país reunidos en ASCUN y el SUE, integraron varias mesas de estudio para analizar y discutir la propuesta de reforma gubernamental. Como resultado de estas discusiones, se anunció la redacción de un proyecto de ley estatutaria que consagrara la educación superior como un derecho y definiera con claridad el contenido de la autonomía universitaria. De esta manera, los rectores de las universidades públicas y privadas sentaron su postura crítica frente a la propuesta del ánimo de lucro y las medidas que en materia de inspección y vigilancia establecía la propuesta gubernamental. También, insistieron en que su propuesta de ley estatutaria debería ser discutida en el Congreso de la República -asumido por los rectores como “escenario natural de la democracia colombiana”-, pero que el gobierno debía respetar el derecho a la protesta de los estudiantes. El día 23 de junio de 2011, los rectores

---

debate en un ambiente unitario muy importante... con un cambio fundamental y era que había un consenso general previo de las organizaciones en la necesidad de generar un espacio articulador, un espacio que no fuera de las organizaciones políticas, y donde el papel de las organizaciones fuera como el de un agente que moviera el asunto: no era protagonizarlo, sino era tratar de darle una estructura, pero que no fuera la sumatoria de organizaciones... Y por eso lo amplio” (Entrevista 5).

<sup>96</sup> En la “*Declaración Política del Encuentro Nacional Estudiantil del 19 y 20 de marzo en Bogotá*” se afirma: “1) El movimiento estudiantil colombiano en su necesidad de avanzar en niveles de unidad que le permitan hacerle frente a la amenaza que representan para la universidad colombiana las políticas neoliberales y privatizadoras profundizadas por el gobierno de Juan Manuel Santos y para avanzar en la construcción de una universidad verdaderamente democrática, de calidad y con total cobertura por parte del estado, decide crear la MESA AMPLIA NACIONAL ESTUDIANTIL, en el marco de este multitudinario encuentro. 2) La MESA AMPLIA NACIONAL ESTUDIANTIL en un primer momento hará un mayor énfasis en la unidad de acción, pero en su agenda común construiría espacios que permitan avanzar en el mediano y largo plazo en la unidad programática y organizativa del movimiento estudiantil colombiano. 3) La MESA AMPLIA NACIONAL ESTUDIANTIL estará conformada por todas las expresiones organizativas del estudiantado colombiano que así lo deseen nacionales, regionales o locales, de universidades públicas o privadas, teniendo como únicos requisitos el seguimiento de las conclusiones de este encuentro y participar en las mesas amplias por universidad en las ciudades donde tengan presencia” Tomado de: <http://www.ocecolombia.com>.

presentaron al país su propio proyecto de ley de reforma (El Tiempo, viernes 24 de junio de 2011, pp. 17).

La respuesta ofrecida desde el Ministerio de Educación Nacional consistió en conformar una mesa de trabajo con ASCUN y el SUE. El objetivo consistía en construir una propuesta consensuada entre el Gobierno y los rectores de las universidades que fuera presentada al Congreso. Dos aspectos resultan importantes en este contexto. Primero, el interés gubernamental por dialogar con los rectores de las universidades y el implícito rechazo a establecer mesas de trabajo directas con los estudiantes organizados en la MANE. Y segundo, la coincidencia entre los rectores y el gobierno en cuanto al reconocimiento del Congreso de la República como escenario natural de discusión y cambio democrático. Ambos aspectos son relevantes para comprender el tipo de disputa que se configuraría entre los estudiantes y el Gobierno nacional. Por una parte, es evidente la definición de un escenario de disputa antagónico y excluyente, asociado con el no reconocimiento de los estudiantes como interlocutores válidos y la consecuente negación de la existencia de un conflicto con el movimiento estudiantil. Como se observará más adelante, este sentimiento de desprecio hacia el movimiento se hizo mucho más claro cuando desde el Gobierno se insistió en la incapacidad de los estudiantes para comprender la reforma, en su supuesta indefensión frente a otros sectores políticos y sociales que lograban manipularlo, y en los supuestos vínculos que había establecido con el terrorismo. Por otra parte, se hacía también clara la paradoja que representaba considerar al Congreso de la República como campo de discusión y debate democrático en un contexto en que repetía la existencia de una “aplanadora parlamentaria” representada por la coalición de gobierno bajo la creación de la “Mesa de Unidad Nacional”<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> De acuerdo con el Diario El Espectador, en el mes de abril de 2011, la iniciativa de reforma presentada por el Gobierno contaba con el apoyo de los partidos Conservador, Liberal, Verde y de la U. El Polo Democrático fue el único partido que manifestó su desacuerdo. De hecho, todos los partidos que respaldaban la propuesta de reforma gubernamental, dijeron ser partidarios de la creación de instituciones de educación superior con ánimo de lucro (El Espectador, Martes 5 de abril de 2011, pp. 25). Este apoyo se expresó incluso cuando se presentó el proyecto al Congreso de la República en octubre de 2011: “Tras casi ocho meses de discusiones sobre su conveniencia, ayer [3 de octubre de 2011] fue radicado el proyecto de reforma de la educación superior en la Cámara. Luego de la reunión de la Mesa de Unidad Nacional, la ministra de Educación, María

Las movilizaciones estudiantiles reivindicarían, entonces, la existencia de una relación antagónica de conflicto que necesariamente debería significar su reconocimiento como interlocutores válidos en la construcción de la reforma, y el respeto de la movilización social y la protesta como caminos democráticos para defender sus iniciativas en un contexto en el que resultaba muy difícil consolidar procesos de oposición política decisorios en el parlamento.

De vuelta a las discusiones que se sostuvieron entre el Gobierno y los rectores, el 5 de julio de 2011, el Ministerio de Educación comunicó la inclusión de algunas de las propuestas de las autoridades académicas. Este anuncio fue criticado por los rectores debido al tono entusiasta del gobierno, pues el Ministerio desconocía la persistencia de desacuerdos en materia de autonomía, ánimo de lucro, distribución de los recursos entre las universidades y especificidad de las carreras técnicas y tecnológicas (El Espectador, jueves 7 de julio de 2011, pp. 2). Ante esta situación, el Gobierno optó por dividir a la comunidad académica y profundizar fracturas entre las diversas autoridades de las instituciones de educación superior. El catalizador de esta situación fue la insistencia del gobierno en darle un nuevo tratamiento a las instituciones técnicas y tecnológicas. Para ello les ofreció más recursos financieros, les brindó la posibilidad de crear programas de pregrado o posgrado y se comprometió a reconocer un estatus similar al de “autonomía universitaria” para garantizarles mayor autonomía administrativa y presupuestal. De esta manera, el Ministerio garantizaba el apoyo irrestricto de las autoridades de las instituciones técnicas y tecnológicas e intentaba debilitar la posición crítica de los rectores universitarios congregados en ASCUN y el SUE<sup>98</sup>. Además, con esta estrategia el

---

Fernanda Campo, anunció que los jefes de los partidos políticos decidieron “apoyarlo de manera integral y decidida” (El Tiempo, martes 4 de octubre de 2011, pp. 5).

<sup>98</sup> Con respecto a esta situación, las palabras del vocero de la Red de Instituciones Técnicas y Tecnológicas son contundentes: ““El proyecto nos trae inmensas ganancias a las instituciones de educación superior. Apoyamos plenamente la propuesta” señaló Carlos Prasca, vocero de la Red de Instituciones Técnicas y Tecnológicas y rector del Instituto Tecnológico de Soledad (Atlántico ITSA). Según Prasca “las universidades temen que los ingresos en las regiones no sigan en el mismo nivel” y piensa que el proyecto de contrarreforma es una excusa de las universidades para no perder las ventajas presupuestales: “Se quieren atrincherar. Se quieren encerrar para que nadie más acceda a sus privilegios”” (El Espectador, jueves 7 de julio de 2011, pp. 2). Posteriormente, en entrevista con El Espectador Prasca afirmaba: “La gran ganancia es que todas las instituciones de educación superior pública pasan a ser entes autónomos universitarios, es decir, como trabajan hoy las universidades que tienen toda la autonomía académica, administrativa y financiera. Las

gobierno buscaba generar divisiones entre los estudiantes universitarios y aquellos matriculados en instituciones técnicas y tecnológicas (Cruz, 2012).

¿Cómo manejaba el Gobierno la relación con los estudiantes mientras negociaba con las autoridades del sistema de educación superior en Colombia? En términos generales, puede afirmarse que entre los meses de abril y octubre de 2011 los estudiantes nunca fueron reconocidos como interlocutores válidos para evaluar la reforma. Esto significaba negar la existencia de un conflicto con el movimiento estudiantil, configurando una situación de antagonismo excluyente, basada en la descalificación, el desprecio por los estudiantes organizados y el uso de la coerción para debilitarlos. Esta postura se materializaba en la catalogación de la protesta como “amenaza terrorista” y en la concepción de los estudiantes como una “muchedumbre irreflexiva”, manipulada por grupos armados clandestinos e incapaz de entender la reforma propuesta por el Gobierno<sup>99</sup>.

Además de representar una clara negación del derecho a la protesta, estas afirmaciones servían de argumento para ignorar las denuncias que se realizaban desde el movimiento estudiantil en cuanto a la violencia que se ejercía contra sus integrantes y para establecer una conexión directa entre la movilización de los estudiantes y las acciones de grupos

---

técnicas y tecnológicas, por ley, no tenemos autonomía y eso permite la injerencia de otros órganos públicos en la administración” (El Espectador, lunes 11 de julio de 2011, pp. 22).

<sup>99</sup> Al respecto, “El comandante de la Policía Nacional, general Oscar naranjo dijo que en la protesta estudiantil “notamos (...) que había una estructura jerarquizada, de mando y control, que tiene todos los ingredientes para calificarla de terrorista”. (El Espectador, Viernes 1 de abril de 2011, página 6). Asimismo, el Director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, Felipe Muñoz, y el entonces Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, vinculaban al movimiento con el terrorismo: “Sergio Hernández, representante estudiantil ante el Consejo Académico de la Universidad Nacional, rechazó la advertencia que hizo el Director del DAS, Felipe Muñoz, sobre indicios de que las Farc y el Eln podrían infiltrar la movilización (...) El ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, advirtió que “no se tolerarán actos violentos” y que “no se descartan acciones terroristas” (El Tiempo, jueves 7 de abril, pp. 5). El sentido de estas posturas fue apoyada por el exvicepresidente de la República Francisco Santos (encargado durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez de la defensa de los derechos humanos), quien “aseguró que a los estudiantes hay que advertirles que si salen a marchar “se van a enfrentar al brazo de represión legal del estado”. Para terminar con las manifestaciones [dijo] “hace falta innovar, hay que utilizar armas de represión no letales como las que producen descargas eléctricas” (El Espectador, 11 de noviembre de 2011, edición virtual).

armados ilegales. En entrevista con Cecilia Orozco Tascón de El Espectador, el vocero de la MANE, Jairo Rivera, afirmaba:

[Cecilia Orozco Tascón] En materia de movilizaciones las autoridades advierten el peligro de que haya “infiltrados” que generen violencia. ¿Cómo han pensado controlar ese factor? [Jairo Andrés Rivera] La primera herramienta que tenemos para adelantar un movimiento estudiantil contundente es la convocatoria a marchas pacíficas, masivas y creativas. Esto por un lado. Por el otro, igualmente repudiamos todas las formas de prejuicio sobre las protestas ciudadanas y la criminalización que se hace contra ellas, o la represión con que pretende controlárselas. Hemos dicho que no creemos que existan infiltrados en la universidad en el sentido en que lo entiende el Gobierno, como expresiones de la guerrilla o de otros grupos armados. Si los estudiantes hacen uso de su derecho a pensar libremente, dado que la naturaleza misma de la universidad es la libertad de pensamiento, eso no convierte a quienes se expresan de una manera específica en infiltrados. [Cecilia Orozco Tascón] El Gobierno se refiere a las acciones de los “infiltrados” cuando personas que se mezclan con los estudiantes lanzan piedra, papas bomba o usan otro tipo de violencia. ¿Ese fenómeno no existe para ustedes? [Jairo Andrés Rivera] Claro que existe, pero interpretamos que son estudiantes que utilizan otros mecanismos de protesta distinta a la de nuestras convocatorias. Y creemos que la forma en que debemos hacerle frente a ese tipo de hechos no es la de la denuncia o la de la judicialización, como pide el ministro de Defensa, sino la de la construcción de pedagogía y de una cultura de la protesta estudiantil. Si bien no compartimos esas actitudes, sí entendemos que muchos estudiantes -como los campesinos y otros manifestantes- reaccionan con fuerza ante la acción violenta del Estado que no por legal es legítima (...) [Cecilia Orozco Tascón] ¿Es cierto que hay estudiantes de la MANE detenidos y bajo cuáles cargos? [Jairo Andrés Rivera] Es cierto. El movimiento estudiantil ha sido víctima de retenciones, detenciones, encarcelamientos y de desapariciones, asesinatos y exilios. En cuanto a las detenciones, durante las movilizaciones de 2011 fueron encarcelados Jorge Eliécer Gaitán, de la Universidad Surcolombiana; de esta misma universidad, Carlos Lugo, cantante y compositor, que también fue dirigente estudiantil y quien se estrenaba como profesor allí mismo; y Ómar Marín, de la Universidad de la Amazonia. Ellos fueron detenidos por rebelión y por otros cargos, pero estos últimos no prosperaron. Sin embargo, continúan detenidos en La Picota y en Florencia. Hemos exigido su liberación inmediata y pedido que nos expliquen por qué los mandaron al Caquetá. [Cecilia Orozco Tascón] ¿Quiénes han sido asesinados y en cuáles fechas? [Jairo Andrés Rivera] Nicolás Neira, estudiante de secundaria, muerto en Bogotá, durante un enfrentamiento con el Esmad en una de las marchas del 1° de mayo en 2003. Johnny Silva, Martín Hernández, Julián Hurtado, Óscar Salas y Jean Farid Cheng Lugo murieron en movilizaciones posteriores y en 2011. En cuanto a los exiliados, los estudiantes que se han acogido a esa figura prefieren el anonimato por las amenazas que les han llegado a ellos y a sus familias” (El Espectador, domingo 13 de octubre de 2013, pp. 20).

En este contexto, se desarrollaron distintas jornadas de protesta. Una de las más importantes fue la efectuada el jueves 7 de abril de 2011, en la que se movilizaron estudiantes en varias ciudades del país, en especial en Bogotá, donde concurrieron

estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Universidad Pedagógica Nacional. Esta jornada de movilización contó con el apoyo de varios sindicatos y del sector de la salud, y produjo con marchas simultáneas en Medellín, Cali, Córdoba, Pereira y Manizales. Aunque dicha jornada de protesta se había desarrollado en paz y de acuerdo con el ministro del interior Germán Vargas Lleras había “dado una muestra de comportamiento ejemplar” (El Tiempo, viernes 8 de abril de 2011, pp. 7), las acciones observadas en varias de las manifestaciones protagonizadas por los estudiantes en los meses subsiguientes provocó un profundo debate al interior del movimiento. Dicho debate se asociaba con la pregunta acerca del tipo y efectividad de los repertorios de acción y a la conveniencia de los mismos en un ambiente de hostilidad gubernamental.

Inicialmente, los repertorios de protesta estudiantil incluyeron acciones tradicionales asociadas a enfrentamientos con la policía, el lanzamiento de piedras y daños en la infraestructura de las instituciones educativas y de las ciudades. Esto se hizo evidente, por ejemplo, en las protestas que para la época se desplegaron en la Universidad de Nariño, la Universidad Santiago de Cali, la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá. Además de justificar las acciones de represión desde el Estado, estas acciones provocaban una división con respecto a sectores del estudiantado que defendían la necesidad de hacer una “contrapropuesta inteligente al gobierno”. Como se observará en la siguiente sección del capítulo, esta discusión conllevaría a un cambio en los repertorios de protesta que será fundamental para explicar el fortalecimiento del movimiento estudiantil y su capacidad de balancear las fuerzas a favor de un retiro definitivo de la propuesta gubernamental de reforma.

La presión ejercida desde los estudiantes en el nivel regional y nacional, las manifestaciones de inconformismo realizadas por los rectores de universidades públicas y privadas, los llamados generales al respeto del derecho a la protesta y el malestar que generó la estrategia gubernamental de fractura de la comunidad educativa a través de la búsqueda de apoyos en las instituciones técnicas y tecnológicas, terminaron por llevar al gobierno a retirar de la propuesta de reforma la proposición de crear universidades con ánimo de lucro y a introducir incrementos marginales en materia de financiación. Los ajustes que se introdujeron a la propuesta original fueron anunciados por el propio

Presidente de la República tras una reunión con la bancada gubernamental en el parlamento el martes 23 de agosto de 2011:

“Tras cinco meses y medio de polémicas, debates, marchas, foros, asambleas estudiantiles y una que otra pedrea, el presidente Juan Manuel Santos dio un inesperado giro en U esta semana al anunciar que el gobierno retirará de su proyecto de reforma a la educación superior la posibilidad de crear universidades con ánimo de lucro (...) El reversazo del gobierno se produjo durante el encuentro con la Mesa de Unidad Nacional. Tras la exposición que hicieron los ministros de los proyectos más importantes que serán presentados al Congreso, los líderes de los partidos que forman parte de la coalición de gobierno le recomendaron al presidente Santos retirar el polémico artículo para facilitar su trámite y el de otras iniciativas. Tras la reunión, el presidente advirtió que acataba la propuesta, y dijo que *“nosotros nos habíamos comprometido a que presentaríamos ese proyecto cuando estuviera totalmente consensuado, y como no lo está, decidimos retirar esa propuesta”* (Revista Semana, 29 de agosto de 2011, pp. 32. Cursivas originales).

Desde el gobierno se esperaba que eliminando este componente los rectores apoyarían la reforma y su presentación al Congreso de la República para que fuera estudiada. También, el gobierno suponía que este cambio dejaba sin fundamento la protesta de los estudiantes y que éstos reconocerían al Congreso de la República como escenario privilegiado de discusión de la propuesta. La confianza que mantenía en la efectividad de su “aplanadora parlamentaria”, el desconocimiento de la capacidad de movilización de los estudiantes y la esperanza de que las concesiones que había realizado a los rectores en materia de ánimo de lucro y financiamiento atenuaran sus críticas, llevaron al Gobierno nacional a presentar oficialmente la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992 al Congreso de la República el lunes 3 de octubre de 2011. El Gobierno mantenía su convicción en cuanto a la existencia de una correlación de fuerzas favorable. Sin embargo, el ingreso de la propuesta gubernamental al poder legislativo sería el factor desencadenante de un proceso de disputa conflictivo que, en la perspectiva de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, permite analizar la pertinencia de los ocho principios de acción para balancear las disputas a favor de las “fuerzas de demanda” de inclusión e igualdad. La “Mesa de Unidad Nacional” que doblegaba cualquier tipo de oposición al gobierno al interior del parlamento, paulatinamente mostraría sus fisuras frente a una “Mesa Amplia Nacional Estudiantil” portadora de exigencias en materia de un acceso instituyente a la educación superior en Colombia.

## 6.2 El antagonismo y correlación de fuerzas: La MANE y los ocho principios de acción

Hasta el mes de octubre de 2011, la disputa entre el Gobierno nacional y el movimiento estudiantil fue antagónica y excluyente. Mientras los estudiantes reivindicaban su reconocimiento como actores fundamentales del conflicto, el Gobierno acudía a las descalificaciones y el desprecio. Los intentos de vincular el movimiento estudiantil con grupos terroristas e irregulares, las lógicas de desprestigio que se impulsaban ante la opinión pública con el fin de presentar a los estudiantes como un grupo irreflexivo e incapaz de comprender los alcances de la reforma, el interés gubernamental por discutir la propuesta únicamente con las autoridades de las instituciones de educación superior y la confianza del gobierno en la efectividad de su “aplanadora parlamentaria”, son muestra del carácter de una disputa que cerraba la posibilidad para que el balance de fuerzas favoreciera a los estudiantes.

Repetidamente, desde el movimiento, se hacía un llamado al reconocimiento del conflicto, al estudio de las propuestas de los estudiantes, a la apertura de un escenario de negociación y al respeto del derecho a la protesta. Por su parte, el gobierno procedió a presentar el texto de la reforma al Congreso de la República. La disputa se profundizó y llevó al movimiento estudiantil a proyectar nuevas jornadas de movilización:

“El día de hoy -3 de octubre de 2011- siendo aproximadamente las 2:30 de la tarde, la Ministra de Educación María Fernanda Campo radicó el proyecto de Nueva Ley de Educación Superior ante la Comisión VI de la Cámara de Representantes. El articulado contenido en dicho proyecto va en contravía de la educación como derecho, al mercantilizar la educación desfinanciar la educación pública, no garantiza el ejercicio real de la democracia y la autonomía, entiende la calidad básicamente como competitividad en el mercado laboral, no garantiza la cobertura total de la juventud excluida y marginada del sistema educativo y además se construyó sin la participación de la comunidad universitaria y la sociedad colombiana en general. Por esta razón los estudiantes universitarios de todo el país, organizados en la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), exigimos al Gobierno Nacional retirar inmediatamente el proyecto de ley para abrir paso a la construcción democrática de un nuevo modelo de educación en Colombia, en el cual sea el conjunto de la comunidad universitaria -ligada profundamente a la sociedad- quien defina el rumbo de la educación en el país. Por nuestro lado estamos convencidos que dicho rumbo ha de ser la plena e incondicional financiación por parte del Estado, el aumento de la calidad en función de los graves problemas sociales que aquejan a nuestra sociedad, la instauración de una verdadera democracia y autonomía al interior de las universidades y la plena cobertura educativa para la juventud colombiana. Por lo anteriormente expuesto y en concordancia

con lo discutido y acordado en la reunión operativa de la MANE realizada en la ciudad de Cali el día 1 de Octubre nos permitimos informar a la opinión pública que: 1. Los días 5, 6 y 7 de Octubre se realizará una Gran Consulta Nacional Estudiantil para conocer la opinión de los estudiantes con respecto a la propuesta de la Nueva Ley de Educación Superior; 2. Los días 12 y 13 de Octubre se realizará una Gran Jornada Nacional de Protesta para rechazar el proyecto de Nueva Ley de Educación; 3. Se establece el día 12 de Octubre como plazo máximo para iniciar el Gran Paro Nacional Universitario exigiendo: *i)* Que el Gobierno Nacional retire el proyecto de Nueva Ley de Educación Superior, *ii)* La construcción democrática de una propuesta alternativa elaborada por la comunidad universitaria de todo el país en estrecha relación con la sociedad”<sup>100</sup>.

¿Cómo se llegó a constituir una disputa conflictiva? ¿Cómo se logró balancear las fuerzas a favor del movimiento estudiantil? La respuesta a ambos interrogantes se asocia con la emergencia de varios de los principios de acción identificados por la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad: la acción multiescalar, transgresiva, democrática, articulada, multidimensional y de ambivalencia con respecto al Estado. En la medida en que surgían estos principios, se logró el reconocimiento del conflicto con los estudiantes y se provocó un cambio en la correlación de fuerzas que se materializó, en el mes de noviembre de 2011, en el retiro definitivo de la propuesta gubernamental. Todo ello en un contexto en que se hacían evidentes dos fallas institucionales: la rigidez de la Ley 30 de 1992 en cuanto a la falta de correspondencia entre sus disposiciones en materia de financiamiento, autonomía y bienestar y las nuevas realidades de la educación superior, y el antagonismo que surgió en términos del contenido, objetivos, principios y alcance del cambio institucional que se requería efectuar y que de manera generalizada se concebía como necesario y conveniente.

Un primer elemento clave en esta dinámica de lucha es el carácter multiescalar de las acciones del estudiantado. Al respecto, sobresalen las múltiples disputas que se configuraban en las regiones de Colombia en el marco de los déficits democráticos y financieros que se caracterizaron en el capítulo quinto de la tesis. De acuerdo con lo publicado en los diarios El Espectador y El Tiempo, las situaciones de conflicto al interior de las instituciones se asociaban con la inconformidad de los estudiantes por la formulación de nuevos estatutos estudiantiles (Universidad de Antioquia), las

---

<sup>100</sup>“Comunicado a la opinión pública nacional e internacional del 3 de octubre de 2011”, en: <http://manecolombia.blogspot.com.co>.

irregularidades y presunta corrupción en las gestiones realizadas desde las rectorías (Universidad Santiago de Cali, Universidad del Tolima), el incremento en las matrículas de las carreras y el inconformismo del profesorado por las condiciones de los docentes con contratos precarizados (Universidad de Caldas), el nombramiento antidemocrático de los rectores (Universidad del Cesar, Universidad del Valle, Universidad de la Guajira y Universidad de Córdoba), la crisis financiera de los hospitales universitarios (Universidad del Valle) y la crítica situación de la infraestructura física de las instituciones (Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá) (El Espectador, Viernes 1 de abril de 2011, pp. 6; El Tiempo, jueves 8 de septiembre de 2011, pp. 15).

Estas problemáticas regionales involucraban a todos los niveles de gobierno, pues más allá de los conflictos que se asociaban de manera directa con la Ley 30 de 1992 y las disposiciones del Ministerio de Educación Nacional, en el nivel departamental se descubría una fuerte tensión entre las universidades públicas y las gobernaciones, pues de acuerdo con el diario El Tiempo, las Universidades del Atlántico, Nariño, Cundinamarca, de Antioquia, Surcolombiana, del Tolima, del Valle, Francisco de Paula Santander de Ocaña, Francisco de Paula Santander de Cúcuta, UIS y de La Guajira, le exigían a las gobernaciones cerca de \$300.000 millones de pesos por giros no realizados para atender las labores de funcionamiento propias de las instituciones (El Tiempo, martes 4 de octubre de 2011, pp. 5).

De otra parte, en el plano internacional, se vivía una situación de protesta global asociada con la denominada “Primavera Árabe” (Túnez y Egipto), el Movimiento de los “Indignados” (España) y las movilizaciones “Ocupa Wall Street” (Estados Unidos). Y en el campo específico de la educación superior sobresalían las fuertes manifestaciones estudiantiles observadas en Chile después del mes de mayo de 2011 a favor de la educación gratuita y el mejoramiento de la calidad, las movilizaciones de los maestros para mejorar sus condiciones salariales en Paraguay y las manifestaciones por parte de funcionarios, docentes y estudiantes en contra de los recortes presupuestales del gobierno regional, el aumento en la jornada laboral y la reducción de los docentes contratados en España (El Espectador, viernes 14 de octubre de 2011, pp. 2-3).

La conjugación de estas problemáticas regionales y el ciclo de protestas que se desarrollaban a escala global, definieron varios de los aspectos organizativos del movimiento y de sus acciones. En el plano organizativo, el movimiento se estructuró alrededor de la constitución de tres ejes al interior de la MANE: 1. El eje organizativo, 2. El eje programático y 3. El eje de movilización. Desde allí se fijarían los objetivos de la MANE en materia de articulación, estructura y toma de decisiones; objetivos de lucha, exigencias y propuestas, y coordinación de acciones y repertorios de protesta. Los objetivos definidos desde estos ejes serían ejecutados por un Comité Operativo, conformado por cerca de 200 delegados provenientes de todas las instituciones de educación superior del país y por representantes de las Comisiones Académica, de Derechos Humanos y Comunicaciones que fueron conformadas a nivel local, regional y nacional. El Comité Operativo nombraría a 25 voceros nacionales, que no tenían poder de decisión y cuya responsabilidad era la de servir de interlocutores con el Gobierno nacional<sup>101</sup>.

Por su parte, en cuanto a sus acciones, fue evidente el impulso que tomaba el movimiento cuando se observaban las luchas estudiantiles en Chile, y se hablaba de la creación de un “movimiento estudiantil latinoamericano” capaz de enfrentar el avance de las medidas privatizadoras y mercantilizadoras que se extendían en el marco de la recomposición capitalista y la profundización del modelo neoliberal. Es así como el jueves 24 de noviembre de 2011 se efectúa una movilización simultánea en varias ciudades latinoamericanas, orientada a visibilizar las disputas emergentes en el campo de la educación superior y estrechar los lazos de solidaridad con los estudiantes chilenos, quienes para esa fecha completaban seis meses de protestas con el objetivo de garantizar la educación superior gratuita en su país. En este punto jugó un papel importante el diálogo entre experiencias de lucha que, a escala latinoamericana, se producía al interior de la Organización Continental Latinoamericana de Estudiantes, OCLAE<sup>102</sup>. A nivel nacional, el miércoles 7 de septiembre se registraron jornadas de

---

<sup>101</sup> Tomado de “*Relatorías del Primer Encuentro Organizativo de la MANE - Ibagué 28 y 29 de enero de 2012*”, en: <http://manecolombia.blogspot.com.co>.

<sup>102</sup> Creada en 1966 por acuerdo del IV Congreso Latinoamericano de Estudiantes, en la OCLAE concurren alrededor de 40 organizaciones de 23 países latinoamericanos. Su objetivo general consiste en promover “una intensa movilización contra las políticas neoliberales y el

protesta en Tunja, Ibagué, Bogotá, Pereira, Manizales, Cali, Cúcuta, Pamplona, Ocaña, Bucaramanga, Medellín y Cartagena. Al respecto, Christian Ahumada, miembro de la Organización Colombiana de Estudiantes, dijo: “Lo que sucede en Chile es un motor, un espejo que a nosotros nos motiva un poco” (El Tiempo, jueves 8 de septiembre de 2011, pp. 15).

La lucha transcurría, pues, en varias escalas. Sin embargo, así como la prensa nacional confirmaba este hecho, también ponía en evidencia el tipo de repertorios que predominaban en los procesos de protesta. En general, dichos repertorios eran catalogados como “violentos” frente a la opinión pública y servían de justificación para las acciones represivas de las fuerzas de seguridad y policía del Estado. Por ejemplo, con respecto a las manifestaciones efectuadas el 5 de octubre de 2011 se afirmaba: “La discusión de la reforma de la ley de educación superior mantiene agitado el ambiente en varias universidades públicas. Ayer [miércoles 5 de octubre de 2011], luego de enfrentamientos entre manifestantes y miembros de la Fuerza Pública en Tunja, Cali y Pamplona, 22 personas resultaron heridas, 12 más fueron detenidas y varias casas sufrieron daños” (El Tiempo, jueves 6 de octubre de 2011, pp. 7).

En este contexto, el día 12 de octubre de 2011 ocurriría un hecho lamentable que llevaría a un cambio rotundo en los repertorios de protesta: además de registrarse disturbios y enfrentamientos con la policía en las ciudades de Bogotá, Medellín, Popayán, Bucaramanga e Ibagué, se presentó la muerte de un estudiante: “La muerte de Jan Farid Cheng Lugo, de 19 años, empañó las protestas en contra de la reforma a la educación superior que tuvieron lugar ayer [miércoles 12 de octubre de 2011] en las principales ciudades del país (...) Jan Farid Cheng Lugo marchaba por el Hospital Universitario del Valle, en el centro de Cali. Según la Policía, al parecer llevaba un morral cargado con “papas bomba” que cayó al suelo y explotó al instante (...) En Bogotá, la explosión de cuatro papas bomba lanzadas contra el Palacio de Justicia también ensordecieron a los marchantes” (Diario El Espectador, jueves 13 de octubre de 2011, pp. 5). Este hecho le

---

endeudamiento externo que afectan a la región, y sus repercusiones en el agravamiento de los males sociales, fundamentalmente, en el campo de la educación y la cultura”. Al respecto ver: <http://www.ecured.cu/OCLAE>.

demonstró al movimiento que la fuerza y nivel organizativo que desplegaba (que el día 12 de octubre de 2011 llevó a la calle a 31 marchas y 40.000 estudiantes en 23 departamentos del país) quedarían siempre opacados por el uso de repertorios de acción que podrían llegar a ser calificados de “violentos” y “vandálicos”<sup>103</sup>.

Tres fueron las reacciones del movimiento frente a esta situación. De una parte, se reconoció la autonomía de algunos de las organizaciones que integraban la MANE para hacerlo. Esto no significaba estar de acuerdo con dichos repertorios. Suponía, más bien, iniciar un proceso de construcción de una “pedagogía y cultura de la protesta estudiantil” al interior del movimiento y evitar la judicialización de los estudiantes involucrados como única respuesta desde el Estado. Además, se insistió en que, en el marco del reconocimiento del derecho a la protesta, el Estado debería abrir espacios para el desarrollo de las movilizaciones, renunciar a la infiltración de las protestas, disminuir la represión y la criminalización y garantizar la seguridad de las mismas<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Es importante anotar que la versión presentada alrededor de la muerte de Jan Farid Chang Lugo por parte de la MANE fue diferente. De acuerdo con el “*Comunicado Jornada de Movilización 12 de octubre de 2011*”, “Durante las movilizaciones que se desarrollaban en la ciudad de Cali, Valle del Cauca, con la participación de más de 15.000 estudiantes, siendo las 11:07am, a la altura de la calle 5 con carrera 36, a las afueras del Hospital Departamental del Valle, se presenta una fuerte explosión producto de un artefacto que desconocidos arrojan desde el puente, el cual explota a la medida de la cintura de nuestro compañero, hermano y amigo, Yan Farid Cheng Lugo, estudiante de cuarto (4) semestre de medicina de la Universidad Santiago de Cali, destrozándole la pierna derecha y la parte baja del abdomen, causándole la muerte inmediata e hiriendo a 10 compañeros/as más en brazos y rostros producto de las esquirlas arrojadas por el artefacto. Denunciamos que este hecho se enmarca en una estrategia de estigmatización, amedrentamiento y persecución del movimiento estudiantil, que tiene como objetivo fundamental alejar a los estudiantes del conjunto de la sociedad colombiana en esta lucha por el derecho a la educación de los colombianos. Hemos denunciado y comprobado en reiteradas ocasiones que agentes del estado infiltran nuestras acciones con el fin de legitimar la represión y el asesinato de estudiantes, razón por la cual exigimos al estado, aclare su participación en estos hechos que enlutan hoy al movimiento estudiantil”. Ver: <http://manecolombia.blogspot.com.co>.

<sup>104</sup> La pertinencia de esta demanda realizada por el movimiento quedó clara el jueves 10 de noviembre de 2011 con la denominada “Toma de Bogotá”. Para esta jornada de protesta se abrieron espacios de concertación entre los estudiantes y la institucionalidad para evitar cualquier tipo de acción violenta: “Juan Sebastián López, uno de los voceros del Mane, le dijo a EL TIEMPO que los estudiantes se comprometen a que “habrá autocontrol” (en las marchas) y que la intención es que, igual que en las últimas manifestaciones, esta sea pacífica. La Alcaldía de Bogotá trabaja con los estudiantes en la seguridad de la plaza de Bolívar, a lo largo de los recorridos y en TransMilenio. De hecho, se sabe que los estudiantes realizarán un gran concierto en la tarde. El permiso es hasta las 6 p.m. El Distrito les ofreció a los estudiantes acampar en la Universidad Distrital o en alguno de los parques públicos de la ciudad” (El Tiempo, jueves 10 de noviembre de 2011, pp. 7). Más aún: “(...) la represión y criminalización tienen un comportamiento distinto en las regiones y en la capital, donde se configura una [Estructura de Oportunidad Política] particular y existen menores costos para la acción colectiva por el hecho de que la alcaldía esté en manos de

Y en tercer lugar, se presentó un cambio fundamental en los repertorios de la protesta estudiantil. La idea de realizar manifestaciones multitudinarias, pacíficas, artísticas y cargadas de símbolos se extendió a cada una de las marchas programadas, debilitando el argumento gubernamental sobre el carácter terrorista de las acciones de los estudiantes y provocando un respaldo creciente de la opinión pública al sentido y repertorios de la movilización estudiantil. Las manifestaciones carnalescas, las marchas de antorchas, el uso de las redes sociales, las “besatones” y los “abrazatones” empezaron a ser comunes en las jornadas de protesta que se desarrollaron después de la radicación del proyecto de reforma en el Congreso de la República. Como consecuencia, se redujeron al mínimo las confrontaciones directas con la policía y el daño a la infraestructura de las ciudades y las instituciones educativas. La conjugación de una dinámica de lucha multiescalar y de acciones transgresivas (que, en este caso, resultaban ser acciones pacíficas) lentamente debilitaba la posición del gobierno y balanceaba la correlación de fuerzas a favor del movimiento:

“La globalización está trayendo a Colombia una movilización estudiantil que ha puesto a miles de jóvenes a participar por primera vez en la vida pública desde la calle. Aunque el presidente dijo que los estudiantes colombianos imitaban a los *“indignados”*, la realidad es que la principal manifestación popular que enfrenta el gobierno de Santos no se puede entender sin el contexto global. Los estudiantes no solo se han tomado Chile. Paralizaron a Londres la semana pasada, en protesta por el aumento de las matrículas. Y aunque en Colombia no hay nada parecido al movimiento de los *“indignados”*, las movilizaciones en otros lares -de Nueva York a Grecia, de España a los *“occupy”* de Estados Unidos-, protagonizadas por jóvenes, los principales pagatinis de la crisis financiera, son toda una señal de que un movimiento mundial le está pasando la cuenta a la globalización. La movilización estudiantil colombiana se alimenta de ese contexto. Y debe alarmar a un gobierno que intentó desconocerla, alegar que no la entendía y (...) procurar que el proyecto siguiera un curso rutinario en el Congreso. Sin embargo, el contexto internacional no es la principal explicación de cómo un movimiento estudiantil que hasta hace unos meses no existía hizo rectificar a un gobierno que es popular hasta entre sus opositores. Hay otras razones de fondo: el veloz proceso de organización de los estudiantes; su estilo nuevo,

la izquierda, del Polo Democrático Alternativo (PDA). El movimiento estudiantil contó con un contexto favorable. La alcaldesa encargada, Clara López, en varias ocasiones llamó a respetar el derecho a la protesta y no estigmatizar a los estudiantes. La Alcaldía estableció pactos de convivencia entre los estudiantes y la fuerza pública y, en las jornadas del mes de octubre, el 7 y el 12, instaló un “muro democrático” en la plaza de Bolívar, para que los marchantes se expresaran sin dañar bienes públicos. Los límites a la represión permitieron que la movilización creciera y transmitiera su mensaje, que los medios de comunicación se fijaran en ella y que grupos y ciudadanos se articularan” (Cruz, 2012: 156).

creativo y pacífico de protestar y el manejo errático de la reforma por parte del gobierno (...) Ahora, el gobierno asumió que la capucha, las pedreas y la confrontación con la Policía iban a ser los argumentos de los estudiantes en contra del proyecto. Y si algo sorprendió a todo el mundo y ha contribuido a darle contundencia a la protesta, es su carácter pacífico y la multitud de iniciativas creativas con que los estudiantes se han manifestado en las calles. En la “Toma de Bogotá” hubo momentos de tensión y en la Plaza de Bolívar estalló una papa bomba, pero esos conatos eran inmediatamente acallados por el grito multitudinario de “*sin violencia, sin violencia*” que brotaba espontáneamente de miles de gargantas. Abrazos y claveles a los policías antimotines, besos a los transeúntes, máscaras, comparsas, disfraces, marchas nocturnas con antorchas, “cabalgatas” con caballitos de madera, han marginalizado el papel tradicional de los encapuchados y los enfrentamientos violentos con la Policía, han atraído amplia cobertura de los medios y han desarmado los intentos de estigmatizar la protesta como “*infiltrada*” por grupos ilegales (...) Las novedosas formas de protestar que impusieron los jóvenes, como abrazar a los policías, hacer besatones o marchas de antorchas, rompieron la idea de que el movimiento estudiantil era violento y tira piedras” (Revista Semana, noviembre 14 de 2011, pp. 28-30. Cursivas originales).

El vigor de estas manifestaciones públicas fue acompañado por otro elemento fundamental para entender el camino hacia el retiro definitivo de la propuesta de reforma: el llamamiento oficial a paro nacional estudiantil indefinido el 12 de octubre de 2011. Si con las manifestaciones simbólicas se abonaba un terreno importante dentro de la opinión pública colombiana y se afectaba la popularidad del presidente de la República<sup>105</sup>, con la puesta en marcha del paro estudiantil se ponía en juego un repertorio de protesta que ejercía presión directa sobre el Gobierno y sobre las autoridades de las instituciones de educación superior.

Con el paro -iniciado varias semanas antes en algunas universidades regionales- se afectaba a más de 500.000 estudiantes de la educación superior, se ponía en riesgo la finalización de los semestres académicos y se generaba un importante costo financiero en las instituciones de educación superior<sup>106</sup>. Esta acción del paro era considerada

---

<sup>105</sup> “Entre septiembre y noviembre [de 2011], más de 600.000 estudiantes, según cuentas de la Mesa Nacional Amplia Estudiantil (Mane), salieron a las calles a expresar su inconformismo con la propuesta de educación. Hoy gozan del 74 por ciento de aprobación, según la reciente versión de la encuesta Colombia Opina hecha por la firma Ipsos-Napoleón Franco” (Revista Semana, diciembre 12 de 2011, pp. 37-38).

<sup>106</sup> De acuerdo con El Tiempo: “Si bien la jornada nacional de universidades para rechazar la reforma educativa -radicada hace una semana en el Congreso- está programada para mañana [miércoles 12 de octubre de 2011] y el jueves, ya son siete las instituciones paralizadas por las protestas de los estudiantes, que exigen que se retire el proyecto [Universidad Tecnológica de

arriesgada. Pero gracias al consenso que existía frente a la necesidad del mismo, el llamado a suspender las actividades académicas normales se hizo eficaz. La acción del paro nacional fue estudiada y consensuada en el “Primer Encuentro de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil” realizado el 20 y 21 de agosto de 2011 en Bogotá. Y aunque fue puesto en marcha casi dos meses después, tuvo como sustento dos puntos fundamentales de consenso dentro del movimiento estudiantil: i) “el hundimiento de la Nueva Ley de Educación Superior” y ii) “la construcción de una propuesta de educación diferente”, basada en el “Programa Mínimo del Movimiento Estudiantil Universitario” que se definió en ese mismo encuentro y estaba compuesto por seis puntos: “1. Financiación; 2. Democracia y autonomía; 3. Bienestar; 4. Calidad Académica; 5. Libertades democráticas y 6. Relación Estado-Sociedad”<sup>107</sup>.

Con el objetivo de generar fracturas dentro del movimiento, algunas voces que criticaban a los estudiantes amenazaban con la cancelación de los semestres e insistían en los altos costos fiscales de la suspensión de actividades y en la vulneración del derecho a la educación de quienes “sí querían estudiar”. Por su parte, los rectores consideraban que esta postura radical desdibujaba los aportes realizados por ellos a la propuesta gubernamental. Sin embargo, fue en este contexto en que surgieron voces que empezaban a reconocer el conflicto con el movimiento estudiantil y que hacían un llamado al diálogo y la discusión directa con los estudiantes.

“Un nuevo llamado a participar en la mesa de diálogo les hizo la Ministra de Educación, María Fernanda Campo, a los líderes estudiantiles, quienes se negaron a asistir el jueves [20 de octubre de 2011] a una primera reunión, convocada por ella, para debatir la reforma. La Procuraduría, incluso, les pidió a los universitarios volver a clases para garantizarles el derecho a la educación de quienes sí desean continuar con sus estudios y, además, preservar el patrimonio público, dado que un día de paro de las universidades públicas le

---

Pereira, Universidad de Antioquia, Universidad de Pamplona, Universidad de Cartagena, Politécnico Jaime Isaza Cadavid de Medellín, Universidad Nacional de Colombia sede Manizales, Universidad del Tolima]. En algunos casos, como los de la Universidad de Antioquia y la Tecnológica de Pereira, el cese de actividades va a completar un mes. Mientras ya siete universidades públicas del país se encuentran sin clases, algunas desde hace casi un mes, los voceros de los estudiantes que protestan por el proyecto de reforma de la ley de educación superior anunciaron ayer que mañana empezará un paro indefinido nacional (El Tiempo, martes 11 de octubre, pp. 1 y 5).

<sup>107</sup> “Declaración y conclusiones de la Mesa Amplia Estudiantil – Bogotá, 20 y 21 de Agosto de 2011”, en: <http://manecolombia.blogspot.com.co>.

cuesta al país 10.700 millones de pesos (...) Los estudiantes, sin embargo, reiteraron que la anormalidad académica -presente en 30 universidades públicas- continuará hasta tanto no se retire el proyecto e invitaron a la Ministra a participar en un debate público televisado con el movimiento estudiantil sobre la iniciativa, cuando ella lo desee (...) Por su parte, el rector de la Universidad Nacional, Moisés Wasserman, les pidió a sus alumnos no parar la universidad, pues dicha parálisis y la posición de “rechazo a ultranza” que han mostrado varios de ellos debilitan las propuestas que los rectores han hecho al Gobierno para mejorar el proyecto. Pedir el retiro de esta iniciativa, agrega, “nos lleva a la perpetuación de la Ley 30 que se demostró muy deficiente y que ya llegó a sus límites” (El Tiempo, viernes 21 de octubre, pp. 22).

La situación de paro no representaba un cese de las actividades del movimiento. Al interior de los campus eran múltiples las labores políticas y académicas (no convencionales) que se llevaban a cabo. Asambleas permanentes, audiencias públicas, charlas pedagógicas sobre la reforma, discusiones sobre las políticas públicas del país, elaboración de documentos y preparación de manifestaciones: estas son algunas de las actividades que se realizaban en el marco del paro convocado por los estudiantes y que eran invisibilizadas por los medios de comunicación y el Gobierno nacional. Estos últimos insistían en que el paro era sinónimo de estancamiento, atropellos, vacaciones y violación del derecho a la educación para quienes deseaban culminar el semestre y del derecho al trabajo para los docentes que querían continuar con sus actividades<sup>108</sup>.

En todo caso, el consenso que precedió la puesta en marcha el paro debilitaba las críticas realizadas y dejaba entrever otro principio de acción importante dentro del movimiento: el sustento democrático de sus disposiciones y decisiones. La MANE siempre fue asumida como un escenario de convergencia y unidad de distintas “mesas” locales, universitarias y

---

<sup>108</sup> Al respecto, El Tiempo afirmaba: “Casi un mes después de que los estudiantes de universidades públicas se declararon en paro indefinido, en rechazo al proyecto de ley de reforma a la educación superior que hace su curso en el Congreso, los principales campus del país entraron en una dinámica en la que se ve de todo, menos alumnos estudiando. De acuerdo con el viceministro de Educación Superior, Javier Botero, hay 17 universidades con menos del 30% de los estudiantes en clases, ocho con normalidad académica y tres con actividades suspendidas: la UIS (Bucaramanga), la Tecnológica de Pereira y la Pedagógica y Tecnológica de Colombia (Tunja). “Solo la Francisco de Paula Santander (Ocaña) canceló el semestre”, dijo. Lo que se ve en las instituciones son salones cerrados, edificios bloqueados con pupitres, corrillos de jóvenes que hablan de la reforma y docentes confinados en oficinas o montando guardia junto a las aulas, en espera de que los que deambulan por los patios se animen a entrar en ellas. Algunos maestros citan por Internet a sus pupilos en cafeterías, o aprovechan zonas verdes para dictarles clase o tutorías, lo cual genera fricciones (...) Muchos dejaron de asistir y algunos tomaron el paro como unas vacaciones” (El Tiempo, jueves 3 de noviembre de 2011, pp. 8).

regionales. En las conclusiones formuladas por del Eje de Movilización en el marco del Comité Operativo realizado el 10 de septiembre de 2011, se ratificaba que el proceso de movilización sería “construido en doble vía, desde lo local a lo nacional y viceversa, de tal manera que se buscara materializar y retroalimentar, desde las asambleas locales y los otros procesos organizativos, las definiciones nacionales”<sup>109</sup>.

Así mismo, desde su nacimiento, la MANE fue definida como un espacio amplio y de convergencia de todas las organizaciones estudiantiles y de aquellos estudiantes que preferían no pertenecer a ninguna de ellas; también, instauró el consenso como sustento básico de sus decisiones, lo cual implicaba que los mecanismos de representación, delegación o proporcionalidad fueron inicialmente desestimados como procedimientos adecuados para resolver las diferencias. La conjugación de estos elementos significó la configuración de una organización masiva que debía fundamentar su postura exclusivamente en dinámicas de consenso. Este modelo de organización democrática exigía la búsqueda de consensos en tres niveles: al interior de las organizaciones, entre las organizaciones y en las asambleas, pues en estas últimas participaban también estudiantes que no pertenecían a ninguna organización. La desconfianza en los procesos de delegación, representación o proporcionalidad se justificaba por la posibilidad de que en dichos procesos las organizaciones más fuertes y de carácter nacional lograran imponer sus puntos de vista a las minorías o a las organizaciones de origen local y regional, y por el temor a la injerencia de terceros actores (generalmente proclives al gobierno) poseedores de más recursos económicos, logísticos o de convocatoria y, en consecuencia, capaces de asumir una posición dominante en la toma de decisiones (Cruz, 2012).

Sin embargo, dadas las dificultades que tal radicalidad democrática implicaba para la toma de decisiones en un movimiento masivo y articulador de múltiples organizaciones, la MANE instauró mecanismos participativos menos exigentes que el consenso pero igualmente adecuados para democratizar y legitimar sus decisiones. Tal fue el caso de los dos grandes procesos de consulta universitaria realizados entre los meses de octubre

---

<sup>109</sup> Al respecto ver: “Conclusiones del Comité Operativo de la Mane” – Palmira, 10 de septiembre de 2011, en: <http://prensauniversidad.blogspot.com>.

y noviembre de 2011. El primero se efectuó los días 5, 6 y 7 de octubre de 2011, en el marco de una “Consulta Nacional Universitaria” destinada a conocer la opinión de los estudiantes con respecto a la iniciativa de reforma gubernamental y definir su interés por participar en la construcción de una propuesta alternativa. En su momento, los resultados de dicha consulta dejaban claro que el 94.74% de los votantes estaban en desacuerdo con la reforma propuesta por el gobierno, y que el 94.2% de los estudiantes que votaron estaban dispuestos a construir una propuesta democrática de reforma a la educación superior<sup>110</sup>. El segundo, fue la consulta realizada con el fin de determinar el momento en que debería iniciarse el paro nacional universitario. De acuerdo con dicha metodología, debía convocarse asambleas por universidad en las que se discutiera la posición de cada una en relación con el asunto. Había dos opciones: iniciar el paro de manera inmediata o en el momento en que iniciara el trámite legislativo del proyecto en el Congreso de la República. La definición de cada universidad quedaría representada en un (1) voto, y el 1 de octubre de 2011 se realizaría un Comité Operativo con el fin de discutir el momento para entrar a paro a partir de la sumatoria de votos. El resultado de este ejercicio fue que 23 universidades votaron a favor de iniciar el paro teniendo en cuenta la fecha de radicación del proyecto de ley gubernamental, 4 votaron por iniciar el paro de manera inmediata y 8 se abstuvieron de votar<sup>111</sup>.

La acción del paro nacional indefinido, unido a los procesos de manifestación y movilización que se dieron en los meses de octubre y noviembre de 2011, pronto comenzaron a configurar una situación de conflicto y balancear la disputa a favor del movimiento estudiantil. Los llamados del gobierno para emprender negociaciones, así como las posturas del presidente de la República en cuanto a su disposición para escuchar las propuestas de los estudiantes representaban un cambio en la postura gubernamental. El giro discursivo era tan notorio que “El presidente pasó de criticar el

---

<sup>110</sup> Dicha consulta se llevó a cabo en la totalidad de “mesas” universitarias, locales o regionales y contó con el respaldo de un “Manual de consulta” en el que se especificaba la metodología para realizar la jornada en la perspectiva de obtener resultados confiables y transparentes. Esto significó definir veedores de votación, jurados, encargados de mesas, comités de consultas, actas de votación, horarios y mecanismos de conteo de votos y publicación de resultados. Al respecto ver: “Manual de consulta universitaria nacional” y “MANE y Consulta Nacional Universitaria”, en: <http://prensauniversidad.blogspot.com>.

<sup>111</sup> Al respecto ver: “Conclusiones del Comité Operativo de la Mane” – Palmira, 10 de septiembre de 2011, en: <http://prensauniversidad.blogspot.com>.

movimiento a afirmar que si fuera estudiante, estaría marchando” (Revista Semana, noviembre 14 de 2011, pp. 30).

Más aún, la fuerte presión ejercida desde el movimiento estudiantil provocaba fracturas al interior de la “Mesa de Unidad Nacional”, pues frente al advenimiento de las elecciones regionales que se realizarían el 30 de octubre de 2011 con el fin de elegir los cargos de gobernadores para los 32 departamentos del país, diputados de las asambleas departamentales, alcaldes de 1099 municipios, concejales municipales y ediles de las juntas administradoras locales, los partidos políticos decidieron dejar de apoyar la propuesta gubernamental y evitar el costo político que su respaldo podía implicarles.

“En ese momento [3 de octubre de 2011, cuando se radica en el Congreso la Reforma], sólo un puñado de legisladores apoyaron el planteamiento de los jóvenes. Por el contrario, la mayor parte de los parlamentarios, como ha venido sucediendo con las propuestas discutidas en la Mesa de Unidad Nacional, se comprometieron a dar el aval a la reforma. Ahora, cuando la movilización estudiantil creció como la espuma y logró convocar a más de 30 mil ‘indignados’ que, pese a la fuerte lluvia, se reunieron en la Plaza de Bolívar, el jueves [10 de noviembre de 2011], para protestar por la reforma, más de un dirigente se une a la protesta con el fin de ganar réditos políticos” (Diario El Espectador, sábado 12 de noviembre de 2011, pp. 3)

“También quedó en evidencia que los partidos políticos, tal vez por cumplir con su obligación como actores protagónicos del proceso electoral de octubre [de 2011], se sintonizaron tarde con un tema tan sensible como el de la reforma. Lo reconocieron ayer [jueves 10 de noviembre de 2011] en voz baja varios congresistas (...) Pero más allá de las estrategias políticas y sin desconocer el interés individual de algunos legisladores que permanentemente muestran preocupación por el tema educativo, sigue la pregunta, ¿en dónde estaban los partidos durante los nueve meses [marzo-noviembre de 2011] que llevan las tensiones sobre la reforma?” (Diario El Espectador, viernes 11 de noviembre de 2011, pp. 5).

Se demostraba así que ni el gobierno ni los partidos políticos podían ignorar la fuerza movimiento estudiantil. La movilización social y la protesta provocaban cambios en los vínculos de unidad que caracterizaron las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo después del nombramiento de Juan Manuel Santos como presidente de la República en 2010. Así, a poco más de un mes de haber presentado su proyecto de ley al Congreso de la República, el presidente Santos opta por retirar su propuesta de reforma bajo la condición de que los estudiantes levantaran el paro que mantenían:

“Ayer [9 de noviembre de 2011], en vísperas del gran paro nacional convocado por los estudiantes y al que ya habían anunciado su apoyo otros sectores sociales, [El Presidente de la República Juan Manuel] Santos se reunió con parlamentarios de las comisiones Sexta de Cámara y Senado, para evaluar las posibilidades de éxito del proyecto en su trámite legislativo. Al final de la reunión la conclusión fue unánime: no existe el ambiente político adecuado para impulsar la iniciativa. “Entre el Congreso y el Gobierno estamos dispuestos a retirar el proyecto y a comenzar un diálogo constructivo y democrático, siempre y cuando vuelvan los estudiantes a clases y el cese de actividades no opere más”, anunció el mandatario (...) A diferencia de lo que sucedió en Chile, donde el movimiento estudiantil llegó a comprometer la estabilidad del gobierno del presidente Sebastián Piñera, Santos y los representantes de diferentes bancadas evaluaron el costo político de insistir en una reforma, que a los ojos de los expertos en educación ya era inocua y decidieron frenarla” (Diario El Espectador, jueves 10 de noviembre de 2011, pp. 2).

Las “fuerzas de demanda” de inclusión e igualdad balancearon la correlación de fuerzas a su favor: lograron detener una reforma que a sus ojos resultaba privatizadora y antidemocrática. Se configuraba ahora, la posibilidad de una disputa antagónica pero incluyente: el gobierno se comprometía a iniciar una discusión “constructiva y democrática”; también ofrecía todas las garantías para establecer “una mesa de diálogo” en la que “participaran todos los actores”:

“Entre el Congreso y el Gobierno estamos dispuestos a retirar el proyecto y a iniciar un diálogo constructivo, democrático, siempre y cuando vuelvan los estudiantes a clase y que el cese de actividades no opere más”, dijo Santos. “Ofrecemos todas las garantías para conformar la mesa de diálogo, donde participen todos los actores, pero al mismo tiempo queremos que las actividades académicas se normalicen”, señaló la ministra Campo” (El Tiempo, jueves 10 de noviembre de 2011, pp. 1,7).

Este anuncio fue acompañado de amenazas proferidas desde el gobierno mismo: de no levantar el paro, se le pediría a la “aplanadora parlamentaria” que aprobara la propuesta. La otrora iniciativa gubernamental “democrática e incomprensible por los estudiantes”, se planteaba ahora como una especie de castigo si no se suspendía el paro estudiantil: “El ministro del Interior, Germán Vargas, amenazó con aprobarlo con la aplanadora parlamentaria de la Unidad Nacional, si los estudiantes no levantaban el paro, volvían a clase y planteaban sus puntos en el Congreso. Esto solo impulsó más la protesta” (Revista Semana, diciembre 19 de 2011, pp. 64). Sin embargo, el presidente Santos anunció el retiro definitivo de la iniciativa el martes 15 de noviembre de 2011.

Se ha dicho que la acción multiescalar, democrática y transgresiva explica tal resultado. No obstante, existen otros factores -también contemplados en los ocho principios de acción- que resultan fundamentales para comprender la fortaleza del movimiento: su capacidad para articular a diversos actores sociales y el carácter multidimensional de sus demandas.

La MANE fue definida como un espacio de discusión y articulación de todas las expresiones organizativas del estudiantado colombiano a nivel universitario, local, regional y nacional. Y fue creada como un espacio de convergencia de cerca de 12 organizaciones estudiantiles del nivel nacional que buscaba ser un referente de unidad política del movimiento estudiantil. Al comienzo no había claridad en cuanto a su naturaleza como “movimiento universitario” o “movimiento gremial”. Sin embargo, aunque inicialmente era clara la tendencia a definirse como universitario, la MANE terminó por reconocerse como un movimiento multiestamentario que convocaba también a los estudiantes de educación secundaria en Colombia. Esto significaba que en su interior se articulaban diversas organizaciones estudiantiles y juveniles, y que se establecía como un espacio de encuentro y discusión para los estudiantes de todas las instituciones del sistema de educación superior en Colombia (universitarias, técnicas y tecnológicas), los docentes y trabajadores de dichas instituciones y los estudiantes de secundaria. Esto quedó claro en las conclusiones presentadas por el Eje de Organización en el marco del Comité Operativo efectuado el 10 de septiembre de 2011, y sería ratificado en el Primer Encuentro Organizativo de la MANE, llevado a cabo los días 28 y 29 de enero de 2012 en la ciudad de Ibagué<sup>112</sup>:

“La MANE se ratifica como un espacio amplio, democrático, pluralista que reúne a organizaciones y estudiantes de instituciones de educación superior, y de educación técnica y tecnológica; la MANE se constituye como escenario de trabajo y lucha por la defensa de la educación como derecho fundamental (...) En su política de unidad con el movimiento social y popular del país, busca articularse con otros sectores y procesos, para avanzar en la defensa del derecho fundamental de la educación y demás derechos sociales. Se buscarán mayores niveles de articulación y coordinación con profesores y trabajadores de la educación a través de la participación en espacios como las multiestamentarias. También se invita a los compañeros y compañeras de Secundaria a dar el debate frente a su

---

<sup>112</sup> Al respecto ver: “Relatorías del Primer encuentro Organizativo de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil-Mane”- Ibagué, 28 y 29 de enero de 2012, en: <http://manecolombia.blogspot.com.co>.

participación en un espacio nacional como este. Finalmente se resalta el espíritu de la MANE de convertirse en un futuro cercano en un espacio común de defensa de la educación”<sup>113</sup>.

Un elemento importante es que el conjunto de organizaciones que componían el movimiento no necesariamente se circunscribían a aquellas que sitúan sus acciones e intereses en el campo de la educación superior. El carácter multitudinario de las manifestaciones y las jornadas de protesta sólo puede ser explicado por la coordinación de múltiples organizaciones juveniles, políticas, sindicales y estudiantiles. En las marchas que se desarrollaron entre marzo y noviembre de 2011 participaron más de cien organizaciones: todas las universidades públicas, algunas universidades privadas, algunos colegios públicos y privados, la Organización Colombiana de Estudiantes (OCE), la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), la Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios (ACEU), el Proceso Nacional Identidad Estudiantil, la Red Revuelta, la Federación Universitaria Nacional (FUN Comisiones MODEP), el Sindicato Estudiantil (SIES Colombia), la Red Independientes, el Colectivo Pensamiento Crítico, la Asociación Nacional de Estudiantes de Secundaria (ANDES), la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU), la Federación Nacional de Profesores Universitarios (FENALPROU), los estudiantes del SENA, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), el Sindicato de Trabajadores de la ETB (SINTRATELÉFONOS), los trabajadores de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y padres de familia. También se unieron la Marcha Patriótica, el Congreso de los Pueblos, el Comité de Defensa del Derecho a la Educación y una multitud de organizaciones juveniles locales, “parches”, “combos” y colectivos (Cruz, 2012).

Los resultados de dicha articulación eran evidentes a nivel de debate público y movilización social. Por una parte, las problemáticas de la educación superior dejaron de ser comprendidas como un problema que concernía únicamente a las comunidades universitarias y fueron reinterpretadas como asuntos que involucraban a la sociedad en su conjunto. Por otra, explicaban la fuerza de las movilizaciones y el grado de sintonía de la

---

<sup>113</sup> Tomado de “Conclusiones del Comité Operativo de la Mane” – Palmira, 10 de septiembre de 2011, en: <http://prensauniversidad.blogspot.com>.

opinión pública con el movimiento. Según El Tiempo, el jueves 3 de noviembre de 2011 “El movimiento estudiantil mostró un músculo sin precedentes (...), cuando sacó a 600.000 manifestantes en 31 ciudades del país” (El Tiempo, miércoles 9 de Noviembre, pp. 8). Y en la denominada “Toma a Bogotá” del 10 de noviembre de 2011 marcharon 30.000 personas en la capital del país, incluyendo estudiantes, centrales obreras, sindicatos y organizaciones sociales de todo el país (El Tiempo, viernes 11 de noviembre, pp. 2).

Pero el sustento de tal capacidad y vocación articuladora surgía por la voluntad política de las organizaciones estudiantiles de encontrar acuerdos y su “apertura a convocar a la movilización a otras expresiones organizativas que no necesariamente eran las tradicionales al interior del movimiento estudiantil” (Entrevista 6). También, lo ofrecía el carácter multidimensional de las exigencias de los estudiantes y el interés del movimiento por incluir en sus principios y horizontes de lucha demandas que trascendían los problemas de acceso democrático a la educación superior en Colombia, y que incorporaban demandas históricas de las mujeres y las minorías étnicas en cuanto a la superación de un sistema de educación superior que reproducía relaciones patriarcales, racistas y fundamentadas en el epistemicidio (Mesa Amplia Nacional Estudiantil, 2013b). Sin embargo, como se observará en la siguiente sección del capítulo, la inclusión discursiva de las exigencias de las mujeres y las minorías étnicas no significaba un estudio profundo de las injusticias que afectaban a estos grupos sociales, ni un diagnóstico amplio sobre las desigualdades que se producían y reproducían en el campo de la educación superior en Colombia.

En todo caso, como se dijo, la propuesta de reforma gubernamental fue retirada el 15 de noviembre de 2011. Esto representaba una clara victoria del movimiento estudiantil:

“Los estudiantes, de cualquier manera, parecen haber ganado un primer round, no solo político sino también estratégico: supieron sacar de las calles a los violentos, decidieron dar abrazos a una Fuerza Pública desconcertada y se ganaron parte del apoyo de la ciudadanía. Si bien es ingenuo pensar que el paro es la razón exclusiva por la que el presidente Santos piensa retirar el proyecto, también lo es desconocer su importancia. Tres factores adicionales han sido determinantes. El primero es la imagen presidencial, pues a su gran aceptación no le sienta una presión popular de este tipo. El ejemplo chileno debió incidir en su disposición a ceder. El segundo es la política. Su Unidad Nacional en el Congreso se encuentra dividida en ese tema. Ya varios sectores de la misma le habían dicho que la

reforma no tenía el respaldo total de los partidos y que, además, no alcanzaría la legislatura para aprobarla, asunto que obligaría a Santos a adelantarla bajo la modalidad de “trámite de urgencia”, que en el escenario actual era a todas luces inconveniente. Y el tercero fue la propia marcha estudiantil. Los miles que se movilizaron en las calles y elevaron y canalizaron su oposición a un Gobierno que prácticamente carece de ella” (Diario El Espectador, Editorial, viernes 11 de noviembre de 2011, pp. 28).

Ante el anuncio de retiro de la propuesta, el movimiento estudiantil decide fijar un encuentro el sábado 12 de noviembre de 2011 para estudiar la promesa gubernamental de diálogo y fijar una postura en términos de su dinámica futura de lucha. Como resultado de dicha reunión, los estudiantes establecieron tres condiciones para levantar el paro estudiantil: 1. El retiro definitivo de la propuesta de reforma a la educación superior y la garantía de condiciones para terminar satisfactoriamente el semestre académico; 2. El compromiso público y explícito del gobierno en cuanto a la formulación de un nuevo proyecto de reforma concertado con los estudiantes y 3. El compromiso del gobierno con las garantías políticas y civiles para desarrollar el derecho a la protesta. Además, se insistía en que la base para avanzar en la construcción de una reforma democrática serían los seis puntos consensuados al interior del movimiento y considerados como fundamentales para transformar el sistema de educación superior en Colombia: 1. Financiación; 2. Autonomía y democracia; 3. Bienestar; 4. Calidad; 5. Libertades democráticas y 6. Universidad y sociedad.

De acuerdo con los voceros de la MANE, las exigencias planteadas fueron cumplidas: el miércoles 16 de noviembre de 2011 fue retirado oficialmente el proyecto de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, el gobierno hizo público su interés por redactar un nuevo proyecto de reforma en diálogo directo con los estudiantes y se ordenó a las autoridades académicas brindar todas las condiciones necesarias para finalizar satisfactoriamente el semestre. Esto llevó a la “suspensión” del paro nacional universitario:

“Se han cumplido las condiciones básicas exigidas al Gobierno Nacional para reactivar actividades académicas: en la mañana de hoy fue retirado de manera efectiva el Proyecto de Ley 112 de la Cámara de Representantes que modificaba la educación superior; el pasado 15 de noviembre la Ministra de Educación María Fernanda Campo, por medio de un pronunciamiento, se comprometió públicamente a *“que conformemos junto con los docentes, rectores y demás miembros de la comunidad académica, una mesa de diálogo con todas las garantías, y nos sentemos a construir entre todos, la mejor Reforma de Educación Superior*

*para nuestro País. (...) Los invito a que nos sentemos esta misma semana para comenzar a definir la metodología y forma de trabajo para la elaboración de la nueva propuesta.*” De igual forma, con relación al respeto de las libertades y derechos democráticos expresó: *“El Gobierno Nacional, tal como lo ha hecho hasta el momento y lo seguirá haciendo, ofrece todas las garantías para ejercer el derecho legítimo a la protesta y a las movilizaciones. La única condición que se exige, es que se lleven a cabo de manera pacífica y sin perturbación del orden público.”* Y concluyó realizando un llamamiento a los órganos directivos de las universidades dirigido a brindar las garantías académicas para el retorno a clases: *“Finalmente, quiero hacerle un llamado a los rectores y a los consejos académicos y superiores de las universidades, para que dentro de su autonomía universitaria, definan la mejor forma y a la mayor brevedad posible, los mecanismos para que los estudiantes puedan terminar exitosamente su semestre académico.”* Acorde al cumplimiento de la mencionada decisión nacional adoptada en la MANE de emergencia, y teniendo en cuenta los tiempos y escenarios del movimiento estudiantil tales como Asambleas, Mesas Regionales y Locales, espacios de construcción programática, entre otros, afirmamos nuestro compromiso de INICIAR EL PROCESO PARA LA SUSPENSIÓN DEL PARO NACIONAL UNIVERSITARIO<sup>114</sup>.

Sin embargo, el paro se levantó sin haber definido una metodología y un cronograma de construcción participativa de la propuesta. La exigencia realizada por el movimiento, relativa a la petición de una simple demostración pública de voluntad gubernamental para construir democráticamente una nueva propuesta de reforma, podría resultar totalmente insuficiente. Para algunos, este sería un gran error del movimiento, pues a pesar de los anuncios relacionados con su interés en formular una propuesta concertada, posteriormente quedaría clara la intención gubernamental de avanzar en el diseño de una reforma que no implicara cambios en la Ley 30 de 1992 y que podría impulsarse a través de ajustes de política pública controlados por el gobierno.

También, porque la decisión tomada por el movimiento sería un motivo de fractura, pues distintos sectores estaban en desacuerdo con la suspensión del paro sin obtener por parte del gobierno plenas garantías para la elaboración de una ley democrática y concertada con los estudiantes, y sin conseguir respuestas claras a reivindicaciones inmediatas y específicas de ciertos sectores estudiantiles<sup>115</sup>. Otros consideraban que era la mejor

---

<sup>114</sup>“*Nuestra palabra empeñada – Declaración Mane 16 de noviembre de 2011*”, en: <http://manecolombia.blogspot.com.co> (cursivas y mayúsculas originales).

<sup>115</sup> Para algunos, las tensiones al interior del movimiento, eran reflejo de la disyuntiva entre aceptar el paso hacia un nuevo espacio de negociación después del paro, la radicalización de ciertos sectores y el mantenimiento de reivindicaciones que, se consideraba, debían resolverse en el

alternativa, puesto que suspender el paro abría una nueva oportunidad para la reinención del movimiento de cara a nuevos escenarios de negociación, a la nueva coyuntura política que se configuraba (pues ya se había retirado la propuesta de reforma gubernamental), y a la necesidad de cumplir el compromiso de suspensión del paro frente a una opinión pública que mayoritariamente apoyaba a los estudiantes<sup>116</sup>.

Esta situación de dudas y fracturas al interior de los estudiantes significaba la apertura del espacio que el gobierno requería para la redacción del documento de política pública “Acuerdo por lo superior 2034”. Como se dijo, la elaboración de este documento mostraba el cambio táctico del gobierno: introducir las reformas en el sistema de educación superior sin acudir a un cambio en la Ley 30 de 1992 y evitando el surgimiento de un nuevo paro universitario. Esto por cuanto el gobierno conocía que en la “Cuarta Sesión de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil” realizada los días 3 y 4 de diciembre de 2011, el movimiento aclaraba que “el paro solo se suspendió, en tal sentido se reactivará si el gobierno de Santos vuelve a presentar su proyecto de ley en la totalidad o por partes a la legislatura o también como uno de los medios para defender nuestra propuesta de nueva ley de educación”<sup>117</sup>.

En este contexto, los estudiantes acordaron y procedieron a definir una metodología de construcción democrática de una ley alternativa. Para ello, fijaron un cronograma propio cuyo resultado sería un proyecto que reformaría la Ley 30 de 1992. De acuerdo con las estimaciones del movimiento, este proyecto sería discutido con el Ministerio de Educación

---

marco del paro: “Tu no te imaginas el debate tan fuerte al interior de la Mane cuando se trataba de bajar el paro, que era la visión “políticamente correcta”, pero hacia adentro era muy costoso... Digamos, efectivamente un movimiento radicalizado que quería seguir [en paro] hasta que se lograra algo más. De cierta manera, quienes querían seguir, no tenían claro qué era lo que querían lograr: si era la ley, si era construirla, si era... Había argumentos de todo lado. Es decir, teníamos reuniones del Comité Operativo en donde se decía, “es que toca seguir el paro porque si no, no nos van a dar tiempo para poder discutir”... Otro decía “no, es que en mi universidad está la policía, entonces es una de las reivindicaciones del paro... Entonces estamos dejando solos a los de la universidad”. O sea, todas esas cosas que surgían en el contexto de lo político y un movimiento en ascenso, y la pelota está en tu cancha, y efectivamente hay que tomar una serie de decisiones (Entrevista 7).

<sup>116</sup> Jairo Rivera, “*Carta abierta sobre la suspensión del paro y la unidad del movimiento estudiantil*”, en: <http://prensauniversidad.blogspot.com>.

<sup>117</sup> “*Declaración política IV Sesión de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil – Neiva 3 y 4 de diciembre de 2011*”, en: <http://manecolombia.blogspot.com.co>.

después del nombramiento de un grupo de voceros estudiantiles y sería presentado a la opinión pública colombiana diez meses después, en el mes de octubre de 2012. Esta decisión, tomada en la “Segunda Sesión de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil” realizada los días 15 y 16 de octubre de 2011, significaba dirimir un debate que se había planteado al interior de la MANE desde el momento mismo de su constitución: ¿debían los estudiantes definir un pliego de peticiones para ser defendido frente al gobierno por medio de la movilización y la protesta, o les correspondía comprometerse a elaborar un proyecto de ley alternativo para que fuera debatido en el Congreso de la República en un contexto de movilización y protesta estudiantil? La segunda alternativa fue escogida. Y para avanzar en tal propósito sería creada la “Comisión Académica” de la MANE<sup>118</sup>.

El cronograma definido por los estudiantes para avanzar en tal propósito establecía la instalación de una mesa de interlocución con el gobierno una vez fueran escogidos los voceros nacionales de la MANE designados para tal fin, la elaboración de un diagnóstico y una exposición de motivos sustentados en distintos debates públicos regionales y

---

<sup>118</sup> Ciertas posturas consideran que el comprometerse con la redacción de una ley alternativa no fue la mejor opción, pues este ejercicio implicaba una labor difícil, que demandaba profundos debates técnicos y grandes exigencias de consenso. No solo para el movimiento estudiantil, sino para otros actores sociales que, en el marco de sus dinámicas de movilización, quisieron redactar proyectos de ley similares: “En ese momento, en el 2011, creo que podemos contar cinco o seis proyectos de ley que se estaban construyendo desde el movimiento social, y a todos les pasó lo mismo: al del trabajo, al estatuto de la oposición, al de reforma agraria... a todos, al de educación superior, a todos nos pasó lo mismo: es que hacer una ley es tan técnico, tan costoso, es tan preciso, que supera a los movimientos sociales. Por supuesto mucho más al movimiento estudiantil, donde cada semestre hay una rotación muy alta de personas... Creo que esa propuesta nos mató” (Entrevista 4). Para otras visiones, la opción de redactar una ley alternativa de educación superior suponía, más bien, una posibilidad para proyectar la lucha estudiantil hacia el futuro: “Lo que se quería era que la propuesta de la MANE fuera una hoja de ruta... La decisión política fue “vamos a construir una hoja de ruta que nos proyecte el movimiento durante una década y que se gane progresivamente en periodos de lucha que vendrán, porque con la correlación de fuerzas que hemos ganado, con los aliados que hemos ganado, con lo que hemos posicionado, y con la unidad que hemos ganado en las organizaciones vamos a construir una organización gremial que se pelee esa propuesta en medio de la lucha. Era como reeditar el mismo proceso de la MANE de 2011, ya no alrededor del “No”, sino de la afirmación de la propuesta. Luego se planteaba que claramente debía haber un espacio de negociación... Desde el principio se decía: “vamos a construir una propuesta, y apenas esté nos vamos a la calle a pelearla”... Entonces digamos que fue una construcción radical, pero no radical en el sentido de no leer el momento político, sino de pensar que esa propuesta no era para hoy, sino que era el punto de llegada de un proceso largo de peleas sucesivas en donde se dieran grandes pasos” (Entrevista 5). Para otros, la apuesta por realizar una propuesta integral de reforma, contenida en un proyecto de ley, fue pertinente “pero en un momento excedió al movimiento, y eso hay que reconocerlo tranquilamente. Aunque logramos cumplir una primera parte que no es menor, y es logramos construir una exposición de motivos, participativa y en un ejercicio de redacción conjunta, coherente y basado en consensos” (Entrevista 6).

nacionales que se efectuarían entre los meses de febrero y agosto de 2012, el apoyo de una “Comisión de expertos” para la elaboración de un articulado de ley, la discusión y ratificación de dicho articulado por parte del movimiento y, finalmente, la presentación del mismo a la sociedad colombiana en octubre de 2012.

Implícitamente, esta metodología definida en la “Cuarta sesión de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil”, suponía el cumplimiento por parte del gobierno de su compromiso de facilitar y respetar los tiempos que un proceso democrático de reforma implicaba: “Este proceso necesita una previa organización, por lo cual hacemos el llamado al gobierno a no apresurar la instalación de la mesa de negociación y a respetar los mecanismos y tiempos que la MANE determine para la designación de sus voceros nacionales”<sup>119</sup>. El horizonte temporal previsto por los estudiantes para efectuar la reforma era de al menos un año, pero se esperaba que entre los días 11 y 12 de marzo de 2012 fueran escogidos los voceros que representarían a los estudiantes en la mesa de interlocución y negociación que se establecería con el gobierno. Así fue estipulado en el “Primer Encuentro Organizativo de la MANE” efectuado los días 28 y 29 de enero de 2012 en la ciudad de Ibagué. Además, se esperaba que en el encuentro realizado en marzo también se definiera la fecha del primer encuentro con el Gobierno<sup>120</sup>.

Sin embargo, el Gobierno nacional ignoró estas definiciones y convocó a una primera reunión el 24 de febrero de 2012 con “el fin de definir conjuntamente una propuesta metodológica para el diálogo de la educación superior”. La respuesta de los estudiantes y los profesores consistió en indicarle al Ministerio la existencia de procesos al interior del movimiento estudiantil y del profesorado orientados a definir posturas claras frente a las bases de lo que sería la nueva reforma y a buscar criterios de unidad sobre la metodología más adecuada para construir una reforma democrática y participativa. Desde el movimiento profesoral (organizado alrededor de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios y la Federación Nacional de Profesores Universitarios), se llevaría a cabo el “Segundo Encuentro Nacional de Profesores Universitarios” los días 29

---

<sup>119</sup> “Declaración política IV Sesión de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil – Neiva 3 y 4 de diciembre de 2011”, en: <http://manecolombia.blogspot.com.co>

<sup>120</sup> “Hasta marzo se conocerán los voceros nacionales de la Mane”, en: <http://prensauniversidad.blogspot.com>.

de febrero, 1 y 2 de marzo de 2012. En este sentido, en carta dirigida a la Ministra de Educación, afirmaban que:

“(…) en nuestra calidad de representantes del estamento profesoral universitario, no creemos conveniente ni oportuno entrar a definir conjuntamente la metodología, como propone en su convocatoria, hasta cuando acordemos nuestra propuesta y contemos con los aportes de la MANE, en un próximo escenario legítimo de concertación. Se trata de construir democráticamente una política pública de Estado del mayor interés nacional y no solamente de la discusión o la consulta de una propuesta de gobierno, como ocurrió en la experiencia pasada. No repitamos los errores. Construyamos de manera conjunta, pero sin afanes innecesarios, reconociendo y respetando los procesos de deliberación, de organización y de decisión que tenemos las comunidades universitarias (…) Durante el mes de marzo [de 2012] profesores y estudiantes universitarios estaremos construyendo propuestas para un ejercicio inédito en la sociedad colombiana: la construcción democrática de un nuevo sistema de educación superior. Con gusto volveremos a otra reunión en cuanto tengamos la anhelada metodología democrática concertada, en primera instancia, entre estudiantes y profesores”<sup>121</sup>.

Por su parte, los estudiantes le indicaban al Ministerio que sólo podrían reunirse en tanto fueran nombrados los voceros nacionales de la MANE, pues este era uno de los acuerdos fundamentales a los que había llegado el movimiento en su “Primer Encuentro Organizativo” de 2012:

“(…) hemos comenzado a desarrollar este proceso amplio y democrático en cada una de las regiones del país. Nuestro objetivo es que, a diferencia de la anterior iniciativa que desconoció a la gran mayoría de estamentos de las instituciones de educación superior, así como a los sectores sociales del país, podamos desarrollar una propuesta que nos represente e involucre de manera seria y responsable. Ese es el propósito central del movimiento estudiantil colombiano que se expresa hoy en la MANE, su mayor referente de unidad política, y que ha definido que la interlocución con el Gobierno Nacional para los fines propuestos, en su cordial invitación, se llevará a cabo únicamente por los voceros nacionales cuya designación esta prevista para el mes de marzo [de 2012]”<sup>122</sup>.

El llamado a respetar las dinámicas y tiempos definidos por los estudiantes y docentes universitarios y a garantizar un cronograma de negociación y discusiones que incorporara

---

<sup>121</sup> “Carta de profesores universitarios al Ministerio de Educación Nacional” – Bogotá, 24 de febrero de 2012, en: <http://manecolombia.blogspot.com.co>.

<sup>122</sup> “Carta de organizaciones estudiantiles al Ministerio de Educación Nacional” – Bogotá, 24 de Febrero de 2012, en: <http://manecolombia.blogspot.com.co>.

dichos procesos, fue interpretado por el Ministerio de Educación como una negativa a participar en los escenarios de encuentro que desde el gobierno se convocaba. La consecuencia de esta postura fue la redacción de dos propuestas de reforma sustentadas en procesos de diseño distintos e imposibilitadas de dialogar entre sí. La relación antagónica incluyente que entre octubre y noviembre de 2011 sirvió para reconocer el conflicto y terminó con el retiro definitivo de la iniciativa gubernamental, daba paso a una disputa excluyente y competitiva, caracterizada por la elaboración de dos propuestas de reforma disímiles en cuanto a su contenido y procedimiento de refrendación. De una parte, los estudiantes insistirían en que debería avanzarse en una reforma a la Ley 30 de 1992 a través de un trámite ordinario en el parlamento. El convencimiento de la posibilidad de generar cambios en las decisiones parlamentarias a través de la movilización social y la protesta explica el por qué de esta postura. Al contrario, el Gobierno nacional consideraba inconveniente otro trámite de reforma que involucrara al Congreso de la República y optaría por una estrategia mucho menos democrática: efectuar las reformas sin acudir al debate parlamentario y aprovechando los instrumentos de política pública sobre los cuales existe un mayor control gubernamental: documentos Conpes, decretos, planes de desarrollo, programas y proyectos gubernamentales a nivel nacional y subnacional. Para el Gobierno nacional debería ser el Consejo Nacional de Educación Superior CESU el estamento que debería fijar la estrategia general de reforma con base en los insumos ofrecidos por el “Comité de sabios” y en las consultas realizadas a otros actores del sistema.

En este contexto, la estrategia gubernamental consistió en acercarse a ASCUN y al SUE (satisfaciendo de manera coyuntural algunas de las demandas financieras de las universidades) y en desconocer nuevamente al movimiento estudiantil como interlocutor directo. Es así como en julio de 2012, se anuncia una inyección de recursos consensuada con el SUE y ASCUN<sup>123</sup>. Justamente, serían personas pertenecientes a

---

<sup>123</sup> “La ministra de Educación, María Fernanda Campo, le dio el martes [24 de julio de 2012] una buena noticia a las universidades: además del incremento de \$66.000 millones prometido para su financiación este año (que corresponde a un 3% más de los \$2,2 billones que venía entregando el Gobierno), anunció que a estas cifras se sumarán \$84.000 millones, aumentando el presupuesto para este año a casi \$2,4 billones. El anuncio fue hecho después de dos reuniones que sostuvo ayer la ministra con Luis Enrique Arango, presidente del Sistema Universitario Estatal (SUE) y rector de la Universidad Tecnológica de Pereira, y con Nicolás Zuleta, rector de la Universidad

estos organismos quienes además de respaldar las iniciativas gubernamentales puestas en marcha, criticaron al movimiento estudiantil por los actos vandálicos que se presentaron en las protestas realizadas el viernes 9 de marzo de 2012, por su falta de una postura radical en contra de la guerrilla y el narcotráfico, por sus supuestos vínculos con la “Marcha Patriótica” y por sus posturas de “políticamente interesadas” de “izquierda radical”. Serían también algunas de estas personas quienes criticarían frontalmente algunas de las propuestas más importantes de la MANE:

“Para empezar habría que mencionar la columna que el rector del CESA (Colegio de Estudios Superiores de Administración), José Manuel Restrepo Abondano, publicó recientemente en El Nuevo Siglo. Allí señala que la MANE “ni es amplia, ni es mesa, ni es nacional, ni es sólo estudiantil”, y cuestiona sus comportamientos: “Esa “mesa” nunca vio desmanes contra Transmilenio en Bogotá, sólo vio los “desmanes” de la policía controlando a los revoltosos; la “mesa”, al referirse al terrorismo de la guerrilla o a sus actividades de narcotráfico, prefiere hablar de la insurgencia con fines políticos; la misma “mesa” que fue actor clave en la denominada Marcha Patriótica de dudosa procedencia” (El Espectador, martes 8 de mayo de 2012, pp. 16).

““Puedo decir que es un documento que denota esfuerzo y dedicación del movimiento estudiantil en su elaboración, aunque embebido en el ideario de la izquierda radical que lo hace afirmar puntos de vista innecesarios, a mi juicio, para el debate y que logra distanciarlo de las ideas predominantes en la sociedad colombiana”. Con estas palabras el rector de la Universidad Tecnológica de Pereira y presidente del Sistema de Universidades del Estado (SUE), Luis Enrique Arango, se refirió al borrador de propuestas para reformar la educación superior en el país, presentado el mes pasado por la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE). Arango destacó algunos apartes del diagnóstico hecho por los estudiantes al sistema, y sus objetivos, pero dijo que en su mayoría los análisis de la MANE respondían a “visiones políticamente interesadas” (El Espectador, jueves 9 de agosto de 2012, pp. 16).

Por su parte, los estudiantes procedieron a efectuar una nueva jornada de protestas el miércoles 5 de septiembre de 2012 en Bogotá, Medellín, Cali, Manizales, Barranquilla, Cartagena y Pereira (El Tiempo, jueves 6 de septiembre de 2012, pp. 6). Los motivos para la movilización eran claros: el movimiento estudiantil insistía en que se mantenía excluido

---

Libre y presidente de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun) (...) El SUE y el ministerio anunciaron que comenzarán a trabajar en conjunto para consolidar, a partir de criterios compartidos, una guía de costos de financiación que se aplicaría en las 32 universidades públicas del país. Por otro lado, el presidente de Ascun informó que en octubre la asociación le entregará al ministerio su propuesta sobre las reformas que consideran deben hacerse a la política pública de educación superior (El Espectador, miércoles 25 de julio de 2012, pp. 14).

del proceso de construcción de una nueva propuesta de reforma y que el Gobierno avanzaba en la introducción de cambios en el sistema de educación superior que no habían sido discutidos ni concertados con los estudiantes:

“El presidente Santos le está haciendo conejo a la educación, le está haciendo conejo al país”. Es por esta razón que, según Sergio Fernández, vocero de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), hoy [miércoles 5 de septiembre] van a volver a protestar los universitarios del país. Argumentan que el Gobierno les está incumpliendo los compromisos que había adquirido para construir, en equipo, la reforma al sistema de educación superior que rige desde 1992 (...) Sin embargo, esta vez no cuentan con un apoyo generalizado. Por un lado, son varios los actores que están de acuerdo con la continuidad de la ministra, como los líderes de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun) y del Sistema Universitario Estatal (SUE). “El Gobierno ha venido construyendo un diálogo amplio con el propósito de generar una política de forma participativa. Eso significa que hay continuidad y consenso”, afirma Nicolás Zuleta, presidente de Ascun, quien a la vez considera que la protesta estudiantil es totalmente legítima. Por otra parte, Luis Enrique Arango, presidente de la SUE, duda de los motivos que convocan la marcha. “Veo extraño el reclamo que hacen los estudiantes al Gobierno diciendo que les han incumplido, cuando se está actuando de acuerdo con lo pactado: la MANE le pidió al Gobierno que no presentara ninguna iniciativa al Congreso antes de que ellos no entregaran su propuesta en octubre [de 2012], y eso se ha respetado”, asegura. Precisamente, la agenda legislativa en torno a temas educativos que avanza en el Congreso es otra de las razones por las que la MANE saldrá a marchar. Según Sergio Fernández, hay nueve proyectos en curso que no están pasando por el proceso democrático que prometió el Gobierno. “Eso indica que la reforma a la Ley 30 se va a hacer pero con decretos particulares”, dice. “Además -explica- el déficit de las universidades públicas sigue sin sanearse, y eso es lo más preocupante”. Estas son las decisiones del Gobierno que prendieron las alarmas de los estudiantes: “La primera tiene que ver con la ley de educación a distancia. La segunda, con ampliarle facultades a los institutos técnicos y tecnológicos que les permitirían ofrecer posgrados, maestrías y doctorados. Y la última se refiere a que el Icetex ya no podrá cobrar intereses sobre los créditos educativos a las personas de estratos 1, 2 y 3 (...). Estas son evidentes reformas a la educación superior de las cuales no ha sido partícipe la MANE”, aseguró Carlos Liévano, representante estudiantil ante el consejo académico de la Universidad Icesi. La movilización de hoy deja algo en claro: existen enormes divergencias entre los actores del sector educativo. Y si es así, ¿cómo se pondrán de acuerdo en un documento para reformar el sistema que lleva rigiendo diez años?”(El Espectador, miércoles 5 de septiembre de 2012, pp. 12).

Las denuncias hechas por los estudiantes y sus llamados a avanzar en la construcción de una reforma participativa y democrática fueron completamente desestimadas por el Gobierno nacional. Así, en el mes de septiembre de 2012 quedarían claros los alcances de la metodología “democrática” defendida por el Ministerio de Educación, y en un artículo

titulado *“Así se hará la reforma a la educación superior”*, se destacaba el procedimiento mediante el cual se diseñaría nuevamente la propuesta gubernamental de reforma:

“Un grupo de investigadores se puso en la tarea de darle un sustento científico a las propuestas que estudiantes, rectores, profesores y otros actores están haciendo para reformar la educación superior del país. Cada una de las iniciativas será evaluada a través de simulaciones computacionales y modelos matemáticos que permitirán, palabras más, palabras menos, medir cuál sería el impacto real de su aplicación en Colombia. Los responsables son expertos de las universidades Nacional, Andes, Rosario y Javeriana, reunidos en el Ceiba (Centro de Estudios Interdisciplinarios Básicos y Aplicados en Complejidad). Podría decirse que este es el segundo paso en el proceso para reformar al sistema educativo del país, el cual, según planes del Gobierno, culminará en 2013 con el planteamiento de una propuesta concreta (...) Luego de que el Ceiba haya hecho sus análisis, sus resultados serán presentados a un comité de sabios, le dijo a este diario el Ministerio de Educación. Se trata de un “grupo de expertos del sistema, con diferentes ideologías”, que al final del proceso le presentará una recomendación al Gobierno. “Ahí miraremos qué política se le propone al país y sabremos si serán necesarios cambios legislativos”, aseguró la ministra María Fernanda Campo” (El Espectador, miércoles 26 de septiembre de 2012, pp. 33).

Adicionalmente, el Gobierno nacional escogió al Consejo Nacional de Educación Superior CESU, en el que tiene una participación mayoritaria, para que se redactara allí el documento definitivo sobre las bases definidas por el “Comité de expertos” en materia de diagnósticos y propuestas de reforma. Sería en el año 2013 en el que se aceleraría la redacción del documento “Acuerdo por lo superior” que, como se dijo, define los lineamientos de política pública en educación superior en Colombia hasta el año 2034. El inconformismo de los estudiantes con respecto al proceso y contenido de la reforma que nuevamente formulaba el gobierno era evidente. Por su parte, los rectores de las universidades aceptaban a cabalidad las disposiciones gubernamentales:

“El rector de la Universidad de Antioquia, Alberto Uribe Correa, señala que “a diferencia del proyecto anterior, que fue presentado exclusivamente por el Gobierno para ser considerado por el país”, el que se está construyendo ahora alrededor del CESU ha sido un proceso participativo (...) Álvaro Ramírez García, rector de la Universidad Industrial de Santander (UIS), afirma que el Gobierno “está llamado a liderar. Tiene un papel de liderazgo altísimo, porque concentra las necesidades, recursos y políticas”. Además, señala que es “un poco inconsecuente que un sector pretenda hoy sacar un articulado sin consultar a los demás” y que esta pretensión “de desconocer a los otros sectores y considerarse el único con capacidad” podría llevar a una “crisis de liderazgo” (...) Con ellos dos coincide Ricardo Gómez Giraldo, rector de la Universidad de Caldas, quien opina que la participación de los diferentes sectores del sistema educativo en el CESU es muy amplia, por “lo que es

importante que lidere la discusión” (...) El rector de la Universidad de Caldas también opina que “lo importante es hacer el diagnóstico de lo que hay que cambiar, porque hay cosas que se pueden reformar sin cambiar la Ley 30 (de 1992, que rige en este momento el sistema). También puede ser a través de decretos o cada universidad individualmente” (El Espectador, viernes 5 de julio de 2013, pp. 15)

Paralelamente, la MANE avanzaba con la redacción de su propia propuesta. La tentativa del movimiento estudiantil de presentar un proyecto de ley y su confianza en cuanto a la posibilidad de presionar al Congreso de la República a través de la movilización y la protesta, parece vincularse a otro de los principios de acción definidos por la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad: la ambivalencia del Estado frente a las luchas sociales. En un principio, la existencia de una “aplanadora” gubernamental en el parlamento mostraba al Estado como un escenario mucho más cercano a las “fuerzas de oferta” de inclusión e igualdad y no como un espacio de disputa que pudiese favorecer al movimiento estudiantil en cuanto al estudio de sus propuestas y concreción de sus demandas. Posteriormente, después de lograr fracturar tal “aplanadora”, el movimiento consideró que por medio de un trámite legislativo normal era posible introducir reformas en el campo de la educación superior siempre y cuando este proceso se llevara a cabo en el marco de una fuerte movilización social. Se estimaba que en este escenario el gobierno perdería posibilidades de maniobra y control sobre el trámite de la reforma y se abriría el espacio para una concertación más equilibrada, definida por una situación de conflicto, en la que se reconociera al movimiento estudiantil como interlocutor protagónico. La respuesta gubernamental de concentrar el diseño de la reforma en el CESU es muestra de su intención de evitar el escenario de negociación planteado por los estudiantes y de su interés por impulsar un proceso de reforma mucho más controlado y cercano a sus intereses.

Sin embargo, las fracturas internas del movimiento impidieron que la estrategia de los estudiantes prosperara. Desde el año 2011 se expresaron algunas inconformidades de las regiones frente a la metodología de los encuentros, la sobrerrepresentación de los voceros de Bogotá y con respecto a las tres condiciones definidas por la MANE para

levantar del paro estudiantil iniciado en el mes de octubre del mismo año<sup>124</sup>. También sobresalieron las tensiones que había dejado el levantamiento del paro estudiantil y las reservas que algunos sectores planteaban en relación con la cercanía de algunos voceros de la MANE con partidos políticos y organizaciones tradicionales, y la imposición de una agenda de reivindicación estudiantil de orden nacional que desconocía las problemáticas locales. Tal fue el caso del grupo Red Nacional de Estudiantes Independientes, quienes se separaron de la MANE argumentando diferencias ideológicas y organizativas, y desarrollaron cuatro encuentros nacionales en las ciudades Pereira, Cali, Medellín y en Chiquinquirá<sup>125</sup>.

A estas fracturas, hay que agregar la falta de recursos financieros para llevar a cabo sus actividades, y la estigmatización y la criminalización de la que fueron víctimas varios de sus integrantes. Todos estos factores obstaculizaron la redacción de un proyecto de ley

---

<sup>124</sup> “[Los estudiantes] Han demostrado ser un movimiento sólido, muy a pesar de que en encuentros anteriores se hayan expresado algunas inconformidades por parte de los alumnos de universidades regionales que pidieron, a través de un comunicado, que cada universidad tuviera un vocero en la mesa y que “los encuentros del comité operativo, las plenarias y los encuentros programáticos de la MANE se descentralicen y distribuyan en los distintos campus universitarios de manera rotativa”. Paola Galindo, líder de la Mesa, explica que en la reunión del sábado pasado [12 de noviembre de 2011] hubo distintas posiciones y algunos estudiantes de las regiones se declararon contrarios a las tres condiciones de la MANE, pero que precisamente esas diferencias serán discutidas el 3 de diciembre [de 2011] en Manizales” (Diario el Espectador, jueves 17 de noviembre de 2011, pp. 6).

<sup>125</sup> “La Red Nacional de Estudiantes Independientes surge en razón de tratar de articular fuerzas que no fueran expresiones nacionales o que fueran brazos políticos legales o ilegales. Cuando hablo de ilegales desde orientaciones de actores del conflicto armado colombiano, y cuando hablo de legales de partidos políticos que hacían presencia al interior de las universidades públicas... Entonces surge la posibilidad y la oportunidad de expresión de grupos locales que no eran homogéneos, que eran muy singulares y que en su mayoría eran de las regiones más apartadas a nivel nacional. Porque en eso sí hay que hacer un énfasis y es que las organizaciones nacionales en su mayoría hacen presencia en ciudades grandes (...) Las organizaciones políticas más amplias generan tendencias en algunos momentos, dependiendo de la capacidad de influencia, dependiendo del programa político que tengan, en términos de desviar los intereses que netamente se pueden identificar dentro de los estudiantes... y eso genera un problema es en términos de conllevar a que termina instrumentalizando la movilización estudiantil, y no termina respondiendo a intereses propios como identidad, como territorio” (Entrevista 8). La Red Nacional de Estudiantes Independientes se separó de la MANE “argumentando diferencias ideológicas. Uno de sus voceros es Wilson Sanabria, estudiante de administración pública. Sanabria cuenta que la red empezó a gestarse en noviembre [de 2011] pasado, cuando “se levantó el paro estudiantil arbitrariamente. Varios grupos que veníamos alegando que no se podían tomar decisiones arbitrarias decidimos dar un paso al costado”. Asegura que su objetivo es “volver a retomar esos afectos que se habían ganado los estudiantes en un principio con la MANE y que se empezaron a perder cuando los partidos políticos y las organizaciones tradicionales comenzaron a involucrarse” (El Espectador, martes 8 de mayo de 2012, pp. 16).

compacto, coherente y capaz de recoger las aspiraciones de las organizaciones estudiantiles, los demás miembros de la comunidad educativa y de la opinión pública en general.

No obstante, en este conjunto de factores que debilitaban al movimiento desde su interior, es necesario resaltar dos elementos: *i)* los descontentos producidos en el marco de la definición de la estructura organizativa del movimiento después del hundimiento del proyecto de ley gubernamental en 2011, y *ii)* el desconocimiento de los avances programáticos realizados a nivel local y regional en la perspectiva de construcción de un documento nacional por parte de la “Comisión Académica”. Ambos factores se encuentran relacionados, pues las quejas sobre una estructura organizativa en la que las universidades e instituciones de educación superior de mayor tamaño y del orden nacional tenían una mayor representación, se asociaban con el malestar manifestado por las universidades más pequeñas y del orden regional en cuanto al desconocimiento de sus demandas<sup>126</sup>.

Con respecto al primer factor mencionado, el movimiento estudiantil dispuso (en el marco de fuertes debates) que su Comité Operativo debía estar conformado por delegados de las universidades públicas y privadas, del Sena y de los institutos técnicos y tecnológicos privados vinculados a la MANE. De acuerdo con lo establecido en el “Primer Encuentro Organizativo de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil” realizado en el mes de enero de 2012, todas las universidades públicas tendrían cuatro (4) delegados de base y delegados adicionales por cada 5.000 estudiantes matriculados. De esta manera, si una universidad contaba con 10.000 estudiantes matriculados, tendría cinco (5) delegados; si contaba con

---

<sup>126</sup> Desde la Red Nacional de Estudiantes Independientes, por ejemplo, la dualidad entre lo organizativo-nacional y lo organizativo-regional se plantea en los siguientes términos: “Si hay un contexto nacional como el tema de la Ley 30 o como en el 71 [1971] cuando se estaba iniciando el proceso de reforma nacional, si hay capacidad de articulación entre estas organizaciones nacionales, que también son diversas, hay una mayor capacidad de respuesta. El problema es lo que viene a posterioridad, y es que si no se generan dinámicas de ampliación en la toma de decisiones entre todo el movimiento estudiantil, pues termina en un agotamiento de los espacios gremiales en la medida en que solo había espacio para estos grupos organizados nacionales (...) Y además, sobre una discusión que surge al interior del movimiento y es quién termina tomando o legitimando las decisiones que se tomaban en el espacio nacional: si grupos de articulación cerrados -llámese organizaciones o líderes-, o las asambleas generales de estudiantes en las universidades públicas” (Entrevista 8).

15.000, con seis (6) y así sucesivamente. Además, cada universidad privada cantaría con dos (2) delegados, el Sena con veinte (20) delegados definidos autónomamente por la institución y las instituciones técnicas y tecnológicas privadas cada una con un (1) delegado<sup>127</sup>. De esta forma, el Comité Operativo tendría una representación proporcional al número de estudiantes matriculados en las instituciones de educación superior, lo cual daba una ventaja a las universidades más grandes y del orden nacional. Debido a que se acordó que dicho Comité (que llegó a estar integrado por 244 personas) debería escoger los 25 voceros nacionales que interlocutorían con el Ministerio, se produjo una clara sobrerrepresentación de las universidades del orden nacional en el grupo de voceros: de los 25 voceros seleccionados, 10 pertenecían a la Universidad Nacional de Colombia<sup>128</sup>.

De otra parte, en el marco de ese mismo “Primer encuentro organizativo”, se hizo manifiesto el descontento de las regiones al interior de la “Comisión Académica” de la MANE, cuya labor consistía en coordinar todo el proceso de construcción de la propuesta alternativa de reforma a la educación superior:

“El elemento central de los informes presentados por las regiones es la dificultad manifiesta de la articulación del trabajo entre las comisiones locales y regionales, y las regionales y la comisión nacional. Dicha dificultad está dada en ambos sentidos, es decir, es responsabilidad tanto de las regiones como de la comisión nacional, y se puntualiza en el desconocimiento del trabajo de otras partes en lo local y regional, y especialmente del trabajo realizado por la comisión nacional. Existe, igualmente, otra problemática relacionada con el Programa Mínimo, ya que se reconoce la necesidad de desarrollarlo y fortalecerlo en un nuevo Encuentro Nacional Programático para que en la práctica alimente mucho más tanto la Ley Alternativa de Educación Superior, como la construcción programática del movimiento estudiantil. Ligado a lo anterior, hay dificultades en la metodología de sintonización de los aportes locales pensados a nivel nacional, pues se presenta un olvido o supeditación de lo elaborado regionalmente cuando se piensa nacionalmente”<sup>129</sup>.

Las dificultades organizativas y programáticas que enfrentaba la MANE, eran explicadas por la tensión creciente entre las demandas y aspiraciones locales y regionales y la

---

<sup>127</sup> Al respecto ver: “Relatorías Mesas de Trabajo Primer Encuentro Organizativo de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil” – Bogotá, 28 y 29 de enero de 2012, en: <http://manecolombia.blogspot.com.co>.

<sup>128</sup> Al respecto ver: “Se realizó el Comité Operativo de la Mane los días 10 y 11 de marzo de 2012 en la ciudad de Manizales”, en: <http://manecolombia.blogspot.com.co>.

<sup>129</sup> “Relatorías Mesas de Trabajo Primer Encuentro Organizativo de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil” – Bogotá, 28 y 29 de enero de 2012, en: <http://manecolombia.blogspot.com.co>.

necesidad de sostener un movimiento articulado y capaz de redactar un proyecto de ley que se discutiría en una instancia nacional: el Congreso de la República. Las problemáticas y la centralidad de las regiones que, como se dijo, fueron fundamentales en el impulso que se le dio a la emergencia del movimiento en el año 2011, parecían diluirse en el proceso de redacción de una ley nacional de educación superior y en la estructura representativa del Comité Operativo y las vocerías nacionales<sup>130</sup>. La enorme dificultad que implicaba tomar decisiones basadas exclusivamente en el consenso, hicieron que surgieran mecanismos alternativos de decisión, basados en la proporcionalidad y en la votación. Esto produjo fuertes tensiones entre los estudiantes independientes y las organizaciones, y entre las organizaciones de origen local y regional y aquellas de ascendencia nacional (Cruz, 2012).

Los obstáculos que impedían la redacción de un proyecto de ley por parte de los estudiantes y los avances que realizaba el gobierno en la construcción del denominado “Acuerdo por lo superior 2034”, provocaron un cambio en la táctica y las pretensiones de los estudiantes: el fin de semana del 31 de agosto de 2013, la MANE envió un comunicado al Gobierno nacional en el que exponía ocho exigencias que, en su entender, tenían que ser resueltas en el corto plazo para, posteriormente, avanzar en la redacción de una nueva ley de educación superior.

“Las siguientes son las “exigencias” presentadas por la MANE en la carta firmada por su comisión de vocerías. 1. Pago del déficit presupuestal que tiene el Gobierno con las IES públicas del país, que en el caso de las universidades públicas asciende a \$11,2 billones, generado a partir de la entrada en vigencia de la Ley 30 de 1992. El Presupuesto General de la Nación para el año 2014 debe contemplar aumentos acordes con la crisis universitaria. 2.

---

<sup>130</sup> “Ante esa concentración en el elemento programático, eso impidió que se siguieran llevando a cabo jornadas de movilización y protesta por parte del movimiento estudiantil, que además recayó en un desconocimiento de las dinámicas locales. Posterior a que se tumba la reforma a la ley 30, entró como una especie de disputa frente a si se reconocían o no qué jornadas de protesta, de reivindicación, de paro en las universidades en particular, casos específicos cuando se trató de desconocer la protesta en la Universidad de la Amazonía, incluso en la Universidad de Antioquia... Entonces se asumía como un poder a nivel nacional de quien sí era de la MANE y quien sí podía protestar a nombre de la MANE y quien no, y eso pues llevó a desconocer las agendas particulares en un marco en que la crisis del sistema educativo se profundizaba muchísimo más fuertemente en las universidades a nivel particular. Hubo ahí una ruptura entre las reivindicaciones nacionales y las reivindicaciones locales, que obviamente llevaron a un distanciamiento de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil en su expresión nacional y de los estudiantes si se quiere del común que disputaban a nivel local alguna reivindicación” (Entrevista 3).

Instalar una mesa permanente entre la MANE, los sectores de la educación superior y el gobierno nacional donde se definan los tiempos, participantes y metodologías para la creación de una nueva ley de educación superior y su concreción como ley de la República. 3. Conformar una mesa de veeduría de DD.HH. entre la MANE y el gobierno nacional. En ella deben definirse los mecanismos que garanticen el desarrollo pleno del derecho a la protesta, la movilización y organización de la comunidad de la educación superior en todos los espacios del territorio nacional. 4. Condonar la deuda de las personas que hayan contraído préstamos con el Icetex, así como abolir la capitalización de intereses o anatocismo (cobro de intereses sobre intereses). 5. Destinar recursos específicos con inyección directa a la base presupuestal para programas de bienestar universitario que permitan la permanencia en la educación superior. 6. Garantizar matrícula cero en todas las IES públicas del país. 7. Retirar de todos los campus universitarios, de sus entradas y zonas aledañas a la Fuerza Pública y el Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad), así como dejar en libertad a todos los estudiantes detenidos en el marco de las movilizaciones. 8. Garantizar la financiación a largo plazo del Sena evaluando el mecanismo pertinente para ello” (El Espectador, lunes 2 de septiembre de 2013, pp. 13).

Esta propuesta fue acompañada por una jornada de movilización y protesta los días 16 y 17 de octubre de 2013. También por la inminencia de un nuevo paro estudiantil. El objetivo consistía en mostrar la fuerza que, a pesar de las críticas, aún tenía el movimiento y en presionar al Gobierno para abrir de posibilidades reales de diálogo y negociación. Sin embargo, las fracturas internas del movimiento pesaron más que su intento de reorganización. Los principios de acción que en algún momento habían permitido balancear la correlación de fuerzas a su favor (acción multiescalar, transgresiva, democrática, articulada, multidimensional y de ambivalencia frente al Estado), se marchitaban. A ello hay que agregar los descontentos que se generaron cuando algunos líderes del movimiento mostraron su interés por aspirar a cargos de representación política en el Congreso de la República, sin mayor consulta al interior del movimiento<sup>131</sup>. El gobierno tenía el espacio libre para presentar su modelo de reforma a la educación superior. Nueve meses después, el viernes 16 de julio de 2014, es presentado al Presidente de la República el documento del CESU, “Acuerdo por lo superior 2034”. Según el CESU, esta propuesta (en su concepto consensuada y basada en acuerdos

---

<sup>131</sup> “Nosotros somos “los hermanos chiquitos” del movimiento estudiantil chileno, y vimos que Camila Vallejo [reconocida líder estudiantil chilena] era diputada, entonces pues, nunca lo hablábamos, fue de las cosas que no hablamos. Nosotros hablábamos mucho con los voceros, con las organizaciones, pero esa fue una de las cosas que no hablamos. Entonces, cuando una, dos, tres personas quisieron aprovechar el reconocimiento que habían logrado y meterse de candidatos al Senado y de representación a la Cámara [de representantes] y demás, lo vimos con malos ojos... Y eso, cada cual podrá juzgar de quien fue la culpa” (Entrevista 4).

mayoritarios) resultaba ser mucho más ambiciosa que el cambio legislativo propuesto por el gobierno en 2011 y definía las herramientas que le conferirían al gobierno un mayor poder para ejecutarla.

Pero las críticas al supuesto consenso que brindó fundamento al documento elaborado por el CESU, el rechazo a la influencia notable del gobierno en la redacción del mismo y las denuncias de cooptación de varios de los rectores a través de promesas de mejora coyuntural de la situación financiera de las universidades, no se hicieron esperar:

“Aunque el Cesu ha reiterado que esta propuesta reúne las voces de al menos 30.000 personas que participaron en los foros de discusión, la senadora de la Alianza Verde Claudia López dice que “es preocupante y vergonzoso que el ministerio quiera presentar esto como un consenso de todos los actores del sistema cuando se trata de una iniciativa de los rectores que están en el Cesu y del propio ministerio”. Por otro lado, los voceros de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), quienes a pesar de haber sido convocados se abstuvieron de participar en la discusión, consideran que el documento “es un reencauche de la misma política que se trató de aplicar con la reforma planteada por el Gobierno en 2011”, según dice Jairo Rivera, uno de sus miembros. Para la MANE, el Gobierno “logró cooptar” a muchos de los rectores con la promesa de satisfacer los problemas financieros y de infraestructura con soluciones como el recaudo de \$5 billones vía estampilla, cuando la Mesa Amplia cree que en 10 años apenas se recolectará \$1 billón” (El Espectador, martes 5 de agosto de 2014, pp. 24).

Igualmente, fueron convocadas nuevas movilizaciones y jornadas de protesta:

“Después de dos años de masivas manifestaciones convocadas por la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) para oponerse a la reforma de la Ley 30, estudiantes de universidades públicas y privadas volvieron ayer [jueves 16 de octubre de 2014] a las calles. Sus intereses: demostrarle al Gobierno su descontento con recientes decisiones respecto a la cobertura y la financiación de la educación superior y pedirle al Estado que respete la autonomía de las universidades públicas. La marcha, que culminó en la Plaza de Bolívar, tenía como uno de sus objetivos manifestar la inconformidad con la implementación del Acuerdo por lo Superior 2034, presentado en agosto de este año por el Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu). “Los estudiantes no fuimos partícipes de las decisiones que se tomaron en el Acuerdo. Consideramos que los lineamientos propuestos no incluyen ninguna de las peticiones fundamentales que estamos planteando desde 2011”, dice Óscar Aponte, estudiante de la Universidad Nacional y vocero de la MANE. Sin embargo, voceros del Cesu, entre ellos Obdulio Velásquez, rector de la Universidad de la Sabana, han señalado que la MANE en efecto fue invitada a participar en las discusiones, pero decidió no asistir. Otra de las críticas que hacen los estudiantes al acuerdo es que busca ampliar la cobertura ofreciendo más cupos para educación técnica y tecnológica, ya que, según Aponte, es más

económica que la universitaria (...) Los manifestantes reiteraron que es necesario exigir respeto para la autonomía universitaria y pidieron al Gobierno que proteja el derecho de los estudiantes a la movilización pública. “No puede ser posible que los grupos paramilitares sigan ejerciendo una presión tan fuerte hasta el punto de amenazar de muerte a los líderes manifestantes”, aseguró Aponte. Antes de llegar a la Plaza de Bolívar, la marcha se detuvo frente a la sede principal del Icetex, con el ánimo de pedirle a la institución que aclare los términos y las condiciones de las 10.000 becas anunciadas por el Gobierno. “No son realmente becas, son créditos que pueden ser condonados”, dijo Álvaro Forero, integrante de la MANE. No obstante, el presidente del Icetex, Fernando Rodríguez Carrizosa, dijo que sí tienen el carácter de becas pues el único requisito para que el estudiante no tenga que pagar al Icetex es que culmine los estudios. “Una mínima exigencia para asegurar que los recursos del Estado están siendo bien aprovechados”, agregó” (El Espectador, viernes 17 de octubre de 2014, pp. 24).

Sin embargo, el balance de fuerzas favorecía al gobierno. Y tal y como se mostró en el capítulo quinto de la tesis, después de 2014 se avanzaría en el diseño e implementación de reformas que consolidan un sistema de educación superior desigualitario, funcionalizado y heterónimo. Ante este panorama, la pregunta que surge es clara: además de mostrar la pertinencia de varios de los principios de acción para comprender cómo el movimiento estudiantil logró hundir la iniciativa gubernamental, ¿Qué tipo de cambios y transformaciones produjo el movimiento estudiantil en términos de las relaciones estructurantes designadas como injustas y las dinámicas de democratización y eliminación de brechas en el campo de la educación superior en Colombia? ¿Cuáles mecanismos de reproducción de las relaciones excluyentes y desiguales logró suprimir o neutralizar? ¿Qué lógica de transformación social (rupturista, contrahegemónica y simbiótica) prevaleció en términos de las singularidades que se produjeron en sus procesos de lucha y los impactos generados en las instituciones, la cultura política y las políticas públicas?

### **6.3 ¿Qué transformación social desde la política social? La MANE, la educación superior y la sociedad colombiana**

El breve periodo en que fue reconocida la existencia de un conflicto, sirvió para balancear las fuerzas a favor del movimiento y retirar el proyecto de reforma gubernamental en un contexto de fractura parlamentaria y creciente apoyo social y popular a la causa estudiantil. Sin embargo, dicho escenario conflictivo e incluyente rápidamente fue sustituido por otro excluyente y competitivo en la que cada actor (gobierno por un lado y

estudiantes por otro) elaboraría su propia propuesta de reforma a la educación superior. Esta situación explica la inexistencia de transformaciones asociadas con la suspensión de los mecanismos que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad, y la imposibilidad de avanzar en la puesta en marcha de los principios de producción y goce de lo común e igualdad de posiciones en el campo de la educación superior en Colombia.

En todo caso, de haberse generado las condiciones para impulsar este tipo de transformaciones, resulta más clara la posibilidad de haber emprendido procesos de transformación en materia de acceso constituyente, que en el terreno de la disminución de brechas y la superación de la desigualdad. En efecto, las reivindicaciones realizadas por el movimiento se circunscribieron fundamentalmente a los problemas de exclusión. De ahí la insistencia del movimiento en la necesidad de garantizar la educación superior como un derecho y bien común asegurando la universalidad en el acceso, la gratuidad y el fortalecimiento de los mecanismos democráticos y de autonomía al interior del sistema. Desde la emergencia misma de la MANE quedaron claros estos derroteros, pues el movimiento tomaba como objetivo fundamental “persistir en la búsqueda de una educación plenamente financiada por el Estado, científica, auténticamente democrática y autónoma, con sistemas integrales de bienestar universitario, en condiciones de trabajo dignas para profesores y trabajadores, en la que se respeten el conjunto de las libertades democráticas y los derechos humanos, y que esté enfocada a resolver los grandes problemas de la sociedad colombiana”<sup>132</sup>.

Estos propósitos se concretaron en la definición por consenso de un “Programa Mínimo de los Estudiantes” los días 20 y 21 de agosto de 2011 en el Primer Encuentro Nacional de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil; es decir, 40 años después del “Programa Mínimo” elaborado en el marco del paro de 1971. El “Programa Mínimo de los estudiantes” se compuso de seis puntos, presentados en el Cuadro 6-1.

---

<sup>132</sup>“Declaración Política del Encuentro Nacional Estudiantil – Bogotá, del 19 y 20 de marzo”, en <http://www.ocecolombia.com>.

**Cuadro 6-1** “Programa Mínimo del Movimiento Estudiantil Universitario”

<b>Financiación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aseguramiento de la Educación como un derecho y una condición necesaria para el desarrollo nacional, dejando de lado su connotación como mercancía; por tanto, rechazamos de manera íntegra y categórica la nueva Ley de Educación Superior y cualquier medida que tenga como propósito abrirle paso al lucro y a las transnacionales de la Educación Superior, incluyendo aquellas que hacen parte de los Tratados de Libre Comercio y los demás acuerdos comerciales que Colombia adopte sobre ésta materia.</li> <li>• Financiamiento estatal adecuado a la Universidad Pública sin condicionamientos, es decir, un aumento de los recursos estatales a la base presupuestal que dé cuenta de los costos generados en seguridad social, nomina docente y administrativa, programas de bienestar, aumento de cobertura, investigación e inversión; entendiendo que la financiación adecuada de la Universidad Pública es la principal herramienta para el aseguramiento de la calidad. De igual manera exigimos el pago de la deuda del Gobierno Nacional y de los entes territoriales con las Universidades Públicas.</li> <li>• El Estado debe ejercer la función de inspección, vigilancia y control sobre los montos de las matrículas en universidades colombianas. Los estudiantes debemos ser partícipes de manera real en las discusiones que al interior de las universidades se dan en torno al particular. Estas medidas deben estar orientadas hacia el congelamiento de matrículas en universidades privadas y públicas, y la gratuidad en las universidades públicas hacia el futuro tanto en pregrado como en posgrado.</li> <li>• Eliminación de exenciones tributarias a las multinacionales extranjeras e incremento progresivo de la participación estatal en la explotación de recursos naturales, en particular los de tipo minero-energético y reducción del presupuesto destinado tanto a la guerra como a la deuda pública, a fin de garantizar una financiación plena para la educación. Rechazamos las privatizaciones de empresas de servicios públicos pues ello es causa fundamental de su carestía. Parte de las utilidades de las empresas de servicios públicos deben destinarse al financiamiento de las Universidades Públicas.</li> <li>• El Icetex solo será financiado por recursos del estado, no provenientes de deudas con el sector financiero ni con organismos multilaterales de crédito, así tendrá la capacidad de reestructurar sus créditos, suspender los procesos contra quienes no han podido pagarlos y refinanciar los restantes. Los nuevos créditos que se otorguen serán sin capitalización de intereses y contarán con subsidios por logros académicos, deportivos y culturales.</li> </ul>
<b>Democracia y Autonomía</b>	<p>-Fortalecimiento de la autonomía universitaria, entendida ésta como: <i>i)</i> La facultad de las Instituciones de Educación Superior para definir sus cuerpos de gobierno de manera democrática y con participación mayoritaria de los estamentos que componen la comunidad universitaria en la dirección de la misma; <i>ii)</i> Definición autónoma de sus agendas investigativas, programas, currículos y contenidos por miembros de la comunidad académica como herramienta para asegurar la calidad; <i>iii)</i> Determinación autónoma del gasto, en base a las necesidades, prioridades y definiciones de la comunidad universitaria. La autonomía entendida en estos términos solamente puede desarrollarse en tanto la comunidad académica cuente con garantías efectivas para la participación, por tanto exigimos el descongelamiento de la planta docente de las Universidades Públicas y el aumento de los profesores de tiempo completo y de dedicación exclusiva. Rechazamos los procesos de acreditación y las pruebas Saber Pro –antes Ecaes-, en primer lugar, por no constituir un referente real que dé cuenta de la calidad académica y en segundo lugar, por constituir una flagrante violación a la autonomía académica de las Universidades colombianas. Bajo ninguna circunstancia se puede entender que en virtud de la autonomía universitaria se obligue a las Universidades Públicas a basarse en sus propios esfuerzos económicos para garantizar su funcionamiento e inversión.</p>
<b>Bienestar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entendemos que el bienestar universitario es un componente integral de la formación académica y por tanto éste debe ser ofrecido directamente por las Universidades y no a través de concesiones. Con este sistema se deben asegurar las elementales prestaciones como salud, alimentación, vivienda, transporte y el ejercicio de actividades deportivas, culturales y artísticas. Las garantías laborales para los trabajadores hacen parte del mismo, por tanto exigimos la contratación directa de los empleados de las universidades y el respeto a sus derechos salariales y prestacionales.</li> <li>• Exigimos que los recursos para bienestar universitario sean contemplados por los recursos que destina el Estado a las Universidades Públicas y que estos integren su base presupuestal.</li> </ul>

**Cuadro 6 1** “Programa Mínimo del Movimiento Estudiantil Universitario” (Continuación)

<b>Calidad Académica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprendemos que la calidad académica solamente será producto del respeto y garantías para que las comunidades académicas puedan desarrollar de manera óptima su ejercicio académico, por tanto exigimos: <i>i)</i> El descongelamiento de la planta docente de las Universidades Públicas del país y el aumento progresivo de docentes de tiempo completo y de dedicación exclusiva; <i>ii)</i> El respeto y garantía para la libertad de cátedra en todas las universidades colombianas; <i>iii)</i> El aumento de cobertura en educación superior sobre la base de financiación adecuada a la Universidad Pública, como principal herramienta para asegurar la calidad. Finalmente rechazamos la estandarización de contenidos, política desarrollada a través de diferentes herramientas como los procesos de acreditación, las pruebas Saber Pro o la implementación de competencias académicas, ciudadanas o laborales.</li> </ul>
<b>Libertades Democráticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto y apoyo tanto a las expresiones culturales, políticas y sociales al interior de las Universidades, como a las formas de organización estudiantil, profesoral y sindical. Exigimos garantías para el goce efectivo de los Derechos Humanos, por tanto rechazamos la militarización de los campus y la persecución hacia miembros de la comunidad universitaria. De igual manera nos oponemos a las acciones tendientes a estigmatizar al movimiento universitario y exigimos respeto a la movilización social y al derecho a la protesta, así como a las demás libertades y derechos democráticos.</li> </ul>
<b>Relación Universidad-Sociedad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La universidad colombiana debe estar ligada a las necesidades más sentidas del pueblo colombiano y al desarrollo y progreso de su mercado interno, por tanto su actividad académica e investigativa estará a su servicio. Esto implica que la universidad pública debe discutir y adoptar un nuevo modelo pedagógico que afronte, discuta y genere alternativas con respecto a las problemáticas sociales, económicas y medio ambientales que afronta el país, vincule a los grupos étnicos y culturales que componen la nación colombiana. Entendemos que la extensión universitaria hace parte integral del quehacer académico de la universidad motivo por el cual este debe responder a las prioridades y necesidades del pueblo colombiano.</li> <li>• Exigimos la creación de hospitales universitarios plenamente financiados por el Estado al servicio de la comunidad académica y de los colombianos y no al servicio del sector privado.</li> <li>• El estudiantado exhorta la concreción de la solución política y dialogada al conflicto armado interno que vive el país.</li> </ul>

Fuente: Tomado de “Declaración y conclusiones de la Mesa Amplia Estudiantil – Bogotá, 20 y 21 de Agosto de 2011”, en: <http://manecolombia.blogspot.com.co>.

En términos de las epistemologías de lo injusto y la configuración de una nueva cultura política dentro del campo educativo y la sociedad colombiana, es importante resaltar el interés del movimiento por defender la educación superior como un derecho:

“La tarea más importante de ésta generación de estudiantes es la de garantizar para las generaciones futuras la educación como Derecho, pública, democrática y de altísima calidad, tarea que dependerá del nivel de articulación con otros sectores para la construcción colectiva y de la Unidad del movimiento estudiantil”<sup>133</sup>.

Este hecho representa un enorme salto cualitativo, pues en comparación con los reclamos y horizontes de lucha planteados en las décadas anteriores, se hacía evidente que un movimiento multiestamentario podría construir aspiraciones y demandas de tipo universalista que aunque se asociaban con exigencias históricas del estudiantado en materia financiamiento y bienestar, planteaban la necesidad de garantizar el acceso libre y gratuito de todos los jóvenes a la educación superior. Tomando como base el estudio de García (2004) resulta evidente que, entre 1970 y 2005, el problema del acceso a la educación superior fue pensado desde el movimiento estudiantil como un elemento sometido a las problemáticas financiación y, en este sentido, a la imposibilidad de mejorar las condiciones de los estudiantes ya incluidos y, marginalmente, de aumentar los cupos en el sistema. Con la emergencia de la MANE, el problema del financiamiento es pensado no únicamente como un fin en sí mismo (en cuanto a la solución de los déficits financieros que beneficiarían fundamentalmente a quienes ya están incluidos en el sistema), sino como un medio para garantizar el derecho universal a la educación superior, abriendo el espacio para aquellas personas que se encuentran excluidas. En este sentido,

“Es cierto que el foco del conflicto es educativo, pero (...) los estudiantes no lo abordan de forma particularista sino como un derecho que involucra, no solo a los estudiantes, sino a *toda* la sociedad. En ese sentido ha sido una acción política renovadora en cuanto a la forma y el contenido, que muestra la legitimidad de la protesta callejera como una manera de producir cambios en la sociedad” (Archila, 2012: 95. *Cursivas originales*).

---

<sup>133</sup> “Declaración política IV Sesión de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil – Neiva 3 y 4 de diciembre de 2011”, en: <http://manecolombia.blogspot.com.co>.

De esta manera, la MANE define una política cultural que desafía e intenta transformar los significados hegemónicos en materia educativa y de política social, en el marco de políticas tradicionalmente focalizadas y de una cultura política marcada por el neoliberalismo, el ánimo de lucro y por consideraciones que asumen el acceso a la educación superior (particularmente universitaria) como un privilegio exclusivo de los grupos sociales más aventajados social y económicamente (Cruz, 2012). Con esta estrategia se cobijaba también los intereses de los estudiantes matriculados en instituciones de educación superior privadas, pues para la MANE era claro que dichos estudiantes han debido tener la posibilidad real de estudiar en una institución de educación superior pública y, si escogían una privada, debían gozar de las mejores condiciones en materia de democracia institucional, costos y calidad:

“La propuesta de nueva Ley de Educación Superior [elaborada por la MANE] asume que la dimensión de lo público como espacio colectivo garante de los derechos individuales y colectivos es una obligación primordial del Estado. El carácter público de la misma no se restringe exclusivamente a la financiación estatal de ésta aunque esto sea imprescindible, sino que apunta a que la base fundamental de la política pública de educación superior se estructure sobre un sector público más fortalecido y dinámico. En este marco, el acceso a las IES privadas como parte del Sistema de educación superior debe ser una elección libre y no una necesidad derivada de la crisis de las instituciones públicas y el incentivo a la demanda. En este sentido, dichas IES deben ser reguladas por el Estado, propendiendo desde su autonomía por la disminución de los costos de matrícula y la democratización en la participación libre de los estamentos educativos, asumiendo así la función propia de las IES de cumplir los propósitos de la educación superior en concordancia con sus fines misionales. Las instituciones de carácter privado sin ánimo de lucro, junto con las demás entidades, complementarán el Sistema de Educación Superior (Mesa Amplia Nacional Estudiantil, 2012: 25).

La propuesta elaborada por la MANE se plantea, entonces, como una alternativa de transformación contrahegemónica de la política social, en el sentido de que no exige la desaparición de la educación superior privada sino un descentramiento de las lógicas de privatización y lucro económico sobre las que se erigen el modelo neoliberal y el capitalismo cognitivo.

Por otra parte, la defensa de la autonomía y del derecho a la educación superior serían pilares fundamentales en los documentos que desarrollaría el movimiento estudiantil entre los meses de septiembre de 2012 y septiembre de 2013. Dichos documentos emergen en

el contexto de la elaboración de una propuesta propia y alternativa de educación superior, en la que se extenderían los principios, finalidades y propuestas del movimiento, consolidando el carácter multidimensional de un proyecto que, al menos discursivamente, incorporó dentro de las epistemologías de lo injusto la defensa de la educación como un bien común y la necesidad de edificar un campo educativo sustentado en el diálogo de saberes, la lucha contra la educación patriarcal, el racismo y el rechazo a un modelo educativo que se orienta exclusivamente por el interés de educar para el trabajo y no para la transformación social y la vida. Estos elementos quedarían claramente establecidos en el “Documento de Consensos Políticos” avalado por el movimiento los días 1, 2 y 3 de junio de 2013:

“La educación Superior colombiana es un derecho fundamental y un bien común; es universal y popular, democrática, plural, crítica y autocrítica. 1. Es un derecho fundamental de toda persona garantizado por el Estado sin ninguna discriminación; su ejercicio permite el goce efectivo de otros derechos sociales y políticos. 2. El conocimiento y la educación como medio de acceso a éste son un bien común, pues son el resultado histórico y acumulado de las prácticas sociales de la humanidad; por consiguiente es inapropiable por los particulares o por las entidades del Estado y no puede ser objeto de intercambio mercantil. 3. Es universal y popular por cuanto debe garantizar en términos de equidad, el libre acceso, la permanencia, el disfrute y el goce de la misma a toda persona sin distinguir su condición física, étnica, sexual, de género, social, económica o política. De igual forma debe responder de manera eficaz a las necesidades e intereses nacionales y populares colombianos. 4. Es Democrática dado que los procesos de creación, potenciación, intercambio, desarrollo, transmisión, apropiación y aplicación de conocimientos y saberes, deben estar presididos por el diálogo constructivo entre la comunidad educativa y la sociedad para formar sujetos integrales, emancipadores y críticos, esto en aras de garantizar el buen vivir bajo condiciones de garantía y respeto de la libertad de pensamiento y de expresión. 5. Es Plural, crítica y autocrítica, pues a partir del reconocimiento de la complejidad y multiplicidad de culturas, saberes y disciplinas, garantiza un debate incluyente, abierto, franco y argumentado de las distintas tesis y teorías en el marco de lo académico, con lo que contribuye a identificar y a superar las condiciones de inequidad, desigualdad y demás problemáticas existentes en la sociedad por medio del cumplimiento de sus funciones y fines misionales. La educación superior nacional tendrá calidad educativa, será popular, científica, humanista, artística, democrática, autónoma, crítica, intercultural, pluriétnica y antipatriarcal, y garantizará la independencia tecnológica, científica y cultural de la sociedad colombiana” (Mesa Amplia Nacional Estudiantil, 2013b: 5).

El mencionado carácter de la educación superior, debería traducirse en cinco “Principios rectores de la educación superior”: 1. La autonomía; 2. La dignidad educativa; 3. El bienestar educativo; 4. La gratuidad, y 5. La pluralidad. Con estos principios se buscaba

propiciar la autodeterminación de las instituciones de educación superior y del sistema de educación superior en su conjunto, priorizar “el ser sobre el tener” en los procesos educativos, eliminar la concepción del mérito individual como determinante de las posibilidades de acceso a la educación superior, asegurar la calidad educativa más allá de pruebas estandarizadas, garantizar la ampliación de la cobertura, la permanencia y el logro educativo, responsabilizar al Estado en tanto garante de la financiación plena del sistema y constituir un modelo educativo intercultural, basado en el diálogo de saberes y en la autonomía de las universidades propias de los pueblos indígenas, afrodescendientes, palenqueros, raizales y campesinos (Mesa Amplia Nacional Estudiantil, 2012; 2013b).

No obstante, en este contexto sobresale la ausencia de un debate profundo y una postura clara alrededor de los problemas de la desigualdad. Los temas de las desigualdades persistentes en el sistema de educación superior en Colombia sólo son abordados desde diagnósticos marginales que señalan el proceso de elitización que se produce en el marco de un sistema que se erige sobre segmentos universitarios, técnicos y tecnológicos. En otros casos, la desigualdad se concibe como un problema externo al sistema (asociado a las condiciones socioeconómicas de las personas) y como un apéndice de los problemas de exclusión. En este sentido, tanto los documentos de “Exposición de motivos” como el de “Consenso políticos” que servirían de soporte para el proyecto de articulado que se elaboró en 2013, no le ofrecen al problema de la desigualdad ni la especificidad ni la centralidad que se requeriría en el marco de una teoría de la transformación social desde la política social.

Como consecuencia, el diagnóstico construido desde el movimiento pierde de vista los debates concernientes a los límites y funciones del discurso de la igualdad de oportunidades y la movilidad social defendido por el gobierno, olvida la multiplicidad de brechas regionales, socioeconómicas, de género, pertenencia étnica y discapacidad que persisten al interior del sistema, y desconoce la existencia de mecanismos de reproducción de la exclusión y la desigualdad que requieren ser contemplados si se quiere avanzar en la constitución de un sistema de educación superior incluyente e igualitario. La omisión de los elementos mencionados puede ser un resultado directo de la apropiación del enfoque de los derechos (y de sus límites) y de la tendencia del

movimiento a ofrecerle en los diagnósticos realizados una relativa preponderancia a las relaciones de explotación y de dependencia internacional sobre otro tipo de relaciones estructurantes:

“La situación actual de la educación nacional y la crisis por la que atraviesa están relacionadas (...) con factores de orden nacional e internacional inscritos en la mediana y larga duración histórica, es decir que ésta es un producto de las lógicas financieras y mercantiles propias del periodo neoliberal, así como del capitalismo dependiente y oligárquico que se ha configurado históricamente en el país. Los sectores dominantes han otorgado poca o nula importancia al fomento de la educación, siendo incapaces de articular y dar coherencia a la relación entre sus distintos niveles (preescolar, primaria, secundaria y superior), de este modo, la educación se ha construido como un proceso elitista, excluyente y orientado por los organismos de crédito multilaterales y monopolios internacionales, desvinculándose así de las necesidades e intereses nacionales y populares (...) En consideración del contexto esbozado anteriormente, la educación superior en Colombia se encuentra en una situación de crisis que le impide responder a las necesidades y aspiraciones de los sectores sociales, populares, étnicos y democráticos del país dados los bajísimos niveles de cobertura y la dificultad para el ingreso a la misma que se ilustran con el hecho de que solo el 40% de bachilleres acceda a la educación superior y que, adicionalmente, 3 de cada 4 provenga del 40% más rico en Colombia mientras que 1 de cada 40 provenga del 20% más pobre” (Mesa Amplia Nacional Estudiantil, 2012: 9ss).

También, puede ser un reflejo de la situación de exclusión misma de ciertos grupos sociales en el campo de la educación superior, pues la posibilidad de participar abiertamente en los debates del movimiento, estaba determinada, en gran medida, por el haber obtenido un cupo y ser un estudiante activo en alguna institución de educación superior<sup>134</sup>.

La mayor relevancia que se le ofreció a la desigualdad socioeconómica y la dependencia internacional tiene que ver con la centralidad que desde el movimiento se le dio a la lucha contra el neoliberalismo y a sus efectos en la producción de otras desigualdades sociales: estas fueron consideradas como derivadas de aquellas que estructuralmente producía el

---

<sup>134</sup> “Pues porque en últimas quiénes componen el movimiento estudiantil... O sea, si tu te pones a mirar la composición del movimiento estudiantil, y precisamente ante una exclusión de comunidades indígenas, ante una exclusión de comunidades étnicas, una exclusión, por ejemplo, de personas en situación de discapacidad, pues evidentemente no posibilita que se incorporen en el debate porque no existen en el debate de alguna u otra manera... la composición misma del movimiento estudiantil, y como se ubica la discusión es a partir de quienes ya estamos en el sistema y quienes evidenciamos unos problemas muy inmediatos” (Entrevista 3).

orden económico neoliberal, y se creía que podían ser contrarrestadas con medidas de acceso orientadas a garantizar la educación como un derecho y un bien común<sup>135</sup>.

En todo caso, es importante anotar que implícitamente -y sin plena claridad de ello- la propuesta de reforma elaborada por el movimiento estudiantil contemplaba la suspensión o superación de varios de los mecanismos mediante los cuales se reproduce la exclusión y la desigualdad: la explotación (en términos de la defensa de la educación superior como un bien común con acceso universal y de la búsqueda de una mayor democracia interna en el sistema); el acaparamiento de oportunidades (a través del acceso universal, gratuito y libre de las personas a la educación superior); la emulación (por cuanto era claro el rechazo del movimiento a la presencia de lógicas mercantiles, privatizadoras y tecnocráticas en la gestión de las instituciones y del sistema de educación superior), y la adaptación (pues existía una crítica abierta del sometimiento funcional y exclusivo de la educación superior a las necesidades de la estructura productiva del país y de la formación para el trabajo). Sin embargo, en concordancia con la omisión de los problemas de desigualdad, no son contemplados -ni siquiera implícitamente- los mecanismos de jerarquización y distanciamiento que son fundamentales para explicar la persistencia de brechas intrageneracionales e intergeneracionales en el sistema de

---

<sup>135</sup> “Creo que en la MANE en el proyecto de ley alternativa de alguna manera se abordaron esos temas [de desigualdad] pero no tuvieron mucha fuerza. Se intentó hacer un ejercicio por ejemplo de la MANE afro donde se recogiera la propuesta de educación de las comunidades afro (...) también la MANE indígena que tenía su representación, pero en últimas el discurso iba más enfocado a lo estructural: el debate contra el neoliberalismo. Y pues creo que de alguna manera, donde se logró colocar con algo de fuerza pero que al final no se tradujo en el articulado que se construyó de una manera mucho más potente, fue cuando empezamos a abordar el debate de la gratuidad. Ahí había muchas críticas de diferentes sectores porque se decía que el debate de la gratuidad profundizaba desigualdades sociales al interior de la universidad, por la misma composición social dentro de la universidad y de los estudiantes que ingresan. Nosotros lo que efectivamente decíamos “no es lo mismo gratuidad para un estudiante de estrato seis que está dentro de la universidad, que para un estudiante que viene de zonas rurales del país”. Sin embargo, planteábamos como premisa que la educación debería ser un derecho universal independientemente de su condición social, étnica, religiosa, sexual, etcétera, y, por lo tanto, gratuita, pública y de calidad (...) Y lo que planteábamos en discusiones dentro de los plenarios de la MANE académicos para construir la ley, es que ese tema de la gratuidad debería ir acompañado de una reformulación del mecanismo de admisión de las universidades públicas colombianas (...) Ahí hubo muchas fórmulas, eso no logró quedar establecido (...) El discurso de la desigualdad, creo yo, estaba implícito en la crítica al proyecto neoliberal en la educación superior, sobre la base de la premisa de que el neoliberalismo en la educación superior profundizaba las desigualdades sociales, y que la garantía para avanzar y superar esa condición era que la educación fuera un derecho fundamental y un bien común. Ahí era donde estaba la cuestión” (Entrevista 1).

educación superior. Estos mecanismos se asocian con los procesos de inclusión jerarquizada al sistema de educación terciaria y las desventajas de aquellas personas que provienen de entornos familiares o regionales precarizados. Esto explica por qué, si bien en algunas discusiones las organizaciones estudiantiles se plantearon los efectos de la gratuidad y la universalidad sobre la desigualdad, o la necesidad de incorporar cambios en los procesos de admisión a las universidades que contemplaran el origen social, étnico o regional de las personas, en ningún caso se llegó a “posturas consensuadas ni a la definición de estudios ni diagnósticos a profundidad sobre estos temas” (Entrevista 1).

No obstante, desde el punto de vista de la transformación social desde la política social, el principal límite de la propuesta de reforma elaborada desde el movimiento fue su rechazo a instituir escenarios de conflicto y negociación en los que se pudiera avanzar en la concreción de las reformas que se planteaban en términos de exclusión y democracia del sistema, y de aquellas que hubiesen podido ser incorporadas posteriormente en materia de desigualdad. Esto por cuanto las pretensiones de autonomía expuestas en la “Exposición de motivos” y en los “Elementos preliminares de articulado” desconocieron al gobierno y otras fuerzas sociales como “fuerzas de oferta” de inclusión e igualdad que condicionan las posibilidades de acceso instituyente e igualitario a la educación superior en Colombia. De esta manera, los escenarios de disputa se reducían únicamente a aquellos que se producían en el marco de la protesta y el paro sin concebir espacios institucionalizados en los que los conflictos pudieran visibilizarse, regularse y ser aprovechados como procesos continuos de transformación del sistema. Al observar las exigencias de los estudiantes en términos de democratización y autonomía del sistema, desde el comienzo fue claro que el Estado aparecería como un simple “garante” sin incidencia decisiva en el Sistema de Educación Superior:

“El Estado tendrá el papel de garantizar, más no de decidir al interior del SES: 1. Las condiciones materiales para el desarrollo de las definiciones del SES; 2. La educación superior como derecho fundamental y bien común; 3. El fomento del acceso y la permanencia en la IES; 4. El control y la vigilancia de la calidad educativa sin violentar los principios del SES; 5. La financiación plena de la ES pública estatal” (Mesa Amplia Nacional Estudiantil, 2012: 27).

En el proyecto de los estudiantes, la premisa de negar la participación efectiva del gobierno y la sociedad en los escenarios de decisión, se hizo evidente en la conformación

que se propuso para los órganos máximos de dirección a nivel de las instituciones de educación superior y del sistema de educación superior. De una parte, la denominada “Asamblea General Universitaria”, que sería el órgano colegiado de dirección y gobierno más importante de las universidades estatales, estaría compuesta por estudiantes, profesores y trabajadores sin contar con la presencia de representantes del gobierno ni de la sociedad. Este mismo ordenamiento se extendía para la constitución de los Consejos Superiores Universitarios, los Consejos Académicos, los Consejos de Bienestar y la elección del Rector, en los cuales, a lo sumo, podría haber delegados del gobierno con voz pero sin voto (Mesa Ampla Nacional Estudiantil, 2013a).

Asimismo, el denominado “Congreso de Educación Superior”, entendido como el máximo escenario de decisión del “Sistema de Educación Superior”, y cuya función consistía en definir los objetivos y lineamientos generales de la educación superior, estaría conformado mayoritariamente por las comunidades educativas (estudiantes, docentes y trabajadores). En este caso, la propuesta de los estudiantes le dejaba al Ministerio de Educación Nacional la labor de “discutir y proponer la construcción de la política pública de educación superior” bajo los criterios establecidos por el Consejo de Educación Superior CESU, que fue definido como “un órgano ejecutivo encargado del direccionamiento del Sistema de Educación Superior en el marco de las definiciones del Congreso de Educación Superior (...) conformado por la comunidad educativa de las Instituciones de Educación Superior estatales y privadas, con participación mayoritaria de las primeras y en el que el Estado participará de manera minoritaria” (Mesa Ampla Nacional Estudiantil, 2013a: 31).

La negativa a permitir algún tipo de incidencia del gobierno nacional en la toma de decisiones concernientes al sistema de educación superior se extendía también a la “Sistema de Instituciones Estatales de Educación Superior”, a los “Consejos Regionales de Planeación de Educación Superior”, al “Consejo de Garantía, Acompañamiento y Mejoramiento de la Educación Superior”, al “Consejo Nacional de Bienestar Educativo” y al “Consejo Instituciones de Educación Superior-Sociedad”; este último previsto, además, como el único escenario consultivo de diálogo entre el sistema de educación superior y la sociedad (Mesa Ampla Nacional Estudiantil, 2013a:32ss). Son varios los argumentos que justifican esta postura radical dentro del movimiento: la recuperación estricta de la filosofía

de la Reforma de Córdoba de 1918 en Argentina y la defensa de la autonomía universitaria, la profunda desconfianza hacia un gobierno abiertamente neoliberal, la instauración de una lógica de amigo-enemigo entre los estudiantes y el gobierno, y el temor a que los acercamientos con al gobierno derivaran en procesos de cooptación. Todo ello, en el marco de una crítica directa a la imposibilidad generalizada que ha tenido el sistema político colombiano de establecer y respetar espacios institucionalizados de conflicto y negociación, y del señalamiento de los antecedentes históricos que mostraban el deprecio de los gobiernos colombianos por la defensa de lo público y su falta de compromiso real con la garantía del derecho a la educación<sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> Algunos consideran que la radicalidad de la propuesta de los estudiantes en cuanto a negar la participación del gobierno en las instancias de dirección del sistema de educación superior, tenía un vínculo con la interpretación realizada por los estudiantes del “Manifiesto de Córdoba” de 1918: “Con lo que estaba contemplado en el proyecto de ley alternativa de educación superior en lo referente al tema del gobierno, el tema de autonomía, democracia y gobierno universitario, se partía de una concepción supremamente radical contemplada en el “Manifiesto de Córdoba”: que el “demos” de la democracia universitaria son los estudiantes y su comunidad universitaria y que la participación del gobierno tenía que ser en función de discutir con el gobierno lo que se iba a realizar en las proyecciones propias de cada una de las universidades, pero que no obedece a injerencia del gobierno. Y para algunos sectores el tema de que el gobierno tuviera voto en los órganos de gobierno de la universidad, implicaba ya una injerencia” (Entrevista 1). Otros lo interpretan como una absoluta falta de confianza en un gobierno que, para los estudiantes, había intentado extinguir lo público: “Básicamente la idea general que teníamos todos era que el gobierno nos diera plata, que el gobierno diera la plata, y un sistema completamente autorregulado; mejor dicho, perfecto, que no funciona en ninguna parte del mundo (...) Entonces sí había una desconfianza como muy grande hacia el Estado, hacia sus instituciones, pero yo creo que es absolutamente comprensible: claro, cuando uno tiene un gobierno que en vez de ser garante de lo público es el que extingue lo público, pues es completamente natural que los estudiantes y las organizaciones piensen que el gobierno lo primero que va a hacer es tratar de seguir extinguendo lo público; entonces ante esa dificultad nosotros lo que pensábamos era: queremos materializar este proyecto, pero la única forma era blindarlo del gobierno, aislarlo, desaparecerlo, y que su única participación fuera, si mal no recuerdo, dar plata y regular que no hubiera corrupción y ese tipo de cosas, pero más allá de todo eso, nada más” (Entrevista 2). Esta situación de desconfianza podía derivar, incluso, en el establecimiento de una lógica amigo-enemigo, que tiene como antecedente las relaciones que existieron con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez entre los años 2002 y 2010: “Veníamos de ocho años, de diez años, de jugar a la más cruenta guerra ideológica, y en la misma lógica de amigo-enemigo; o sea, para nosotros cualquier persona que llegara a la presidencia en ese momento era el heredero de Uribe, del uribismo, del paramilitarismo, de los guerreristas, y entonces “yo con ellos no quiero hablar”... Creo que fuimos muy reflejo de eso” (Entrevista 4). Finalmente, se señala el temor a la cooptación del movimiento estudiantil por parte del gobierno: “El gobierno igual es un actor fundamental en la configuración del sistema de educación superior, pero creo que siempre ha existido un temor por obvias razones a la cooptación por parte de la institucionalidad de las dinámicas del movimiento estudiantil. Un poco lo que se planteaba era “el gobierno debe estar como garante, como veedor, de todo lo que el resto de los actores y sectores planteemos en nuestras consideraciones tanto de lo que deben tanto ser las universidades en particular, como el sistema educativo en su conjunto (...) Sin embargo, yo sí creo que como movimiento estudiantil hemos errado en aprender a disputarnos desde la

La negativa de las “fuerzas de oferta y demanda de inclusión e igualdad” a institucionalizar escenarios de discusión y conflicto fue un rasgo recurrente de la disputa analizada. Primeramente, fue el gobierno quien negó esta posibilidad al momento de proponer un modelo de reforma inconsulto y -después de retirar su proyecto de ley- cuando desconoció los tiempos y dinámicas organizativas del movimiento y excluyó a los estudiantes del proceso de redacción de su política pública de educación superior. Seguidamente, fue el estudiantado quien negó la existencia del gobierno como un actor fundamental del sistema, cuando formuló un proyecto de ley alternativa que vedaba la participación gubernamental en los órganos que, en la perspectiva de los estudiantes, deberían encargarse de conducir el sistema de educación en general y las instituciones de educación superior en particular<sup>137</sup>.

De esta manera, se desconocía que la lucha por la superación de las relaciones sociales que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad es siempre una lucha condicionada, que implica la presencia de “fuerzas de oferta” que se benefician de las condiciones de exclusión y desigualdad que persisten y que, por lo tanto, no necesariamente están dispuestas a conceder las transformaciones exigidas desde las “fuerzas de demanda” de inclusión e igualdad. También, se olvidaba que fue justamente en la situación en la que se reconoció el conflicto y a los actores allí involucrados, cuando el movimiento logró balancear la correlación de fuerzas a su favor y lograr el retiro definitivo de la propuesta de reforma elaborada por el gobierno. Así, las propuestas de

---

institucionalidad ciertas cosas, o sea en últimas no se trata si el gobierno no tiene voz y voto en ciertos órganos colegidos, sino se trata de cómo nosotros construimos mecanismos de participación reales, verídicos, digamos directos, que permitan configurar una discusión y un diálogo real con la institucionalidad, que en efecto tendría que garantizar todo lo que se planteara” (Entrevista 3).

<sup>137</sup> “Obviamente ahí se partía de una desconfianza absoluta con respecto al gobierno en todas sus ramas, en todas sus instituciones, ejecutivo, legislativo, todo... Entonces nosotros queríamos -muy ingenuamente, pensándolo ahorita- que quedara intacta la propuesta, o sea que la propuesta de los estudiantes fuera la propuesta para la educación superior, pero eso implica muchos más actores además de los estudiantes, obviamente al gobierno (...) Digamos también que la MANE la tenía muy difícil, porque no existen espacios institucionalizados en el sistema político del país para que un actor, un movimiento social como la MANE pueda presentar una propuesta, y en esa misma medida cada vez que llegaba una propuesta del gobierno, también era muy difícil para la MANE aceptarla. Porque, por ejemplo, cuando pasó lo del “Acuerdo por lo Superior”, a nosotros nos invitaron, entonces el gobierno era “vamos, participemos, hablemos, pero las decisiones las tomamos nosotros”. Entonces, claro, para nosotros era muy difícil arrebatárselo al gobierno la elaboración de políticas públicas” (Entrevista 2).

dirección y gobierno establecidas en la ley alternativa de los estudiantes se fundamentaban en la instauración de una relación de disputa contradictoria que negaba al gobierno y otros sectores de la sociedad como interlocutores válidos de conflicto, que omitía la instauración de escenarios institucionalizados orientados a visibilizar, regular y tramitar los conflictos en un horizonte de permanente transformación, y que dejaba al movimiento la protesta y el paro (con todos los costos, exigencias de consenso y tensiones internas que estas dinámicas de lucha implican) como medios exclusivos para avanzar en sus conquistas. En definitiva, la propuesta de ordenamiento político e institucional realizada por los estudiantes desconocía el carácter instituyente (no constituyente) que caracterizaría la producción de la educación superior como un bien común y que la lucha por la superación de las relaciones de exclusión y desigualdad es siempre una lucha condicionada<sup>138</sup>.

Por lo tanto, la denominada victoria “parcial” de los estudiantes, planteada por Archila (2012) y Cruz (2012), se asocia con la negativa tanto del gobierno como de la MANE a instaurar escenarios de regulación de conflictos que comprendieran las instituciones como formas estabilizadas de relaciones de poder y como elementos que, en un contexto de disputas antagónicas pero incluyentes, pueden convertirse en garantías de posibilidad para la materialización de procesos de transformación en el marco de la política social en general y de la política de educación superior en particular. Comprender que en los escenarios de disputa que se plantean entre “fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad” las instituciones pueden ser concebidas como compromisos sociales que regulan los conflictos sin hacerlos desaparecer, resulta esencial para trascender las visiones estrictamente contractualistas de los arreglos institucionales, para superar la rigidez institucional que significa la vigencia de la Ley 30 de 1992, y para avanzar en la garantía de un acceso instituyente y sin brechas al campo de la educación superior en Colombia.

---

<sup>138</sup> Algunas posturas consideran que esta situación fue producida por la radicalización que sufrió el estudiantado: “Yo no creo tanto que [la radicalización] haya sido por las corporaciones políticas externas, y ahí creo que opera una cuestión a nivel subjetivo y a nivel simbólico, y es que nosotros mismos -yo sostengo esa tesis en todos lados-, nosotros mismos construimos nuestro propio dogma... Nosotros mismos nos radicalizamos, y convertimos esa radicalización en un principio de acción que nos mató... Y el gobierno se dio cuenta que estaba lidiando con un movimiento terriblemente radicalizado, y eso lo aprovechó: “yo construyo otros interlocutores”, obviamente los rectores sí querían hablar con el gobierno, y el gobierno construyó otra propuesta” (Entrevista 7).

Las omisiones en materia de desigualdades y la incapacidad para instituir espacios de conflicto, son el resultado de la conjugación de las dificultades que ha experimentado el movimiento para constituir una organización multiestamentaria, relativamente independiente, y capaz de definir una base programática que recoja las demandas y exigencias de las diversas fuerzas y expresiones organizativas que lo componen. La imposibilidad de constituir dicho espacio se atribuye a los intereses contrapuestos de las organizaciones estudiantiles, a las intenciones de protagonismo e imposición de agendas por parte de ciertos grupos estudiantiles y organizaciones sociales más amplias y, muy especialmente, al cambio generacional que recurrentemente sufre el movimiento cuando sus integrantes culminan sus estudios o realizan en tránsito hacia otras organizaciones sociales. Esto dificulta la estabilidad en los liderazgos y la valoración y aprovechamiento de los acumulados construidos por el movimiento<sup>139</sup>.

La imposibilidad de constituir una organización estudiantil que goce de una autonomía relativa frente a otro tipo de organizaciones partidistas y sociales, se ha traducido en la configuración de procesos programáticos en los que se imponen agendas compuestas por demandas que trascienden el plano educativo y que superan la capacidad del movimiento estudiantil para materializarlas (como revertir los tratados de libre comercio, exigir el fin de la guerra o frenar las intervenciones estadounidenses en el país y otras partes del mundo). Esto ha provocado tensiones y déficits de legitimidad con grupos independientes que consideran que dichas agendas no deben ser incluidas dentro de las exigencias del movimiento debido a que no son necesariamente pertinentes y dificultan la posibilidad de alcanzar conquistas concretas en el corto y el mediano plazo<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> “Los ciclos del movimiento estudiantil son ciclos cortos. Digamos lo que se demora usted en graduarse: cinco años. Ahorita [septiembre de 2016] se acaba de graduar la última generación de la MANE en la [Universidad] Nacional, por ejemplo... De quienes vivieron ese proceso. Y el hecho de que los ciclos de cambio generacional sean tan cercanos unos de los otros, pues también hacen que una y otra vez se vuelva a las mismas discusiones, los acumulados no se expresan de la misma manera, y pues el ejercicio de construcción gremial se hace mucho más complejo” (Entrevista 6).

<sup>140</sup> “Creo que el craso error fue tratar de imponer unas agendas nacionales y particulares, no porque sean nacionales, sino por el hecho mismo de imponer una cosa que no hacía parte y que no iba a construir a la MANE en su momento... No es que no se puedan tener agendas nacionales, o agendas que trasciendan el sector. Yo creo que no es ese el problema. El problema estaba en medir en qué estaba la MANE y lo que requería. Y lo que requería no era eso, no era dar un

Adicionalmente, la comprensión de las organizaciones estudiantiles como simples apéndices de organizaciones sociales y partidistas, reproduce al interior del movimiento estudiantil los vacíos, omisiones o jerarquizaciones programáticas e ideológicas que caracterizan a dichas organizaciones más amplias. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de las discusiones en torno a las desigualdades de género, pues el hecho de que el género no sea contemplado o que se asocie con luchas de menor importancia dentro de ciertos sectores sociales y partidistas, hace que las organizaciones estudiantiles que de ellos se derivan, tampoco lo vislumbren y que, en última instancia, no sea reconocido como asunto de diagnóstico y discusión profunda, ni como objetivo central de lucha en el campo de la educación superior<sup>141</sup>. Lo mismo ocurrió con las desigualdades asociadas a la

---

debate sobre si “sí o no a la paz”, sino el debate era cómo se construía una propuesta alternativa de educación que sirviera de hoja de ruta para otro periodo de lucha de la MANE... Una hoja de ruta para construirse como expresión de los estudiantes... Y todos estábamos de acuerdo con eso... Lo que pasa es que en el camino, los debates de la paz, los debates de los tratados de libre comercio... Decir “No” a los tratados de libre comercio, o decir “No” a la paz, eso no era el debate. El tema era que había un sectarismo de orientaciones generales, de que en este texto no puede quedar escrito X o Y palabra... Cosas así se veían. Entonces eran como las expresiones de esa inmadurez política... Una inmadurez absoluta y una torpeza política, de no ver la oportunidad histórica que tenía la MANE... O sea, ese error fue político e histórico y va acostar muchas décadas” (Entrevista 5).

<sup>141</sup> “Hagamos una cosa: tú me cuentas qué partido político u organización social de izquierda tiene claro el tema de género, y yo asumo mi responsabilidad como líder estudiantil. Un poco lo que te quiero decir es que no está, es porque la lógica en la que el movimiento social y las organizaciones políticas piensa es “lógica de cajón”, entonces los sindicalistas están en el “cajón A”, los estudiantes en el “cajón B”, las mujeres en el “cajón C”, porque las mujeres son estudiantes, son trabajadoras... Y son las lógicas que nosotros no logramos romper; finalmente, es la profundidad que no logramos darle... Además de una jerarquización, que es más o menos en ese orden: sindicalistas, ellos adentro tienen su propia jerarquización; estudiantes, porque son el “jardín de nuestra alegría”, y porque “todos fuimos dirigentes estudiantiles”; mujeres, porque “joden mucho”. Tiene que ver con el “no diálogo”. Nosotros somos, pese a que no lo queramos aceptar, muy obreristas como izquierda en general. Y aparte de esto, no entendemos los problemas, y no nos esforzamos por entenderlos: ¿Quién entiende cuál es la situación de exclusión de los pueblos gitanos de Colombia frente a la educación superior? Nadie. Nadie los entiende; entonces, remítase a la lucha de clases (...) Los discursos de las plataformas políticas se impregnan y se vuelven sentido común de los cuadros... Si tu no asumes que el desarrollo propio de la clase burguesa engendra también el desarrollo de su destrucción que es el proletariado, si tu no lo asumes como parte de la realidad, nunca vas a ser cuadro de una organización comunista, entonces cuando llegamos a los escenarios gremiales transmitimos ese haber, que para nosotros es supremamente básico, que es una realidad irrefutable, sin darnos cuenta. Y entonces imponemos un modernismo muy fuerte, pero además unas formas... Entonces, “tú, chico de universidad privada, mono, de padres burgueses”, eres mi enemigo, y tengo que buscar mi enemigo, porque además es la lógica cotidiana de formación de identidad en las organizaciones estudiantiles, a partir de buscar un enemigo común... Entonces sí creo un poco, que somos responsables y víctimas de ese tipo de discursos”(Entrevista 4). En el mismo sentido se afirma: “Frente a lo de género, yo sí creo que hay que decir que las formas de organización social y política poco abordan ese tema. Creo que la

pertenencia étnica, pues aunque hubo intentos de consolidar una “MANE Afro” y una “MANE indígena”, tales proyectos no llegaron a consolidarse<sup>142</sup>.

Desde este punto de vista, las dificultades que enfrenta el movimiento estudiantil para instituir escenarios de conflicto o de incorporar los problemas de las desigualdades en sus acciones y procesos de construcción programática, es explicada, en gran medida, por la tendencia de las organizaciones sociales y partidistas de las cuales dependen, a mantenerse siempre en una postura de total oposición frente al gobierno, a imponer agendas nacionales sobre agendas locales, y a priorizar o jerarquizar objetivos de lucha de acuerdo con cierto tipo de relaciones estructurantes<sup>143</sup>. De hecho, para algunos, el relativo desconocimiento por parte del movimiento estudiantil de demandas asociadas con la transformación de relaciones estructurantes no centradas en la clase social o la dependencia internacional, es el reflejo de la instrumentalización o el desprecio de las

---

presencia minoritaria de nosotras en los escenarios de autoridad es también un ejemplo de eso” (Entrevista 6).

<sup>142</sup> “Tratamos de abrir espacios para otros debates y otras lecturas que estaban por fuera de las agendas de las organizaciones de izquierda... Los debates que planteó la “MANE Afro”, con todo y que la “MANE Afro” tenía su propia dinámica y yo creo que hasta su propia agenda... Pero digamos que la apertura a otros debates, digamos el debate de la “educación propia”, aunque son cosas que no se desarrollan, son cosas que no se desarrollan porque faltaban elementos... Esas son cosas que, pues no nos vamos a decir mentiras, esas son cosas que no fueron del grueso de los estudiantes, ni siquiera del grueso de la MANE, ni siquiera del grueso de los activistas si uno quiere verlo así... Pero digamos que, como este proceso siempre es desigual, o sea, hay unos que tienen más, otros menos, unos que como que encarnan más un debate que otros, pues el hecho mismo que se halla podido colocar, que fuera un acuerdo, era la expresión de que sí había apertura” (Entrevista 5).

<sup>143</sup> “En términos generales sí creo que hay una incapacidad del movimiento estudiantil del país de construir una organización gremial, unitaria de estudiantes, más allá de tintes y colores políticos. En general lo que pasa es que una organización política arma su organización gremial, entonces por ejemplo, Juco [Juventud Comunista] tiene la Aceu [Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios], Identidad [Proceso Nacional Identidad Estudiantil], pues es del Congreso de los Pueblos, la FEU [Federación de Estudiantes Universitarios] es de la Marcha Patriótica, y todos terminan siendo un espacio en el que la organización gremial se vuelve más que cualquier otra cosa un filtro para entrar a la organización política, como un momento más elevado de conciencia organizacional. Pero entonces eso mismo desdibuja el espacio gremial, no hay entonces un espacio de autonomía para la construcción gremial. Eso es una dificultad que tenía la MANE para tomar decisiones, pues obviamente si hubiéramos tenido una organización estudiantil gremial y unitaria desde hace muchos años, estoy completamente seguro que el resultado hubiera sido diferente” (Entrevista 2).

organizaciones sociales y partidistas tradicionales por las reivindicaciones de los nuevos movimientos sociales<sup>144</sup>.

Más aún, las disputas entre las organizaciones sociales y partidistas más amplias se traducen en fracturas al interior del movimiento estudiantil mismo. Tal fue el caso, por ejemplo, de los efectos negativos que sobre el movimiento produjo la expulsión del Partido Comunista del Polo Democrático Alternativo en el mes de agosto de 2012, pues varios líderes e integrantes de la MANE provenían de estas organizaciones más amplias<sup>145</sup>.

La posibilidad del movimiento estudiantil de constituir una organización estable, capaz de incidir de manera recurrente y participativa en la definición de los derroteros de la educación superior en Colombia, parece depender, entonces, de su capacidad para configurar un espacio de autonomía relativa frente a las organizaciones sociales y partidistas de las que generalmente emergen. Esto para facilitar el posicionamiento de los estudiantes independientes, garantizar la multiplicidad de discusiones en materia de justicia social y brindar mucho más protagonismo a las agendas y reivindicaciones locales<sup>146</sup>. Así podría garantizarse que el vacío organizativo del movimiento no sea

---

<sup>144</sup> “Yo creo que eso [el relativo desconocimiento de demandas en materia de género, pertenencia étnica y discapacidad] hace parte de la composición política del movimiento de ese momento; es decir, yo creo, por ejemplo, que en términos generales las organizaciones políticas de la izquierda colombiana utilizan, tienen un desprecio general por lo que se ha llamado en la ciencia política “los nuevos movimientos sociales”... Pero un desprecio no porque no se incorporen: hoy todas las organizaciones tienen trabajo de género, LGBTI, ambientalista, animalista, indígena, etcétera... De todo el espectro habido y por haber, pero es un desprecio en términos de que son vínculos organizativos fuertemente instrumentales. Entonces, “yo tengo que organizar este tema de género para ganarme este combo”... Pero para nosotros era secundario” (Entrevista 7).

<sup>145</sup> “El Polo se fracturó con la salida del Partido Comunista, y esos conflictos partidarios de alguna manera también se trasladaron al interior del movimiento estudiantil. Y eso afectó bastante” (Entrevista 1). Más aún: “Una cosa particular que sucedió fue la expulsión del Partido Comunista del Polo [Democrático Alternativo] por el MOIR [Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario]... Eso se trasladó inmediatamente a la MANE. Y no se trasladó como que “ahora vamos a debatir del Polo”, sino que los estudiantes que son parte del grupo expulsado del Polo hicieron una alianza con sectores afines en contra de los responsables. Entonces ya no se debatía sobre ideas, sino sobre quién lo está diciendo... Y eso dificultó mucho las cosas” (Entrevista 5)

<sup>146</sup> “Yo creo que hay que tener muy en cuenta los mecanismos como se construyó la propuesta [de ley alternativa de educación superior] porque lo que terminó siendo muchas veces, sobre todo los eventos más políticos de la propuesta, fue un “collage” de posiciones políticas. Entonces era que como que cada uno quería que quedara su parrafito, entonces se peleaban su parrafito hasta que quedara su parrafito y por eso uno encuentra a veces unos énfasis tan fuertes en el proyecto. Había sobre todo dos muy fuertes, que eran en ese momento las organizaciones más grandes que eran la FEU [Federación de Estudiantes Universitarios] y la OCE [Organización Colombiana de

llenado por las organizaciones más fuertes y que, en última instancia, sean estas las que definan las decisiones que se adopten, o que instrumentalicen o capitalicen de manera oportunista los logros del movimiento estudiantil<sup>147</sup>. Además, la consolidación de dicha organización resultaría ser fundamental para que los estudiantes acumulen experiencia en materia de negociación con las “fuerzas de oferta” de inclusión e igualdad<sup>148</sup>. Sin embargo, queda abierta la pregunta de porqué, en su mayoría, las organizaciones estudiantiles se derivan de las organizaciones políticas y sociales más amplias, y no de dinámicas juveniles o sociales más independientes. Se habla, entonces, de una autonomía relativa en tanto debe reconocerse que, en gran medida y a pesar de los límites anotados, es gracias a estas organizaciones políticas y sociales más amplias que el movimiento estudiantil ha logrado avanzar en los logros que se han mencionado.

De todos modos, son varios los elementos de transformación que, a juicio de los estudiantes, introdujo la MANE tanto en el campo de la educación superior, como en el sistema político colombiano. De una parte, en el campo de las singularidades se resalta la formación de líderes sociales que se dio al interior del movimiento. Muchos de ellos son, en la actualidad, líderes centrales en organizaciones sociales y partidos políticos, que durante su paso por el movimiento “dejaron de lado la consigna”, y pasaron a desarrollar

---

Estudiantes], que eran las que más capacidad tenían de desplegar, de influir, de llevar gente a las mesas y eso. Entonces por un lado la OCE, en términos de su discurso político siempre insiste bastante en el tema de imperialismo, tratados de libre comercio, atraso, dependencia (...) La FEU, por otra parte, siempre estaba centrada en el tema del proceso de paz, de solución política al conflicto armado; entonces, uno si entra a ver brochazos de esas dos cosas que no necesariamente hacen que el documento sea coherente (...) Y hay organizaciones que eran bastante reacias al debate de género, particularmente la OCE, o sea, cada vez que había esa discusión de género, ellos como que saltaban y decían que esto no tenía que ver con la educación” (Entrevista 2).

<sup>147</sup> “Entonces, ¿cuál hubiera sido el camino adecuado? Idealmente, las organizaciones tienen derecho a tener un posición, entonces la Aceu [Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios] de la Universidad Surcolombiana que lo presente ahí, que se discuta y que la Universidad Surcolombiana tenga una posición, que puede o no puede ser la posición de la Aceu, pero eso nunca pasaba, no había como ese espacio de construcción de cada universidad, sino que estaba siempre mediado por las organizaciones, sin llegar a desconocer las organizaciones porque son fundamentales, son fundamentales. Lo que pasa es que en últimas el consenso terminaba siendo el consenso de las organizaciones” (Entrevista 2). Más aún: “La MANE era un capital político valioso para todo el mundo... El hecho de capitalizar la MANE se volvió más importante que construirla por dentro” (Entrevista 5).

<sup>148</sup> “El movimiento estudiantil, si no ha tenido experiencias gremiales, menos de negociación... O sea, si hubo inmadurez para construir su propio espacio gremial, pues seguramente iba ser muy difícil el tema de ceder algunos puntos y cómo se hace una negociación” (Entrevista 5).

análisis más profundos y argumentados sobre la situación de la sociedad en general, y de la educación superior en particular (Entrevista 6).

Se resaltan, además, los procesos de politización estudiantil que conllevaron a la profundización de procesos democráticos al interior de las universidades. Es este el caso de “la “Constituyente universitaria” que se ha llevado a cabo en la Universidad Distrital de Bogotá” (Entrevista 1). También, en el terreno de las singularidades, se resalta la producción de rupturas en términos simbólicos, estéticos y éticos en relación con movimientos estudiantiles previos, que en el imaginario aparecían como más radicalizados y proclives al uso de acciones violentas como medio para alcanzar sus reivindicaciones<sup>149</sup>.

Se subraya igualmente el logro del movimiento en términos de haber trascendido una postura de rechazo y resistencia, que para muchos ha sido tradicional en el movimiento estudiantil, y dar un salto cualitativo hacia un discurso propositivo necesario para avanzar en procesos constituyentes en el campo de la educación superior en Colombia<sup>150</sup>. En este sentido, se resalta el valioso acumulado construido por la MANE (en términos del Programa Mínimo de los Estudiantes y la Exposición de Motivos de la Ley Alternativa de Educación Superior), sobre el cual puede apoyarse una eventual recomposición del movimiento (Entrevista 6).

---

<sup>149</sup> “Yo creo que la MANE trajo una suerte de reconstrucción simbólica de la acción política, del movimiento estudiantil y del movimiento social. Le introdujo un elemento ético y estético muy importante. Lo estético creo que se explica por sí solo, y yo creo que hoy en el imaginario social la gente que se acuerda de la MANE se acuerda es por eso: por las formas de acción colectiva de la MANE. Y un elemento ético porque yo creo que nosotros, pese a que este era un movimiento terriblemente radicalizado, del que veníamos lo era aún más... Por ejemplo, se dijo “no vamos a darnos con la policía y punto”, algo que era totalmente impensable porque la violencia política hacía parte de la construcción de nuestras formas de acción colectiva. Entonces sí hubo ruptura y yo creo que ahí hubo una transformación ética; no total, pero sí parcial” (Entrevista 7).

<sup>150</sup> “Me parece que la Mesa Amplia Nacional Estudiantil logró variar un poco el discurso en términos generales del movimiento estudiantil, y fue listo: “vamos a resistir, seguimos resistiendo”, como siempre ha sido digamos la dinámica muy reactiva del movimiento estudiantil, pero me parece que logró incorporar un debate adicional y es bueno, “ahora resistimos para qué”. Y actualmente uno ve en las nuevas generaciones del movimiento estudiantil, o bueno de los estudiantes más bien, uno ve que el grueso de la gente tiene eso incorporado; es decir, “listo, resistimos pero entonces cuál es nuestra propuesta”. Y eso a mi modo de ver avanza en la configuración de lo que podría ser un proceso constituyente, que me parece que es fundamental” (Entrevista 3).

Por último, la victoria del movimiento estudiantil, en términos del retiro definitivo de la propuesta de reforma presentada por el gobierno, sirvió de aliciente para que otros grupos sociales se movilizaran: fue este el caso, por ejemplo, de los procesos de reivindicación campesina y camionera efectuados en los años 2012 y 2013, y de las jornadas de protesta y paro de los trabajadores mineros en el departamento de Chocó en 2013. En este sentido, la MANE representó estructura de oportunidad política para otros procesos de movilización en Colombia, no sólo en términos de la inspiración que les ofreció a ciertos procesos de protesta, sino del proceso de formación de líderes que mantienen su compromiso con otros procesos de lucha<sup>151</sup>.

También, se destaca, en el campo de la cultura política y las epistemologías de lo injusto la construcción y expansión en la juventud colombiana de un discurso sobre la defensa de la educación pública, su reivindicación como derecho y la necesidad de dignificar el proceso educativo de los estudiantes en cuanto a la necesidad de introducir ayudas que permitan a los estudiantes llevar a cabo sus procesos educativos sin caer en la precariedad, la angustia o la vergüenza. En general, desde estas coordenadas se considera que un gran aporte del movimiento estudiantil fue la definición de un “Programa

---

<sup>151</sup> Sobre este punto existe un relativo consenso al interior de las organizaciones estudiantiles. Para algunos, “no éramos vanguardia, pero sí inspiración” (Entrevista 1). También se afirma: “Yo creo que uno de los principales puntos que puso la MANE sobre la mesa fue el “sí se puede”, y no solamente para los estudiantes sino para otros movimientos sociales. Una anécdota: un par de meses, incluso años después del paro, cuando ya nosotros éramos absolutamente conscientes de que no tenía ningún sentido seguir llamándonos voceros de la MANE, a nosotros nos seguían invitando a muchas cosas, entonces que si la CUT [Central Unitaria de Trabajadores] tenía una reunión para organizar un paro, entonces que fuera un muchacho de la MANE; si era el Paro Agrario o la Cumbre Agraria, que por favor fuera un muchacho de la MANE a hablar (...) Entonces yo creo que ahí un poco lo que se logró hacer es como dar ese mensaje a otros movimientos sociales de que “sí se puede”, y efectivamente, después de 2011, pues tenemos movilizaciones importantes: en 2013 el “Paro Agrario”, lo de Fecode [Federación Colombiana de Educadores] también a su manera, hubo varios paros camioneros... En fin, yo sí creo que el movimiento estudiantil sí ha podido, sí ha logrado como ser un poco “chispa” para otros movimientos sociales” (Entrevista 2). Finalmente, al pensar en las transformaciones sociales provocadas por la MANE, se resalta el impacto sobre otras lógicas de movilización a través, además, de la formación de líderes que se produjo en el proceso de lucha: “Primero, claramente, darle al movimiento social colombiano una victoria (...) y eso formó y sigue formando una generación de profesionales enamorados y convencidos de que transformar el país es posible, de que vale la pena trabajar. Y entonces, esa misma situación de haber ganado un paro nos da a todos consecuencias: la primera es el desarrollo de otros procesos de movilización, la segunda es profesionales que hoy están acompañando al movimiento sociales. Y son profesionales que desde sus propios saberes son capaces de aportar para la transformación del país (Entrevista 4).

mínimo” lo suficientemente concertado, para que “incluso hoy sirva de base y acumulado para una nueva recomposición del movimiento estudiantil colombiano” (Entrevista 1). Los desarrollos alcanzados en dichos procesos de concertación resultan muy importantes cuando se insiste en “la capacidad que tuvo el movimiento de articular las demandas de universidades públicas y privadas, y la reactivación del movimiento estudiantil en estas últimas” (Entrevista 4). A ello se agrega la importancia que tuvo el rechazo a repertorios violentos de protesta y “la disminución de este tipo de acciones en los procesos de movilización de los estudiantes” (Entrevista 2)<sup>152</sup>.

Finalmente, se resaltan cambios marginales que solo pueden explicarse por el proceso de lucha que se desplegó entre los años 2011 y 2012: el incremento (aunque no estable) de recursos financieros para algunas universidades, la ampliación de cupos y ciertas mejoras en materia de bienestar universitario (restaurantes, transporte, etc.). En todo caso, desde el movimiento es claro que estos ajustes no representan transformaciones en el sistema de educación superior en Colombia ni en los principios que lo orientan. Más aún, para muchos es evidente que los momentos de auge de los movimientos vienen seguidos por momentos de fuertes conquistas o grandes retrocesos; en el caso de la MANE, fue esto último lo que ocurrió. “Esa fue la parte triste de la MANE” (Entrevista 5).

## 6.4 Conclusión

Definir el potencial transformador de las luchas sociales desde el punto de vista de la política social implica caracterizar con precisión el tipo de disputa que se configura entre las fuerzas de demanda y oferta de inclusión e igualdad, así como las posibilidades de emprender procesos de acceso instituyente e igualdad de posiciones capaces de

---

<sup>152</sup> “Creo que lo que [la MANE] logró establecer fue unos métodos y unas prácticas que corresponden con cosas que ya venía habiendo desde antes... Cómo Colombia es un país en guerra, la gente, al grueso de las personas no les llama la atención formas de organización que puedan verse como violentas... Sino que son las formas alternativas, formas llamativas. Esa forma no fue una cosa accesorio, surgió de la dinámica misma de la gente, que construían y motivaban a otros... una “besatón”, “una abrazatón”... Esa fue una forma de ganarse la agente de afuera. Pero me parece importante que ese tipo de cosas haya sido una lectura colectiva... Las movilizaciones tienen un antes y después de la MANE. Y a la gente le quedó metida en la cabeza cómo era la forma en que se alcanzaban las cosas. Que luchar no era terrorismo” (Entrevista 5).

neutralizar o superar los mecanismos mediante los cuales se reproducen las relaciones excluyentes y desiguales.

Al respecto, el proceso de lucha emprendido por el movimiento estudiantil colombiano entre 1998 y 2014 reafirma la relevancia de los ocho principios de acción como factores que permiten balancear la correlación de fuerzas a favor de las fuerzas de demanda de inclusión e igualdad. También muestra la importancia de identificar las relaciones estructurantes contra las que se lucha y las especificidades del contexto en que emergen las disputas. Es decir, la modificación que produjo el movimiento estudiantil en la correlación de fuerzas se explica no solo por la puesta en marcha de los principios de acción en un contexto de profundización de las políticas neoliberales de explotación y dependencia internacional, sino por al menos cuatro fallas fundamentales de la acción gubernamental: *i)* pretender imponer una reforma de tal envergadura, de una manera tan inconsulta y antidemocrática, que no contempló ni siquiera la opinión de los rectores de las universidades, que en general son designados por el mismo gobierno, *ii)* formular una reforma que tomaba como ejemplo el sistema educativo chileno, que en su momento presentaba una clara situación de crisis y se caracterizaba por un fuerte ciclo de protestas, *iii)* intentar dividir los actores del sistema de educación superior por medio de los enfrentamientos que quiso generar entre las directivas de las instituciones técnicas y tecnológicas y los rectores de las universidades, así como entre los rectores y el estudiantado, lo cual, en este caso, radicalizó la postura de los sectores críticos de la propuesta, y *iv)* proponer una reforma de tal magnitud cuando se avecinaba un periodo electoral en las regiones del país. La conjugación de estos factores, unida al desprecio y desestimación del poder de convocatoria y movilización de los estudiantes, provocó una variación en la correlación de fuerzas que se materializó en los apoyos que suscitaron las reivindicaciones estudiantiles en la opinión pública, en la fractura de la coalición de gobierno en el Congreso de la República y en el retiro definitivo de la propuesta de reforma.

Este proceso tomó forma en el marco de dos fallas institucionales: la rigidez de la Ley 30 de 1992 en cuanto a sus disposiciones en materia de financiamiento, autonomía, bienestar y vínculos entre el sistema de educación superior y la sociedad colombiana, y el antagonismo que suscitó la iniciativa gubernamental en términos del contenido, objetivos,

principios y alcance de los ajustes institucionales que se requería efectuar. En un contexto marcado por un cambio en la estructura de oportunidades de movilización relacionado con el fin del mandato de Álvaro Uribe Vélez, las negociaciones de paz con las FARC y la aparición de diversos espacios de articulación de luchas sociales y populares, los estudiantes consiguieron definir un “Programa Mínimo” que respondía a las deficiencias de la Ley 30 y conjugaba las aspiraciones de las múltiples organizaciones que componían el movimiento. También lograron configurar una disputa antagónica que, paulatinamente, con el reconocimiento de los estudiantes como actores fundamentales del sistema por parte del gobierno, el parlamento y la sociedad, tomó la forma de un conflicto que abría posibilidades más profundas de transformación en términos de acceso instituyente e igualdad de posiciones.

Lamentablemente, estas posibilidades desaparecerían en el marco de una dinámica de lucha que, después de pasar por lógicas de disputa contradictorias (basadas en la asimilación del movimiento con el terrorismo y la negación recurrente de su capacidad de autonomía y pensamiento crítico), reconoció tímidamente la emergencia de una situación de conflicto, y que finalizó en la instauración de una disputa competitiva, en la que nuevamente se negó el conflicto y que terminó con la construcción de dos propuestas paralelas.

Para el gobierno, negar el conflicto con los estudiantes representaba propender por la búsqueda de alternativas de reforma que pudieran desarrollarse bajo su control absoluto y objetar la institucionalización de espacios de negociación susceptibles de ser influenciados por los procesos de protesta y movilización de los estudiantes. Para los estudiantes, la negativa de incluir al gobierno en espacios de regulación de las disputas en su propuesta de reforma significaba desechar el carácter habilitador que pueden tener las instituciones cuando estas emergen en procesos de lucha y desestimar la posibilidad de mantener el conflicto y los antagonismos incluso en contextos de negociación.

Desde el punto de vista de la política social, la defensa de la educación superior como un derecho y un bien común es el reflejo de la mayor relevancia que ofreció el movimiento estudiantil a las relaciones estructurantes de explotación y dependencia internacional en comparación con las relaciones patriarcales, racistas, de marginación, epistemicidio e

invalidez, que en los diagnósticos y propuestas de los estudiantes no fueron tenidas en cuenta o que fueron incluidas en un plano eminentemente discursivo y carente de análisis profundos. Estas apuestas también reflejaban los límites que posee el enfoque de derechos en cuanto a la comprensión de las desigualdades y su cercanía con el discurso de la igualdad de oportunidades.

Es por esto que, al menos desde un nivel discursivo, los mecanismos de reproducción de la exclusión y la desigualdad que implícitamente parecían ser considerados en las posturas y propuestas de los estudiantes eran fundamentalmente los de explotación (por la defensa de un mayor acceso instituyente al sistema de educación superior), acaparamiento de oportunidades (en cuanto a la defensa de un acceso irrestricto a la educación superior basado en la libre elección de los estudiantes), emulación (debido al rechazo a la naturalización de lógicas mercantiles y privatizadoras en la gestión de las instituciones y el sistema de educación superior) y adaptación (por cuanto se objetaba la funcionalización estricta y exclusiva de la educación superior a las necesidades de acumulación capitalista del país). Por su parte, los mecanismos de jerarquización y distanciamiento que, como se anotó, resultan fundamentales para explicar la persistencia de relaciones sociales de desigualdad intrageneracional e intergeneracional en el sistema de educación superior, no fueron tenidos en cuenta en las discusiones ni en los discursos del movimiento.

En este sentido, la propuesta elaborada por la MANE se plantea como una alternativa de transformación contrahegemónica y rupturista de la política social en términos del contenido que le brindó a sus demandas de acceso instituyente. Por una parte, su postura contrahegemónica en materia de lucha contra la explotación y favor de garantías plenas de acceso, no exigía la desaparición de la educación superior privada sino un descentramiento de las lógicas de privatización y lucro económico características del modelo neoliberal y el capitalismo cognitivo. Por otra, sus demandas en materia de democratización y autogobierno rechazaban toda posibilidad de diálogo con el gobierno y establecían una relación de ruptura en la que el gobierno asumía el simple papel de “garante” del financiamiento del sistema y donde el diálogo con la sociedad no estaba claramente definido. En este punto, se desconocía que, por su naturaleza, las luchas a favor de la inclusión y la igualdad están siempre condicionadas y que los procesos de

transformación social pueden asumir formas simbióticas basadas en procesos continuos de negociación y movilización social, y no únicamente en dinámicas contrahegemónicas y rupturistas.

Al final, la configuración de una disputa competitiva abrió el espacio para que, ante las debilidades organizativas y programáticas que afrontó el movimiento estudiantil después de 2012, el gobierno introdujera muchos de los cambios que desde el comienzo defendió sin acudir a una reforma de la Ley 30 de 1992 y consolidando un sistema de educación superior masificado, jerárquico y heterónimo.

Esto no significa que el movimiento estudiantil no introdujera diversos procesos de transformación y cambio en el campo de la educación superior y en la sociedad colombiana en general. De acuerdo con la teoría de la transformación social desde la política social presentada a lo largo de la tesis, son dos los procesos transformadores más importantes producidos por el movimiento estudiantil colombiano entre 1998 y 2014: el primero, se relaciona con las innovaciones que se promovieron en el campo de las epistemologías de lo injusto y la cultura política de la sociedad concernientes a la defensa de la educación superior como un derecho y un bien común. El segundo, a las singularidades que emergieron en el proceso de lucha referidas a los líderes políticos y sociales que se formaron, a su rechazo a las acciones violentas como repertorios de acción colectiva y al ciclo de protestas que inspiraron en el marco de una sociedad asediada por el autoritarismo y la catalogación de la protesta social como actos de terrorismo. Por su parte, en términos de las instituciones y las políticas públicas, la acción de los estudiantes produjo cambios marginales relacionados con incrementos presupuestales puntuales para el sistema y la consolidación de algunos espacios democráticos estudiantiles al interior de las universidades.

Es este, entonces, el acumulado de aprendizajes, transformaciones y cambios que ha dejado la experiencia de la MANE, que puede servir de base para el diálogo con otros procesos de lucha emergentes en el campo de la política social en general y de la educación superior en particular.

## **7. La universidad autónoma indígena intercultural y la transformación social en el campo de la educación superior en Colombia**

El departamento del Cauca constituye la zona de mayor densidad poblacional indígena en Colombia. Nueve de los 92 pueblos indígenas que sobreviven en el país habitan esta región, reuniendo 248.532 de un total de 1.392.623 indígenas que, de acuerdo con el censo realizado por Departamento Nacional de Estadística en 2005, habitan el territorio colombiano. Los pueblos Nasa, Guambiano, Yanacona, Ambalueño, Totoró, Coconuco, Polindara, Embera Siapidara e Inga han logrado resistir cinco siglos de procesos de exterminio físico, violencia socio-económica y epistemicidio. Esta experiencia de lucha dio origen en 1971 al Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC, entendido como un ejercicio de coordinación, diálogo y concertación que le permite a las nueve comunidades mencionadas fortalecer sus procesos de resistencia en una perspectiva de ampliación de sus posibilidades de desarrollo autónomo.

En el marco de esta dinámica de resistencia y búsqueda de espacios de autonomía, se ha avanzado en la construcción del Sistema Educativo Indígena Propio SEIP. Con el SEIP se ha impulsado un proceso político de educación no escolarizante orientado a fortalecer las luchas de los pueblos indígenas del Cauca en una perspectiva de recuperación de sus lenguas, educación comunitaria y diálogo intercultural. En 2003, como un ejercicio de consolidación del componente pedagógico del SEIP, surge formalmente la Universidad Indígena Autónoma Intercultural UAIIN con el propósito de responder a las deficiencias e injusticias que reproduce el sistema de educación superior convencional con respecto a los pueblos indígenas, establecer diálogos basados en la interculturalidad con la nación colombiana y consolidar los planes de vida de las comunidades indígenas del país.

El vínculo profundo que se establece entre la conformación del SEIP y la historia de lucha de los pueblos indígenas del Cauca, obliga a analizar el potencial transformador de la UAIIN en diálogo con dichas disputas y con el surgimiento y reconfiguración del SEIP después de 1971. Adicionalmente, evaluar el potencial transformador de la UAIIN entre 1998 y 2014 implica señalar los procesos de desigualdad, exclusión e injusticia social que el sistema de educación superior produce con respecto a las comunidades indígenas, así como los objetivos e instrumentos de las políticas que, diseñadas desde el gobierno, han intentado atenuar tales desventajas.

Siguiendo estos derroteros, el capítulo estará compuesto por tres secciones. La primera, expondrá cómo la denominada “cuestión indígena” se ha reconfigurado históricamente de acuerdo con las luchas de los pueblos indígenas y la dinamización de las epistemologías de lo injusto. Para el caso específico de las comunidades indígenas del Cauca, se explicará cómo sus disputas conjugan de manera recurrente las características, objetivos y horizontes de los movimientos sociales y de las comunidades en movimiento, y la importancia analítica que adquieren los ocho principios de acción en la obtención de sus conquistas. Se resaltarán además, la manera como los pueblos indígenas han logrado brindarle un contenido emancipador a instituciones inicialmente colonizantes como la lengua castellana, los derechos humanos, los resguardos y los cabildos indígenas. Esta primera aproximación mostrará porqué las disputas de los pueblos indígenas del Cauca pueden caracterizarse como un proceso que ha tomado *la autonomía* como un objetivo de sus demandas y como un medio para alcanzarlas, y que en la actualidad plantea *la interculturalidad* como un objetivo de sus exigencias y como un medio para conseguirlas.

La segunda sección presentará las desigualdades, exclusiones e injusticias sufridas por los pueblos indígenas en el campo de la educación superior en Colombia. Se mostrarán las acciones gubernamentales que en términos de etnoeducación y acciones afirmativas han intentado aliviar tales situaciones, y la respuesta de las comunidades en movimiento asociada a la constitución del SEIP y la UAIIN. Se insistirá en que las respuestas ofrecidas por el Estado van siempre un paso atrás de los horizontes que se plantean desde las luchas indígenas, y que el surgimiento de la UAIIN se corresponde también con el tránsito hacia dinámicas que toman la interculturalidad como un objetivo y como un medio de lucha.

Finalmente, la tercera sección del capítulo presentará un balance de las transformaciones que desde el punto de vista de del CRIC y el SEIP se han generado “hacia adentro” y “hacia afuera” de las comunidades indígenas, resaltando la coexistencia de procesos de transformación simbióticos y contrahegemónicos con potencialidades rupturistas, y mostrando cómo las exigencias del diálogo de saberes abren un espacio para la co-transformación de las singularidades que superan las aspiraciones de autonomía que brindan soporte a las teorías de la justicia como reconocimiento. Además, analizará cómo las iniciativas comunitarias de acceso instituyente logran superar algunos mecanismos de reproducción de la exclusión y la desigualdad, así como los procesos de “endo-desigualdad” y “exo-desigualdad” que emergen en el marco de estos progresos.

Metodológicamente, los planteamientos realizados a lo largo del capítulo se basaron en la triangulación de la información recogida *i)* por medio del análisis de varios documentos producidos por el CRIC en materia de historia, luchas y construcción del SEIP; *ii)* en ejercicios de observación participante en dos reuniones del CRIC sostenidas los días 13 y 21 de noviembre de 2013 en el municipio de Santander de Quilichao y en la ciudad de Bogotá, respectivamente; y *iii)* en la realización de siete entrevistas semiestructuradas a igual número de personas de acuerdo con los objetivos y recomendaciones procedimentales propuestas por Blee y Taylor (2002).

## **7.1 La “cuestión indígena” y las luchas por la autonomía y la interculturalidad**

La llegada de los españoles al continente americano en 1492 y el posterior periodo de conquista, representó el exterminio físico de cerca de 60 millones de indígenas y el inicio de un agresivo proceso de destrucción cultural, violencia socioeconómica y epistemicidio. De acuerdo con Espino (2013), en el momento del arribo de los españoles, la población ubicada en el centro y el sur de América ascendía a 65 millones de personas; para el año de 1700, esta población se había reducido a solamente cinco millones. La violencia física, el despojo de tierras, la sobreexplotación de la mano de obra y las epidemias llevaron a que entre 1550 y 1700 desaparecieran, en promedio, 400.000 indígenas cada año. Estos procesos fueron acompañados por debates teológicos acerca de la humanidad de los indígenas y las discusiones relativas a si sus cuerpos contenían un alma que justificara

procesos de evangelización. También por la aparición de perspectivas científicas que teorizaban la inferioridad natural de “los aborígenes”. La concepción de los indígenas como salvajes poseedores de un alma vacía, susceptibles de ser evangelizados y civilizados, pero ubicados en la base de la pirámide social, pronto justificó la creación de instituciones como *la mita*, *la encomienda*, *el resguardo* y *el cabildo* que servían de fundamento para la reproducción de un ordenamiento social sustentado en relaciones de colonialidad, epistemicidio y violencia física y socioeconómica (Espino, 2013; Santos, 2009)<sup>153</sup>. Frente a estos procesos, las lógicas de resistencia indígena se asociaron principalmente con acciones armadas, la defensa de cierto tipo de instituciones relativamente favorables (como el resguardo) y el desplazamiento hacia zonas selváticas y montañosas de difícil acceso (Sánchez, 2005).

Colombia no fue ajena a esta dinámica de exterminio y resistencia que, desde el punto de vista de la sociedad hegemónica, fue justificada y muchas veces invisibilizada. Solo cuatrocientos años después, en las décadas de 1950 y 1960, esta situación de anuencia e invisibilización sería objetada por el surgimiento de la denominada “cuestión indígena”. En efecto, la aparición de los discursos y prácticas de la teoría capitalista de la modernización, combinada con la definición de ciertas normas internacionales que prescribían la instauración de mecanismos de protección para los pueblos indígenas, definirían los contornos de las disputas que, desde el punto de vista de los indígenas, estarían orientadas por la búsqueda de un pretendido “derecho a existir” (Muñoz, Vitonás y Llano, 2010).

---

<sup>153</sup> *La mita* fue un sistema de trabajo forzado en el que cada comunidad indígena debía aportar, a manera de impuesto, un grupo de personas para que trabajaran por un periodo de diez meses principalmente en actividades mineras de alto peligro. Los trabajadores recibían un salario definido por las autoridades españolas. *La encomienda* fue una institución socioeconómica mediante la cual un grupo de indígenas, a cambio de cuidado y evangelización, debía retribuir a una persona autorizada por la Corona (“encomendero”) en trabajo, impuestos o productos económicos. *El resguardo* es una institución sociopolítica en la que se le reconocía a los grupos indígenas una propiedad sobre la tierra que podía ser regida según sus pautas culturales. El resguardo se instauró con el propósito de detener la drástica disminución de la mano de obra indígena, proteger a los indígenas de la voracidad terrateniente y garantizar la provisión de alimentos en las colonias. El resguardo era gobernado por un “cabildo” al que se le otorgaba facultades administrativas y de resolución de conflictos. Inicialmente, los cabildos estuvieron conformados por autoridades españolas, pero posteriormente fueron conformados por élites locales de diverso tipo.

En primer lugar, desde las teorías de la modernización capitalista, se aceptó una suerte de “humanidad premoderna” de los indígenas; por su parte, desde la normatividad internacional, se rechazaban los procesos de violencia física y socioeconómica a los que históricamente habían sido sometidas dichas poblaciones y se exigía la implementación de mecanismos de protección para dichas comunidades<sup>154</sup>. Ambas perspectivas rechazaban el exterminio de los pueblos indígenas. Sin embargo, los entramados institucionales que de ellas se derivaban resultaban contradictorios: desde el punto de vista de la modernización, se demandaba la integración rápida de las comunidades a las sociedades hegemónicas. Esto implicaba una desaparición total de su cultura y formas de vida. En contraste, los mecanismos de protección instaurados por la OIT abrían la posibilidad de conservar dichos aspectos culturales en el marco de una transición lenta y condicionada al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades. Esta contradicción entre modernización y protección abrió un espacio para que la resistencia indígena de reconfigurara y mostrara uno de sus rasgos más importantes: su capacidad para aprovechar los espacios habilitantes de las instituciones existentes y generar desde allí procesos emancipatorios.

En efecto, las luchas de los indígenas por el derecho a existir se desarrollaron en un contexto en el que prevalecían instituciones coloniales (como el resguardo y el cabildo) que resultaban disfuncionales para los procesos de modernización, pero que podrían ser fundamentales en términos de la protección que podrían ofrecerle a los pueblos sobrevivientes. En Colombia, con la Ley 81 de 1958 sobre fomento agropecuario, se

---

<sup>154</sup> Estos instrumentos jurídicos internacionales fueron desarrollados fundamentalmente desde la Organización Internacional del Trabajo OIT. En la década de 1930 con la definición de un “Código de Trabajo Nativo”, la OIT declaró el trabajo forzoso y obligatorio como inaceptable, lo restringió únicamente al sector público y lo declaró ilegal en el sector privado. Posteriormente, con el Convenio 107 de 1957, la OIT exigió a los gobiernos la protección de las poblaciones indígenas y la integración progresiva de las mismas a las sociedades hegemónicas. Adicionalmente, desde la OIT, ocurrieron dos acontecimientos importantes a principios de la década de 1950. El primero, fue la transición de una política regional a otra internacional que se hizo manifiesta en la publicación en 1953 del libro *Poblaciones indígenas* y en la creación de la Comisión de Expertos en Trabajo Indígena. El segundo, fue el paso de los estudios teóricos a la acción concreta, con el lanzamiento en 1952 del Programa Indigenista Andino. Esta perspectiva esencialmente asimilacionista de la OIT sería sustituida en el Convenio 169 de 1989 por un enfoque de derechos humanos fundado en el multiculturalismo. Este último Convenio fue incorporado en la legislación colombiana mediante la Ley 21 de 1991. Al respecto ver: OIT (2009) y Consejo Regional Indígena del Cauca (2010).

materializó un discurso modernizador que comprendía a los indígenas como “sectores atrasados del campesinado” que requerían de asistencia técnica y material para que se integraran plenamente a la sociedad. El resguardo y el cabildo, al ser concebidos como pilares de un sistema de propiedad comunal gobernado por autoridades locales y que servía de espacio para la preservación de tradiciones indígenas, representaba una forma de tenencia de la tierra premoderna que obstaculizaba el desarrollo agropecuario.

La Ley 81 de 1958 pretendió, entonces, dividir los resguardos en unidades agrícolas familiares y convertir a los indígenas en minifundistas campesinos. De esta forma, el gobierno buscaba dejar sin efectos algunos apartados de la Ley 89 de 1890, que aunque había definido un régimen orientado a que los pueblos “salvajes y semisalvajes” se civilizaran bajo la tutela de la Iglesia Católica, también había establecido el resguardo como un modelo de tenencia de la tierra con fuero especial para los indígenas. Esta ambigüedad fue reconocida por los indígenas y dio origen a fuertes procesos de resistencia. De acuerdo con la Ley 89 de 1890 las tierras de los resguardos eran imprescriptibles, inalienables e inembargables, lo cual proporcionaba un fundamento legal para su defensa y reconfiguración como espacio de supervivencia y recuperación de la cultura propia. Pero, como se dijo, dicha ley también definía a los indígenas como “salvajes” pertenecientes a “sociedades incipientes” y defendía la existencia de cabildos gobernados por autoridades no indígenas cercanas a intereses terratenientes, eclesiásticos y gubernamentales. La conjugación de estos elementos produjo la configuración de un ciclo de disputas que, impugnando los intentos modernizadores de la Ley 81 de 1958 y aprovechando las ambivalencias de la Ley 89 de 1890, fijaron como objetivo no solo la conservación de la tierra, sino también la instauración de cabildos indígenas y la recuperación de las lenguas y culturas propias (Entrevista 10).

Estos elementos se convertirían no solo en los objetivos fundamentales de las luchas indígenas en Colombia, sino que mostrarían su capacidad para, en contextos de antagonismo, recrear y brindarle un contenido emancipador a instituciones colonizantes como el resguardo, el cabildo, la lengua castellana y la normatividad internacional sobre derechos humanos. Así, además de defender los resguardos, pronto las disputas buscarían conformar los cabildos con autoridades exclusivamente indígenas, utilizarían el castellano como una segunda lengua necesaria para comprender la normatividad nacional

e internacional que podría brindarle un sustento jurídico a las luchas indígenas, e interpretarían los derechos humanos como principios generales de protección, respeto y autodeterminación de los grupos étnicos a los cuales podría dárseles un contenido emancipador vinculado a las exigencias surgidas desde los pueblos indígenas mismos. Desde estas experiencias, las luchas indígenas pueden ser concebidas, entonces, como “una mezcla de tradición, adaptación, imposición y recreación. Sus historias son un verdadero tejido en el que se entrecruzan raíces ancestrales, imposiciones del conquistador, interpelación a los elementos foráneos y estrategias de supervivencia” (Muñoz, 2010: 73).

Como resultado, en la década de 1970 Colombia asistió a la configuración de un ciclo de disputas en el que emergieron distintas organizaciones indígenas:

“La década de los setenta [1970] se caracterizó por el proceso de creación y consolidación de organizaciones indígenas de carácter regional. En esta etapa se formaron el Consejo Regional Indígena del Cauca, el Cabildo Mayor de San Andrés de Sotavento (en Córdoba y Sucre) y el Consejo Regional Indígena del Vaupés. Un poco más adelante nació un nuevo movimiento conformado por la etnia guambiana (Cauca y Nariño) que se denominó Autoridades Indígenas Tradicionales. Todas estas organizaciones lideraron movimientos por la recuperación de tierras, la defensa de los indígenas e iniciaron un proceso de recuperación de las raíces y el rescate de la identidad indígena” (Sánchez, 2005: 245).

Estos procesos locales se alimentarían de los logros que obtenía el movimiento indígena transnacional en materia de reconocimiento y derechos humanos: en 1982 la Organización de las Naciones Unidas ONU creó el “Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas”; como producto de estos análisis, se redactó un borrador de la “Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas” en 1994 que sería ratificado en una Declaración final de la Asamblea General en 2007. A ello hay que agregar el Convenio 169 de la OIT de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales que, en comparación con el enfoque asimilacionista del Convenio 107 de 1957, propuso un enfoque que reconocía el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas de acuerdo con sus culturas, y que exhortaba a los Estados a asegurar a los miembros de dichos pueblos el goce igualitario de los derechos y oportunidades que la legislación otorgaba a todos los ciudadanos, promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de las comunidades indígenas, respetando su identidad, costumbres e instituciones, y a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes entre los miembros

indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida. De esta manera, se ponía de manifiesto el carácter multiescalar de las luchas indígenas y el diálogo permanente que se establecía entre las reivindicaciones locales y las conquistas que se obtenían en el plano internacional (Rodríguez y Baquero, 2015).

En este contexto, la creación del CRIC el 24 de febrero de 1971, marca el comienzo de una etapa antagonismo “por el derecho a existir” que buscaba trascender la “resistencia pasiva” que había marcado las disputas indígenas después de la conquista. Se asistía al nacimiento de un proyecto de desarrollo autónomo que, sobre la base de un importante ciclo de protestas y movilizaciones, le daba un contenido concreto a los ajustes normativos que se producían en el terreno de los derechos humanos de los indígenas. Con la presencia de más de 2.000 indígenas paeces y guambianos, y ante las delegaciones de varias organizaciones campesinas y mestizas, el CRIC definió siete objetivos de lucha: 1. Recuperar las tierras de los resguardos, 2. Ampliar los resguardos, 3. Fortalecer los cabildos indígenas, 4. No pagar terraje<sup>155</sup>, 5. Hacer conocer las leyes sobre indígenas y exigir su justa aplicación, 6. Defender la historia, las lenguas y las costumbres indígenas y 7. Formar profesores indígenas para educar de acuerdo con la situación de los indígenas y en su propia lengua (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2014).

Con la conformación del CRIC se define una plataforma de lucha multiescalar y multidimensional fundamentada en exigencias de redistribución y reconocimiento que tomaba la *autonomía como un objetivo y como un medio* para la acción. Así mismo, la creación del CRIC significó poner en marcha dinámicas de negociación y movilización que no solo producirían distintos procesos de transformación simbiótica, sino que facilitarían la conservación y desarrollo de formas de vida contrahagemónicas al interior de las comunidades indígenas del Cauca.

---

<sup>155</sup> Muchos de los resguardos indígenas fueron convertidos en haciendas por familias de terratenientes. El terraje es un impuesto en trabajo que los terratenientes obligaron a pagar a los indígenas por el derecho a vivir en dichas haciendas.

En primera instancia, el pensamiento político de CRIC estableció un vínculo profundo entre tres categorías: autonomía, identidad y derecho a existir. La búsqueda de la autonomía definió un horizonte de disputas que exigía la constitución de autoridades administrativas y políticas indígenas en los resguardos. La identidad fue concebida como una perspectiva de lucha que permitía recuperar y recrear instituciones sociales, económicas y políticas destruidas o debilitadas por las acciones colonizantes y de exterminio puestas en marcha desde la conquista. Si tales instituciones eran la base sobre la cual los pueblos indígenas construían un proyecto de existencia frente a las imposiciones de la sociedad hegemónica, entonces la identidad que articulaba dichas instituciones hacían parte también del proyecto político indígena. De esta forma, los indígenas configuraron una disputa por la autodeterminación que implicaba un mayor control sobre sus territorios y recursos, y una gestión de los mismos de acuerdo con sus concepciones propias del desarrollo. La autonomía con identidad garantizaba, entonces, el derecho a existir; el reconocimiento de singularidades y modos de vida diversos por parte de la sociedad hegemónica colombiana (Muñoz, Vitonás y Llano, 2010).

Pero para los indígenas, era claro que la autonomía no era únicamente un fin en sí misma: era también un medio de lucha, un proceso de construcción de conciencia y repertorios de disputa orientado a definir un espacio propio dentro del conjunto de luchas populares del país, lo cual significaba marcar diferencias claras con respecto a otros sectores con mayores acumulados organizativos dentro de los movimientos sociales del país, como el movimiento campesino y el movimiento obrero.

Aunque en sus orígenes el CRIC estableció vínculos con movimientos y organizaciones campesinas y sindicalistas como el Movimiento de Unidad Popular, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC y el Frente Social Agrario FRESAGRO, paulatinamente decidió extender sus demandas y conformar organizaciones de orden nacional que defendieran las exigencias propiamente indígenas. Cuando la consigna fundamental de las reivindicaciones era el *“no pago de terraje y la recuperación de las tierras”*, el CRIC consideró estratégica la articulación con diferentes sectores campesinos y obreros. Esto quedó claro en las conclusiones extraídas de los Congresos que realizó el CRIC entre 1971 y 1981, en las cuales se insistía en la necesidad de mantener vínculos estrechos con la ANUC y otros sectores del campesinado. Sin embargo, en la medida en que las

tierras se recuperaban, se fortalecía también el carácter identitario de las reivindicaciones indígenas, y el interés por posicionar la lucha indígena como un proceso social específico dentro de las demás luchas populares. Como consecuencia, las definiciones surgidas de los Congresos del CRIC después de 1981 establecían la necesidad de extender sus demandas hacia el fortalecimiento de las organizaciones económicas comunitarias ajustadas a los modos de vida indígenas (lo cual se convirtió en el punto octavo del programa del CRIC), la consolidación de los cabildos, la creación y desarrollo de los programas de salud y educación propios, y la búsqueda de mayores espacios de autonomía territorial.

Así, mientras el proceso de recuperación de se tierras se consolidaba, nace en 1982 la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC con la consigna “*unidad, tierra, cultura y autonomía*”. En este contexto, con un apoyo resuelto del CRIC, los pueblos indígenas comienzan a asumir posturas críticas y autónomas con respecto a las disposiciones y estructuras organizacionales de los sindicatos agrarios de la época.

“En los primeros años del CRIC ser indígenas significaba (...) pertenecer a un sector más amplio de los explotados. Simultáneamente, era un grupo que sufría una explotación articular (el terraje, por ejemplo) y era un grupo que tenía ciertas armas de que no gozaban otros (cabildo, por ejemplo). En este sentido, la diferencia cultural no era fundamental en los discursos de los indígenas en ese tiempo (aunque sí se reconocía la importancia de rasgos como la lengua, etc.); era más importante la relación estructural que compartían con otros sectores explotados. Con el giro político, se produjo un desplazamiento hacia una apreciación de lo indígena en términos de identidades de pueblos y de diferencia cultural. Los indígenas seguimos siendo explotados, pero ahora es el concepto de diferentes, lo que nos inscribe más en un plano de relaciones horizontales y fortalece nuestra capacidad de negociación” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 97).

La educación cumpliría un papel protagónico en este proceso:

“Surgido al calor de las luchas campesinas, el movimiento indígena no toma inicialmente plena conciencia del significado de su identidad como pueblos para el proceso de lucha y resistencia. Pero rápidamente se empiezan a recoger y divulgar elementos fundamentales de la historia de las luchas indígenas y a valorar e impulsar el uso de lenguas propias. Poco a poco la cultura es reconocida como un factor indispensable de resistencia y de proyección política, integrando una gama cada vez mayor de elementos que enriquecen la autoconciencia de los pueblos indígenas. Es el PEBI [Programa de Educación Bilingüe e Intercultural] el impulsor más cualificado del proyecto cultural del CRIC y el que más ha contribuido a su maduración y expansión” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 11).

Por otra parte, el movimiento indígena del Cauca también decidió alejarse del movimiento obrero, pues para las comunidades indígenas, dichos sectores nunca comprendieron su potencial como sujeto revolucionario; al contrario, lo concibieron básicamente como un objeto de modernización y proletarización que representaba a un sector retardatario de las luchas populares y campesinas. Apelando a la autonomía como medio, los indígenas se distanciaron de aquellas luchas que, asumiéndose como superiores, demandaban la supresión de instituciones premodernas como el resguardo y el cabildo (Jaramillo, 2000).

La búsqueda de autonomía abría el espacio para que los indígenas pudieran defender dichas instituciones y consolidar formas de resistencia y propiedad colectiva acordes con sus aspiraciones de existencia e identidad, de modo que pudieran distanciarse, además, de todos los grupos involucrados en el conflicto armado: la guerrilla, los paramilitares y el Estado. De ahí el interés de los pueblos indígenas por desmilitarizar sus territorios y fortalecer la “Guardia Indígena” no armada como instancia propia de regulación social. Esto después de renunciar a la lucha armada por medio de las acciones del “Movimiento Armado Quintín Lame”, la primera guerrilla indígena de Latinoamérica, activa en la región del Cauca desde el año de 1984, y que se desmovilizaría en 1991 (Hernández, 2010; Caviedes, 2010; Peñaranda, 2015).

La autonomía como fin y como medio marcaría los contornos de los procesos de articulación que brindarían soporte al CRIC. Dichos procesos pueden ser calificados como de una articulación “hacia adentro” de las comunidades: la búsqueda de un derecho a la existencia autónoma y con identidad, en un contexto de distanciamiento con respecto a otros procesos de lucha, obligaría al CRIC a fortalecer los diálogos y vínculos entre las comunidades indígenas que le dieron origen.

“Los años 70 del siglo pasado [1970] fueron un periodo de grandes luchas por la tierra, pero fue también el periodo en que los cabildos indígenas traspasaron las esferas de sus propios linderos étnicos para conformar el CRIC. Esto produjo cambios muy significativos que condujeron a la ampliación y renovación de liderazgos tradicionales. Estos liderazgos buscaban nuevos horizontes para sus luchas; eran liderazgos receptivos a nuevas ideas para darle a sus movilizaciones un marco más coherente y más acorde con la realidad que vivían. Por aquella época el término genérico de “indio” era rechazado por los indígenas, no sólo porque era una categoría que denotaba desprecio sino porque amalgamaba sus identidades particulares; ellos preferían llamarse *paeces*, *guambianos*, *coconucos*, *yanaconas*, *emberas*, *wayús*, *ingas*, etc. Pero en esa continua búsqueda por juntar sus

fuerzas los indígenas se dan cuenta de que si el término “indio” era sinónimo de opresión y explotación que menoscababa su identidad y dignidad, también podría ser transmutado en lo contrario, en un sinónimo de solidaridad y unión para la búsqueda de su liberación” (Jaramillo, 2000: 12. *Cursivas originales*).

Esto implicaba profundizar el carácter democrático de la toma de decisiones y establecer un vínculo directo con los procesos comunitarios que cada grupo indígena adelantaba. Por este motivo, el CRIC definió a los cabildos indígenas como sus unidades estructurales y funcionales. Desde su origen, los miembros de los cabildos fueron elegidos democráticamente en el marco de asambleas comunitarias. El proceso de fortalecimiento del CRIC ha llevado a que, en la actualidad, dicha organización represente 115 cabildos y once asociaciones de cabildos divididos en nueve zonas estratégicas, que ocupan 84 resguardos en los que habitan los nueve pueblos indígenas del Cauca (Galeano, 2015).

Las comunidades indígenas del Cauca conjugaban de esta forma varios de los principios de acción definidos por la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad: acciones multidimensionales (que reivindicaban principios de redistribución y reconocimiento), multiescalares (que dialogan de manera permanente con las conquistas del movimiento indígena transnacional), articuladas (por cuanto reunía a las nueve comunidades indígenas del Cauca) y democráticas (en cuanto el CRIC establecía un diálogo directo con los cabildos elegidos en asambleas comunitarias). Sin embargo, a estos principios de acción debe añadirse otro más: la ambivalencia del Estado colombiano con respecto a las luchas indígenas. Esta ambivalencia se hace palpable cuando se analizan los procesos de protesta y el contenido de las exigencias de los pueblos indígenas del Cauca desde 1971 hasta la actualidad. En este periodo, las decisiones judiciales y la Constitución Política de 1991 representarían la apertura de importantes espacios institucionales para que los pueblos indígenas continuaran avanzando en la defensa y expansión de sus resguardos<sup>156</sup>. Sería también en este periodo en el que los pueblos indígenas

---

<sup>156</sup> La Constitución Política de 1991 reconoce el carácter pluriétnico y multicultural de la nación Colombiana, y define cuatro condiciones fundamentales del tratamiento que el Estado colombiano debe otorgarle a los pueblos indígenas: 1. En el terreno cultural, establece medidas para proteger la diversidad cultural de la nación, para lo cual se ocupa de garantizar la igualdad de las diferentes culturas, reconocer la cooficialidad de las lenguas y dialectos de los grupos étnicos en los territorios en que se hablan y promover la etnoeducación. 2. En el campo de la representación y la participación política, define medidas para asegurar la participación de las comunidades

establecerían un vínculo profundo entre sus apuestas por la autonomía y la definición de sus “Planes de Vida”<sup>157</sup>.

Desde el punto de vista de las decisiones judiciales, han sido múltiples las posturas que, respondiendo a las reivindicaciones y demandas de inconstitucionalidad interpuestas por las comunidades indígenas, han exigido la aplicación de un principio “pro-autonomía” en la valoración de las tensiones que pueden presentarse en las situaciones en que los derechos de la comunidad entran en contradicción con los derechos individuales de quienes la conforman, y de un “principio de subsidiariedad” que reconoce los sistemas de mando indígena y que establece que estos solo podrán ser sustituidos por acciones gubernamentales de origen nacional, cuando dichos sistemas resultan inoperantes. Esto en un contexto en que se asume la existencia de una “regla de gradualidad” que establece que el nivel de protección de la autonomía de las comunidades indígenas dependerá del grado de conservación de sus usos y costumbres tradicionales; es decir, que una comunidad que ha conservado en mayor medida sus tradiciones culturales tiene derecho a una mayor autonomía. También, han ganado fuerza las acciones judiciales que castigan el racismo y que obligan a la implementación de reparaciones estructurales a

---

indígenas, involucrándolas en los procesos de decisión sobre los asuntos que les atañen, y estableciendo una circunscripción electoral especial para las dos cámaras que conforman el parlamento. 3. En materia de autonomía, consigna disposiciones destinadas a asegurar a los pueblos indígenas un amplio margen de autonomía que les permite resolver sus conflictos de acuerdo a sus normas tradicionales, gobernarse por sus propias autoridades y ejercer el derecho de propiedad colectiva sobre las tierras que han habitado tradicionalmente; derecho que se concreta en la constitución de resguardos inalienables, imprescriptibles e inembargables. 4. Define la Comunidad Indígena como sujeto de derechos fundamentales. Esto significa que no solo los individuos que conforman dichas comunidades son portadores de derechos fundamentales, sino que la comunidad misma es protegida por normas relativas a: *i*) el derecho a la supervivencia como grupo, equiparable al derecho a la vida; *ii*) el derecho a la igualdad, *iii*) los derechos políticos de participación y consulta; *iv*) el derecho a la propiedad colectiva de las tierras ancestrales; *v*) el derecho a la autonomía, que comprende ámbitos económicos, políticos y de justicia. Al respecto ver: Sánchez (2005).

<sup>157</sup> Los Planes de Vida Indígenas, pueden ser comprendidos como mecanismos de planeación participativa y de autodiagnóstico en el que se definen los objetivos e instrumentos para la gestión de los territorios de acuerdo con sus tradicionales, cultura y necesidades. Al respecto Ezequiel Vitonás afirma: “el Plan de Vida es un mecanismo propio de los pueblos originarios para diagnosticar, planear, proyectar, evaluar y corregir comunitariamente, de manera integral espiritual, los avances o faltas humanas y las relaciones con el resto de la sociedad” (Vitonás, 2010: 124). Los Planes de Vida se sustentan en la cosmovisión de las comunidades indígenas; es decir, en su “visión integral del mundo”, que conjuga dimensiones culturales, espirituales y políticas: “La cosmovisión es el proceso de creación de dispositivos para analizar el mundo y actuar en él” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 64).

aquellas comunidades a las que se les han violado sus derechos, así como la defensa y control judicial de los procesos de consulta previa a las comunidades indígenas en el caso en que se formulen e implementen proyectos de desarrollo que afecten sus territorios (Sánchez, 2005; Rodríguez y Baquero, 2015).

Por su parte, en relación con el gobierno, las movilizaciones indígenas han producido la instauración de distintos espacios de negociación y concertación para la toma de decisiones sobre aspectos que inciden directamente sobre el desarrollo de las comunidades. Es así, como en 1996, tras una avalancha de asesinatos y actos de violencia contra las comunidades indígenas, estas convocaron a una importante movilización nacional que obligó al Gobierno de turno a negociar la creación de una “Comisión de derechos humanos”, de una “Programa Especial de Atención a los Pueblos Indígenas”, de una “Comisión Nacional de Territorios Indígenas” y de una “Mesa Permanente de Concertación”. Creadas mediante los decretos 1396 y 1397 de 1996, estas mesas se han convertido en el principal mecanismo de relacionamiento de los pueblos indígenas con la institucionalidad estatal, y han demostrado que la instauración de mecanismos de negociación no implica la suspensión de los conflictos ni del antagonismo, pues es común que los procesos de concertación estén acompañados de fuertes levantamientos en los que se emplean acciones transgresivas relacionadas con el bloqueo de carreteras, la toma de tierras, el uso de emisoras indígenas comunitarias y las movilizaciones multitudinarias hacia centros urbanos del país (Galeano, 2015). En palabras del CRIC “la construcción de autonomía implica mayor capacidad para exigir nuestros derechos y concertar con el Estado” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2014: 58; Sarria, 2010).

La instauración de estos escenarios de negociación y concertación no ha significado, sin embargo, la ausencia de acciones represivas, de encarcelamiento y desaparición por parte del Estado y de los sectores contrarios a las aspiraciones indígenas. Desde el momento mismo de su nacimiento en la década de 1970, las acciones del CRIC fueron objeto de una dura represión por parte de terratenientes y del Estado colombiano. En 1975 los terratenientes crean el “Consejo Regional Agrario del Cauca” y producen un fuerte ciclo de violencia contra los indígenas. Asimismo, con la aplicación del “Estatuto de Seguridad” formulado en 1978 bajo el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982),

se legalizaron varias medidas represivas y de militarización de los territorios Indígenas. Es en este contexto en que toma fuerza el “Movimiento Armado Quintín Lame”, la primera guerrilla indígena de Latinoamérica que intentó defender los territorios indígenas por medio de ocupaciones de tierra y defender a las comunidades indígenas de los ataques de los terratenientes, militares, funcionarios del Gobierno y otros movimientos guerrilleros. Este movimiento se desmovilizaría en el año de 1991 a cambio de la promesa gubernamental de permitir la participación de un representante indígena en la Asamblea Nacional Constituyente que redactaría la Constitución Política de 1991 y del compromiso de atender las necesidades históricas de los indígenas (Peñaranda, 2015).

Estas lógicas de violencia política se agravarían posteriormente con la profundización del conflicto armado y las acciones violentas perpetradas por las fuerzas de seguridad del Estado, la guerrilla y los paramilitares en su búsqueda de control territorial. En especial, se señala la escalada de violencia sufrida en el marco de la aplicación del denominado “Plan Colombia” diseñado por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) bajo la asesoría y financiamiento de Estados Unidos, y de la “Política de Seguridad Democrática” implementada durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) (Contravía, 2006). A lo largo de 45 años de lucha, se han cometido al menos 500 asesinatos de integrantes del CRIC. De este total, el CRIC ha podido establecer con precisión quién perpetró la acción en 166 casos. En su orden, los principales responsables han sido los grupos paramilitares, el ejército y la policía nacional, las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, el Ejército de Liberación Nacional ELN, y los terratenientes (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2014). Para el caso específico de la violencia ejercida contra docentes, la Asociación de Institutores del Cauca, contabiliza entre octubre de 1982 y febrero de 2008 un total de 70 maestros asesinados, muchos de ellos indígenas (Baronnet y Mazars, 2010).

En todo caso, a lo largo del siglo XXI, los espacios de negociación y concertación que se han logrado instituir han estado dedicados a la búsqueda de alternativas institucionales que permitan la creación de las Entidad Territorial Indígena<sup>158</sup>. Un importante antecedente

---

<sup>158</sup> En el marco del ordenamiento jurídico colombiano, el resguardo es una forma de propiedad colectiva de la tierra y no una entidad político-administrativa autónoma. Esto implica que, mientras

histórico se remonta al año de 1999, cuando después de un mes de movilización, y en el marco del Congreso Extraordinario realizado por el CRIC entre el 30 de mayo y el 2 de junio en el Resguardo La María en Piendamó, Cauca, se logra que el Gobierno expida la Resolución 025 del 8 de junio de 1999 que certifica al CRIC como autoridad tradicional, y el Decreto 982 del 10 de junio de 1999, en el cual se declara la “Emergencia Social y Cultural de los Territorios Indígenas” y se constituye la “Comisión para el Desarrollo Integral de la Política Indígena del Departamento del Cauca”, conformada por todos los ministerios de gobierno y por todas las autoridades indígenas de la región, encabezadas por el CRIC. El objetivo fundamental de dicha Comisión fue visualizar alternativas legales para avanzar en la constitución de la entidad territorial indígena (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2014).

Varios años después, tras la movilización de la Minga Indígena, Social y Popular desde 18 lugares del país nuevamente hacia el resguardo La María en octubre de 2014, el gobierno concertó con los pueblos indígenas la expedición de cuatro decretos que reglamentan la constitución de la entidad territorial indígena. El primero de ellos fue el Decreto 1953 de 2014, en el cual se fortalecen las autoridades indígenas en los territorios, se les asigna un presupuesto propio y se abre el espacio para la consolidación de los sistemas educativos, de salud y de agua y saneamiento básico indígenas. Dicho decreto reconoce además la jurisdicción especial indígena fundamentada en la ley de origen, el derecho mayor y el derecho propio (Rodríguez y Baquero, 2014). Aunque inacabadas, estas experiencias de administración propia son inéditas en América Latina (Baronet y Mazars, 2010)<sup>159</sup>.

---

el resguardo no sea sustituido por una “entidad territorial indígena”, la autonomía de los pueblos indígenas no será total, pues jurídicamente no es obligatorio que a los resguardos se les conceda autonomía administrativa, política y fiscal. Sin la conformación de entidades territoriales indígenas, el resguardo debe someterse a las disposiciones políticas y administrativas de los municipios y departamentos a los que pertenecen y, por esa vía, a las autoridades no indígenas que dirigen dichos niveles de gobierno. Desde este punto de vista, la organización territorial del Estado colombiano limita las posibilidades de autodeterminación de los pueblos indígenas; motivo por el cual, el gobierno nacional se ha posicionado recurrentemente como un adversario de lucha al que se le exige la apertura de mayores espacios de autonomía para los pueblos indígenas. Al respecto ver: Sánchez (2005).

<sup>159</sup> El Artículo 1 del Decreto 1953 de 2014 establece: “El presente Decreto tiene por objeto crear un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, conforme las disposiciones aquí establecidas, entre tanto se expide la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política. Para ello se establecen las funciones, mecanismos de financiación, control y vigilancia, así como el

De esta forma, el Decreto 1953 de 2014 constituye un primer paso hacia la consolidación de la entidad territorial indígena, que amplía la aspiración de protección de la propiedad colectiva de la tierra asociada a la defensa de los resguardos y abre el espacio para la consolidación del gobierno, los sistemas y la jurisdicción propias. Elementos que, conjugados, ofrecerían a las comunidades indígenas un grado de autonomía incluso mayor al que hoy disponen los departamentos y municipios país, y que implicarían nuevas modificaciones legales e institucionales:

“La entidad territorial indígena puede ser considerada de forma simultánea, como la máxima expresión de la autonomía que la Constitución de 1991 reconoce a los pueblos indígenas, y una pieza de difícil encaje dentro del -de por sí complejo- modelo establecido por la Carta para la organización territorial del Estado. El nuevo ente contará con el grado de autonomía más amplio del concedido a todas las demás entidades al estar provisto de un mayor grado de autonomía política, así como de autonomía jurídica; lo que la ubicará como la única con capacidad para elaborar sus normas y asegurar su cumplimiento a través de sus propios jueces. El reconocimiento de este grado de autonomía adicional responde a principios constitucionales de respeto a la diversidad y la democracia participativa y pluralista, y conlleva el replanteamiento de las reglas que rigen las relaciones entre entidades territoriales y la Nación” (Sánchez, 2005: 280)<sup>160</sup>.

El repaso a los vínculos establecidos entre las luchas indígenas, los instrumentos internacionales de derechos humanos y los aparatos judiciales y gubernamentales del Estado colombiano, muestra no solo la ambivalencia de este último, sino la manera como se han conjugado procesos de “juridización” de los derechos indígenas, con dinámicas de

---

fortalecimiento de la jurisdicción especial indígena; con el fin de proteger, reconocer, respetar y garantizar el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas al territorio, autonomía, gobierno propio, libre determinación, educación indígena propia, salud propia, y al agua potable y saneamiento básico, en el marco constitucional de respeto y protección a la diversidad étnica y cultural” (Ministerio de Interior, 2014: 1). Sin embargo, por ser una norma de origen gubernamental, que se justifica en la existencia de un vacío jurídico en cuanto a la conformación de la entidad territorial indígena prevista por el artículo 329 de la Constitución Política de 1991, este decreto es transitorio y debe ser sustituido por una ley expedida por el Congreso de la República.

<sup>160</sup> Dentro de las comunidades indígenas existen posturas críticas que alertan sobre los riesgos que existen si la entidad territorial indígena se normaliza como cualquier municipio o departamento de Colombia: “Esta Ley [el decreto 1953 de 2014] es claramente sobre la estructura y manejo de la burocracia occidental. Y es un mecanismo para que los pueblos ancestrales se modernicen en lo administrativo y administren bajo los formatos y modelos occidentales, y no bajo lo tradicional ancestral y lo comunitario. Y que se copie el modelo caduco y corrupto de la burocracia a nivel global. Entonces es facilitar esos modelos que nada tienen que ver con la dignidad humana, con la dignidad colectiva y la dignidad cultural” (Entrevista 11).

disputa antagónicas que han conllevado a una recurrente “judicialización” de los conflictos que se producen con el gobierno y, en consecuencia, a que sea en el marco de estas luchas en donde se le ofrece un alcance y contenido concretos a las normas que formalmente reconocen los derechos y autonomía de los pueblos indígenas. Tal y como se afirmó en el capítulo cuarto de la tesis: si el concepto de la dignidad humana deja de ser una concesión en el marco de relaciones de fuerza inamovibles y se llena de contenido en el marco de disputas y luchas sociales, los derechos humanos podrán dejar de lado las connotaciones ideológicas, totalizantes, individualistas y propietaristas que se le pueden atribuir desde distintas perspectivas críticas. Los espacios de autonomía, tanto como los derechos que se conquistan en el marco de las luchas sociales, son distintos a aquellos que se reciben por simples concesiones de quien domina: son el antídoto contra los procesos de inclusión e integración subordinante.

“La muestra más clara de esta tendencia se encuentra en Colombia, donde la judicialización de los conflictos ha sido tan profunda que el uso del derecho constitucional ha pasado a ser una estrategia definitoria del movimiento indígena (...) Junto con algunos fallos hito de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, sobre todo, las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia (basadas explícitamente en el principio de plurinacionalidad), el derecho constitucional colombiano es el que ha ido más lejos en la adopción de algunos de los corolarios del principio de autodeterminación reivindicado por el movimiento indígena global (...) Muestra de lo anterior es la promulgación en octubre de 2014 del decreto de autonomía indígena en Colombia. El Decreto 1953 de 2014 otorga a las entidades indígenas recursos del sistema general de participaciones para administrar y organizar, entre otros, su sistema de salud y de educación propio, creando una de las políticas públicas más proteccionistas del derecho de la autonomía indígena en la región” (Rodríguez y Baquero, 2015: 31).

Las disputas antagónicas que se han configurado en el marco de movilizaciones y procesos de reivindicación propios de los movimientos sociales, han conducido a negociaciones y compromisos simbióticos que han obligado al gobierno a conferir más autonomía a los pueblos indígenas. Estos progresos han facilitado la recuperación y creación de formas contrahegemónicas que se corresponden con las características de las comunidades en movimiento en relación con la mayor horizontalidad del poder, el aprovechamiento de instituciones y organizaciones preexistentes y la profundización de los procesos democráticos. En el caso de las luchas indígenas queda claro que los rasgos de los movimientos sociales y de las comunidades en movimiento no son sustitutos ni incompatibles: su conjugación ha sido clave en la constitución progresiva de la entidad territorial indígena y, al interior de este espacio, de la consolidación de los cabildos

indígenas, los sistemas educativos y de salud propios, los modos específicos de gestión del agua y del medio ambiente, las guardias indígenas y las instituciones de derecho y jurisdicción propias. Estas formas contrahegemónicas cristalizan y llenan de contenido las apuestas por el derecho a existir de los pueblos indígenas. Sobrevivir a los procesos históricos de exterminio físico, violencia socioeconómica y epistemicidio es, en sí mismo, un proceso transformador que impone desafíos a la matriz liberal y unitaria del Estado colombiano, y que recrea y dinamiza formas institucionales y organizativas contrahegemónicas al interior de los territorios indígenas<sup>161</sup>.

Sin embargo, la posibilidad de consolidar dichos avances rápidamente enfrentaría nuevos obstáculos: la agudización del conflicto armado, las reconfiguraciones del capitalismo neoliberal, el despojo de tierras y los procesos de reprimarización de la economía colombiana, amenazaban no solo las conquistas simbióticas y contrahegemónicas obtenidas por los pueblos indígenas, sino que ponían en peligro la preservación de los territorios sobre los que podrían instituirse sus entidades territoriales. La guerra y el capitalismo superaban la capacidad del movimiento indígena para garantizar su existencia, autonomía e identidad. Se hizo claro, entonces, que la posibilidad de conservar y profundizar las conquistas indígenas obligaban a trascender los derroteros de *la autonomía como objetivo y como medio*, para visualizar un proceso de lucha fundamentado en *la interculturalidad como objetivo y como medio*. Las amenazas que se cernían sobre los pueblos indígenas del Cauca obligaban a establecer procesos de articulación “hacia afuera” entre las comunidades indígenas y otros grupos sociales oprimidos e invisibilizados. Se requería “vencer el sectarismo indígena y aprovechar los aportes y participación de nuevas miradas” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2014: 85).

Aunque históricamente el CRIC siempre ha establecido vínculos con sectores campesinos, sindicales y estudiantiles, existe un antecedente que sirvió de catalizador

---

<sup>161</sup> Santos y Rodríguez (2007) caracterizan y analizan las potencialidades contrahegemónicas del derecho y las jurisdicciones indígenas; Baronnet y Mazars (2010) lo hacen para los sistemas de salud y educación propios; finalmente, Di Pierri (2010) presenta un análisis relativo a las posturas indígenas con respecto a los temas ambientales y los derechos de propiedad colectiva sobre la tierra. Un análisis amplio de estas formas contrahegemónicas es presentado por Vitonás (2010).

para profundizar los procesos de articulación en el marco de relaciones de interculturalidad. En el año de 1999, mientras se llevaba a cabo el proceso de paz entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC, las comunidades indígenas del Cauca deciden ofrecer el Resguardo Indígena de La María en Piendamó, Cauca, como un “territorio de convivencia, diálogo y negociación” de todas las organizaciones sociales del país, para fijar una postura amplia con respecto a la paz y tener incidencia en la negociación que se llevaba a cabo. De acuerdo con las memorias del Congreso Extraordinario efectuado entre el 30 de mayo y el 2 de junio de 1999, “el movimiento indígena ofrece a las organizaciones y sectores sociales un espacio para que debatamos los grandes problemas nacionales y, desde la razón y la legitimidad de ser los directamente afectados, obliguemos a los demás actores (Estado e insurgencia) a que seamos las mayorías las que decidamos el rumbo y la manera de conformación del país” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2014: 67).

En adelante, los Congresos efectuados por el CRIC insistirían en la necesidad de establecer vínculos con otras organizaciones cívicas y sociales para asumir posiciones conjuntas frente a la ofensiva contrainsurgente puesta en marcha por el gobierno después de 1998 y financiada por Estados Unidos (el denominado “Plan Colombia”), los efectos del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, las reformas introducidas al sistema de transferencias de presupuesto desde el gobierno nacional hacia los entes territoriales, la puesta en marcha de nuevas normas mineras y agrarias, la pérdida de soberanía y seguridad alimentarias de las comunidades y los efectos nocivos provocados por la fumigación de cultivos de uso ilícito. En este contexto, la defensa de los recursos naturales y la protección del medio ambiente sería definido como el punto noveno del programa político del CRIC. Aspecto difícil de reivindicar sin contar con la articulación con otros sectores sociales y populares (Congreso Regional Indígena del Cauca, 2014).

“Antes de ser colombianos somos pueblos indígenas diversos a la demás sociedad y gestores de nuestro propio proceso. Conservadores de tradiciones y valores culturales milenarios considerados patrimonio de la humanidad para contribuir a la construcción de una nueva Colombia. Luchamos por la supervivencia, la unidad, la solidaridad, en busca de un desarrollo integral encaminados hacia la autonomía económica, política y cultural (...) Estamos convencidos que ni el gobierno, ni los grupos armados, ni hombres eminentes van a cambiar nuestras condiciones de vida: somos conscientes que nosotros mismos utilizando los recursos que nuestra madre tierra nos ofrece, unidos construiremos un futuro mejor. Como pueblos indígenas y bajo el principio de reciprocidad, estamos dispuestos a recibir

para enriquecer nuestro proceso y aportar a otros pueblos y culturas, en la construcción de un nuevo proyecto alternativo”<sup>162</sup>.

“Esta noción de interculturalidad que manejamos hoy en día es el producto de un cuarto de siglo del trabajo. Lo que entendemos hoy por interculturalidad hace parte de las reivindicaciones que como organización siempre hemos buscado, sólo es que ahora el proceso nos las muestra más claramente” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 90).

En este nuevo escenario de disputa se reivindica no únicamente el derecho a existir, sino la posibilidad de transformar la sociedad hegemónica por medio de relaciones interculturales y el diálogo de saberes. Se trata de superar los alcances de la justicia social como reconocimiento y garantía de la autonomía, abriéndole el espacio a una crítica alterorreferente que, como se sostuvo en el capítulo segundo de la tesis, amplía las posibilidades de co-transformación de las singularidades individuales y colectivas en tanto trasciende las exigencias de la autonomía para la supervivencia y la conservación, y plantea el establecimiento de relaciones conflictivas e interculturales para la liberación. Con la interculturalidad y el diálogo de saberes se abre entonces, el espacio para la transformación mutua, incluso de aquel que, bajo las premisas de la teoría del reconocimiento, asume el papel de “reconocer” (Múnera, 2009).

“¿Qué es la interculturalidad? Hoy en día entendemos el concepto de interculturalidad como el partir desde el conocimiento de lo propio para ir integrando otros conocimientos de afuera. El ejercicio de la interculturalidad es netamente político, puesto que busca llegar a la creación de condiciones para el establecimiento de relaciones horizontales de diálogo entre diferentes (...) La interculturalidad se manifiesta en el seno de las reivindicaciones del movimiento indígena. Lo que se busca es establecer relaciones horizontales, tanto entre los indígenas y los otros movimientos sociales, como entre la organización indígena y la sociedad dominante. Este objetivo es el motor tras los intentos de unificación popular con organizaciones campesinas, urbanas y sindicales. Algunos ejemplos son el Territorio de Convivencia, Diálogo y Negociación de la María (Piendamó); las coaliciones de que la Alianza Social Indígena ha hecho con alcaldes cívicos; el apoyo del CRIC a la candidatura del dirigente guambiano Floro Alberto Tunubalá, a la Gobernación del Cauca. Los procesos de negociación y reconocimiento que se han ganado con el Estado colombiano en el contexto de varios paros en La María, son también ejemplos de la puesta en práctica del objetivo de establecer un reordenamiento horizontal en el marco de la sociedad dominante” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 88).

---

<sup>162</sup> “Por la autonomía de los pueblos indígenas y los conflictos que atentan contra nuestro proyecto de vida”. Documento de las comunidades indígenas del norte del Cauca redactado en el municipio de Jambaló, Cauca, el 23 de marzo de 1999.

La articulación “hacia fuera” facilitó la conformación del “Bloque Social Alternativo”, una iniciativa de unidad entre organizaciones indígenas, sociales y populares que permitió la llegada a la gobernación del Cauca de un líder indígena el 30 de octubre de 2000. También fue el fundamento de la “Minga Indígena y Popular” en la que convergieron campesinos, desempleados, asalariados, afrodescendientes y pobladores urbanos, y que en el marco de una movilización que congregó alrededor de 60 mil personas el 18 de septiembre de 2004 en la ciudad de Cali, fijó sus posturas frente al conflicto armado, la violación de los derechos humanos, la explotación de los recursos, mineros, forestales e hídricos, el desarrollo rural y los tratados de libre comercio en Colombia.

“Precisamente porque enfrentamos un desafío grande y distinto a todos los que nos ha tocado hasta ahora, esta movilización es diferente. No salimos únicamente a exigir, a reclamarle al Gobierno, a denunciar, aunque también lo vamos a hacer. Esta vez salimos a convocar pueblos, organizaciones y procesos populares. Marchamos para expresar nuestro compromiso de unirnos y de trabajar tejiendo la solidaridad recíproca que hace falta para defender la vida. Esta vez sabemos que solos no podemos y que nos necesitamos mutuamente para entender, para resistir y para crear un país y un mundo posible y necesario. Hemos sorprendido al Gobierno, al poder, al país y al mundo porque no nos levantamos a pedir lo que es nuestro por derecho propio, en cambio, convocamos esta Minga con una propuesta para que entre todos, como pueblos, definamos un Mandato Indígena y Popular que oriente el proceso para que podamos avanzar en pasos firmes y realistas desde esta realidad de confusión y muerte hasta un Proyecto de Vida tejido por nosotros desde los pueblos”<sup>163</sup>.

Estas posturas serían ratificadas cuatro años después, con las movilizaciones efectuadas el 12 de octubre de 2008 (Contravía, 2008). En este caso, además de reivindicar sus derechos, rechazar la política de “Seguridad Democrática” de Álvaro Uribe Vélez y oponerse a la injerencia de Estados Unidos en el conflicto armado interno, los pueblos indígenas organizados bajo el CRIC y la ONIC sostenían que las luchas campesinas, por los derechos sindicales, los servicios públicos, los derechos humanos y los derechos de las mujeres se asumían como propias: “todas las causas son nuestras”<sup>164</sup>. Todo ello en un

---

<sup>163</sup> “Mandato Indígena y Popular de la Minga por la Vida, la Justicia, la Alegría, la Libertad y la Autonomía”. Redactado en el Primer Congreso Indígena y Popular, efectuado en la ciudad Cali, Valle del Cauca, el 18 de septiembre de 2004.

<sup>164</sup> “Esta es la palabra que salimos a marchar”. Consejo Regional Indígena del Cauca - Organización Indígena de Colombia, Santander de Quilichao, Cauca, octubre 8 de 2008.

contexto en que el movimiento indígena no renuncia a mantener una agenda específica que permita consolidar sus Planes de Vida sobre la base de sus sistemas educativos y de salud propios, la autonomía territorial y la recuperación de tierras, la seguridad y la soberanía alimentarias, y la consolidación de la autoridad y la administración propias<sup>165</sup>.

Con la Minga Indígena y Popular se plantea un horizonte de lucha de carácter civil (que rechaza los medios armados y la guerra), popular (porque reúne grupos sociales históricamente excluidos y golpeados por la guerra y el capitalismo), comunitaria (pues intenta articular comunidades y grupos sociales organizados) e integral (debido a que abarca todas las dimensiones de la vida social en cuanto a los objetivos de lucha y la participación de sectores sociales). Esto en un contexto de diálogo de saberes y experiencias en el que se busca enriquecer un proyecto común de emancipación y liberación “defensor de la vida” que se aparta de los grupos armados, las organizaciones jerárquicas de lucha, y de las ideas de “vanguardias revolucionarias” y “conflictos y contradicciones superiores”.

“Este proyecto democrático considera que todas las organizaciones populares tienen experiencias y aportes importantes para un proceso de cambios sociales. Estima igualmente que deben existir relaciones de solidaridad y respeto mutuo entre las organizaciones, y que la dirección misma del proceso es algo que el movimiento popular debe ir conformando, cosa que no es la función exclusiva de determinada vanguardia. El movimiento indígena ha rechazado especialmente los procedimientos verticales y organizaciones que pretenden que los movimientos sociales sean meras correas de transmisión de sus posiciones y consignas, lo que termina siempre castrando el aporte popular. Es muy dicente el hecho de que la *autonomía* sea una de las banderas más arraigadas del movimiento indígena, y que aún las organizaciones indígenas regionales o locales menos desarrolladas la defiendan celosamente. Pero la autonomía no es algo que los indígenas reclaman únicamente para ellos: consideran que es un elemento que deberían compartir las demás organizaciones populares para que los procesos de cambio social se nutran de sus diferentes aportes (...) Los indígenas vienen planteando dentro del movimiento popular una nueva institucionalidad en las relaciones entre los sectores sociales y en la forma de concebir y desarrollar el campo de la política. Esta nueva institucionalidad debe tener como base la diversificación de la vida, los intereses y las experiencias de lucha de todos los sectores que componen el campo popular. Esta nueva institucionalidad también la vienen pidiendo otros sectores sociales, aquellos que tradicionalmente han sido desconocidos y excluidos por los dogmatismos,

---

<sup>165</sup> Memorias del *Decimotercer Congreso del Consejo Regional Indígena del Cauca*. Piendamó, Cauca, 26-30 de abril de 2009.

fundamentalismos, vanguardismos y sectarismos: campesinos sin tierra, indígenas, desempleados crónicos, afrocolombianos, ecologistas, movimientos culturales, mujeres, cristianos que están por el pluralismo y que ya no creen que el Evangelio es la única verdad, sectores intelectuales comprometidos con la democracia y el cambio social; en fin, colombianos del común, hastiados de que todos los días surjan nuevas “vanguardias”, armadas o no, que pretenden decidir sobre el futuro y la vida de los colombianos, perpetuando la violencia en el país. El pensamiento e ideología de la izquierda tradicional colombiana y de la insurgencia guerrillera ha adolecido de una falta de sensibilidad para abordar los temas actuales de nuestro tiempo como la problemática étnica, la diversidad cultural, la cuestión de género, la biodiversidad, etc. Se piensa que estos son problemas secundarios que le restan importancia a los objetivos centrales de la lucha y dividen al campo popular. Cuando escuchamos el calificativo de “*contradicciones secundarias*” para referirse a estos problemas actuales nos da la impresión de que se están refiriendo a problemas que tienen “*sectores sociales de segunda clase*” (Jaramillo, 2000: 19ss. Cursivas originales).

En consecuencia, el CRIC ha renunciado a ser “vanguardia”. Ha querido, por el contrario, que la Minga Indígena y Popular adquiriera su propia dinámica por medio de ejercicios de reciprocidad y diálogo que fortalezcan no solo las luchas de los indígenas, sino las disputas de otros grupos y sectores sociales involucrados en acciones de resistencia contra el capitalismo neoliberal, la violación de los derechos humanos, las soluciones militares al conflicto armado y el despojo de tierras.

“La Minga Indígena y Popular es nuestro aporte de la movilización popular colombiana. Es nuestra hija, pero ya no nos pertenece; camina sola, pero somos responsables de lo que haga (...) La Minga Indígena y Popular es nuestro reencuentro con otros sectores sociales, con quienes hemos compartido el propósito de fortalecer los procesos de resistencia. Hemos caminado la palabra para generar conciencia con ellos. También conciencia en las comunidades indígenas, donde hemos fortalecido con la Minga nuestras acciones colectivas, nuestro pensamiento de reciprocidad, nuestra formación política. La Minga es nuestra manera de trabajar, de vivir, de pensar, de estudiar, de investigar, de transformar, de estar y soñar juntos”<sup>166</sup>.

La disputa intercultural supone, además, un rechazo frontal a la idea de que la autonomía de los pueblos indígenas deba depender del mantenimiento de una cultura estática y de la negativa a liberarse de una pretendida identidad indígena inmutable.

---

<sup>166</sup> “*Declaración final de la II Minga del Pensamiento de la Cxab Wala Kiwe*”. Asociación de Cabildos del Norte del Cauca - Consejo Regional Indígena del Cauca, Tacueyó, Cauca, febrero 27 de 2009.

“A través del proceso organizativo Minga de resistencia social y comunitaria, el movimiento indígena colombiano hace pública su apuesta política, a su vez que convoca a otros sectores sociales, quienes de una u otra manera comparten sus ideales en medio de relaciones mediadas por solidaridades – oposiciones – mestizajes – resignificaciones” (Sarria, 2010: 214).

La interculturalidad abre el espacio de la autotransformación de las singularidades indígenas. Plantea una crítica formal de la identidad como propiedad, y de la autonomía como medio para conservar tal propiedad. Proyecta procesos de lucha en el que la identidad indígena se transforma tanto como la sociedad hegemónica. En este sentido, la idea de la identidad como proyecto sirve para objetar la regla de gradualidad que tradicionalmente ha servido de fundamento a la postura de los jueces, estableciendo que “la cultura no es algo primordial que se preserva como objeto de museo” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 72).

“(…) la Corte Constitucional ha sostenido que el grado de autonomía de los pueblos indígenas debe estar determinado por el grado de conservación de las costumbres ancestrales, regla difícil de aplicar si consideramos que estamos ante culturas dinámicas, que solo en contadas excepciones permanecen herméticas ante la sociedad mayor” (Sánchez, 2005: 241).

También, marca el surgimiento de exigencias interculturales que superan las respuestas liberales y del multiculturalismo basadas en la individualización y judicialización de la discriminación y el racismo, la definición de cuotas y acciones afirmativas o en medidas procedimentales que consultan pero no otorgan un poder decisorio a las comunidades en la creación de nuevos ordenamientos sociales (Rodríguez y Baquero, 2010).

“(…) la interculturalidad es un proyecto político. En este sentido, va mucho más allá del multiculturalismo, en tanto este último concepto supone el reconocimiento de las minorías dentro de un sistema existente, mientras que la interculturalidad requiere que las relaciones sociales interétnicas se construyan a través de la creación de nuevos ordenamientos sociales” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 95).

La interculturalidad como objetivo y como medio representa para las comunidades indígenas un camino para fortalecer “hacia afuera” el carácter multidimensional, multiescalar, articulado, democrático y transgresivo de sus acciones. La ecología de saberes y la conexión de micro y macro alternativas se plantean como principios de acción que fortalecerán la posición del movimiento indígena, en tanto organización social

y popular, en el balance de fuerzas que requiere alterarse para avanzar en la construcción y materialización de sus Planes de Vida en el marco de una nación democrática y pluricultural.

“(…) ha sido en el Cauca donde este proceso ha continuado evolucionando, trascendiendo lo estrictamente étnico; un desarrollo definido por la noción de "Organización Social Popular". Esta idea de aumentar un caudal político, asociando sus reivindicaciones con las del resto de sectores excluidos del poder, siempre estuvo presente en los análisis del contexto regional y nacional, y en los razonamientos organizativos y reflexiones políticas del CRIC. Aunque los indígenas del CRIC se percataron de que el empleo del término “indio” o “indígena” fue un avance histórico porque había amalgamado sus identidades particulares - creando así un horizonte político organizativo regional-, también avizoraron que la característica de “lo indígena” era una limitante para el progreso de sus luchas, pues en ese momento era urgente acrecentar el caudal organizativo y político rebasando fronteras étnicas y uniéndose con otros sectores con el fin de tener más incidencia y capacidad de intervención en las políticas regionales y nacionales para que las decisiones que se tomaran favorecieran a sus comunidades. Y, en realidad, la dinámica de las luchas populares en el Cauca conducía -en la práctica- a que a las luchas indígenas se unieran campesinos, afrocolombianos, obreros, desempleados, pobladores de los barrios marginales y otros menesterosos, los excluidos de siempre (...) Con esta perspectiva, los indígenas continúan alentando la construcción de una nueva institucionalidad para Colombia que incorpore de forma orgánica la extraordinaria riqueza de múltiples expresiones de cultura indígena y negra y de proposiciones espirituales e ideológicas que se han venido originando en nuestro país” (Jaramillo, 2000: 12).

La caracterización de las disputas indígenas que se ha presentado hasta este punto es fundamental para comprender el sentido y evolución del sistema educativo que han construido las comunidades indígenas del Cauca después de 1971. Para ellas, la educación es un proyecto político no escolarizante que adquiere pertinencia gracias al vínculo que se establece con sus procesos de lucha, emancipación y liberación. Esto explica por qué el sistema educativo indígena se ha edificado y reconfigurado en función de las injusticias sociales que históricamente han sufrido los indígenas, de las posibilidades de consolidación de la entidad territorial indígena y de las búsquedas de autonomía e interculturalidad que han brindado fundamento a sus acciones. A continuación se analizará cómo el sistema educativo indígena ha respondido a estos imperativos y cuál ha sido el proceso de constitución de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural UAIIN. Este ejercicio servirá para profundizar en la comprensión de las disputas de los pueblos indígenas del Cauca y, fundamentalmente, para analizar el potencial transformador de la UAIIN en el campo de la educación superior en Colombia.

## **7.2 El Sistema Educativo Indígena Propio y la Universidad Autónoma Indígena Intercultural**

El epistemicidio fue una injusticia social que acompañó sistemáticamente los procesos de exterminio físico y violencia socioeconómica que marcaron las relaciones sociales en América Latina después de la conquista. Hasta 1492, los indígenas habían formado un sistema educativo con ideales y conocimientos bien definidos en diferentes campos del saber: ingeniería, medicina, música, arquitectura, ciencias botánicas, astronomía, actividades artísticas y lenguas. “Con ello, alcanzaron un nivel de desarrollo tal que les permitió construir grandes ciudades, canales de riego, controlar enfermedades y tecnificar la agricultura, siempre enmarcado en la búsqueda del equilibrio del hombre con la naturaleza” (Molina, 2012: 275).

Con la colonia y, posteriormente, con la alfabetización al castellano, los conocimientos y saberes indígenas fueron invisibilizados y paulatinamente eliminados mediante prácticas de evangelización y prohibición del uso de las lenguas propias. Para los colonizadores, la deshumanización de los indígenas se relacionaba no solo con el carácter vacío de sus almas y su consecuente inferioridad natural, sino con su incapacidad de producir conocimientos y saberes capaces de dialogar con aquellos surgidos en occidente. Las lenguas indígenas, entendidas no solo como medios de comunicación, sino como vehículos de transmisión de la cultura, debían ser eliminadas para dar paso a procesos de castellanización que, por medio del aprendizaje de la gramática, la escritura y la lectura de los conquistadores, favorecieran la civilización de los pueblos indígenas. La iglesia católica, con el beneplácito del gobierno, asumió el doble objetivo de evangelización y castellanización, y hasta bien entrado el siglo XX, sería la responsable de llevar a cabo este proceso civilizatorio y colonizante tanto en la educación pública como en la educación privada.

Sin embargo, desde el punto de vista de las comunidades indígenas, este proceso era contradictorio. Por una parte, las alternativas de supervivencia y resistencia de los pueblos indígenas se relacionaban con el asentamiento en territorios alejados geográficamente y de difícil acceso, lo cual provocaba un proceso de marginación con respecto al sistema educativo convencional. Por otra, cuando las comunidades indígenas

eran incluidas, sufrían todas las injusticias de los procesos de evangelización, castellanización y epistemicidio propios del sistema educativo colonizante. Por lo tanto, la inclusión de los pueblos indígenas en el sistema educativo representaba la posibilidad de mejorar sus oportunidades de integración social, pero asumiendo los costos de la colonización y la extinción de sus saberes y culturas. Estas contradicciones del integracionismo liberal se manifestarían en cada una de las fases históricas de la educación indígena que se impartió en América Latina hasta la década de 1970.

De acuerdo con Cabrera (1995), entre los siglos XV y XIX, en América Latina la educación indígena se fundamentó en un proceso de *castellanización*, que tomó como objetivo mejorar las condiciones de vida de los “aborígenes” por medio del aprendizaje de la lengua castellana y de la alfabetización de los adultos para ampliar sus posibilidades laborales y de integración a la civilización. Este tipo de educación tomó como referente los modelos didácticos y de aprendizaje propios de las zonas urbanas y negó cualquier diálogo con la lengua, la cultura y los saberes indígenas, que fueron calificados como componentes de un “pensamiento salvaje” vinculado a la brujería, la magia, el mito y la superstición.

A comienzos del siglo XX, los problemas comunicativos y la falta de eficacia en los procesos educativos que se efectuaban en lengua castellana llevaron a que el modelo de castellanización fuera sustituido por un *modelo transicional* que aceptaba el uso de lenguas y maestros indígenas para facilitar la alfabetización, la evangelización y promover el ingreso de los estudiantes indígenas al sistema educativo convencional. En este caso, las lenguas y maestros indígenas eran empleados como instrumentos civilizatorios y colonizadores que buscaban reducir la situación de marginación de los pueblos indígenas con respecto a educación formal. Finalmente, en la década de 1970, y como resultado de la reconfiguración de la denominada “cuestión indígena”, surge un *modelo de educación bilingüe-bicultural* que acepta la validez y el uso de las lenguas indígenas, pero asumiendo como fundamental el dominio de la lengua castellana para garantizar la inclusión de los estudiantes al sistema educativo convencional. En este sistema, se planteaba un ciclo educativo que iniciaba con un proceso de alfabetización en lenguas indígenas (que de acuerdo con los preceptos educativos dominantes, no constituía una verdadera educación básica), para dar paso a un proceso de “posalfabetización” del

castellano que vinculaba al estudiante a la educación básica formal. En este modelo, los contenidos educativos continuaban siendo occidentales así como las metodologías, horarios y regulaciones administrativas (Cabrera, 1995).

Como se observa, en todos los casos, los procesos de educación indígena se fundamentaban en dispositivos de inclusión subordinada y prácticas colonizantes de epistemicidio y homogeneización cultural. Las disputas por el derecho a existir pondrían en el centro del debate la necesidad de reconfigurar los sistemas educativos de manera que se vincularan no solo con los procesos de recuperación y reconstrucción de “lo propio”, sino con la búsqueda de una mayor autonomía de los pueblos indígenas. La lucha por la tierra y por la educación se convertirían en las dos caras de una misma moneda, pues la recuperación de las bases materiales de la existencia, perdía sentido si la identidad de los pueblos indígenas desaparecía en el proceso. La educación se entendería, entonces, como un proceso político asociado a la recuperación y supervivencia de la cultura indígena, así como el mejor medio para que las comunidades comprendieran las razones y el sentido de sus luchas por la tierra y los resguardos (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 68; Entrevista 10).

En este contexto, la construcción de políticas educativas autónomas por parte del CRIC no obedece a un proyecto plenamente planificado; al contrario, además de dialogar con un ideal de mayor autonomía, los avances que se han producido han estado determinados también por las necesidades y contingencias definidas desde los procesos de disputa que se han configurado con el Estado colombiano y la sociedad hegemónica. Así, en la década de 1970 el sistema educativo indígena comienza a edificarse de acuerdo con las dinámicas de capacitación política que el movimiento debió impartir a sus comunidades con el propósito de: *i)* estudiar la historia de opresión y resistencia de sus pueblos, *ii)* explicar las causas de los alzamientos, *iii)* conocer las normas y legislación que facilitaba la protección de sus tierras, *iv)* defender jurídicamente a los presos y detenidos del movimiento, *v)* ofrecer espacios de educación para los niños y niñas indígenas rechazados en las escuelas oficiales por parte de docentes hijos de terratenientes, y *vi)* establecer horizontes de lucha que superaran los objetivos básicos de conservación y extensión de los resguardos. De esta manera, el proyecto de autonomía que orientaba la acción de los indígenas fue acompañado por una escuela experimental,

sin determinismos previos, espontánea y en diálogo directo con las necesidades emanadas del proceso de lucha (Galeano, 2015; Entrevista 10).

¿Sobre qué base y cómo se impulsó este proceso político-educativo? La respuesta es clara: en la conjugación de formas de lucha y resistencia de las comunidades en movimiento y los movimientos sociales. Desde el punto de vista de las comunidades en movimiento, los intentos de castellanización y evangelización fueron resistidos en los espacios cotidianos de trabajo, relación familiar e interacción comunitaria. Por lo general, en estos espacios se hablaba en lengua propia y se transmitían conocimientos que reivindicaban los saberes, cultura e identidad de los pueblos indígenas. También, se conversaba sobre las relaciones de exterminio físico y cultural a las que habían sido sometidas las comunidades, y sobre las y los líderes indígenas que a lo largo de la historia se habían rebelado contra dicha situación.

“Nuestra educación no puede ser separada de la cotidianidad, se desarrolla en el territorio, en la vida familiar, en la vida comunitaria, en los espacios mismos de trabajo, en la minga en las asambleas, las juntas directivas, en los congresos, en todo momento. No solamente es en el tiempo escolar. Es por esto que no es suficiente con los contenidos o lineamientos de la educación oficial, sino que necesita del aporte constante de los mayores, las autoridades territoriales, políticas y espirituales, a través de nuestros saberes, procedimientos y de prácticas, que nos forman” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2010: 48).

A ello se agregaban los procesos comunitarios que se impulsaron con el propósito de hacer conocer las leyes sobre indígenas y exigir su justa aplicación, defender la historia y costumbres indígenas, y formar profesores indígenas para educar de acuerdo con la situación de las comunidades y en sus respectivas lenguas. La escuela se planteaba, entonces, como comunitaria y bilingüe. Sobre estas bases se construirían, años después, los Centros Educativos Comunitarios Interculturales Bilingües Cecib y, dos décadas más tarde, los Proyectos Educativos Comunitarios PEC:

“Las mismas comunidades indígenas, trabajando en concierto con la organización regional, generaron las pautas orientadoras de esas escuelas comunitarias, contribuyendo en particular a la construcción de los temas que se iban a tratar ahí, a la conformación de criterios para el uso y valoración de las lenguas, a la definición de los perfiles de las personas y de los tipos de comunidades que se quería formar, así como de los maestros, a la relación que debería haber entre la escuela y la comunidad y a la orientación de las actividades y metodologías. Central en el proceso era la evaluación periódica de la escuela

en su conjunto, tarea que incluía una actividad comunitaria cada dos meses donde se ponían en común los avances de la escuela y se reflexionaba con el fin de generar recomendaciones para continuar (...) Pero esas asambleas no solo sirvieron para fundamentar la escuela, sino que también fortalecían la comunidad en tanto en ellas se discutían los problemas que eran tanto de la escuela como de la comunidad. Se generó una responsabilidad colectiva frente a la relación escuela-comunidad y comunidad-escuela. Es decir, en esas asambleas no solo se construyó escuela, sino un proyecto de vida” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 32-35).

Pero como se dijo en el apartado primero del capítulo, la existencia de comunidades en movimiento no implicaba la renuncia de los pueblos indígenas a emprender acciones como movimiento social; todo lo contrario: ambas lógicas de acción colectiva se imbricaban y fortalecían mutuamente. La comunidad en movimiento, sustentada en organizaciones de la vida cotidiana y no conformadas específicamente para la acción, producía espacios de resistencia y acciones contenciosas que dinamizaban las luchas de los pueblos indígenas del Cauca en tanto movimiento social; es decir, en tanto sistema de organización y movilización que operaría en el marco de un sistema de oportunidades y restricciones configuradas por otros actores sociales y por los dispositivos sistémicos de coerción y control (Múnera, 2012; Zibechi, 2007; Melucci, 1999).

Así, como movimiento social, los indígenas consideraron que debían establecerse espacios de disputa que equilibraran o balancearan las fuerzas a favor de sus aspiraciones, y que favorecieran la constitución de espacios de autonomía que posibilitaran la consolidación de las apuestas comunitarias que persistían y se consolidaban. Estas disputas involucraban al Estado colombiano y la sociedad hegemónica, representada fundamentalmente por la Iglesia Católica y los terratenientes.

“La Iglesia era un actor predominante en la oposición, primero, a la rebelión de los indígenas y, luego, a la construcción de políticas autónomas de educación. Su monopolio sobre la educación indígena disminuía poco a poco, la dificultad para cambiar su percepción sobre los indígenas de un actor sumiso, fácil de “civilizar” a través de la evangelización, a un actor rebelde que lucha por reconstruirse como actor social y político, le impide entender este proceso de emancipación de una población excluida. Además, sus intereses económicos se vieron afectados porque los indígenas también recuperaron tierras que eran de su propiedad. La Iglesia era en esos momentos una de las mayores propietarias de tierras no solamente en Cauca sino en Colombia. Y en cuanto a su poder político, este se ejercía en alianza con el Estado a través del concordato de 1887, vigente hasta mediados del siglo XX. Su influencia se desplegaba a todos los aspectos de la vida social y política, especialmente en la educación en general y en la de los indígenas en particular. En alianza con la

gobernación del Cauca, dominada por los mismos terratenientes que tenían gran influencia sobre el Estado central. En que también se encontraba un buen número de ellos, organizaba la represión del movimiento indígena” (Galeano, 2015: 49).

En el campo educativo, varias fueron las consecuencias de la conjugación de dichos procesos comunitarios y de disputa. De una parte, se dio origen al Programa de Educación Bilingüe del CRIC en 1978. Este programa dejaría muy claramente establecidos los derroteros que marcarían su evolución:

“1. Priorizar las enseñanzas que se dan con el ejemplo, 2. Las escuelas deben ser pilares para sostener las recuperaciones de tierras y demás derechos sociales que se reclaman, 3. Los maestros deben ser seleccionados por las comunidades, 4. Los maestros deben ser bilingües o estar dispuestos a recuperar su lengua autóctona, 5. Las escuelas bilingües deben ser semilleros para revitalizar las culturas, 6. La comunidad debe participar en la orientación de las actividades escolares, 7. La escuela debe enseñar lo de adentro y lo de afuera de manera crítica, 8. A los niños hay que encaminarlos para que se queden en las comunidades y les presten sus servicios, 9. No se debe partir del currículo oficial, sino que hay que construir colectivamente nuevos programas de estudios, 10. Se debe enseñar tanto en lengua indígena como en el castellano” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 22).

Por otra parte, se suprimió el monopolio de la iglesia sobre los procesos educativos por medio de la Ley 20 de 1974, se estableció la etnoeducación, entendida como el derecho de los pueblos indígenas a tener una educación acorde con sus experiencias, necesidades y particularidades, permitiéndoles, además, participar en la formación, selección y evaluación de sus profesores (Decreto-Ley 088 de 1976), y se definieron los principios de una educación bicultural y bilingüe (Decreto 1142 de 1978). A ello hay que agregar la creación del “Programa de Etnoeducación” del Ministerio de Educación Nacional y la implementación de currículos definidos para las comunidades indígenas (en desarrollo del artículo 5 del decreto 1142 de 1978), la creación del “Comité Nacional de Lingüística Aborigen” (Decreto 2230 de 1986), la profesionalización de docentes indígenas (Resolución 9540 de 1986), el derecho de los grupos étnicos a orientar sus procesos educativos en el contexto de las entidades territoriales donde se encuentran y en concertación con sus formas de organización y gobierno reconocidas por el Estado, el deber de las entidades territoriales con presencia de población étnica de asumir en sus planes de desarrollo educativo la puesta en marcha de programas etnoeducativos, y la posibilidad de que las instituciones de educación superior formen etnoeducadores (Decreto 804 de 1995) (Molina, 2012; Piamonte y Palechor, 2011).

Mediante estas apuestas jurídicas, el Estado intentó regular y legalizar los procesos comunitarios y sociales promovidos desde los pueblos indígenas. Sin embargo, la comunidad en movimiento ha estado siempre un paso delante de las respuestas ofrecidas desde el Estado, produciendo políticas públicas autónomas y comunitarias que, de “abajo hacia arriba”, han desbordado de manera recurrente los alcances de las políticas gubernamentales: “el proyecto de educación propia no es producto de la legislación estatal: la legislación surge a partir de los planteamientos y experiencias de las comunidades organizadas” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 47).

En consecuencia, aunque en las décadas de 1980 y 1990 se profundizaron las políticas etnoeducativas, las exigencias de los pueblos indígenas han cuestionado distintos aspectos de dichos avances. En el plano administrativo, han señalado el desconocimiento de la normatividad etnoeducativa por parte de los funcionarios del Estado y la ausencia de personal capacitado en aspectos jurídicos y pedagógicos de la gestión etnoeducativa (Baronnet y Mazars, 2010). Desde el punto de vista educativo, han criticado los currículos que copiaban los contenidos de la escuela convencional, el sentido de una educación bilingüe que se reducía a traducir textos de occidente sin cuestionar las representaciones colonizantes y racistas que se reproducían sobre los indígenas, la ausencia de posibilidades de diálogo y co-transformación entre los saberes indígenas y los saberes occidentales de la sociedad hegemónica, y la falta de respuestas de la política de etnoeducación a las demandas de los pueblos indígenas en materia de educación superior (Galeano, 2015; Llano 2010; Consejo Regional Indígena del Cauca, 2010)<sup>167</sup>.

Por estos motivos se ha afirmado que, debido al sentido fundamentalmente escolarizante y no necesariamente político de la etnoeducación, ésta termina convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo del sistema educativo indígena propio, para su vinculación

---

<sup>167</sup> Para ciertas posturas, incluso, la política etnoeducativa representaba una forma de control y cooptación del Estado sobre las comunidades indígenas: “El Estado tiene su política. Y la política de la etnoeducación es de orden instrumental. El Estado todo lo vuelve funcional. Desde este punto de vista, lo que busca el Estado es la cooptación. ¿Que quiere decir esto? Que al Estado le importa el control de los pueblos indígenas. El Estado le va a disputar a los indígenas la autonomía. La política del Estado tiene la categoría de la inclusión, pero no le importa el reconocimiento. Si le importara el reconocimiento, habría autonomía” (Entrevista 11).

con otros sistemas sociales indígenas en el marco de la autonomía y para dar respuesta a los desafíos que impone el orden neoliberal:

“(…) en los últimos años se ha dado un mayor distanciamiento político por parte de las organizaciones indígenas, frente a la concepción y la operatividad de la etnoeducación como política pública, abriéndose camino, cada vez con mayor fuerza, la propuesta del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) como un proceso para la autonomía en la administración, control y direccionamiento del sistema educativo por parte de las autoridades indígenas en sus territorios. Desde esta perspectiva, el SEIP debe articular, además del ámbito educativo, todos los demás (salud, producción, medio ambiente, justicia propia), considerados primordiales para la pervivencia como pueblos indígenas; es así como se le otorga a la educación un papel protagónico en el mantenimiento de estos conocimientos, pero, al mismo tiempo, se la ubica más allá del ámbito escolarizado (…) Si bien es cierto que en el proceso que llevó a la formulación de la política etnoeducativa como derecho étnico y cultural, participaron de manera activa las organizaciones indígenas, para éstas es evidente que la política no solamente se estancó, sino que, poco a poco, el Gobierno la fue utilizando como herramienta para obstaculizar las propuestas de educación propia que desde los pueblos se venían construyendo. De hecho, toda la normatividad encaminada a dar participación y autonomía a los procesos educativos en territorios indígenas, ha sido objeto de desaparición, en algunos casos, de malinterpretación, en otros, y de desacato en la mayoría de las entidades territoriales. Esta negación sistemática obedece, entre otras cosas, a que los procesos de educación propia no sirven a los intereses del Estado, ni a las multinacionales y, por el contrario, benefician a los pueblos indígenas” (Piamonte y Palechor, 2011: 117).

Pero la comunidad en movimiento no únicamente ponía en evidencia los límites de la política etnoeducativa. Paulatinamente era interpelada también por la complejidad del diálogo que se presentaba entre las comunidades indígenas mismas (cada una portadora de lenguas, costumbres y cosmovisiones propias), y entre los sectores indígenas y no indígenas sobre los que las escuelas indígenas tenían influencia. Frente a estos desafíos, surge la necesidad de defender no solo un proyecto educativo comunitario y bilingüe, sino también intercultural (Entrevista 10). La enorme complejidad que reviste el diálogo entre lenguas y culturas diversas, en un contexto en que se trasciende la lucha de clases como catalizador único de procesos de emancipación y liberación, conlleva a una resignificación del sistema educativo indígena:

“En el primer periodo, el PEB [Programa de Educación Bilingüe] mantenía un diálogo con corrientes colombianas de educación popular que situaban la educación dentro la lucha de clases. La interculturalidad, que surge en países con amplia población indígena, nos daba nuevas herramientas en el proceso de repensarnos como pueblos y de redireccionar la

educación ante estos desarrollos políticos. A través de la búsqueda bibliográfica, de la interlocución con organizaciones no gubernamentales que nos financiaban y dentro de los talleres internos nuestros, llegamos a la conclusión de que el concepto de educación bilingüe-bicultural no arrojaba mayores luces para entender la complejidad de las relaciones entre lenguas y culturas. Es decir, se llegó a apreciar que no era una cuestión de dos culturas en juego, sino que en nuestra realidad nos encontrábamos con influencias e incidencias de más de dos culturas. No se podían analizar las relaciones entre etnias indígenas sin entender el proceso de poder que permeaba estos contextos. No se podía mirar al “blanco” sin precisar su posición de clase y su ubicación ideológica en relación al movimiento indígena. La interculturalidad nos ayudó a complejizar esta mirada. Y por eso el PEB se transformó en PEBI: Programa de Educación Bilingüe e Intercultural” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 96).

La interculturalidad debía superar los límites de la política de etnoeducación, evitar el levantamiento de barreras culturales que impidieran el acercamiento a los conocimientos de la sociedad hegemónica y de otros grupos oprimidos, y abrir espacios para el diálogo de saberes en condiciones de respeto e igualdad. La interculturalidad era pensada como un proyecto político-epistemológico que trascendía el problema de la educación, para pensar en la construcción de sociedades diferentes. Surge, entonces, el Programa de Educación Bilingüe Intercultural PEBI, con fundamentos y horizontes políticos claramente definidos:

“Se trata de una educación que proyecte a sus lenguas originarias como valiosas herramientas para la construcción de sabiduría y conocimientos y que, a fuerza de acción comunitaria, legitime una sólida identidad, comprometida con la generación de relaciones de interculturalidad que potencie la ayuda mutua y el diálogo de igual a igual” (Bolaños, 2013: 93).

“Hoy en día entendemos el concepto de la interculturalidad como el partir desde el conocimiento de lo propio para ir integrando otros conocimientos de afuera. El ejercicio de la interculturalidad es netamente político, puesto que busca llegar a la creación de condiciones para el establecimiento de relaciones horizontales de diálogo entre diferentes. Es decir, la interculturalidad comprende las relaciones generadas y vivenciadas desde la valoración y respeto por el otro, en la búsqueda de condiciones de igualdad desde las diferencias (...) Lo que se busca es establecer relaciones horizontales, tanto entre los indígenas y los otros movimientos sociales, como entre las organización indígena y la sociedad dominante” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 88).

Aunque generalmente la interculturalidad se comprende como una nueva forma de relacionamiento entre los indígenas y otros sectores no indígenas, es importante anotar que el CRIC y su proyecto educativo es en sí mismo intercultural: la interculturalidad ha

servido de fundamento a las relaciones que se han establecido entre las diversas comunidades indígenas que habitan el territorio caucano. Cada comunidad posee sus propias lenguas y cosmovisión, luego el proceso organizativo y educativo del CRIC involucra desde sus orígenes diversas culturas: el que todas ellas sean definidas como “indígenas”, no significa que no sean diferentes y que no se enfrenten desafíos en materia de establecimiento de diálogos y búsqueda de unidad. La ecología de saberes -otro de los principios de acción definidos desde la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad- hace parte integral de las acciones colectivas que han llevado a la consolidación del SEIP. A ello habría que agregar las relaciones que históricamente se han establecido entre los pueblos indígenas y las personas no indígenas que han acompañado y apoyado su proyecto educativo.

“Pero lo externo no viene solamente de las sociedades que tradicionalmente han controlado la educación y las instituciones estatales. También se busca establecer mecanismos y espacios para el intercambio de ideas entre guambianos, nasa y toloroes, entre otras etnias, porque parte de la estrategia hegemónica e histórica del Estado colombiano ha sido dividirnos e imposibilitar un intercambio de ideas entre los diferentes (...) El mismo PEBI es en sí mismo un espacio intercultural de diálogo entre activistas indígenas y colaboradores no indígenas, y también entre el equipo del PEBI y las ONG internacionales que nos financian. Es decir, el PEBI funciona como un lugar en donde se intenta vivenciar la interculturalidad (...) La interculturalidad no la debemos conceptualizar exclusivamente en términos de la relación entre indígenas y no indígenas, sino que el espacio del PEBI ha servido como un lugar en el que se construyen relaciones interculturales entre los mismos indígenas” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 109).

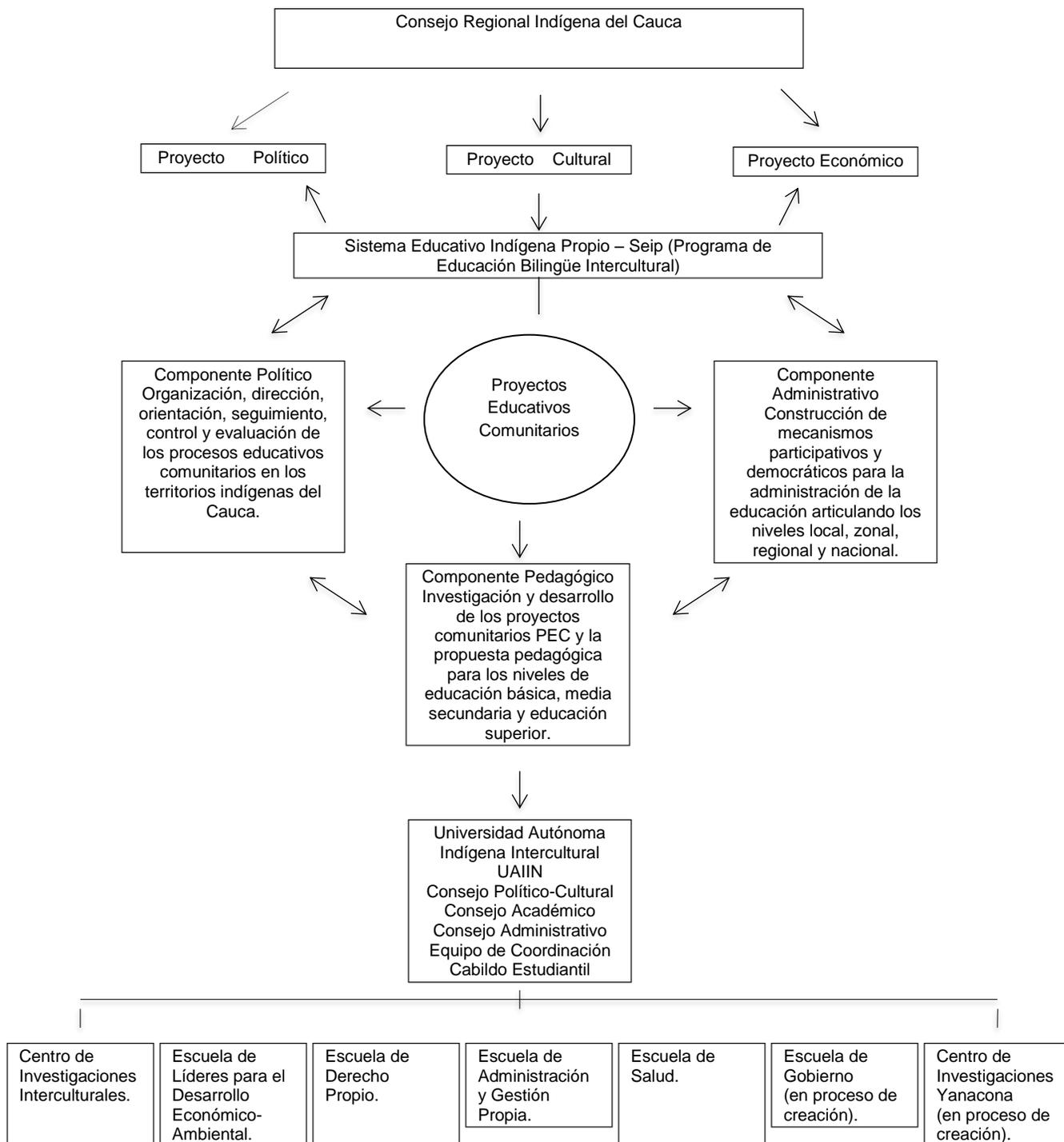
La interculturalidad ha atravesado, entonces, la construcción de un Sistema Educativo Propio “hacia adentro”. Pero hoy se propone, además, como un horizonte político y educativo que exige -“hacia afuera”- la conformación de la entidad territorial indígena, el diálogo con otros sectores sociales presentes en el territorio y la remoción definitiva de las relaciones de colonialidad que persisten en el sistema educativo colombiano. La formulación de los “Proyectos Educativos Comunitarios” y la constitución de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural son los corolarios de estas aspiraciones y objetivos de lucha (Ilustración 7-1).

Los Proyectos Educativos Comunitarios PEC han sido definidos como instrumentos comunitarios de planeación educativa que buscan responder a las necesidades de las poblaciones apelando a un criterio de *pertinencia* que establezca un vínculo directo entre

la educación, la autonomía y la defensa de los territorios. Los PEC constituyen el componente educativo de los Planes de Vida de los pueblos indígenas y buscan “hacer comunidad en la escuela y escuela en la comunidad”, para lo cual se proponen establecer un sistema de educación que se vincule de manera profunda con las jornadas de protesta, rituales, celebraciones, asambleas y mingas desarrolladas por las comunidades indígenas (Entrevista 14).

“El Proyecto Educativo Comunitario-PEC es el corazón del Sistema Educativo Propio. Se plantea como una estrategia de carácter político-organizativo, pedagógico y administrativo que redimensiona la educación y la escuela desde lo comunitario, en el marco de la autonomía y la resistencia de los pueblos indígenas (...) De este modo el PEC es el proceso educativo de construcción colectiva donde concurren las responsabilidades y acciones de las autoridades espirituales y políticas, mayores, la comunidad, las y los jóvenes, niños y niñas, y los maestros como resultado de la reflexión y apropiación de los procesos educativos en el territorio indígena en sus procesos cotidianos tanto escolarizados como no escolarizados” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2010: 51).

**Ilustración 7-1** El CRIC, el Sistema Educativo Indígena Propio y la Universidad Autónoma Indígena Intercultural



Fuente: elaboración propia con base en Consejo Regional Indígena del Cauca (2010, 2004).

Aunque paulatinamente los PEC han sido reconocidos por las secretarías de educación de los departamentos y municipios y por el Ministerio de Educación Nacional, su desarrollo pleno dependerá de la conformación de la entidad territorial indígena (Molina y Tabares, 2014; Bolaños, 2007). Sin embargo, su desarrollo no ha estado exento de tensiones y conflictos, pues para ciertos grupos campesinos y afrodescendientes, los PEC abren un espacio para que la educación de los territorios estén determinadas por los intereses de los pueblos y cabildos indígenas (Entrevista 12). La interculturalidad abre conflictos no únicamente con respecto al Estado, sino también con otros grupos sociales oprimidos y marginados:

“Mientras sus políticas educativas se encontraban confinadas en lejanos resguardos, los conflictos que produce toda política pública aún no se manifestaban, pero desde el momento que llega a resguardos más centrales y con mayor mezcla de población (indígenas, mestizos, afrocolombianos) y tocando diferentes intereses, los conflictos estallan y se suscita oposición a estas políticas. Con el propósito de prevenirlo, el Estado estableció parámetros para decidir si una institución educativa iba a ser o no administrada por los indígenas. Primero, la institución tendría que estar en un resguardo, luego la población escolar indígena debería corresponder al 50% y, por último, esta institución debería haber elaborado el PEC (...) Si bien en la génesis de estas políticas fue posible implementar la propuesta educativa en resguardos caracterizados por el mestizaje cultural, hoy ya es más difícil. El posicionamiento político y social logrado por los indígenas molesta a algunos, especialmente a las nuevas categorías de excluidos (desplazados, desempleados, clase media empobrecida), como resultado de la disminución de la acción del Estado en el actual sistema de economía de mercado y al hecho de que no han logrado organizarse como los indígenas para demandarla” (Galeano, 2015: 80).

Por su parte, la Universidad Autónoma Indígena Intercultural UAIIN fue creada por la Junta Directiva General de Autoridades Indígenas del CRIC en 2001, refrendando el proceso de educación superior que se había iniciado en 1998 con el diseño e implementación de la Licenciatura en Pedagogía Comunitaria<sup>168</sup>. En 2003, este proceso se formaliza bajo las normas del derecho indígena propio con el objetivo de “potenciar el Sistema Educativo Propio y los planes y proyectos de vida comunitarios, viabilizando el desarrollo, socialización, apropiación y enriquecimiento del conocimiento científico, pedagógico, social, en función de fortalecer, generar y vivenciar relaciones de respeto,

---

<sup>168</sup> Memorias del *Decimoprimer Congreso del Consejo Regional Indígena del Cauca*. Piendamó, Cauca, 26-30 de marzo de 2001.

solidaridad, reciprocidad, diálogo intercultural que contribuyan al establecimiento de condiciones de paz permanente en nuestros territorios y en el país, con fundamento en los planes de vida de los pueblos indígenas”<sup>169</sup>.

La constitución formal de la UAIIN es el resultado de los acuerdos alcanzados en el Congreso de Pueblos Indígenas realizado en el municipio de Cota, Cundinamarca, entre el 24 y 30 de octubre de 2001, en los que se aprobó la creación de una universidad indígena que, apoyada en los avances que a nivel comunitario se habían dado en términos de la creación y desarrollo de programas en educación bilingüe, pedagogía comunitaria, gestión y administración y derecho propios, consolidara el componente de educación superior en el marco del SEIP, y brindara posibilidades de acceso a todos los integrantes de los pueblos indígenas en Colombia y los demás sectores sociales interesados en establecer diálogos interculturales.

La UAIIN responde no solo a las reivindicaciones de autonomía e interculturalidad de los pueblos indígenas, sino que se propone llenar el vacío que las políticas etnoeducativas (concentradas en los niveles de educación básica y media) han dejado en términos de educación superior, superar la situación de exclusión y desigualdad que históricamente han padecido los pueblos indígenas con respecto a dicho nivel educativo y responder a las injusticias producidas por el neoliberalismo en el marco de los procesos de privatización y desfinanciamiento de la educación superior en Colombia (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2010). Factores que, conjugados, han hecho que la universidad convencional haya participado activamente “en la expulsión, marginación y

---

<sup>169</sup> “Resolución 20 de noviembre de 2003. Por la cual se crea la Universidad Autónoma Indígena y se establece una naturaleza, ámbito geográfico, principios, organización y dirección”. Consejo Regional Indígena del Cauca, Piendamó, Cauca, 20 de noviembre de 2003. Vale mencionar que la Uaiin surge en un contexto en que se impulsaban distintos programas de formación orientados por las mismas comunidades indígenas en varias regiones del país. En efecto, para el 2004, participaba un total 633 indígenas en distintos programas en los departamentos del Cauca, Caldas y Valle del Cauca. En el caso de las comunidades indígenas ubicadas en el Cauca, se adelantaban programas de Licenciatura en Pedagogía Comunitaria, Derecho Propio, el Diplomado en Proyectos Educativos Comunitarios y el Programa de Formación en Administración y Gestión Propia. En la región de Caldas se ha desarrollaba la Escuela Jaibaná para la formación de líderes y médicos propios. Y en el Valle del Cauca, la Escuela de Líderes en Responsabilidades Comunitarias, Políticas y Administrativas. A nivel nacional, se contaba además, con dos diplomados en Gestión Etnoeducativa (Autores Varios, 2004).

subordinación de conocimientos, narrativas y lenguajes no hegemónicos” (Aguiló, 2009: 8)<sup>170</sup>.

El balance que realizaban los pueblos indígenas sobre la educación superior en Colombia, y sobre el que nació la UAIIN era suficientemente claro:

“Una de las falencias de la política de Educación Superior respecto a la educación indígena en Colombia tiene que ver con la separación de los niveles en dos sistemas: el de educación básica y media y el de educación superior; dejando un vacío que no permite la continuidad y su adecuada articulación. Mientras que para la básica y media existen decretos reglamentarios que permiten la realización de procesos desde criterios y enfoques coherentes con las realidades culturales, el sistema de educación superior aún no ha contemplado en su desarrollo normativo la etnoeducación, limitando su inserción en los contextos sociales y culturales, lo cual se manifiesta en la mínima pertinencia y en la escasa capacidad para dar respuestas efectivas a las diversas problemáticas que afrontan las comunidades indígenas (...) En Colombia no existen universidades que brinden la posibilidad de adelantar estudios conforme a los requerimientos y expectativas de los pueblos indígenas, de tal manera que apoyen el desarrollo y consolidación de sus proyectos y planes de vida. Lo que existe hasta ahora son meras políticas de acceso a la universidad bajo acuerdos o resoluciones encaminadas a facilitar el ingreso a través de cupos especiales para indígenas o disminución o flexibilización de algunos requisitos y costos de matrícula” (Autores Varios, 2004: 66ss).

El gobierno colombiano ha intentado corregir las lógicas de exclusión y desigualdad mediante políticas de acción afirmativa basadas en enfoques integracionistas y de igualdad de oportunidades que propenden por la inclusión cuantitativa y no cualitativa en tanto asumen compromisos con mayores niveles de acceso, pero no contemplan transformaciones en la educación homogeneizante y colonial que se imparte, y que

---

<sup>170</sup> Desde el punto de vista de los pueblos indígenas, la universidad ha sido un espacio que, históricamente, ha reproducido y profundizado las lógicas de epistemicidio e injusticia cognitiva. Entre los siglos XIII y IV, la *universidad medieval* impuso nociones teológicas y teocéntricas de la sociedad y la naturaleza; en el siglo XV, la *universidad renacentista*, defendió un pretendido humanismo antropocéntrico que impuso a la ciencia moderna como un saber dominante que, posteriormente, se consolidaría con la *universidad ilustrada* (siglos XVI a XVIII) que inferiorizó e invisibilizó los saberes de los grupos sociales oprimidos por occidente. Finalmente, el *moderno sistema universitario* (siglo XIX hasta hoy) se ha planteado como un sistema burocratizado, anclado en las nociones de la ciencia moderna y del progreso, y supeditado a los intereses del Estado y del modo de producción capitalista (Aguiló, 2009). De hecho, la Reforma de Córdoba de 1918 que fue marcada por la búsqueda de autonomía, cogobierno y democracia, es criticada por los pueblos indígenas porque defendió una universidad pública urbana, de clase media y con un fuerte sesgo profesionalizante y monocultural (Autores Varios, 2004).

históricamente ha producido no solo procesos de epistemicidio, sino que ha producido saberes que han teorizado y justificado las acciones de exterminio físico y violencia socioeconómica en contra de los pueblos indígenas (Santos, 2007). Además, dichas acciones no resultaban ser eficaces para responder a los desafíos que implicaba la dispersión geográfica de las comunidades indígenas, la alta diversidad lingüística de las mismas, la ubicación de los indígenas en zonas marginales, deprimidas y con alta conflictividad política y social, la discriminación sufrida por los indígenas en los mercados laborales, y los bajos niveles de cobertura y calidad de la educación básica y media a la que acceden. A ello se suma la vinculación creciente de los jóvenes indígenas a los diferentes grupos armados como consecuencia de la falta de inclusión educativa y laboral (Autores Varios, 2004; Consejo Regional Indígena del Cauca, 2010).

En relación con las lógicas de exclusión y desigualdad que produce y reproduce el sistema de educación convencional con respecto a los pueblos indígenas en Colombia, son varios los elementos a considerar: para el año 2012 tan sólo 7.4% de los adultos indígenas asistían a una institución de educación superior, y el 42% de los jóvenes indígenas no se dedicaban a trabajar, a buscar trabajo ni a estudiar. Esta situación de desventaja se presenta de manera diferenciada entre las comunidades indígenas del país, pues los pueblos indígenas con mayor población y capacidad de resistencia y adaptación poseen una posición aventajada en términos de las posibilidades de acceso a la educación superior convencional. En efecto, la mayor participación en la educación superior convencional la tenía el pueblo Wayuú, que para el 2004 representaba el 32.9% de la población indígena entre 16 y 25 años, y que participaba con un 63% de los estudiantes indígenas de educación superior. En su orden, los Wayuú eran seguidos por los indígenas Embera en la región de Caldas con un 9.9% de estudiantes, los paeces y yanaconas en el Cauca con 9.2% y 8.7% respectivamente, y las demás comunidades indígenas (Pastos, Guambianos, Coconuco, Totoró, Eperara Siapidara, Ambalueño) con un promedio de 1.1% de participación. Por otra parte, la tasa de deserción de los estudiantes indígenas era similar a la del promedio nacional, alcanzando un 44%. Las causas más comunes de esta problemática se asociaban con dificultades económicas y de índole académica, entre las cuales se resaltaba la falta de pertinencia y calidad de los programas impartidos y la ausencia de mecanismos efectivos de retención en las instituciones educativas (Cárdenas y coautores, 2012; Autores Varios, 2004).

La UAIIN debía responder no solo a estas problemáticas, sino a las tensiones que se producían cuando los indígenas que lograban acceder y terminar sus estudios en el sistema de educación superior convencional, regresaban a sus comunidades (un 78.4% de quienes se graduaban):

“Los profesionales indígenas, como cualquier egresado de otra cultura, se enfrentan a múltiples realidades y situaciones problemáticas cuando regresan a sus comunidades. Se encuentran con una realidad no compatible con su nueva manera de pensar y actuar, adquirida en la universidad; porque los programas son diseñados y ejecutados bajo un esquema de pensamiento y no desde las múltiples miradas y cosmovisiones de las culturas. Esa es la mirada y la supuesta racionalidad “inequívoca” de Occidente y así está pensado todo el sistema de educación formal en el país y para América Latina. De allí que, cada vez, sean más notorias y evidentes las contradicciones, los conflictos y las resistencias, en la relación de los profesionales indígenas con las autoridades tradicionales y los(as) dirigentes. Siendo de una misma cultura, se ven enfrentados antagónicamente a dos sistemas de conocimiento aprehendidos y adquiridos en espacios y tiempos distintos” (Autores Varios, 2004: 121).

La falta de pertinencia de la educación universitaria convencional y las pretensiones de interculturalidad obligaba, asimismo, a brindarle un contenido diferente al concepto tradicional de autonomía universitaria:

“Dadas las características históricas de nuestros pueblos y el modelo pedagógico que venimos construyendo, la autonomía no la entendemos circunscrita únicamente a la operatividad inmediata de la universidad, sino que compromete las particulares condiciones de territorialidad, jurisdicción propia, cosmovisiones, lenguas, usos y costumbres específicas y determinantes de condiciones de fortalecimiento y reproducción cultural. En la medida en que se fortalezcan nuestras visiones desde dentro, estamos en condiciones de optar con libertad y conciencia la apropiación de elementos que cualifiquen nuestras condiciones de vida antes que ser obligados a aceptar las imposiciones, que en muchos casos son obstáculos serios para nuestra cultura” (Autores Varios, 2004: 85).

Son claros los retos que debían determinar la naturaleza de la UAIIN: se requería una universidad pertinente, contextualizada, autónoma y en beneficio de las comunidades asentadas en los territorios e históricamente excluidas del sistema de educación superior. En este contexto, la investigación debería considerarse como el eje fundamental de la labor universitaria, pues resultaba indispensable para definir contenidos educativos comprometidos con las necesidades culturales, sociales y políticas de las comunidades, y continuar el proceso de búsqueda y revitalización de las lenguas, cultura y epistemologías propias (Bolaños, Tattay y Pancho, 2009). En relación con este último

aspecto, la investigación debía asumir el reto de recuperar los saberes y conocimientos tradicionales, muchos de los cuales se encontraban en los mayores, médicos tradicionales, los mitos, los rituales, las celebraciones y la agricultura (Molina y Tabarés, 2014).

La organización y funcionamiento de la UAIIN reflejó estos intereses en la definición de sus principios y en la conformación de sus órganos de decisión. De acuerdo con la Resolución 20 de 2003 proferida por el CRIC, cuatro fueron los principios fundamentales de la UAIIN: *i)* autonomía, *ii)* universidad e integralidad, *iii)* diversidad lingüística y cultural, y *iv)* participación, unidad en la diversidad y concertación. Principios que, en el marco de las discusiones comunitarias se han replanteado de la siguiente forma:

“a) la autonomía, entendida como la condición y el derecho de los pueblos para desarrollar su propia organización administrativa, académica y cultural; b) la participación y comunitariedad, que implica la construcción colectiva de los componentes centrales de la universidad, en especial de aquellos que tienen alta incidencia social, teniendo en cuenta los ejes de territorio, cultura, educación y organización; c) el principio de interculturalidad y unidad en la diversidad señala el papel de la universidad en la construcción de condiciones de valoración, respeto, conocimiento, visibilización de las culturas y el establecimiento de relaciones de reciprocidad y equidad para una convivencia armónica que dinamice y fortalezca la vida en todas sus expresiones; d) el principio de pedagogía crítica, innovadora y transformadora obliga a retomar los procesos de resistencia de los pueblos indígenas; que, para el Cauca en especial, traen consigo una amplia gama de aprendizajes, estrategias y sentidos del ser, saber y actuar” (Bolaños, Tattay y Palechor, 2009: 157).

Por su parte, la instancia máxima de decisión de la universidad reside en los Congresos del CRIC, desde los cuales se definen los derroteros que deben seguir los cinco órganos de gobierno universitario:

- i) El Consejo Político-cultural*, integrado por las autoridades políticas de los territorios indígenas, y por autoridades espirituales y mayores de la comunidad, que orienta y dirige todo el funcionamiento de la universidad;
- ii) El Consejo Académico*, constituido por la coordinación del PEBI, la coordinación de cada uno de los programas en funcionamiento, la coordinación pedagógica de la universidad, los cabildos de estudiantes, e instancias de asesoría y consultoría especializada, y que busca garantizar la calidad de todos sus programas teniendo

como herramienta principal la investigación para la construcción de conocimiento;

- iii) *El Consejo Administrativo*, compuesto por la Coordinación Administrativa de la Universidad, tanto del nivel regional como de las zonas y las instituciones que la componen, posibilita los diversos recursos para que la UAIIN pueda cumplir con todas sus líneas de acción;
- iv) *El Equipo de Coordinación*, que cuenta con la participación de delegados de los demás consejos, con el objetivo de consolidar una coordinación colegiada, y
- v) *El Cabildo Estudiantil*, conformado por los estudiantes para posibilitar su participación activa en los diversos organismos institucionales, en el funcionamiento de la pedagógico, político y evaluativo de la universidad, y en la toma de decisiones.

En todos estos órganos existe representación de los estudiantes y egresados, pues, en general, estos son líderes comunitarios a quienes se les asigna la tarea de ocupar los cargos dispuestos en cada una de instancias universitarias anotadas (Entrevista 14).

La manera como se han conformado los órganos de decisión de la UAIIN facilita la creación de programas pertinentes desde el punto de vista de las necesidades de las comunidades y de los procesos políticos que se adelantan. Esto se traduce en una demanda permanente de nuevos programas, diseñados a partir de la identificación de las problemáticas y las acciones requeridas para resolverlas. Esta etapa de identificación y diseño de los programas es vista como parte integral y participativa del proceso educativo.

“Las necesidades de formación expresadas por las comunidades indígenas, responden a las competencias necesarias para promover el desarrollo comunitario en sus territorios y, en general, a las profesiones requeridas para fortalecer el proyecto político y organizativo indígena. Existe un núcleo común de necesidades de formación para todas las comunidades asentadas en los desarrollos administrativos, educativos y político-organizativos; entre ellos administración propia, formación político-organizativa, pedagogía comunitaria y programas de salud intercultural a diversos niveles, que comprendan promotores de salud comunitarios y profesionales en salud” (Bolaños, Tattay y Pancho, 2009: 163).

Además,

“Estos programas tienen dos características principales: (a) se diseñan con amplia participación de las comunidades, mediante la vinculación de dirigentes, maestros, especialistas, expertos internos o externos, seguimiento y evaluación curricular de cada programa; para los integrantes de los equipos de construcción curricular, este tipo particular de formación implica la apropiación de espacios que requieren estudio, análisis, investigación, relación con comunidad, socialización y confrontación de las propuestas elaboradas, y (b) la selección de contenidos se hace luego de una construcción conceptual básica del tema objeto del programa; se parte de las cosmovisiones involucradas abarcando la relación intercultural (Bolaños, 2013: 99).

El Cuadro 7.1 presenta los programas académicos desarrollados por la UAIIN entre 1998 y 2012 en las escuelas presentadas en la Ilustración 7-1 y el número de estudiantes y egresados. Se reporta un total de 1.382 estudiantes, de los cuales 862 han egresado. Sus edades oscilan entre los 18 y 50 años. Del total de egresados, el 52% son hombres y el 48% mujeres. A ello hay que agregar la Maestría en “Desarrollo con Identidad” que la UAIIN ha diseñado en conjunto la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN) de Nicaragua y la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi del Ecuador, en la cual participaron indígenas provenientes de 12 países latinoamericanos entre los meses de julio de 2009 y agosto de 2011. Para el caso de los programas académicos impartidos por la UAIIN, vale anotar que el 55% de los docentes son indígenas, y el 45% restante corresponde a personal no indígena con experiencia y formación respecto a los procesos indígenas y las especialidades requeridas (lenguas, historia, antropología, pedagogía y cosmovisión) (Bolaños, 2013).

**Cuadro 7-1** Alcance de los programas de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural (1998-2012)

Programa	Año de Inicio	Duración	Egresados		Estudiantes		Título Otorgado
			Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Licenciatura en Pedagogía Comunitaria	1998	12 semestres	10	16			Licenciado en etnoeducación (énfasis en pedagogía comunitaria)
Licenciatura en Pedagogía Comunitaria	2005, 2006 y 2011	11 semestres			193	195	Pedagogo Comunitario
Administración y Gestión Propia	2002	6 semestres	11	10			Experto de Administración y Gestión
Administración y Gestión Propia	2008	10 semestres			13	10	Experto de Administración y Gestión
Administración y Gestión Propia	2010	10 semestres			14	9	Administrador y Gestor Comunitario
Programa de Derecho Propio	2003	8 semestres			67	19	Experto en Derecho Propio
Diplomado sobre Proyecto Educativo Comunitario	2002	7 meses	54	46			Formación en Proyecto Educativo Comunitario
Diplomado sobre Currículo Propio	2004	8 meses	41	37			Formación en Currículo Propio
Diplomado en Gestión Etnoeducativa	2002, 2004 y 2007	8 meses	62	49			Formación en Gestión Etnoeducativa
Diplomado en Políticas de Salud	2007	4 meses	17	16			Diplomado en Políticas de Salud
Diplomado en Políticas de Salud	2008	7 meses	21	15			Diplomado en Políticas de Salud
Proyecto Educativo Comunitario en el marco de los Planes de Vida	2007	4 meses	35	33			Formación en Proyecto Educativo Comunitario y Planes de Vida
Diplomado en Familia y Equidad de Género	2008	6 meses	7	35			Diplomado en Familia y Equidad de Género
Diplomado en Planes de Vida y Educación	2008	13 meses	36	36			Diplomado en Planes de Vida
Diplomado en Pedagogías y Didácticas para el fortalecimiento de los Proyectos Educativos Comunitarios	2008	6 meses	42	35			Diplomado en Pedagogía y Didáctica
Licenciatura en Lenguas Originarias	2011	11 semestres	99	78			Licenciado en Lenguas Originarias
Agroecología	2012	4 semestres	14	7			Experto en Educación Ambiental

Fuente: Bolaños (2013) y Bolaños, Tattay y Pancho (2009).

Para el CRIC, gracias a los programas desarrollados en Pedagogía Comunitaria, se ha avanzado en la superación de las falencias propias de la licenciatura en etnoeducación ofrecida por la estatal Universidad del Cauca. En general, aunque se reconoce que dicha licenciatura ha sido construida en diálogo con las comunidades indígenas del Cauca y representa un avance en las aspiraciones de las mismas, se insiste en que mantiene una visión escolarizante de la labor docente que desconoce las dimensiones políticas que le son inherentes. De esta manera, la licenciatura en Pedagogía Comunitaria de la UAIIN insiste en que el involucramiento de los docentes con el proceso educativo debe trascender los espacios de enseñanza y aprendizaje propios del aula y articularse con los escenarios comunitarios, de movilización y lucha de los indígenas.

“El ámbito de las diversas actividades de movilización y participación de la organización se convierten así en escenarios de formación, en tanto es en la comunidad en donde se adquiere y se construye conocimiento (...) el maestro, debe estar formado para asumir *lo propio* como eje central de su labor como docente y líder, implementar el sistema educativo propio, defender a la organización y estar dispuesto a participar y liderar los procesos de resistencia que se agencian como pueblos indígenas” (Piamonte y Palechor, 2011: 116. Cursivas originales).

Los principios, organización y resultados ofrecidos en términos de programas académicos y acceso a la educación superior, hacen que la UAIIN se encuentre plenamente legitimada entre las comunidades indígenas del Cauca y legalizada por el derecho indígena propio. Sin embargo, la UAIIN no ha sido reconocida ni acreditada como institución de educación superior por parte del Ministerio de Educación Nacional. Esta situación ha ocasionado que la UAIIN enfrente recurrentes problemas presupuestales, pues aunque desde la resolución indígena que la constituyó en 2003 se definió como una universidad pública, la falta de acreditación y reconocimiento por parte de las autoridades educativas del país, impide la canalización de recursos públicos para su sostenimiento y desarrollo, niega la convalidación de títulos y genera una enorme dependencia de la cooperación internacional. A estos retos legales y financieros que enfrenta la UAIIN deben agregarse aquellos vinculados con la necesidad de definir indicadores de calidad educativa interculturales, de ampliar su apertura a otros grupos y sectores sociales y de avanzar en el fortalecimiento de los currículos y la investigación intercultural (Mato, 2011; Bolaños, Tattay y Pancho, 2009).

Se espera que con la conformación de la entidad territorial indígena estas problemáticas legales y presupuestales puedan encontrar una solución. La constitución de un Sistema Educativo Indígena Propio, con programas educativos de educación básica, media, superior y posgradual se presenta entonces como un proceso en el que se conjugan demandas de autonomía e interculturalidad que potencialmente afectarán la naturaleza unitaria y descentralizada del Estado y las estructuras del actual sistema educativo en Colombia. Sin embargo, los desafíos que se imponen no se asocian únicamente con los ajustes que se introduzcan en las dimensiones jurídicas y político-administrativas del sistema político colombiano. La definición de la interculturalidad como objetivo y como medio de las luchas indígenas, supone la aparición de múltiples disputas con el gobierno colombiano, con la sociedad hegemónica y con otros grupos sociales oprimidos y marginados. De la manera como se regulen dichos conflictos dependerá el potencial transformador del CRIC en general y de su Sistema Educativo Propio en particular. Con base en los aportes teóricos realizados por la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, la siguiente sección del capítulo tiene como propósito analizar dicho potencial transformador.

### **7.3 ¿Qué transformación social desde la política social? Transformaciones “hacia adentro” y “hacia afuera”**

El epistemicidio, la evangelización, la castellanización y la exclusión y desigualdad que han sufrido los indígenas con respecto al sistema educativo convencional, son manifestaciones concretas de un proceso más amplio y sistemático de exterminio e imposición de relaciones sociales injustas. Por este motivo, definir el potencial transformador de la UAIIN y analizar qué tipo de relaciones sociales de exclusión y desigualdad se han superado (o podrían llegar a superarse) en el campo de la educación superior, implica remitirse a las transformaciones que se han producido por las luchas indígenas a favor de la humanización, la autonomía y la interculturalidad en el marco de sus exigencias de reconocibilidad, distribución, reconocimiento y justicia cognitiva. Solo así podrán comprenderse los alcances contrahegemónicos y simbióticos de las reivindicaciones, el potencial rupturista que se vislumbra y la manera como estas dinámicas neutralizan o superan los mecanismos mediante los cuales se reproducen la exclusión y la desigualdad en el campo de la educación superior en Colombia. Todo esto

en una perspectiva que sea capaz de reconocer tanto las transformaciones que se generan “hacia adentro” de las comunidades indígenas, como aquellas que se producen “hacia afuera” de las mismas.

Bajo estos parámetros, es preciso indicar que, para los pueblos indígenas del Cauca, existir es, en sí mismo, un proceso transformador: un acto consciente, que se asocia con un ejercicio de liberación (Sarria, 2010). Más allá de comprender la existencia como el producto de acciones de resistencia que, como tales, son prefiguradas desde el poder que se resiste, existir significa avanzar en la superación de relaciones que deshumanizan y que invalidan toda posibilidad de reconocimiento. Siguiendo el marco teórico propuesto por Butler (2009), antes de ser reconocidos, los pueblos indígenas debieron ser reconocibles; es decir, debieron luchar contra aquellas relaciones sociales que negaban su humanidad y que, por lo tanto, justificaban y naturalizaban la puesta en marcha de acciones de exterminio físico y cultural. La conquista española significó la aplicación de dispositivos de poder que definían aquello que era humano y aquello que no: sin reivindicar su humanidad, los indígenas no habrían podido luchar, posteriormente, por su reconocimiento como sujetos de derechos y autonomía. El rechazo a ser considerados como “sectores atrasados del campesinado” significó, previamente, superar las relaciones sociales que los definían como “salvajes que debían reducirse a la vida civilizada”. Los avances observados en el derecho internacional y en la normatividad colombiana son las expresiones más claras de estas transformaciones: “La cosa colonizada se convierte en hombre en el proceso mismo por el cual se libera” (Walsh, 2007: 29).

“Con una colonización de cinco siglos, de cristianización con todos los métodos posibles de bárbaros europeos, usados e implementados por los Estados modernos, que le han dado continuidad a la barbarie... Que los pueblos ancestrales en esta persecución, tengan sus raíces vivas, esto es demasiado importante. Existir es la gran transformación, es la mejor forma de expresión de la resistencia... Eso se ha logrado como resultante de las luchas que ha habido no desde 1971, sino desde la presencia europea en América Latina” (Entrevista 11).

No obstante, superar las relaciones que deshumanizan, no significó deshacer las relaciones que racializan e inferiorizan. Como ya se ha anotado, los derechos humanos no son incompatibles con procesos de integración subordinada ni con el sostenimiento de divisiones sociales categoriales. Precisamente aquí ha operado otro proceso

transformador: los derechos que se le han otorgado a los pueblos indígenas han definido su alcance y contenido en el marco de luchas por la supervivencia y la autonomía, lo cual ha conllevado a que la matriz individualista y homogeneizante, que puede caracterizar a los derechos humanos, haya sido desestructurada en el marco del surgimiento de formas contrahegemónicas que reivindican los derechos colectivos y los ordenamientos jurídicos, políticos, económicos y culturales propios. La búsqueda de mayores espacios de autonomía se planteó, entonces, como una lucha contra la integración subordinada a las sociedades hegemónicas y a favor de procesos de recuperación, reconstrucción y consolidación de las comunidades. Las luchas por la tierra y la cultura, se convirtieron en las dos caras de una misma reivindicación: el derecho a existir en sus territorios de acuerdo con los Planes de Vida concertados al interior de las comunidades. Las formas contrahegemónicas sobre las que se han consolidado los sistemas de gobierno, derecho, salud, educación y gestión ambiental propios al interior de los resguardos, son la manifestación más clara de las transformaciones que han producido estas comunidades en movimiento. En el campo específico de la política social, este proceso ha permitido establecer un vínculo directo entre autonomía, participación y fortalecimiento de las formas de gobierno indígena:

“Su participación activa [la de los indígenas] en las políticas sociales reconfigura los espacios de autonomía indígena, contribuyendo a empoderar las instituciones de gobierno indígena mediante la implicación en ellas de actores comunitarios que comparten las condiciones socioculturales de la población a la cual se dirigen los servicios públicos” (Baronnet y Mazars, 2010).

Al día de hoy, los pueblos indígenas del Cauca han recuperado 180.000 hectáreas de tierra de las manos de los terratenientes y, bajo el modelo de propiedad colectiva, han reconstituido y fortalecido 84 resguardos y más de 115 cabildos o autoridades tradicionales indígenas. De esta manera, se ha logrado consolidar una organización indígena de 70.000 personas en una región de 160.000 habitantes, articuladas en procesos comunitarios orientados a la formulación y materialización de sus Planes de Vida y a la consolidación de sus sistemas propios según lo dispuesto por el Decreto 1953 de 2014 (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2014).

Estas conquistas son el resultado, además, de dinámicas de movilización y protesta que han exigido el reconocimiento del conflicto entre los pueblos indígenas y el gobierno, y la

consecuente instauración de espacios de negociación y concertación en los que se regulan las disputas. De ahí han surgido procesos de transformación simbiótica asociados con los ajustes observados en la normatividad nacional con respecto a la titulación de tierras, la mayor autonomía territorial y el respeto por los sistemas políticos y sociales propios. “Hacia adentro” de las comunidades indígenas, el afianzamiento de las formas contrahegemónicas mencionadas dependerá de la consolidación de la entidad territorial indígena en el marco de las negociaciones que se sostienen con el gobierno nacional y de los reajustes que se produzcan en el modelo de descentralización (Sánchez, 2005).

Pero el potencial transformador puede resultar incluso mayor cuando, al plantearse el horizonte de la interculturalidad, los pueblos indígenas trascienden sus aspiraciones autonómicas de co-existencia y se plantean la posibilidad de emprender procesos de co-transformación con otros grupos sociales y populares y con la sociedad hegemónica. La interculturalidad significa visualizar formas de transformación “hacia afuera” que permitan superar de manera definitiva las relaciones estructurantes de deshumanización, racismo e inferiorización por medio del diálogo de saberes que supone la crítica altero-referente. No se trata solamente de garantizar la mejor redistribución de la tierra, ni el reconocimiento de la autonomía colectiva de los grupos indígenas: la interculturalidad plantea la necesidad de producir nuevas estructuras relacionales trascendiendo los problemas de inclusión subordinada, individualización o penalización del racismo y de la discriminación que generalmente acompañan las políticas asimilacionistas, de acción afirmativa o de diversificación de las élites en el campo de la política social. Implica, además, un proceso de transformación de las relaciones sociales que al trascender el sustento predominantemente étnico de la denominada “cuestión indígena”, involucra a la sociedad accidental misma, pues no se trata simplemente de mantener vidas culturales paralelas o mediadas por principios de simple convivencia y tolerancia (Cruz, 2013; Walsh, 2009).

En este sentido, la interculturalidad logra conjugar las conquistas contrahegemónicas y simbióticas de los pueblos indígenas, en la perspectiva de construir micro y macro alternativas que permitan transformar la sociedad hegemónica y enfrentar la amenaza neoliberal que se cierne sobre “la vida en todas sus expresiones” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2014: 56).

¿Cómo se concretan estas transformaciones y este potencial transformador en el campo de la política social en general y de la educación superior en particular? ¿Qué relaciones de exclusión y desigualdad se han logrado superar en este proceso? Como se mostrará a continuación, las luchas por la humanización, la autonomía y la interculturalidad han producido importantes transformaciones “hacia adentro” de las comunidades indígenas asociadas a la garantía de un acceso instituyente al sistema educativo y la dinamización de las epistemologías de lo injusto. La desigualdad, por su parte, sigue haciéndose persistente aunque con una connotación diferente a la que predomina en los análisis convencionales: el estudio del potencial transformador de la UAIIN mostrará que la desigualdad no es un problema vinculado únicamente a la disparidad en las capacidades o acumulados de los cuales disponen las personas; en el caso de la educación indígena e intercultural, la desigualdad es también el reflejo de la fortaleza organizativa de los grupos sociales que configuran y acceden al sistema.

Actores mayormente organizados parecen detentar ventajas que pueden materializarse en disparidades en materia de ingreso e incidencia en la producción del campo educativo. Parece, entonces, que los problemas de la igualdad de oportunidades, tradicionalmente asociados a análisis centrados en los individuos y en sus ventajas y desventajas relativas, se extienden también al plano organizacional, pues aquellas organizaciones sociales que han consolidado mayores logros o méritos en sus procesos de consolidación y lucha, disponen de una ventaja relativa frente a las que no lo han podido hacer, lo cual produce jerarquías e imposiciones en los procesos de producción de lo común. La puesta en marcha de un proyecto intercultural en el campo de la educación superior -y la consecuente materialización de su potencial co-trasformador- dependerá de la fortaleza organizativa de los actores involucrados, de la manera como se regulen los conflictos que entre ellos se presenten y de la superación de las brechas organizativas que condicionan los procesos de acceso instituyente.

En primera instancia, la lucha por la humanización ha significado para los indígenas el reconocimiento de sus saberes, lenguas y cultura. Dejar atrás los procesos de castellanización y evangelización ha posibilitado avanzar en la superación de las relaciones sociales que asumían a los indígenas como “salvajes” que debían ser educados para ser integrados a la sociedad civilizada. Las leyes sobre etnoeducación y

la constitución del sistema educativo propio representan la materialización de cambios y transformaciones asociadas al acceso instituyente de las comunidades y al reconocimiento de la autonomía para proceder a constituir un sistema educativo pertinente y ajustado a sus Planes de Vida. En la actualidad, el CRIC atiende a más de 486 instituciones educativas en territorios indígenas con 884 maestros, para un total de 16.393 niños y niñas en los niveles de educación básica y media. A esto se suman los 1.382 estudiantes y 862 egresados de la UAIIN (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2014).

Todo ello, en el marco de transformaciones simbióticas que han provocado los pueblos indígenas tanto en la configuración de la aspectos sustantivos, procedimentales y simbólicos de las políticas públicas educativas, como en los ajustes institucionales que se han observado desde el Decreto 1142 de 1978 que legalizó las experiencias de políticas educativas del CRIC dando inicio a la etnoeducación, hasta el Decreto 2500 de 2010 que permite la autonomía administrativa de la educación propia a los pueblos indígenas del país, y el Decreto 1953 de 2014 que abre el camino para la consolidación definitiva de la entidad territorial indígena (Galeano, 2015). Vale mencionar, además, que la concreción de estas transformaciones no solo ha servido para ampliar los procesos de etnoeducación a los afrocolombianos y los pueblos rom, sino que ha inspirado e impulsado a grupos afrodescendientes y raizales de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a reivindicar la existencia de regiones diversas y a organizar su vida social, económica y cultural teniendo en cuenta las características geográficas, ecológicas, históricas y culturales de sus territorios (Jaramillo, 2000).

Sobre las bases de una comunidad en movimiento, los pueblos indígenas del Cauca han logrado poner en marcha procesos de acceso instituyente al campo educativo que, además de objetar dinámicas de inclusión subordinada, han facilitado la producción de transformaciones contrahegemónicas que rechazan el predominio de las formas de privatización y mercantilización del conocimiento, así como los procesos de masificación jerarquizada y control gubernamental a los que se asiste en el campo de la educación superior convencional. Los mecanismos de emulación y explotación que explican la reproducción de las relaciones de exclusión y desigualdad en el campo de la educación convencional, son superados por un sistema educativo indígena que rechaza la expropiación del conocimiento y el uso de sistemas de gestión empresarial como pilares

básicos de su modelo. La crítica a los procesos de apropiación privada del conocimiento es evidente:

“El XII Congreso del CRIC declara que los conocimientos, saberes, prácticas y rituales tradicionales de cada pueblo indígena del Cauca, no son bienes y servicios objeto de comercialización alguna. Por tanto no deben ser patentados por pueblo alguno ni por organizaciones, agencias institucionales u ONGs. Son patrimonio y propiedad de los pueblos que durante siglos los han desarrollado y deben servir para mejorar la calidad de vida de todos” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2014: 96).

Por otra parte, la definición del sentido, alcances y contenidos de la educación en las asambleas comunitarias, la centralidad que adquieren los PEC, el vínculo orgánico que se instaura entre la UAIIN y la comunidad, y el protagonismo asumido por el Cabildo Estudiantil en los procesos de administración y gobierno universitario, constituyen procesos contrahegemónicos que, basados en principios de acceso instituyente, se distancian de los imperativos de adaptación y control gubernamental que determinan al sistema de educación superior convencional. Se reafirma, entonces, la importancia de la participación y las lógicas autogestionarias en las políticas públicas de la diversidad cuando estas se plantean horizontes emancipatorios y de transformación social (Roth y Wabgou, 2009).

El diálogo que se establece entre los procesos comunitarios y educativos ha facilitado también el fortalecimiento de enfoques diferenciales en las acciones del CRIC. Al integrar un décimo punto en sus reivindicaciones (“Fortalecer la familia como núcleo central de la organización incluyendo a mayores, mujeres, jóvenes y niños”), el CRIC ha abierto el espacio para que las mujeres hicieran parte de su Consejería (como efectivamente ocurrió en el periodo 2007-2009), y para que en la UAIIN se crearan programas de formación en “fortalecimiento de la familia indígena y la equidad de género”. Además, en cada uno de los Congresos adelantados después de 2007, ha funcionado una “Comisión de Niños”, en la que los niños y niñas indígenas participan en la definición de las orientaciones políticas y educativas del CRIC. Esta Comisión ha tomado como referente la experiencia de los “Cabildos Escolares”, en donde los estudiantes de las escuelas participan en la construcción de los contenidos educativos y la evaluación del sistema. Finalmente, desde el punto de vista de los jóvenes, ha quedado clara la necesidad de fortalecer la UAIIN como un medio para responder a las debilidades e injusticias del sistema de educación superior convencional y evitar la

vinculación de los jóvenes a los grupos armados legales e ilegales (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2014).

En el caso específico de la UAIIN, el acceso instituyente sobre el que se edifica el campo educativo determina también los procesos de construcción curricular y de evaluación del sistema, lo cual lo aleja de los sistemas de evaluación basados en el desempeño individual de los estudiantes con respecto a pruebas estandarizadas, y en el cumplimiento de los parámetros definidos por los *rankings* universitarios.

“La construcción colectiva del conocimiento considera esencial partir de las experiencias y prácticas comunitarias, donde se construye conocimiento desde la opinión del colectivo, se reorganizan las vivencias, se reinterpretan los hechos, se elaboran significaciones, se definen símbolos, se pone en comunicación el adentro y el afuera, el ellos y nosotros. Desde esta perspectiva, el currículum se asume como proceso de construcción colectiva, cuyos lineamientos, procesos de identificación y selección de contenidos, metodologías y estrategias pedagógicas, al igual que las formas de seguimiento y evaluación, constituyen en sí mismos un proceso formativo. De ahí la necesidad de que todos y cada uno de los programas y proyectos formativos de la UAIIN sean de elaboración y diseño colectivo. Por su parte, la evaluación se concibe como un sistema del que hacen parte múltiples actores; pues, en correspondencia con un proceso de construcción colectiva, se considera que además de una evaluación por parte del estudiante y de los orientadores, es esencial una evaluación del proceso que lleva el estudiante por parte de la comunidad y sus autoridades; ya que desde el principio la formación no está articulada únicamente con el desarrollo individual de cada estudiante, sino con los desarrollos de los territorios indígenas y su mejoramiento integral” (Bolaños, Tattay y Pancho, 2009: 159).

Siguiendo a Mato (2011), el resultado de estas dinámicas se relaciona con la definición de contenidos escolares, materiales didácticos, estrategias pedagógicas y procesos de enseñanza y aprendizaje que facilitan el acceso a una educación pertinente en un contexto de fortalecimiento comunitario y de diálogo directo con las necesidades de los territorios y sus pobladores. Entre 1982 y 2003 el SEIP ha producido más de un centenar de libros, cartillas, revistas, guías de trabajo y videos dirigidos a niños, niñas, maestros, maestras, investigadores, dirigentes y comunidad en general. A ello debe agregarse los desarrollos observados en materia de investigación aplicada y recuperación de lenguas y saberes ancestrales (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004).

La conjugación de estos elementos permite establecer un contraste entre un sistema de educación superior indígena basado en la investigación, consistente con el desarrollo

integral de los Planes de Vida y que se propone conceder el acceso irrestricto a los miembros de sus comunidades, y un sistema de educación superior convencional fundamentado en objetivos de profesionalización, preocupado primordialmente por incrementar la competitividad de la economía y edificado sobre procesos de inclusión masificada y jerarquizada a bajo costo.

En definitiva, las transformaciones que produce el SEIP en general y la UAIIN en particular, se sustentan en las apuestas divergentes de una educación indígena orientada a “emanciparse colectivamente”, y una educación convencional que busca ofrecer herramientas para “superarse individualmente”. Esto en un contexto en que los fundamentos tradicionales de la política social -entendida como conjunto de objetivos e instrumentos comprometidos con la mejora en la *calidad de vida*- se reestructuran bajo procesos de reivindicación y producción de *modos de vida* que, soportados por comunidades en movimiento, configuran instituciones contrahegemónicas capaces de responder a los problemas vitales de la sociedad bajo cosmovisiones diversas y atendiendo también a principios *otros* de justicia y política social.

Hasta este punto, han sido señaladas las transformaciones contrahegemónicas que se han producido “hacia adentro” de las comunidades en el marco de las luchas indígenas por la humanización y la autonomía. El acceso instituyente al sistema educativo propio abre un campo de autogestión y autogobierno que responde a la incapacidad del sistema de educación superior convencional para eliminar las barreras colonizantes, privativas y de control gubernamental que lo caracterizan. Sin embargo, dentro de las comunidades indígenas, “lo propio” aparece como un concepto en disputa, cuyo contenido y sentido define las posibilidades tanto de avanzar en la superación de las desigualdades que se producen, como de hacer efectivos los principios de diálogo y co-transformación que se plantean desde la interculturalidad.

En efecto, las luchas por el reconocimiento de la autonomía de los territorios y comunidades indígenas no han estado exentas de debates que ponen de relieve los riesgos del “indigenismo”. Entendiendo el indigenismo como el aislamiento de los indígenas frente al tejido social y a las reivindicaciones populares en un sentido más amplio, el CRIC ha criticado las consecuencias separatistas, racistas y desigualitarias de estas posturas, y ha propendido por defender el diálogo de saberes como el mejor

camino para fortalecer la crítica social, definir nuevos horizontes de emancipación y liberación y establecer vínculos sólidos con otros sectores sociales y populares (Entrevista 9). En este sentido, se ha rechazado el concepto de “lo propio” como *pertenencia* (a la comunidad indígena), y se ha reivindicado “lo propio” como *apropiación participativa*. De acuerdo con esta última acepción, el sistema educativo deviene “propio” cuando las comunidades y actores sociales *contribuyen participativamente* a su constitución. En términos generales, este último concepto sigue los principios generales del acceso instituyente y de la producción y goce de lo común.

“Reflexionando sobre qué era lo propio para las comunidades (...) un compañero cabildante clarificó que buscaban construir la educación propia, no para hacer tolda aparte de los otros grupos, sino porque todos los de la comunidad tienen que aportar con su experiencia a la construcción del proyecto, de esa manera haciéndolo propio” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2014: 47).

Y, en el terreno educativo, sustituye -con claras tensiones- el criterio de la *pertenencia* (indígena) por el de la *pertinencia* (de la educación y los procesos de enseñanza y aprendizaje) como punto de encuentro con otros grupos sociales:

“En este sentido, la educación es propia no solamente porque toca lo de adentro, es propia porque es pertinente y permite autonomía. Lo “propio” se concibe esencialmente como la apropiación crítica y capacidad de asumir la dirección y, por lo tanto, el replanteamiento de la educación por parte de las mismas comunidades y actores involucrados. Por otro lado, lo “propio” en este contexto tiene un carácter intercultural, que implica el no encierro en el entorno inmediato sino el fortalecimiento de la cultura indígena, de manera que las herramientas externas ofrezcan: elementos para desenvolvernos en forma adecuada frente a nosotros mismos y a la sociedad en su conjunto, estableciendo relaciones de diálogo y convivencia armónica con los otros pueblos y sectores sociales. Es educación propia porque parte de las culturas indígenas y busca fortalecerlas, tomando herramientas internas y “externas” a los contextos comunitarios. Por consiguiente, es necesario entender lo propio en un sentido más amplio, de pertinencia, no de pertenencia a una sola cultura o pueblo indígena” (Bolaños, Tattay y Pancho, 2009: 159).

Sin embargo, el proceso de producción participativa de un sistema educativo pertinente está mediado por tensiones y conflictos que pueden ser resueltos de manera más o menos igualitaria y más o menos intercultural. La posibilidad de predominio de ciertas comunidades indígenas sobre otras, así como de los sectores indígenas sobre los no indígenas en el proceso de producción de lo común, condiciona los alcances igualitarios

e interculturales del SEIP y de la UAIIN ¿Qué determina los grados de igualdad e interculturalidad del proceso de producción del sistema educativo propio?

El análisis del proceso de acceso instituyente en el SEIP y en la UAIIN muestra que, en situaciones en las que se avanza hacia la consolidación de un sistema educativo de acceso irrestricto y democrático, las desigualdades y las posibilidades de co-transformación estarán mediadas no únicamente por los acumulados sociales de los cuales disponga cada persona, sino de la fortaleza organizativa que caracterice al grupo social al cual se pertenece. Estos grupos sociales pueden articularse alrededor de identidades culturales o estar mediados por cualquier otro tipo de relación estructurante (mujeres, campesinos o personas en situación de discapacidad, por ejemplo). Sin embargo, las disparidades organizativas que se presenten entre dichos grupos podrán determinar la mayor o menor incidencia en la definición de los contornos y contenidos del bien común que se construye (en este caso la educación) y, en consecuencia, de su interés por involucrarse o alejarse del mismo. El acceso instituyente al sistema educativo no significa la eliminación de posiciones jerárquicas al interior de las comunidades en movimiento.

Bajo estos parámetros, pueden hablarse de la existencia de “endo-desigualdades” y “exo-desigualdades”. Las primeras hacen referencia a las desigualdades que se presentan entre las comunidades indígenas; las segundas, a las desigualdades que surgen entre los sectores indígenas y otros grupos sociales. Con respecto a las “endo-desigualdades”, es claro que las comunidades indígenas mejor organizadas poseen una mayor incidencia en la definición del SEIP y en la gestión y gobierno de la UAIIN. Desde el punto de vista del SEIP, se ha reconocido la ventaja relativa que tiene el pueblo Nasa con respecto a las demás comunidades indígenas de la región y se afirma que “no es por accidente que las comunidades más exitosas en construir el proceso del PEC, sean aquellas en las cuales la educación propia tiene raíces más profundas: en particular, donde se ubican los CECIB y que han tenido una larga trayectoria de lucha y de recuperación cultural” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 58). Estas diferencias organizativas son producto tanto de los acumulados históricos de los cuales dispone cada organización y grupo indígena, como de las condiciones que han determinado su acción y prioridades políticas. Sin embargo, el objetivo de que la UAIIN

sea un espacio verdaderamente intercultural “hacia adentro” sigue siendo central en la agenda del SEIP.

“Por supuesto, tenemos particularidades organizativas en cada zona. Unas son más fuertes en el campo cultural, otras son mucho más fuertes en el campo político. Por ejemplo, la zona norte [del Cauca]. La zona norte es muy fuerte en el campo político ¿Porqué? Por que justo ahí está focalizada la situación de violencia, de guerra... Entonces son un montón de estrategias que hay que estar pensando para defender la vida y el territorio, que no es lo mismo una zona que no esté afectada por esa situación. Y otras zonas donde es muy equilibrado, donde tanto lo territorial, lo político, lo cultural tienen el tiempo, se toman los espacios pertinentes porque no tienen esa zozobra de la guerra y demás. No quiere decir que no se vean más afectados: son afectados, pero son menos afectados. Y otras donde son muy propositivos porque justamente las condiciones se lo han permitido... Así que las iniciativas de formación van también como muy centradas a algunas zonas. Pero hemos dicho también que la otra particularidad con relación a las iniciativas, es que si bien es una iniciativa de una zona, hemos dicho “no pensemos que es para un pueblo solamente, es para los distintos pueblos del país”. Porque si bien como pueblo nasa tenemos una iniciativa en un programa en administración y gestión, ¿quién ha dicho que ese tema es solo para el pueblo nasa? Y si estamos hablando de una universidad indígena, no nos podemos centrar en un solo pueblo, tenemos que ser abiertos... Y eso le ha costado a muchos compañeros, porque dicen “es nuestra iniciativa”, “es nuestra propuesta”, “es para nuestro grupo” Y nosotros decimos, “pues muy importante, pero no podemos quedarnos ahí”. Que claro no es fácil: hemos debido quemar etapas de comprensión” (Entrevista 14).

En todo caso, la fortaleza organizativa de las comunidades termina condicionando no únicamente los criterios de acceso de los estudiantes, sino la posibilidad de incidir o no en la construcción de las carreras y sus contenidos curriculares al interior de la UAIIN. Es decir, tanto la *inclusión* al sistema de educación superior indígena, como la *pertinencia* del mismo están determinadas por dichas disparidades organizativas.

“Para abordar algunas de estas problemáticas, en su proceso de vinculación la UAIIN exige el aval inicial de las organizaciones de base de las que forma parte cada estudiante, buscando que no se limite a un requisito meramente formal sino que la selección del estudiante derive de un análisis comunitario detallado frente a los perfiles y las necesidades de formación y cualificación en cada uno de los territorios indígenas. Este es un factor que permite un acercamiento orgánico del estudiante a sus respectivos territorios, autoridades y espacios socioculturales. Este aval es ratificado anualmente buscando reiterar el compromiso del estudiante con su comunidad, de las autoridades del cabildo con la formación del estudiante y para establecer y determinar el tipo de acercamiento estudiante-comunidad, comunidad-estudiante (...) La UAIIN también exige a sus participantes cumplir con algunos requisitos que forman parte de su ficha de inscripción: datos acerca del nivel de bilingüismo; identidad étnica; nivel de conocimiento y valoración de la problemática de su entorno; potencialidades, intereses y perspectivas; posibilitando al equipo orientador y al

grupo de estudiantes la comprensión del punto de partida en términos de la situación socio-cultural y expectativas de los estudiantes. El equipo orientador cuenta además con el conocimiento de algunas de las trayectorias de los participantes, debido a su inserción previa en la dinámica organizativa permanente del CRIC que abarca diversos espacios organizativos. Estos elementos sirven como insumo fundamental para la elaboración de contenidos y metodologías pertinentes para los grupos específicos de formación” (Bolaños, Tatay y Pancho, 2009: 161).

Esta situación de disparidad entre las organizaciones por cuenta de sus trayectorias, y provocada también por las condiciones específicas que las rodean, se reproduce también en el diseño de los programas académicos y contenidos curriculares:

“(…) aunque las comunidades y organizaciones demandan de la UAIIN la apertura de nuevos programas acordes a las necesidades más sentidas en los territorios indígenas, sólo ha sido posible ir abriendo programas de alta prioridad como Pedagogía Comunitaria, que atiende la formación de docentes, dirigentes educativos y orientadores pedagógicos; Derecho Propio, que se ocupa de fundamentar los procesos de resistencia y autonomía de los pueblos; o Administración y Gestión Propia, que forma para el ejercicio administrativo en condiciones donde las comunidades se empeñan y asumen las administraciones de sus territorios a nivel de resguardos o entes territoriales, como los municipios o Asociaciones de Cabildos, u organismos comunitarios de distinta índole, pero que hacen parte de las mismas instancias político organizativas en los territorios indígenas” (Bolaños, Tatay y Pancho, 2009: 164).

El acceso instituyente a la UAIIN no es, entonces, incondicional. La fortaleza de las voces que concurren a las asambleas y demás espacios de discusión comunitarias de definición del SEIP no es la misma. Estas lógicas se reproducen también “hacia afuera”, en términos de las “exo-desigualdades” que surgen con respecto a sectores sociales no indígenas. Los conflictos que se han presentado entre afrodescendientes, campesinos e indígenas alrededor del reparto de la tierra, se presentan también en los territorios en los que estos grupos sociales tienen presencia, pero donde el CRIC dirige la prestación del servicio educativo (Entrevista 12). En ambos casos, se plantea una crítica al predominio de los intereses y objetivos de los indígenas sobre los demás sectores sociales. Y aunque el CRIC ha reconocido que “los derechos territoriales étnicos y de sectores sociales deben reconocerse mutuamente”, y ha propuesto la búsqueda de “mecanismos autónomos para la solución concertada”<sup>171</sup> de estas problemáticas, es claro que la fuerza

---

<sup>171</sup> Memorias del *Decimocuarto Congreso del Consejo Regional Indígena del Cauca*. Territorio Kokonuko, 16-20 de junio de 2013.

organizativa de los indígenas en el Cauca y la importancia que le ha ofrecido a los aspectos educativos, es más alta que la de otros grupos sociales oprimidos (Entrevista 9)<sup>172</sup>.

El efecto sobre las posibilidades de acceso igualitario al sistema es evidente: el 97% de quienes acceden a la UAIIN provienen del Cauca y solo el 3% provienen de otros departamentos. El 87% de los participantes son indígenas de todos los pueblos presentes en el Cauca, el 2% de indígenas de otras etnias y regiones, el 9% no son indígenas y el 1% son afrodescendientes (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2010).

En otras palabras: la disparidad organizativa de los grupos indígenas y no indígenas que pueden concurrir a la constitución del SEIP y la UAIIN, tanto como la centralidad o no que se le ha brindado a los aspectos educativos en las reivindicaciones de los distintos sectores sociales, conlleva a la reproducción de mecanismos de jerarquización y distanciamiento. Si bien en el plano individual estos mecanismos pueden verse contrarrestados por los procesos de acceso instituyente que se han señalado, en el nivel organizativo persisten y explican la emergencia de lógicas desigualitarias “hacia adentro” y “hacia afuera” de las comunidades indígenas. Los distintos grados de politización, organización y experiencia de lucha producen desigualdades que obstaculizan la puesta en marcha del principio de igualdad de posiciones, y que explican los procesos de

---

<sup>172</sup> Esto es claro, por ejemplo, en el caso de las poblaciones afrodescendientes que, incluso, enfrentan dificultades para materializar posibilidades ya estipuladas por la ley: “Las poblaciones afro no tienen la misma protección de las poblaciones indígenas. Aunque los cobijen desde el punto de vista educativo las mismas normas, realmente el tratamiento en concreto no es igual. Las poblaciones afro realmente lo único que tienen jurídicamente son los “Consejos Comunitarios”, pero los Consejos Comunitarios no son instancias de decisión, son instancias de consulta, distinto a los Cabildos... Los Cabildos sí son casi entidades territoriales. Mientras el Estado reconoce la administración, le asigna recursos a los cabildos para administrar sus territorios incluida la educación, en el caso de las poblaciones negras no. Entonces hay desbalance desde el punto de vista del reconocimiento jurídico, pero también socialmente en el imaginario colectivo está que la población negra no se ha organizado... Entonces, pues por supuesto, el CRIC tiene una organización muy fuerte, reconocida, hace casi 50 años, las poblaciones afro no. Las poblaciones afro en el caso del Cauca, como poblaciones afro, su lucha ha sido mucho más reciente: desde el discurso de la etnicidad. Seguramente han estado organizados desde el siglo XVI, pero desde el discurso jurídico de la etnicidad apenas vienen a ser reconocidos en los años 90 [1990]. Esto sumado a su proceso de dispersión. Entonces en el Cauca podemos decir que tenemos casi 50 organizaciones, que no han logrado confluir en una organización fuerte. Un ejemplo: en el caso de la población afro no se habla de un proceso de etnoeducación propia, como se habla en el caso de los indígenas. La mayoría de la población va a las escuelas del Estado. De hecho, si uno se pone a ver, en el caso de las organizaciones negras, el tema de la educación ha sido de segundo orden, porque todo se enfocó al tema de la tierra, y ahora al tema de la minería y los derechos colectivos” (Entrevista 13).

jerarquización y repartición heterogénea de ventajas y desventajas que persisten en el proceso educativo del CRIC (Entrevista 9).

Pero los rasgos desigualitarios del SEIP y de la UAIIN afectan también su grado de interculturalidad. Puede afirmarse que el proceso educativo del CRIC se compromete con la interculturalidad porque cada una de las comunidades indígenas involucrada en los procesos de acceso instituyente es portadora de su propia cultura, lengua y cosmovisión:

“Allá en la comunidad socializan frente a la asamblea que hay unos cupos para estudio, y que quién está interesado. Ahí no es obligatorio ni escogido (...) Cuando nosotros iniciamos, entramos como pueblo Coconuco, pero nos tocaba rotatorio: rotatorio es que cada ciclo [educativo] nos tocaba en cada resguardo del pueblo Coconuco (...) Después se unieron unos compañeros Misak [guambianos] (...) Los profes orientan desde lo propio. Antes de las clases ellos investigan sobre todos los pueblos. Hacen un trabajo para todos. Eso por que así seamos indígenas, no todos somos iguales. Unos tienen sus lenguas; por ejemplo, nosotros del pueblo Coconuco perdimos ya el idioma, pero hay otros que sí lo tienen. Entonces por eso también aquí [en la UAIIN] hay lo de lenguas originarias: entonces están con quichua, están con nasa yuwe, guambiano y emberá, que es la lengua de los de la costa pacífica (...) Para otros grupos de campesinos y mestizos entra como un cinco por ciento” (Entrevista 15).

Sin embargo, “hacia afuera” la interculturalidad continúa siendo un proyecto potencialmente transformador. Implica no únicamente la apertura de las singularidades indígenas a transformarse, sino también la posibilidad real de transformar tanto a los grupos sociales oprimidos con los que se establecen diálogos, como a la sociedad hegemónica con la que se entra en disputa. La alta conflictividad que se advierte en este proceso explica su enorme potencial transformador. A las disputas que históricamente se han configurado con el gobierno colombiano, la Iglesia Católica y los terratenientes, se unen los conflictos y discusiones que puedan establecerse con afrodescendientes, campesinos, mestizos urbanos y docentes. Siguiendo los postulados de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, únicamente la regulación justa y sin violencia de estos conflictos permitirá hacer concreto el concepto de interculturalidad que el mismo movimiento indígena defiende: “La interculturalidad es una propuesta, no un producto, lo que implica que siempre estará en transformación y apropiación, sujeta a las tensiones del contexto en que se utiliza” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004: 96). Materializar este ideal, y el diálogo de saberes que le subyace, es altamente complejo:

“La experiencia que yo he tenido como profesor de aquí de la Licenciatura [en Etnoeducación], es que cuando los estudiantes indígenas llegan, llegan con muchas deficiencias... Digamos problemas de escritura, problemas de lectura en el código que se maneja en la Universidad [del Cauca]. En ese código estandarizado, universalizado, uno nota los problemas. En unos casos llegan con mucha fuerza ideológica... Te pueden hablar del proceso político del CRIC, la reivindicación, pero a la hora ya de enfrentar procesos académicos estandarizados hay mucha dificultad. Lo cual devela, obviamente, una situación compleja o de deficiencia en lo que tiene que ver con sus niveles de formación... Y eso es una consecuencia del tipo de educación que reciben: en unos casos hay mucha formación política, pero para llevar a cabo procesos académicos la cuestión es más compleja (...) El movimiento indígena contrata sus propios maestros en un acto de autonomía. Finalmente para eso han peleado ellos y el Estado le ha reconocido su sistema de educación propia. Yo he ido por mi trabajo a algunos territorios, y lo que uno logra captar es que pues, efectivamente, a la gente que no es indígena, le cuesta asumir el modelo de educación propia. Sobretudo a los maestros: muchos trabajan allá porque no hay trabajo; eso quiere decir que no asumen la vida comunitaria. En algunos lugares se han producido conflictos, incluso agresiones físicas, pues porque pasa lo de siempre: la gente ha aceptado históricamente el modelo hegemónico, pero estos modelos indígenas no. La gente cree que [los indígenas] no tienen por qué imponerles -por que se ve como imposición- sus sistemas de educación a sus poblaciones. Por otro lado, también hay otra realidad que no se puede negar, y es que muchas familias indígenas no están de acuerdo con el modelo de educación propia. Pero sobre todo lo que uno escucha es que donde hay poblaciones que conviven, poblaciones campesinas, poblaciones negras, poblaciones indígenas, siempre hay tensiones” (Entrevista 13).

Pero el proyecto intercultural también está amenazado por el riesgo de perder de vista las objeciones que desde las teorías de la justicia cognitiva y la ecología de saberes se le plantean al relativismo, y por el desconocimiento de la apuesta política del diálogo de saberes en cuanto al mayor valor que se le debe ofrecer a aquellos conocimientos y saberes que se encuentran orientados por un objetivo de emenapación y superación de las injusticias sociales.

“Pero hay otro asunto, y es el más duro, y está causando estragos en todos estos avances y en la política y en el Sistema Educativo Indígena Propio, que es la religión. En estos territorios hemos tenido peleas duras, conflictos duros: las iglesias evangélicas y cristianas están siendo un serio oponente y contradictor en la implementación del Sistema Educativo Indígena Propio (...) Ahí sí entramos en un terreno muy complicado, pues la cosmovisión implica lo religioso, y cada vez más indígenas hacen parte de estas religiones, y dicen que aquellos indígenas que no las profesan sí incluyen sus religiones, esperitualidad o creencias ancestrales en el proceso educativo... Y el debate de la escuela laica aquí no aplica. Y esto está generando muchos problemas, muchísimos problemas en las escuelas. De hecho, he sabido que estas iglesias han creado sus propias escuelas. En Jambalá [Cauca] hay una escuela donde el único texto que usan para el desarrollo de las clases es

la Biblia... Para cualquier tema, ciencias naturales, todo, es la Biblia. Y no pueden utilizar ningún otro texto. Ya estamos llegando a eso dentro de los resguardos” (Entrevista 12).

Para reivindicar un proceso intercultural justo y emancipatorio, las comunidades indígenas del Cauca plantean la necesidad de que la UAIIN sea reconocida por parte del Gobierno nacional como una universidad pública e intercultural. Este propósito marca una clara diferencia con respecto a otras universidades indígenas e interculturales que en América Latina han optado por constituirse como universidades privadas<sup>173</sup>. Y resulta consistente con las apuestas interculturales que superarían de manera definitiva las concepciones indigenistas de “lo propio”, en un contexto en el que se abriría el espacio para avanzar en procesos de acceso instituyente en igualdad de posiciones para las diversas comunidades indígenas y grupos sociales del país. De ahí el llamado realizado por el CRIC para desarrollar un proceso de concertación con otras organizaciones sociales para exigir al Estado el cumplimiento del derecho a la educación como derecho público, pero en el que tenga espacio la consolidación del sistema educativo propio comunitario, bilingüe e intercultural en todos sus niveles (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2014).

“Nosotros la tenemos en la línea de una universidad de carácter especial pública. E incidimos en eso para que en el Decreto 1953 [de 2014] esté una institución de carácter especial pública. Porque no nos vamos a ubicar en el lado privado. Y en los debates del [decreto] 1953 de [2014] el gobierno nos decía es que ustedes son privados. Pero no somos privados, y explíqueme al gobierno, le repetíamos y repetíamos para que quedara de carácter especial pública. Es especial porque el CRIC es una autoridad especial... Porque las demás universidades indígenas de América latina -sin desconocer que sean muy importantes- es que están controladas por el gobierno” (Entrevista 14).

Potencialmente, la universidad pública intercultural representa, entonces, el primer paso hacia la constitución de *pluriversidades* que, sustentadas en el acceso instituyente, la igualdad de posiciones y el diálogo de saberes, se comprometan con la superación de los mecanismos que producen y reproducen la exclusión y la desigualdad, y maximicen el potencial de co-existencia y co-transformación de las singularidades individuales y

---

<sup>173</sup> Tal es el caso del Centro Amazónico de Formación Indígena CAFI (Brasil), de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi (UAW) (Ecuador), de la Universidad Indígena Intercultural Kawsay (Ecuador, Perú y Bolivia) y la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense URACCAN (Nicaragua). Al respecto ver: Mato (2011).

colectivas. La lucha por la configuración de una universidad pública e intercultural significa para los pueblos indígenas la conjugación de micro y macro alternativas de transformación que involucran no únicamente al SEIP sino al sistema de educación superior en general. Siguiendo lo establecido por la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, incluir este principio de acción fortalecerá las conquistas contrahegemónicas y simbióticas hasta hoy alcanzadas, en una perspectiva que proyecte la superación definitiva de las relaciones de colonialidad del ser (asociadas a la deshumanización), del poder (que racializan, clasifican e inferiorizan) y del saber (fundadas en el epistemicidio) que la sociedad hegemónica ha implantado<sup>174</sup>.

Para los pueblos indígenas, este camino abre la posibilidad de visualizar, además, horizontes de liberación que dejan de asumir la identidad como una propiedad y comienzan a definirla como un proyecto inacabado. Bajo los principios de la interculturalidad, la transformación de la sociedad hegemónica significa habilitar espacios y condiciones que favorezcan la solución de los dilemas que hoy se presentan entre el supuesto “blanqueamiento” que sufren cuando ingresan al sistema de educación superior convencional, y las obligaciones comunitarias que adquieren si se les otorga la posibilidad de acceder a la UAIIN o en cualquier otra institución de educación superior.

---

<sup>174</sup> Sobre este punto es importante anotar que el Seip y la Universidad del Cauca (universidad pública en Colombia) han establecido diálogos que, aunque no han estado exentos de tensiones, han forjado un horizonte compartido, consistente con los objetivos de la interculturalidad: “Yo creo que también desde aquí, desde la academia, también hemos venido teniendo unas miradas distintas a la etnoeducación y que cada vez se nos hace más necesario empezar a trabajar en ello, que es desde la perspectiva intercultural. Podríamos decir que nos vamos dando cuenta que la Licenciatura [en Etnoeducación de la Universidad del Cauca] nos va quedando chica.... Yo creo que desde la universidades y específicamente desde esta [la Universidad del Cauca], nos estamos haciendo muchas preguntas acerca de hasta dónde aguanta mantener una licenciatura en etnoeducación, cuando ya las preguntas y los desarrollos están llevando a una perspectiva más amplia. De ahí precisamente surge la idea de poder formular un programa, ya no de pregrado sino de posgrado, que es la Maestría en Estudios Interculturales [en la Universidad del Cauca], precisamente para descentrarnos de ese lugar: tanto de lo educativo específicamente, como de lo étnico. Porque la misma demanda no lo exigió así: a pesar de que se inició con grupos mayoritariamente compuestos por hombres y mujeres indígenas, ya después empezó a haber más presencia de estudiantes afrodescendientes y estudiantes ‘urbanos’, como ellos mismos se llaman” (Entrevista 12). En los años 2002 y 2003 hubo un antecedente de trabajo concertado entre la Licenciatura en Pedagogía Comunitaria de la Uaiin y la Licenciatura en Etnoeducación de la Universidad del Cauca que logró titular entre los años 2006 y 2007 a 28 estudiantes provenientes de la Uaiin. Este proceso significó establecer discusiones y acuerdos en materia de currículos, homologaciones, sistema de evaluación, trabajos de grado y acreditación de títulos (Entrevista 12).

“Trabajar por y para las comunidades les exige [a los estudiantes indígenas] postergar otras formas de realización personal, que incluso, parecen legítimas; es la contradicción entre intereses y perspectivas personales y colectivas, entre su deseo individual y su deber como miembro de una comunidad. El otro conflicto se relaciona con su identidad como indígenas: ¿cómo conservarla después de los años pasados en medio de la lógica y el modo de la sociedad occidental? La identidad termina por convertirse en un temor, el de haberla perdido, y en una presión: demostrar a la comunidad, los líderes y a las autoridades que no se ha blanqueado (...) Las comunidades quieren que sus profesionales trabajen gratuitamente, que resuelvan problemas, que estén en la comunidad de tiempo completo” (Autores Varios, 2004: 142).

Al interior de las universidades públicas mismas, estos avances también están colmados de conflictos y discusiones, pues ponen en cuestión las estructuras y procesos de gestión y gobierno vigentes: “Para nosotros mismos, siendo parte de esta universidad [Universidad del Cauca] ha sido un proceso de ir contracorriente; realmente muy difícil, porque la universidad colombiana no está pensada para generar unos procesos de flexibilidad y apertura” (Entrevista 12).

El potencial transformador de la interculturalidad implica superar las presiones indigenistas que hoy subsisten y brindarle a los indígenas igual capacidad de transformación crítica de su singularidad. La pluriversidad constituye un proyecto emancipador y liberador que, sustentado en procesos de acceso instituyente e igualdad de posiciones, le permite a quienes acceden (sean indígenas o no) ampliar sus posibilidades de comprensión y acción sobre el mundo, tanto como las alternativas de emancipación y liberación con respecto a las relaciones sociales injustas que los condicionan. Las apuestas interculturales de la Minga Indígena, Social y Popular son consistentes con este horizonte. Enriquecen un proyecto educativo que, “hacia afuera”, puede contraponerse el sistema de educación superior colonizante, heterónimo, jerárquico y masificado que se consolida en Colombia.

## 7.4 Conclusión

Apelando a epistemologías de lo injusto que combinan exigencias de redistribución, reconocimiento, representación y justicia cognitiva, las comunidades indígenas del Cauca reunidas en el CRIC han definido a lo largo de 45 años de existencia 10 propósitos de lucha: 1. Recuperar las tierras de los resguardos, 2. Ampliar los resguardos, 3. Fortalecer los cabildos indígenas, 4. No pagar terraje, 5. Hacer conocer las leyes sobre indígenas y

exigir su justa aplicación, 6. Defender la historia, las lenguas y las costumbres indígenas, 7. Formar profesores indígenas para educar de acuerdo con la situación de los indígenas, 8. Fortalecer las organizaciones económicas comunitarias, 9. Defender los recursos naturales y proteger el medio ambiente, y 10. Fortalecer la familia como núcleo central de la organización incluyendo a mayores, mujeres, jóvenes y niños.

Los procesos de lucha emprendidos para materializar estos propósitos se han caracterizado por la conjugación de principios de acción que, en determinados momentos históricos, han configurado un balance de fuerzas favorable a la materialización de transformaciones simbióticas y contrahegemónicas. Las acciones multidimensionales, multiescalares, articuladas, democráticas, transgresivas, basadas en la ecología de saberes y detentoras de una relación de ambivalencia con respecto al Estado, han emergido de manera recurrente en las disputas alrededor de la denominada “cuestión indígena”, y han abierto espacios a favor de la humanización, la autonomía y la interculturalidad. En este proceso se ha puesto de manifiesto que las instituciones, además de ser complejas e incluso contradictorias, son formas estabilizadas de relaciones de poder que regulan los antagonismos sin hacerlos desaparecer.

Sobresale la capacidad de las comunidades indígenas para brindarle un contenido emancipatorio y habilitador a instituciones de naturaleza colonizante como el reguardo, el cabildo, la lengua castellana y los derechos humanos. A esta estrategia se ha sumado la de instituir espacios de concertación y negociación que, sin renunciar al antagonismo y el conflicto, han favorecido el surgimiento de compromisos estatales desde los cuales se ha dado paso a la reconstrucción y recreación de formas comunitarias contrahegemónicas como los cabildos indígenas, los modelos de educación, salud y gestión propios, las formas colectivas de propiedad y producción económica, y el derecho y la jurisdicción propias. A su vez, desde estos espacios de autonomía, se han impulsado distintos ciclos de movilización y protesta, y se han definido nuevos objetivos de lucha y negociación con el gobierno colombiano. Las conquistas de los pueblos indígenas son el resultado de comunidades en movimiento que se alimentan, pero también apalancan, las acciones impulsadas por los pueblos indígenas como movimiento social.

Los acumulados obtenidos en materia de humanización, autonomía e interculturalidad han permitido la configuración de un sistema educativo propio, fundamentado en

procesos de acceso instituyente que logran responder a las relaciones de exclusión, desigualdad y colonialidad que se instauran entre las comunidades indígenas y el sistema de educación convencional. Esto, por medio de un proceso de producción del campo educativo en el que los sentidos, objetivos, contenidos y mecanismos de evaluación y gestión de la educación son construidos desde espacios comunitarios de discusión y adopción de decisiones. Bajo estas dinámicas, los mecanismos de explotación, acaparamiento de oportunidades, emulación y adaptación que permiten la reproducción de la exclusión y la desigualdad, se ven contrarrestados por procesos de producción y goce de lo común que rechazan la expropiación y mercantilización del conocimiento, el establecimiento de formas de gobierno clausuradas y basadas en la simple rendición de cuentas, y la imposición de principios e instrumentos de gestión empresarial comprometidos solamente con el aumento de la competitividad económica y la expansión profesionalizante del acceso.

Sin embargo, la disparidad existente en términos de historia de resistencia, consolidación organizativa y centralidad otorgada al sistema educativo en los proyectos emancipadores, provoca la emergencia de mecanismos de jerarquización y distanciamiento entre los grupos indígenas y no indígenas que concurren a la constitución del SEIP y la UAIIN. Surge entonces el desafío del fortalecimiento político y organizativo de los sectores involucrados en los procesos de acceso instituyente como un elemento central para superar las “endo-desigualdades” y las “exo-desigualdades” en una perspectiva de igualdad de posiciones. Es decir, surge el problema de la igualdad no únicamente como resultado y goce de lo común, sino como *método* de la producción de lo común.

Para la UAIIN, la conjugación de estos avances y desafíos se relacionan con la construcción de un modelo de educación superior basado en la tríada *comunidad-universidad-organización* que se contrapone al que se edifica en la universidad convencional basado en la tríada *Estado-universidad-empresa*. En relación con el primer componente, son claras las transformaciones que se producen en términos de acceso instituyente; con respecto al último componente, son evidentes los retos que se plantean en términos de cómo dicho acceso puede estar mediado por la ventaja relativa de ciertos grupos para definir el sentido y objetivos de la educación superior. Son estos procesos de acceso instituyente y disparidad organizativa los que explican los múltiples conflictos que

surgen tanto con el gobierno, las iglesias y los terratenientes, como con los campesinos, afrodescendientes y mestizos. Pero es justamente el alto grado de antagonismo y conflictividad el que explica el enorme potencial transformador del SEIP y la UAIIN.

Este potencial transformador involucra a la sociedad hegemónica en su conjunto. Si se comprende la interculturalidad como un camino para regular los conflictos con justicia y sin violencia, se abren posibilidades de co-transformación entre las comunidades indígenas y la sociedad hegemónica que superan las aspiraciones autonómicas de co-existencia relacionadas con la consolidación de la entidad territorial indígena. Aunque este último asunto continúa siendo un objetivo que puede introducir ajustes importantes en el modelo de descentralización en Colombia, la interculturalidad abre espacios de conflicto en los que las singularidades allí involucradas expanden sus posibilidades de transformación a partir del diálogo de saberes y del enriquecimiento de las posibilidades y experiencias de liberación. En contra de la colonialidad y la violencia socioeconómica, de las salidas penalizantes, individualizantes y de inclusión subordinada que ofrece el liberalismo, y más allá de la teoría del reconocimiento, cuyas aspiraciones se circunscriben a la búsqueda y consecución de la autonomía, la interculturalidad plantea el horizonte de la alteridad como un proceso de co-existencia y co-transformación de y desde la diferencia.

En el campo de la educación superior, la interculturalidad significa no solo reconocer formalmente la UAIIN como universidad pública, sino proyectarla como un primer paso para la consolidación de un modelo de *pluriversidad* basado en el diálogo de saberes y el enriquecimiento de la crítica social al interior del sistema educativo. Conjugada con políticas de acceso instituyente e igualdad de posiciones, la pluriversidad representa un horizonte fundamental en la construcción de un sistema de educación superior comprometido con la búsqueda de *la igual capacidad de transformación crítica de sus estudiantes*. Es decir, en términos de lo expresado por la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, el potencial transformador de la UAIIN se asociaría entonces con la configuración de un sistema de educación superior más justo; contrapuesto al sistema masificado, heterónimo y jerarquizado que en la actualidad se impone en Colombia.

## **8. Política social y transformación social en el campo de la educación superior en Colombia**

Para trascender las connotaciones de compensación y contención social que generalmente se le atribuyen a la política social, es necesario dejar de lado aquellas visiones que culpabilizan al individuo por la situación social en la que se encuentra. En el campo de la política social, las personas son singularidades; son el producto de la conjugación de múltiples relaciones sociales. Además de ser múltiples, estas relaciones sociales son diversas y afectan con intensidad variable las prácticas individuales. En tanto estas relaciones son susceptibles de ser transformadas, las singularidades también lo son. Las personas que sufren la exclusión y la desigualdad son singularidades cuya posibilidad de transformación depende de la superación de las relaciones sociales que las ubican en tales situaciones de desventaja. Argüir la falta de talento, de responsabilidad o de esfuerzo como variables explicativas de las desventajas de las personas, conlleva a la naturalización y justificación de la exclusión y la desigualdad. Bajo estas premisas, cada individuo será asumido como el culpable de su precariedad y estará llamado a gestionar individualmente su condición.

Apelar al talento como factor explicativo de las ventajas y las desventajas, significa considerar que la ubicación de las personas en la estructura social es un reflejo de la arbitrariedad (o del azar) con que la naturaleza distribuye los talentos. El darwinismo social es el trasfondo de aquellas teorías que consideran que el orden social debe erigirse sobre una pretendida naturaleza o esencia inmutable de las personas. La teoría relacional de la exclusión y la desigualdad rechaza estas posturas: considera que no existe ningún tipo de esencia o naturaleza que explique las desventajas. Las personas no son esencia; son un devenir abierto hacia sí mismas: en el campo de la política social, convertirse en otra persona significa transformar el orden social que condiciona y

produce a dicha persona. La posibilidad de transformarse a sí mismos es lo que realmente es inherente a los seres humanos. Una teoría de la transformación social desde la política social debe tomar estas afirmaciones como punto de partida.

Sin embargo, prevalece la creencia de que es posible transformar individualmente lo que se produce socialmente. Es sobre esta premisa que se exige la introducción de cambios sociales garantes de la competencia equitativa y la movilidad social al interior de una estructura jerárquica que otorga ventajas y desventajas diferenciadas. La igualdad de oportunidades se instala como un paradigma que asume que, si a todas las personas se les garantiza un mismo punto de partida, sus logros serán el reflejo de variables que están bajo su control: el esfuerzo y la responsabilidad individual. Pero ¿Qué ocurre si todas las personas parten del mismo punto y se esfuerzan con la misma intensidad? ¿Qué determinará la posibilidad de que algunos lleguen al punto alto de la pirámide y que otros se conformen con acceder a la base de la misma? Nuevamente, aparece el argumento naturalista y esencialista del talento como factor explicativo de última instancia: los resultados obtenidos por personas igualmente esforzadas y responsables, que compiten en igualdad de condiciones, estarán determinados por los talentos distribuidos desigualmente por la naturaleza. No importa cuantas oportunidades se ofrezcan, ni qué tan responsables sean las personas: su carencia o abundancia de talentos -¡su buena o mala suerte!- determinará el tipo de ventajas o desventajas que obtengan. Bajo este argumento esencialista se edifica un modelo de política social que se compromete a diversificar las élites sin atacar la estructura elitista de la sociedad. Surge un modelo de política social que termina naturalizando y justificando la exclusión y la desigualdad de los grupos sociales en situación de pobreza, de las mujeres, de quienes pertenecen a otras etnias, de las personas en condición de discapacidad, de aquellas que provienen o habitan otras regiones y de quienes poseen otro tipo de conocimientos y saberes.

La educación ha sido considerada como una herramienta fundamental de lucha contra la exclusión y la desigualdad. Sin embargo, la educación podrá combatir realmente estas injusticias dependiendo de su cercanía con las teorías esencialistas o relacionales descritas. Desde el punto de vista de las teorías esencialistas y de la igualdad de oportunidades, la educación es concebida como un capital fundamental para incrementar la productividad de los individuos y de los países. Si se asume que los salarios reflejan la

productividad de las personas, un mayor nivel de escolaridad provocará mejoras en los ingresos percibidos y, en consecuencia, una mejor integración económica y social. De ahí el vínculo estrecho que se plantea entre el tipo de educación que se imparte, la necesidad de cualificar la mano de obra y la posibilidad de incrementar la competitividad de la economía.

No obstante, esta postura desconoce las relaciones estructurantes de clase, pertenencia étnica, género, origen regional, discapacidad, dependencia internacional y epistemicidio que condicionan dicho resultado. Apelando a una visión enteramente individualista, la teoría del capital humano asume que al brindarle a cada persona igual oportunidad de acceso al sistema educativo, el individuo se desprenderá de tales relaciones estructurantes y obtendrá los resultados que desee en función de su responsabilidad, talento y esfuerzo. En el caso de la educación superior en Colombia se ha mostrado que, contrariamente a lo afirmado por la teoría del capital humano, avanzar en un proceso de masificación de la educación no neutraliza, sino que profundiza, la exclusión y la desigualdad. El talento, el esfuerzo y la responsabilidad se desvanecen como factores explicativos de la precariedad de las personas, y ceden su espacio a las relaciones estructurantes que, conjugadas, determinan las ventajas y desventajas de quienes se ven excluidos o acceden de manera subordinada al sistema de educación superior. En el campo de la educación superior, el acceso, el desempeño y el logro de los estudiantes no son una consecuencia del mérito individual; son fundamentalmente la concreción de privilegios mediados por relaciones estructurantes. Son un producto de la sociedad.

¿Cómo superar las relaciones de exclusión y desigualdad que se estructuran desde las relaciones de clase social, género, pertenencia étnica, procedencia regional, discapacidad y epistemicidio? Desde el punto de vista de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, es claro que resulta imposible transformar individualmente tales relaciones sociales. Únicamente la acción colectiva antagonica ofrece posibilidades ciertas de transformación. La alternativa individualista solo provoca cambios sociales; es decir, procesos de ajuste al interior de un conjunto de relaciones sociales que permanecen inalteradas. Pero ¿porqué involucrarse en procesos de disputa orientados a superar tales relaciones sociales? Esto ocurre porque los individuos definen que las desventajas que padecen son un problema de justicia social y no de mérito individual. Es decir, que existen relaciones estructurantes injustas que atraviesan distintos campos de

interacción y afectan a muchas personas, y que tales relaciones deben ser superadas. Aunque los individuos son el producto de distintas relaciones estructurantes, también tienen la capacidad de designar dichas relaciones como injustas. Las personas tienen una capacidad de análisis crítico de su situación. Estar condicionado no significa estar determinado: es precisamente en el marco de este condicionamiento que las personas encuentran injustificable su situación y emprenden procesos de lucha orientados a la transformación o superación de tal situación. Toda persona sometida a relaciones de exclusión y desigualdad tiene la misma capacidad crítica para designar como injusta la situación de desventaja que padece. Sus conocimientos no son “periféricos” ni “precientíficos”. La justicia social adquiere nuevas dimensiones y contenidos cuando se incluye a todos los “sin voz”, a “todos los invisibilizados”, en los procesos de definición de qué es lo justo y lo injusto. Dada la propensión histórica de la sociedad a producir y reproducir relaciones excluyentes y desiguales, este es un elemento fundamental para visualizar alternativas otras de emancipación, liberación y transformación social. La crítica de las relaciones excluyentes y desiguales se despliega, entonces, en el marco de un amplio diálogo de saberes. Nuevamente, la alternativa individualista de superación de la exclusión y la desigualdad es dejada de lado.

Lo mismo ocurre cuando se comprende que la transformación de las relaciones estructurantes pasa por la configuración de disputas antagónicas entre quienes exigen mayor inclusión e igualdad y quienes se niegan a concederlas. Solamente la acción colectiva antagónica puede provocar modificaciones en las correlaciones de fuerza que faciliten la instauración de relaciones sociales más incluyentes y menos jerárquicas. Incluyentes, en tanto se avance en la producción instituyente del campo de intercambios al cual se accede, y no únicamente se aspire al relajamiento de las barreras que impiden el acceso a un campo de intercambios prefigurado desde quienes mantienen posiciones dominantes o de ventaja. Igualitarias, si se elimina toda posición de jerarquía y no únicamente se exige el relajamiento de las barreras que limitan la movilidad al interior de una estructura jerárquica dada.

Por lo tanto, la transformación del componente estructurante de las relaciones sociales por medio de disputas antagónicas orientadas a configurar condiciones de igualdad de posiciones y goce y producción de lo común, constituye el elemento central de una teoría de la transformación social desde la política social. Bajo estos términos, la inclusión y la

igualdad suponen la supresión o neutralización de los mecanismos de explotación, acaparamiento de oportunidades, adaptación, emulación, jerarquización y distanciamiento. Es así como las singularidades excluidas y desiguales se emancipan y se liberan de las relaciones de privación, sumisión e intercambio desigual que las constituyen.

Una sociedad justa se configura, entonces, cuando las singularidades logran superar las relaciones de exclusión y desigualdad que las constituyen. La sociedad justa es aquella que ofrece a todas las personas igual capacidad de transformación crítica de la singularidad. La justicia social se asocia con la garantía plena de los bienes materiales e inmateriales que aseguran la autonomía, la democratización radical de las relaciones sociales, la superación de toda brecha y privilegio, y la posibilidad de dialogar con otros saberes y modos de vida en un horizonte de co-existencia y co-transformación. Esto en un contexto en el que se plantea una teoría de la transformación social desde la política social como proceso recursivo de abolición del estado de cosas que ha sido designado como injusto, pues es comprendida la propensión histórica de la sociedad a producir relaciones sociales injustas, excluyentes y desigualitarias, que sirven para resolver problemas vitales de coordinación y reproducción social, y que pueden cambiar sin necesariamente ser superadas.

Desde este criterio normativo, queda claro que el sistema de educación superior en Colombia es injusto: las personas pobres, afrodescendientes o indígenas, primordialmente mujeres, que reportan algún tipo de discapacidad permanente, provenientes de zonas rurales y portadoras de otros conocimientos y saberes, se ven excluidas o sometidas a procesos de inclusión subordinante en el marco de una estructura jerarquizada de posibilidades educativas. Las instituciones y políticas del gobierno colombiano refuerzan los mecanismos mediante los cuales se hace persistente esta situación. Estas lógicas de exclusión y desigualdad son una producción social condicionada por las presiones de valorización capitalista, la restricción financiera que se impone, las pretensiones de legitimación del orden establecido y los intereses de mayor control burocrático. El fracaso de las personas en términos de su acceso, permanencia y culminación de estudios es atribuible a estas condiciones sociales y no a la falta de talento, responsabilidad o esfuerzo de los jóvenes del país. Si en Colombia sólo la mitad de los estudiantes acceden a la educación superior, si muchos de ellos (a futuro,

probablemente el 65%) lo hacen bajo lógicas de inclusión subordinante, y si la mitad de ellos no culminan sus estudios, es claro que el problema se encuentra en la sociedad y en el sistema educativo, y no en una presumida “esencia” o “naturaleza” de los estudiantes que sufren las desventajas.

El Movimiento Estudiantil Colombiano y la Universidad Autónoma Indígena Intercultural han renunciado a las visiones individualistas de la exclusión y la desigualdad y han configurado disputas colectivas y antagónicas orientadas a la transformación de la sociedad colombiana en general y del sistema de educación superior en particular. Ambos han operado como agentes de transformación y signos de injusticia del sistema, en un contexto en que se critican múltiples relaciones estructurantes, y en el que se ha intentado incidir en las dimensiones conceptuales, sustantivas y operacionales de la política pública educativa. Ninguno de estos procesos de lucha es privilegiado en términos de sus potencialidades de emancipación y liberación.

Ninguno puede ser valorado como una forma superior de acción colectiva simbiótica, contrahegemónica o rupturista. Ambos poseen un potencial transformador que debe ser comprendido y fortalecido analizando las disputas en la que dichos movimientos hacen presencia, y estableciendo diálogos para impulsar acciones multiescalares, multidimensionales, democráticas, articuladas, transgresivas, basadas en la ecología de saberes, capaces de articular alternativas micro y macro, y de establecer relaciones de ambivalencia con respecto al Estado. Esto con el propósito de renunciar a toda “ortodoxia de la emancipación”, reconocer las especificidades de las experiencias y prácticas de lucha y fortalecer sus potencialidades transformadoras.

Desde el punto de vista del movimiento estudiantil, se ha resaltado su capacidad para modificar la correlación de fuerzas a su favor, provocar la fractura de la coalición gubernamental en el Congreso de la República y producir el retiro definitivo de la propuesta de reforma que impulsó el gobierno en 2011. Sobre la rigidez institucional que representa la Ley 30 de 1992 y el antagonismo que suscitó la propuesta de reforma gubernamental en términos de los principios, objetivos y alcances de los ajustes institucionales que se requería efectuar, el movimiento estudiantil logró configurar una situación de conflicto que abrió importantes posibilidades de transformación en términos de acceso instituyente a la educación superior en Colombia.

Por su parte, desde la Uaiin, se ha mostrado cómo las luchas indígenas a favor de la humanización, la autonomía y la interculturalidad, han propiciado la configuración de un sistema educativo indígena capaz de brindarle un contenido emancipatorio y habilitador a instituciones de naturaleza colonizante como el resguardo, el cabildo, la lengua castellana y los derechos humanos. También, se ha señalado cómo en el contexto de la conjugación de formas de movimiento social y comunidad en movimiento, las luchas indígenas han logrado instituir espacios de negociación que, sin renunciar al antagonismo, han favorecido el surgimiento de compromisos institucionales consistentes con la reconstrucción y recreación de distintas formas contrahegemónicas.

¿Qué perspectivas de transformación social desde la política social abren estas experiencias de lucha en el campo de la educación superior en Colombia? La defensa de la educación superior como un derecho y un bien común, fundamentado en el diálogo intercultural, plantea un horizonte de disputas consistente con la transformación de los sujetos expropiados, de crédito, de los asalariados cognitivos y de los sujetos globales-coloniales que produce el sistema de educación superior. Este horizonte de lucha responde también al imperativo de edificar un sistema de educación superior comprometido con la búsqueda de la igual capacidad de transformación crítica de la singularidad. Se edifica sobre la defensa de una noción de alteridad como proceso de co-existencia y co-transformación de y desde la diferencia. Y supone la superación de los mecanismos de explotación, acaparamiento de oportunidades, emulación y adaptación sobre los que se edifica el sistema de educación masificado y heterónimo que prevalece.

¿Qué ofrece la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad en la perspectiva de fortalecer tal potencial transformador? Desde el punto de vista de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, el horizonte transformador propuesto por los estudiantes y por los indígenas puede refinarse y fortalecerse si se exige la superación de los mecanismos de jerarquización y distanciamiento. En ambos casos se ha mostrado que dichos mecanismos condicionan los procesos de acceso instituyente al campo de la educación superior. Desde el punto de vista del movimiento estudiantil, estos mecanismos y sus efectos sobre la desigualdad intrageneracional e intergeneracional, fueron desconocidos en las discusiones y discursos desarrollados en el marco de las reivindicaciones planteadas entre 2011 y 2013. En el caso de los indígenas, se han

descrito los procesos de jerarquización y distanciamiento que se producen como consecuencia de la disparidad organizativa que existe entre los grupos sociales indígenas y no indígenas que se vinculan al SEIP. Ambas experiencias de lucha muestran el problema del método de la producción de lo común, y cómo la igualdad de posiciones y las dinámicas de acceso instituyente se vinculan y propulsionan mutuamente cuando se visualizan horizontes de transformación social desde la política social.

De otra parte, la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad también reivindica el acceso universal, incondicional e individual de cada persona a un proceso educativo comprometido con el fortalecimiento de la crítica social. En un contexto en el que al sistema de educación superior (particularmente a las universidades) se le arrebató el protagonismo en la producción de investigación científica, tecnológica y de innovación, el sistema de educación superior puede adquirir una especificidad y un compromiso con la producción de pensamiento crítico. Esto no significa renunciar a los aspectos misionales que tradicionalmente se le han otorgado al sistema. Un sistema de educación superior comprometido con la producción de pensamiento crítico debe contener objetivos en materia científica, tecnológica y de innovación. Pero estos objetivos no agotan las pretensiones transformadoras, emancipadoras y liberadoras que debería fijarse un sistema de educación superior comprometido con la crítica social. La producción de pensamiento crítico puede difuminarse cuando se abre el espacio para que múltiples actores, privados y públicos, más o menos regulados por los gobiernos, financiados por intereses empresariales, e incentivados por factores de lucro económico y obtención de rentas, asumen las tareas de creación de saber científico, tecnológico y de innovación. Un sistema de educación superior basado en los principios de producción y goce de lo común, comprometido con la igualdad de posiciones y dinamizador de las epistemologías de lo injusto, establecerá un vínculo orgánico con la sociedad en tanto espacio privilegiado de la crítica social y de la búsqueda de un “eterno retorno emancipatorio”, que trascienda las pretensiones de legitimación gubernamental y acumulación capitalista que condicionan de manera cada vez más férrea los procesos de producción científica, tecnológica y de innovación.

La teoría relacional de la exclusión y la desigualdad demanda del sistema educativo no sólo su compromiso con la búsqueda de la igual capacidad de transformación crítica de

la singularidad: exige, además, formar singularidades críticas; es decir, singularidades comprometidas con la visualización de horizontes justos de transformación social. Estos son procesos enteramente convergentes, pues la ampliación de las posibilidades de liberación individual pasa por la transformación de la sociedad en su conjunto ¿Cómo podría un especialista en producción agrícola indígena trabajar y desarrollar todas sus habilidades por fuera de su comunidad y en el marco de una sociedad hegemónica inalterada? Un sistema de educación superior con calidad y pertinencia es aquel que es justo: es aquel que se compromete con la liberación de las singularidades y con la transformación social. No es aquel que asegura simplemente el otorgamiento de herramientas para que las personas se hagan más productivas y logren gestionar individualmente las desventajas que padecen, ni el que se adapta a las imperativos de la competencia económica en el marco de la división internacional del trabajo. Desde la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad se propone, entonces, la consolidación de un sistema de educación superior que contrasta abiertamente con las premisas sobre las que el Gobierno nacional pretende consolidar el Sistema Nacional de Educación Terciaria, el Sistema Nacional Administrativo de Propiedad Intelectual y el Sistema de Formación de Capital Humano en Colombia.

En definitiva, desde el punto de vista de la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad, la lucha a favor de la educación como un derecho y bien común, fundamentado en el diálogo intercultural, representa la posibilidad de superar las connotaciones individualistas y mercantiles de la teoría neoasistencialista de la política social, en un contexto en que, en contraste con la teoría de la regulación, se contemplan relaciones estructurantes más allá de la explotación, y se trasciende, además, los objetivos de cumplimiento del contrato social al que puede limitarse el enfoque de derechos, eludiendo así el riesgo de que dicho contrato esté prefigurado desde quienes detentan el poder y “conceden” tales derechos.

Avanzar en los horizontes de transformación, emancipación y liberación señalados requiere del establecimiento de disputas antagónicas y del establecimiento de un diálogo permanente entre la teoría y las prácticas individuales y colectivas de los actores involucrados en dichas disputas ¿Qué enseñanzas y desafíos ofrece la experiencia de lucha del movimiento estudiantil y de los pueblos indígenas a la teoría de la transformación social desde las política social propuesta a lo largo de la tesis? En

primera instancia, surge el desafío de evitar la reificación de los movimientos sociales y de las comunidades en movimiento. El intento de definir el potencial transformador de las luchas sociales en el campo de la educación superior en Colombia, ha tenido que lidiar de manera permanente con la tendencia a fijar posturas evaluativas o interpretativas desde tipos teóricos ideales. Los ocho principios de acción que se considera pueden modificar las correlaciones de fuerza a favor de luchas sociales transformadoras, pueden convertirse fácilmente en criterios ideales de valoración de las acciones colectivas.

En este sentido, la sociología de las emergencias y la teoría relacional de la exclusión y la desigualdad han intentado proponer caminos que eviten dicho riesgo: 1. Partiendo de la experiencia misma de las acciones colectivas y renunciando a la búsqueda de toda “ortodoxia de la emancipación”, 2. Insistiendo en que las transformaciones sociales impulsadas por las luchas y movimientos sociales deben ser comprendidas y contextualizadas según la disputa en la que dichos movimientos hacen presencia, 3. Analizando la multiplicidad de relaciones estructurantes que componen el orden social y que se intenta superar, 4. Reconociendo los contenidos simbióticos, contrahegemónicos y rupturistas de la transformación social, 5. Estableciendo un diálogo entre la teoría y la práctica de los movimientos sociales que asuma un compromiso con el fortalecimiento y realización de las luchas por medio del reconocimiento de los aprendizajes, complejidades, dilemas y condicionantes que enfrentan las acciones colectivas, y 6. Practicando ejercicios de devolución que les permita a los actores sociales aclarar, controvertir y afirmar las tesis que se plantean desde el plano teórico y analítico. En todo caso, los movimientos sociales y las comunidades en movimiento, en tanto procesos sociales involucrados en procesos antagónicos, complejos y dinámicos, se resisten siempre a ser aprehendidos por la teoría, y a ser reificados bajo los códigos que impone la producción del saber científico.

Además de estos desafíos metodológicos, el estudio del movimiento estudiantil y de la Uaiin deja abiertas importantes preguntas en términos del papel de las organizaciones sociales al interior de los movimientos sociales y de las comunidades en movimiento, y de las acciones que pueden emprender las “fuerzas de oferta” de inclusión e igualdad para impedir o limitar la acción transformadora de las “fuerzas de demanda” de inclusión e igualdad. En primer lugar, es posible concluir que las organizaciones sociales se encuentran en el centro de las posibilidades de fortalecimiento del potencial

transformador de estas experiencias de lucha. En el caso del movimiento estudiantil, se ha planteado la necesidad de buscar una autonomía relativa de las organizaciones estudiantiles con respecto a organizaciones sociales y políticas más amplias, con el fin de fortalecer la estructura y unidad del movimiento y darle mayor protagonismo a ciertas relaciones estructurantes en los horizontes de lucha. En el caso de la Uaiin, se ha discutido sobre la necesidad de disminuir las disparidades organizativas -fortaleciendo a las organizaciones más débiles- para minimizar la producción de desigualdades y favorecer la interculturalidad en los procesos de acceso instituyente. Pero ¿Porqué las organizaciones estudiantiles nacen de organizaciones sociales y políticas más amplias y no desde dinámicas juveniles independientes? ¿Por qué ciertas organizaciones indígenas logran fortalecerse más que otras? ¿Puede ser la precariedad social una respuesta a estos interrogantes? ¿Son siempre injustas las desigualdades organizacionales? ¿Existe un vínculo proporcional entre la precariedad social de las personas y sus grados de politización? ¿Existe una relación proporcional entre los niveles de politización de las personas y su disposición para constituir y fortalecer organizaciones sociales? ¿Basta la politización social para avanzar en procesos de transformación que superen la exclusión y la desigualdad? ¿El estudio de las sociedades en movimiento debería ser el estudio de la politización y la conformación de organizaciones sociales? ¿Qué relación existe entre las sociedades en movimiento, los movimientos sociales, las comunidades en movimiento y su potencial transformador?

Por otra parte, se ha insistido en que es en el marco de las disputas antagónicas en donde surgen las mayores posibilidades de transformación social desde la política social. Esta tesis ha analizado el potencial transformador del movimiento estudiantil y del movimiento indígena en el campo de la educación superior en Colombia. Es decir, ha analizado las disputas desde el punto de vista de las “fuerzas de demanda” de inclusión e igualdad. Sin embargo, las “fuerzas de oferta” de inclusión e igualdad pueden emprender procesos de acción colectiva orientados a contrarrestar o impedir la acción transformadora de los sectores sociales desaventajados ¿Qué procesos de acción colectiva y qué tipo de dispositivos emplean las “fuerzas de oferta” de inclusión e igualdad para vencer o debilitar a los grupos sociales que se movilizan para transformar tales relaciones sociales? ¿Qué papel cumple el Estado en estas dinámicas? ¿Pueden las “fuerzas de oferta” de inclusión e igualdad constituir movimientos sociales que

pretendan conservar el orden sociocultural vigente o transformarlo haciéndolo más excluyente y desigual? ¿Qué papel cumplen las instituciones en estos procesos?

Dialogar con la experiencia y potencial transformador de las luchas estudiantiles e indígenas en el campo de la educación superior, ha significado establecer un vínculo estrecho entre el saber académico y la búsqueda de una sociedad más justa. Esta tesis de doctorado procura ser pertinente, por cuanto intenta ponerse al servicio de las causas y horizontes emancipadores y liberadores de quienes luchan por la construcción de un sistema de educación superior más justo en Colombia. La teoría relacional de la exclusión y la desigualdad pretender ser un aporte en la reflexión sobre el mundo que se ha construido y que podría construirse desde las luchas emprendidas por los estudiantes y las comunidades indígenas. Por ello, se asume como un aporte crítico que combina nociones explicativas, normativas y de transformación que, conjugadas, tienen como propósito mostrar un camino para la superación de las relaciones excluyentes y desiguales. En tanto aportes, las ideas aquí expuestas permanecen abiertas para ser refinadas, alimentadas o cuestionadas a partir de la experiencia de los movimientos estudiados, y de los diálogos que se establezcan con otros saberes al interior de la academia y por fuera de ella. Tal vez, el mejor punto de partida para facilitar estos diálogos sea convenir que el pensamiento crítico se valida únicamente cuando las luchas sociales a favor de una sociedad más justa se realizan. Es decir, cuando se acepta que la validez científica y los efectos transformadores del pensamiento crítico son las dos caras de una misma moneda.

## Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor (2006). *“Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”*. En: Revista Cepal, No.88. Abril 2006, pp. 5-38.

AGUILÓ, Jesús (2009). *“La universidad y la globalización alternativa: justicia cognitiva, diversidad epistémica y democracia de saberes”*. En: Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, No. 22 (2009.2), pp. 1-24.

ALALUF, Mateo (2014). *L’allocation universelle: nouveau label de précarité*. Bruxelles: Couleur Livres.

ÁLVAREZ, Sonia (compiladora) (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe*. Buenos Aires: Clacso.

ANGULO, Roberto; AZEVEDO, Pedro; GAVIRIA, Alejandro y PÁEZ, Gustavo (2014). *“Movilidad social en Colombia”*. En: Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 37-63.

ANGULO, Roberto; GAVIRIA, Alejandro y MORALES, Viviana (2013). *La década ganada: evolución de la clase media y las condiciones de vida en Colombia, 2002-2011*. Documentos CEDE 2013-50. Bogotá: Universidad de los Andes.

ARCHILA, Mauricio (2012). *“El movimiento estudiantil en Colombia. Una mirada histórica”*. En: Revista Observatorio Social de América Latina, Año XII, No. 31, pp. 71-103.

ARCHILA, Mauricio (2011). *“Economía y cultura para el buen vivir en el movimiento indígena caucano”*. En: Revista Controversia, No. 197, pp. 63-100.

ARRIGHI, Giovanni. (2003). *“La economía social y política de la turbulencia global”*. En: New Left Review. No. 20 Marzo-Abril de 2003, pp. 23-89.

ASMAR, María y GÓMEZ, Víctor (2015). *Ser Pilo Paga: política de privatización y desfinanciamiento de la universidad pública*. Bogotá: Observatorio de la Universidad Colombiana.

AUTORES VARIOS (2010). *La universidad en conflicto. Capturas y fugas en el mercado global del saber*. Madrid: Traficantes de Sueños.

AUTORES VARIOS (2009). *La educación superior. Tendencias, debates y retos para el siglo XXI*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

AUTORES VARIOS (2004). *Educación superior indígena en Colombia. Una apuesta de futuro y esperanza*. Cali: Universidad de San Buenaventura.

BAJOIT, Guy (2008). *El cambio social. Análisis sociológico del cambio social y cultural en las sociedades contemporáneas*. Madrid: Siglo XXI Editores.

BANCO MUNDIAL (2003). *La educación terciaria en Colombia. Preparar el terreno para su reforma*. Washington: Banco Mundial.

BANCO MUNDIAL (2000). *Informe Sobre el Desarrollo Mundial "Lucha contra la pobreza"*. Informe No. 23. Madrid: Grupo Editorial Mundi-Prensa.

BARONNET, Bruno y MAZARS, Nadège (2010). "Los pueblos indígenas de Colombia frente a los servicios públicos de salud y educación: las experiencias de gestión propia de la política social". En: Christian Gros y Jean Foyer (editores). *¿Desarrollo con identidad? Gobernanza económica indígena*. Quito: Flacso, pp. 121-183.

BAUMAN, Zygmunt (2003). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa Editorial.

BEHAR, Roberto (2015). *Reflexiones críticas sobre el programa de becas del gobierno llamado "Ser pilo paga"*. Mimeo. Cali: Colombia.

BEHRMAN, Jehre. (1993). "Inversión en recursos humanos". En: Informe Anual del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

BIRGIT, Daiber y HOUTART, François (Editores) (2012). *A postcapitalist paradigm: the common good of humanity*. Brussels: Rosa Luxemburgo Foundation.

BLEE, Katheen y TAYLOR, Verta (2002). "Semi-Structured interviewing in social movement research". En: Bert Klandermans y Suzanne Staggenborg (Editores). *Methods of social movement research*. Londres: University of Minnesota Press, pp. 92-117.

BOBBIO, Norberto (2001). *Derecha e izquierda*. Madrid: Editorial Punto de Lectura.

BOLAÑOS, Graciela (2013). "La Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAIIN): un proceso que consolida, construye y revitaliza las culturas desde la acción organizativa". En: ISEES, No. 12 (enero-junio de 2013), pp. 87-100.

BOLAÑOS, Graciela (2007). "Ustedes y nosotros, diferentes más no inferiores... La construcción de un proyecto educativo indígena en Colombia". En: Revista Educación y Pedagogía, Vol. XIX, No. 48 (mayo-agosto de 2007), pp. 53-62.

BOLAÑOS, Graciela y TATTAY, Libia (2013). "La educación propia, una realidad oculta de resistencia educativa y cultural de los pueblos". En: Lola Cendales, Marco Raúl Mejía y Jairo Muñoz (Compiladores y Editores). *Entretejidos de la educación popular en Colombia*. Bogotá: Desde Abajo, pp. 65-80.

BOLAÑOS, Graciela, TATTAY, Libia y PANCHO, Avelina (2009). “*Universidad autónoma, indígena e intercultural (UAIIN): un proceso para fortalecer la educación propia y comunitaria en el marco de la interculturalidad*”. En: Daniel Mato (Coordinador). *Instituciones interculturales en educación superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos*. Caracas: Unesco-lesalc, pp. 155-190.

BOLTANSKI, Luc y CHIAPELLO, Ève (2011). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.

BOLTANSKI, Luc (2009). *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*. Paris: Gallimard.

BOYER, Robert y SAILLARD, Yves (2002). *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. Paris: Editions la Découverte.

BOYER, Robert (1992). *La teoría de la regulación. Un análisis crítico*. Valencia: Edicions Alfons El Magnánim.

BOYER, Robert y ORLÉAN, André (1991). “*Les transformations des conventions salariales entre théorie et histoire: d'Henry Ford au Fordisme*”. En: *Revue Economique*, Vol. 42, No. 2, 1991, pp. 233-272.

BRENNER, Robert y GLICK, Mark (1991). “*La escuela de la regulación: teoría e historia*”. En: *New Left Review* 1/188, Londres: julio-agosto de 1991, pp. 23-96.

BRICEÑO, Andrea (2011). “*Justicia: ¿Igualdad o equidad en la educación superior?*”. En: *Revista Educación y Desarrollo Social*, Vol. 5, No. 2, pp. 70-83.

BRUNNER, José y FERRADA, Rocío (2011). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo CINDA.

BURGOS, Germán (2009). “*Del Estado de derecho al Estado de los derechos*”. En: Juliana Cubides y Andrés Felipe Mora. *Economía Política de la Educación. El caso de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 155-172.

BUTLER, Judith (2009). *Ce qui fait une vie. Essai sur la violence, la guerre et le deuil*. Paris: La Decouverte.

CABRERA, Onavis (1995). “*Educación indígena, su problemática y la modernidad en América Latina*”. En: *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Vol. 3, No.1, pp.67-99.

CÁRDENAS, Juan; ÑOPO, Hugo y CASTAÑEDA, Jorge (2012). *Equidad en la diferencia: políticas para la movilidad social de grupos de identidad*. Documentos CEDE 2012-39. Bogotá: Universidad de los Andes.

CASTEL, Robert (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones y estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

CASTEL, Robert (2004). *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Editorial Manantial.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago (2007). *“Descolonizar la Universidad. La hybris del punto cero y el diálogo de saberes”*. En: Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (Editores). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, pp. 79-91.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago (2000). *“Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la invención del otro”*. En: Edgardo Lander (editor). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, pp. 145-161.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago y GUARDIOLA, Oscar (2002). *“Globalización, universidad y conocimientos subalternos: desafíos para la supervivencia cultural”*. En: Revista Nómadas, No. 16, Bogotá: Universidad Central de Colombia, pp.183-191.

CAVIEDES, Mauricio (2010). *“La identidad y las formas propias de gobierno entre los indígenas nasa del departamento del Cauca”*. En: Manuel Muñoz, Ezequiel Vitonás y Alejandro Llano (Coordinadores). *Autonomía y dignidad en las comunidades indígenas del Norte del Cauca-Colombia*. Cali: ACIN, pp. 43-66.

CELIKATES, Robin (2009). *“¿Sociología de la crítica o teoría crítica? Una conversación con Luc Boltanski y Axel Honneth”*. En: LEspill, No. 31, Primavera 2009, pp. 57-78.

CHALMERS, ALAN (1982). *Qu'est-ce que la science?* Paris : Éditions La Decouverte.

CIMADAMORE, Alberto y CATTANI, Antonio (2008). *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

COHEN, Daniel (2012). *Homo economicus, prophète (égaré) des temps nouveaux*. Paris: Albin Michel.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2015). *Ley 1753 del 9 de junio de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*. Bogotá: Congreso de la República.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2014). *Ley 1740 del 23 de diciembre de 2014. Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de la República.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2011a). *Ley 1450 del 16 de junio de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Bogotá: Congreso de la República.

CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACIÓN (2013). *Lineamientos para la acreditación de programas de pregrado*. Bogotá: Consejo Nacional de Acreditación.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2014). *Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. Bogotá: Consejo Nacional de Educación Superior.

CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA (2014). *Caminando la palabra. Congresos del Consejo Regional Indígena del Cauca 1971-2014*. Popayán: Universidad Autónoma Indígena Intercultural.

CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA (2010). *Sistema educativo indígena propio*. Popayán: Cric.

CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA (2004). *¿Qué pasaría si la escuela...? 30 años de construcción de una educación propia*. Bogotá: Cric.

CORREDOR, Consuelo (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

CORREDOR, Consuelo (2004). *Pobreza, equidad y eficiencia social*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (2011). *Sentencia T-551/11 - Derecho fundamental a la educación. Contenido y protección reforzada tratándose de personas en situación de discapacidad*. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia.

CRUZ, Edwin (2013). "Justicia cultural y políticas públicas: de las acciones afirmativas a las políticas interculturales (una propuesta normativa para el caso de los grupos étnicos)". En: *Vniversitas*, No. 127, Julio-Diciembre de 2013, pp. 91-125.

CRUZ, Edwin (2012). "La MANE y el paro nacional universitario de 2011 en Colombia". En: *Revista Ciencia Política*, No. 14, Julio-Diciembre de 2012, pp. 140-193.

DARDOT, Pierre y LAVAL, Christian (2014). *Commun. Essai sur la révolution au XXIe siècle*. Paris: La Decouverte.

DELORMÉ, Robert (1991). "État et hétérogénéité: ERIC et le MPPE". En: *Cahiers de recherche sociologique*. No. 17, pp. 153-183.

DELLA PORTA, Donatella y DIANI, Mario (2011). *Los movimientos sociales*. Madrid: Editorial Complutense.

DE NANTEUIL, Matthieu y MORA, Andrés Felipe (2016). "La muerte diferida. Desplazamiento forzado y violencia de masa en Colombia". En: Anders Fjeld, Laura Quintana y Étienne Tassin (Compiladores). *Movimientos sociales y subjetivaciones políticas*. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 17-54.

DE MUNCK, Jean (2009). *Les trois dimensions de la sociologie critique*. Louvain-la-Neuve: Centre de Recherches Interdisciplinaires Démocratie, Institutions et Subjectivités.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2015). *Proyecto de Ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 "Todos Por un Nuevo País"*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2008). *De la asistencia social a la promoción social. Hacia un sistema de promoción social*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DI PIERRI, Marica (2010). “Los movimientos indígenas colombianos en la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra”. En: Manuel Muñoz, Ezequiel Vitonás y Alejandro Llano (Coordinadores). *Autonomía y dignidad en las comunidades indígenas del Norte del Cauca-Colombia*. Cali: ACIN, pp. 35-42.

DOUZINAS, Costas (2010). “*Adikia: on communism and rights*”. En: Costas Douzinas y Slavoj Žižek (editores) (2010). *The idea of communism*. London: Verso, pp. 81-100.

DOUZINAS, Costas y ŽIŽEK, Slavoj (editores) (2010). *The idea of communism*. London: Verso.

DUBET, François (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

DUMÉNIL, Gerard. y LÉVY, Dominique (2007). *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*. México: Fondo de Cultura Económica.

ESCOBAR, Arturo (2012). *La invención del desarrollo*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.

ESCOBAR, Arturo (2011). “*América Latina en una encrucijada: ¿Modernizaciones alternativas, postliberalismo o postdesarrollo?*”. En: *Revista Controversia*, No. 197, pp. 9-62.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel.

ESPINO, Antonio (2013). *La conquista de América. Una revisión crítica*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

FELIPE, Jesús; KUMAR, Utsav; ABDON, Arnelyn y BACATE, Marife (2012). “*Product complexity and economic development*”. En: *Structural Change and Economic Dynamics*, No. 23 (2012), pp. 36-68.

FERREIRA, Francisco y MELÉNDEZ, Marcela (2014). “*Desigualdad de resultados y oportunidades en Colombia: 1997-2010*”. En: *Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 69-131.

FERREIRO, Xulio (2010). “*Mercantilización y precarización del conocimiento: el proceso de Bolonia*”. En: Autores Varios. *La universidad en conflicto. Capturas y fugas en el mercado global del saber*. Madrid: Traficantes de Sueños, pp. 51-70.

FEYERABEND, Paul (1979). *Contre la méthode. Esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance*. Paris : Éditions de Seuil.

FILGUEIRA, Fernando (2005). *Welfare and democracy in Latin America: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*. Geneva: UNRISD.

FOX, Francis y CLOWARD, Richard (1971). *Regulating the poor: the functions of public welfare*. New York: Vintage Books.

FRASER, Nancy (2008). *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.

FRASER, Nancy (1997a). "La justicia social en la época de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación". Bogotá: Universidad de los Andes, Estudios Ocasionales Centro de Investigaciones Sociojurídicas, pp. 9-30.

FRASER, Nancy (1997b). *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

FOURNIER, Jaques; QUESTIAUX, Nicole y DELARUE, Jean-Marie (1989). *Traité du social. Situations, luttes, politiques, institutions*. Paris : Dalloz.

GALEANO, Myriam (2015). *Políticas públicas de educación indígena construidas por el Consejo Regional Indígena del Cauca, 1974-2012*. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.

GARCÍA, Álvaro (2009). *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

GARCÍA, Carmen (2007). "Financiamiento de la educación superior en América Latina". En: Sociologías, Año 9, No. 17, pp. 50-101.

GARCÍA, Martha (2004). "Luchas estudiantiles". En: Mauricio Archila, Álvaro Delgado, Martha García y Esmeralda Prada. 25 años de luchas sociales en Colombia (1975-2000). Bogotá: Cinep, pp. 167-2004.

GARCÍA, Mauricio; ESPINOSA, José; JIMÉNEZ, Felipe y PARRA, Juan (2013). *Separados y desiguales. Educación y clases sociales en Colombia*. Bogotá: Colección Dejusticia.

GIRALDO, César (2007). *¿Protección o desprotección social?* Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

GÓMEZ, Santiago (2014). *El sistema de acceso a la formación profesional como espejo del país. O hacia una crítica de la igualdad formal en el acceso a la educación universitaria*. Bogotá: mimeo.

GÓMEZ, Víctor (2009). "Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas. Conceptos, problemas y agendas de investigación". En: Alvaro Zerda, Pedro Bejarano y Fernando Orjuela (Editores). *La educación superior. Tendencias, debates y retos para el siglo XXI*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 347-377.

GÓMEZ, Víctor y CELIS, Jorge (2009). "Crédito educativo, acciones afirmativas y equidad social en la educación superior en Colombia". En: Revista de Estudios Sociales, No. 33. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 106-117.

GÓMEZ-MÜLLER, Alfredo y ROCKHILL, Gabriel (2008). *La teoría crítica en Norteamérica. Política, ética y actualidad*. Bogotá: La Carreta Filosófica.

GUÉGUEN, Haud y MALOCHET, Guillaume (2011). *Les théories de la reconnaissance*. Paris: La Decouverte.

HABERMAS, JÜRGEN (1972). "Knowledge and human interests: a general perspective". En: Jürgen Habermas. Knowledge and human interests. London: Heinemann Educational Books, pp. 301-317.

HALL, Peter (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The case of Economic Policy Making in Britain". En: Comparative Politics, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296.

HARDT, Michael y NEGRI Antonio (2012). *Commonwealth*. Paris: Stock.

HARDT, Michael y NEGRI Antonio (2012a). *Declaración*. Madrid: Akal.

HARDT, Michael (2009). "The production and distribution of the common". En: Open: Cahier on Art and the Public Domain. New York, 16 (2009), pp. 20-31.

HARDT, Michael y NEGRI Antonio (2004). *Multitud, guerra y democracia en la era del imperio*. Buenos Aires: Debate.

HARVEY, David (2007). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.

HERNÁNDEZ, Nelson (2010). "Gobernabilidad de los territorios indígenas del norte del Cauca. Entre la autonomía ancestral y la institucionalidad estatal". En: Manuel Muñoz, Ezequiel Vitonás y Alejandro Llano (Coordinadores). Autonomía y dignidad en las comunidades indígenas del Norte del Cauca-Colombia. Cali: ACIN, pp. 171-190.

HERRERA, Manuel y CASTÓN, Pedro (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Editorial Ariel Sociología, Barcelona.

HOLZMANN, Robert; JORGENSEN, Steen (2000). *Manejo social del riesgo. Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Washington: Banco Mundial.

HONNETH, Axel (2010). *La lutte pour la reconnaissance*. Paris: Les éditions de CERF.

HONNETH, Axel (2005). *La réification. Petit traité de théorie critique*. Paris: Gallimard.

IBARRA, Pedro, MARTÍ, Salvador y GOMÀ, Ricard (Coordinadores) (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icara Editorial.

JARAMILLO, Efraín (2000). *El Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC. Momentos significativos de una insurrección*. Popayán: Colectivo de Trabajo Jenzera.

JESSOP, Bob (1999). *Crisis del Estado de bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

JOBERT, Bruno y MULLER, Pierre (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporativismes*. Paris: Presses Universitaires de France.

KAYE, Harvey (1989). *Los historiadores marxistas británicos. Un análisis introductorio*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.

KOOIMAN, Jan (2005). "Gobernar en gobernanza". En: Agustí Cerrillo (Compilador). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 57-81.

KUHN, Thomas (2008). *La structure des révolutions scientifiques*. Paris: Champs Sciences.

LAKATOS, IMRE (1970). "Falsification and the methodology of scientific research programmes". En: Imre Lakatos y Alan Musgrave (Editors). *Criticism and the growth of knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 91-195.

LANDER, Edgardo (editor) (2000). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso.

LASCUMES, Pierre y LE GALES; Patrick (2012). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.

LAUTIER, Bruno (2012). "La diversité des Systèmes de protection sociale en Amérique Latine. Une proposition de méthode d'analyse des configurations des droits sociaux". En : *Revue de la Régulation*, No. 11. Paris.

LAUTIER, Bruno (2006). "Las condiciones políticas para la universalización de la protección social en América Latina". En: Yves Le Bonniec y Oscar Rodríguez (editores). *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo modelo sistema de protección social*. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, pp. 665-687.

LAUTIER, Bruno (2005). "Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza". En: Oscar Rodríguez (Compilador). *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp.

LE BONNIEC, Yves; RODRÍGUEZ, Oscar (2006). *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.

LEHER, Roberto (Compilador) (2010). *Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas*. Buenos Aires : Clacso.

LEVY, Bettina y GENTILI, Pablo (Compiladores) 2005. *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.

LONDOÑO, Juan (1996). *Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025*. Washington: Banco Mundial.

LOPEZ, Francisco (2010). “Educación superior mundial comparada e internacionalización. ¿Cooperación solidaria o nuevos proveedores con ánimo de lucro?”. En: Roberto Leher (Compilador) Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas. Buenos Aires : Clacso, pp. 121-234.

LLANO, Alejandra (2010). “Educación propia, herramienta para la reconstrucción del Plan de Vida Nasa”. En: Manuel Muñoz, Ezequiel Vitonás y Alejandro Llano (Coordinadores). Autonomía y dignidad en las comunidades indígenas del Norte del Cauca-Colombia. Cali: ACIN, pp. 143-170.

MACPHERSON, Crawford (1991). *Ascenso y caída de la justicia económica*. Buenos Aires: Editorial Manantial.

MAJONE, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

MARULANDA, Beatriz; PAREDES, Mariana y FAJURY, Lizbeth (2010). “Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio”. En: Roberto Steiner y Víctor Traverso (Editores). Colombia 2010-2014: propuestas de política pública. Bogotá: Fedesarrollo, pp. 210-235.

MATO, Daniel (2011). “Universidades indígenas en América Latina: logros, problemas y desafíos”. En: Revista Andaluza de Antropología, No. 1 (Junio de 2011), pp. 63-85.

MELO, Ligia; RAMOS, Jorge y HERNÁNDEZ, Pedro (2014). *La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia*. Borradores de Economía, No. 808. Bogotá: Banco de la República.

MELUCCI, Alberto (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: Colegio de México.

MESA AMPLIA NACIONAL ESTUDIANTIL (2013a). *Elementos preliminares de articulado para la propuesta de ley alternativa de educación superior*. Bogotá: Comisión Académica y de Sistematización Nacional.

MESA AMPLIA NACIONAL ESTUDIANTIL (2013b). *Documento de consensos políticos. Base para el articulado de ley de educación superior para un país con soberanía, democracia y paz*. Bogotá: Comisión Académica y de Sistematización Nacional.

MESA AMPLIA NACIONAL ESTUDIANTIL (2012). *Exposición de motivos de una nueva ley de educación superior para un país con soberanía, democracia y paz*. Bogotá: Comisión Académica y de Sistematización Nacional.

MENY, Yves y THOENIG, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2015a). *Por primera vez Gobierno MIDE la calidad de la educación superior en el país*. Comunicado de Prensa. Julio 15 de 2015.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2015b). “*Tu Eliges*”, nuevo sistema de crédito educativo en Colombia. Comunicado de Prensa. Mayo 21 de 2015.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2015c). *Listos subsidios para beneficiarios del programa "Ser Pilo Paga"*. Comunicado de Prensa. Febrero 2 de 2015.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2011). *Exposición de Motivos. Proyecto de Ley 112 por la cual se organiza el Sistema Nacional de Educación Superior y se regula la prestación del servicio público de la educación superior*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2010). *Plan sectorial de educación 2010-2014*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2009). *Deserción estudiantil en la educación superior colombiana. Metodología de seguimiento, diagnóstico y elementos para su prevención*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2008). *Análisis de determinantes de la deserción en la educación superior colombiana con base en el Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior SPADIES*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2014). *Decreto 1953 de 2014. Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política*. Bogotá: Ministerio del Interior.

MISAS, Gabriel (2011). "La financiación de la educación superior en América Latina: un análisis de caso 1990-2008". En: Revista Análisis Político, Vol. 24, No. 72(2011). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 61-81.

MOLINA, Carlos (2012). "La autonomía educativa indígena en Colombia". En: Universitas, No. 124, pp. 261-292.

MONTAGUT, Teresa. *Política social. Una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel.

MONTANÉ, Alejandra y PESSOA, María (2012). "Diálogo sobre género: justicia, equidad y políticas de igualdad en educación superior". En: Revista Lusófona de Educación, No. 21, pp. 97-120.

MONTENEGRO, Armando y MELÉNDEZ, Marcela (Compiladores) (2014). *Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes y Departamento Nacional de Planeación.

MORA, Andrés Felipe (2015a). "La política pública de educación superior en Colombia: ¿más presupuesto, equidad y autonomía para el sistema?". En: Carolina Isaza (Editora). Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia - Anuario 2015. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 119-134.

MORA, Andrés Felipe (2015b). "Veinticinco años de crisis fiscal en Colombia (1990-2014). Acumulación, confianza y legitimidad en el orden neoliberal". En: Revista Papel Político, Vol. 20, No. 1. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, pp. 145-176.

MORA, Andrés Felipe (2013). “*Conflicto, violencia socio-económica y desplazamiento forzado en Colombia*”. En: Revista Cuadernos de Economía, Vol. 32, No. 61 (Edición Especial 2013). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 375-398.

MORA, Andrés Felipe (2012). *Social policy and social transformation: The citizen’s basic income and the end of the contribution principle*. Working Paper No. 31. Université catholique de Louvain: Centre de recherches interdisciplinaires Démocratie, Institutions, Subjectivité (CriDIS).

MORA, Andrés Felipe (2011). “*Propuesta para la financiación de la educación superior en Colombia*”. En: Revista Pensamiento Jurídico, No. 31 (Mayo-agosto de 2011). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 215-234.

MORA, Andrés Felipe (2005). *El Consenso de Washington como prescripción política. Aspectos históricos, teóricos y críticos*. Serie Investigaciones en Construcción. Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

MORA, Andrés Felipe y MÚNERA, Leopoldo (2015). “*Complejo de superioridad (la política pública para la educación terciaria)*”. En: Carlos Miñana y Elizabeth Bernal (Editores). *Visión 2034. Aportes para la construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034*. Volúmen1. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 126-143.

MULLER, Pierre (2012). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

MÚNERA, Leopoldo (2013). “*Cuando la inclusión social no es igualdad de oportunidades. La reforma a la educación superior en Colombia*”. En: Revista Foro N° 80. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia, pp. 47-48.

MÚNERA, Leopoldo (2012). “*Movimientos sociales en América Latina: entre la forma-comunidad y la forma-Estado*”. En: Zelik, Raúl. *¿Otros mundos posibles? Crisis, gobiernos progresistas, alternativas de sociedad*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, pp. 45-57.

MÚNERA, Leopoldo (2011). “*La reforma de Córdoba y el gobierno de las universidades públicas en América Latina. Análisis comparado de cinco universidades*”. En: Revista Ciencia Política, No. 12, Julio-Diciembre de 2011, pp. 6-40.

MÚNERA, Leopoldo (2009). “*Crítica y ciencias sociales*”. En: Autores Varios. *Ensayos críticos de teoría política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 15-36.

MUÑOZ, Manuel; VITONAS, Ezequiel y LLANO, Alejandro (Coordinadores) (2010). *Autonomía y dignidad en las comunidades indígenas del Norte del Cauca-Colombia*. Cali: ACIN.

MUÑOZ, Manuel (2010). “*Resistencia y dignidad en el Norte del Cauca*”. En: Manuel Muñoz, Ezequiel Vitonás y Alejandro Llano (Coordinadores). *Autonomía y dignidad en las comunidades indígenas del Norte del Cauca-Colombia*. Cali: ACIN, pp. 67-105.

NEGRI, Antonio (2009). *“La construcción de lo común”*. En: Revista Redes.Com. No. 3. Sevilla: Universidad de Sevilla, pp. 171-178.

OCAMPO, José y MALAGÓN Jonathan (2012). *“Los efectos distributivos de la política fiscal en América Latina”*. En: Revista Pensamiento Iberoamericano, No. 10. Madrid, pp. 71-101.

OCAMPO, José (2008). *“Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización”*. En: Revista Nueva Sociedad, No. 15, Mayo-Junio de 2008, pp. 45-60.

O’CONNOR, James (1994). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona:

O’CONNOR, James (1989). *El significado de la crisis. Una introducción teórica*. Madrid: Editorial Revolución.

CABRERA, Onavis (1995). *“Educación indígena, su problemática y la modernidad en América Latina”*. En: Revista Interamericana de Educación de Adultos, Vol. 3, No. 1, pp. 67-99.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2014). *Education at a glance. OECD indicators*. París: OECD.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2013). *Estudios económicos de la OCDE. Colombia evaluación económica*. Bogotá: OCDE.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2012). *La educación superior en Colombia 2012*. Washington: OCDE y Banco Mundial.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2009). *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*. Ginebra: OIT.

ØYEN, Else (2004). *“Poverty production: a different approach to poverty understanding”*. En: Nikolai Genov (editor). *Advances in Sociological Knowledge. Over half a Century*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften: pp.299-315.

PAUSADELA, Inés (2007). *“La igualdad y el mérito. Un análisis de las políticas de acceso a la universidad en Argentina y Brasil”*. En: Revista Temas y Debates, No. 13, pp. 20-58.

PEÑA, Ximena; CÁRDENAS, Juan; ÑOPO, Hugo; CASTAÑEDA, Jorge; MUÑOZ, Juan y URIBE, Camila (2013). *Mujer y movilidad social*. Documentos CEDE 2013-05. Bogotá: Universidad de los Andes.

PEÑARANDA, Daniel (2015). *Guerra propia, guerra ajena. Conflictos armados y reconstrucción identitaria en los Andes colombianos: el Movimiento Armado Quintín Lame*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.

PERFETTI, Juan (2010). *“Ciencia, tecnología e innovación (CT+I)”*. En: Roberto Steiner y Víctor Traverso (Editores). *Colombia 2010-2014: propuestas de política pública*. Bogotá: Fedesarrollo, pp. 321-374.

PIAMONTE, Marcela y PALECHOR, Libio (2011). "Interculturalidad: logros y desafíos en el proceso de formación de maestros/as indígenas del suroccidente colombiano". En: Revista Nómadas, No. 34 (abril de 2011), pp.109-117.l'

POPPER, Karl (1970). "Normal science and its dangers". En: Irme Lakatos y Alan Musgrave (Editors). Criticism and the growth of knowledge. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 51-58.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2014). *Decreto 1953 de octubre de 2014. Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política*. Bogotá: Presidencia de la República.

QUIJANO, Aníbal (2000). "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En: Edgardo Lander (editor). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Clacso, pp. 201-246.

RANCIÈRE, Jacques (2010). "Sobre la importancia de la teoría crítica para los movimientos sociales actuales". En: Estudios Visuales, No. 7, CENDEAC, pp. 81-89.

RAWLS, John (1994). *Teoría de la justicia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

RIVAS, Antonio (1998). "El análisis de los marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales". En: Pedro Ibarra y Benjamín Tijerina (Editores.) Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural. Madrid: Trotta, pp. 181-215.

RESTREPO, Darío (Editor) (2007). *Memorias del Seminario 20 años de descentralización en Colombia: presente y futuro*. Bogotá: Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial.

RODRÍGUEZ, César y BAQUERO, Carlos (2015). *Reconocimiento con redistribución. El derecho y la justicia étnico-racial en América latina*. Bogotá: Colección DeJusticia.

RODRÍGUEZ, Oscar (2007). "Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado". En: Bien-estar y macroeconomía 2007. Más allá de la retórica. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

RODRÍGUEZ, Oscar (Compilador) (2005). *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*. Bogota: Universidad Nacional de Colombia.

ROSANVALLON, Pierre (2007). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Editorial Manantial.

ROSS, Andrew (2010). "La emergencia de la universidad global". En: Autores Varios. La universidad en conflicto. Capturas y fugas en el mercado global del saber. Madrid: Traficantes de Sueños, pp. 51-70.

ROTH, André y WABGOU, Maguemati (2009). *Las políticas públicas de las diversidades: identidades y emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

SAAVEDRA, Juan y MEDINA, Carlos (2012). *Formación para el trabajo en Colombia*. Documentos CEDE 2012-35. Bogotá: Universidad de los Andes.

SÁNCHEZ, Beatriz (2005). "El Estado multicultural y la entidad territorial indígena". En: Luis García y Emilia Girón (Coordinadores). *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia*. Cádiz: Universidad de Cádiz, pp. 237-295.

SÁNCHEZ, Andrés y OTERO, Andrea (2012). *Educación y reproducción de la desigualdad en Colombia*. Reportes del Emisor, No. 154: Bogotá: Banco de la República.

SÁNCHEZ, Fabio y MÁRQUEZ, Juliana (2012). *La deserción en la educación superior en Colombia durante la primera década del siglo XXI: ¿Porqué ha aumentado tanto?*. Documentos CEDE 2012-31. Bogotá: Universidad de los Andes.

SÁNCHEZ, Fabio; QUIRÓS, Margarita; REVERÓN, Carlos y RODRÍGUEZ, Alberto (2002). *Equidad social en el acceso y permanencia en la universidad pública. Determinantes y factores asociados*. Documentos CEDE 2002-16. Bogotá: Universidad de los Andes.

SANTOS, Boaventura (Coordinador) (2011). *Producir para vivir. Los caminos de la producción no capitalista*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

SANTOS, Boaventura (2009). *Una epistemología del Sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. México: Siglo XXI Editores.

SANTOS, Boaventura (2007). *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad*. La Paz: Plural Editores.

SANTOS, Boaventura (2000). *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*. Volumen I. Bilbao: Desclée de Brower.

SANTOS, Boaventura y RODRÍGUEZ, César (2007). *El derecho y la globalización desde abajo*. Bogotá: Universidad de los Andes.

SARRIA, Yolima (2010). "Caminando la palabra se resiste y se construye paz en Colombia". En: Manuel Muñoz, Ezequiel Vitonás y Alejandro Llano (Coordinadores). *Autonomía y dignidad en las comunidades indígenas del Norte del Cauca-Colombia*. Cali: ACIN, pp. 191-217.

SEN, Amartya (2002). *El derecho a no tener hambre*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

SEN, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Editorial Planeta.

SEN, Amartya (1999). *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*. Santiago de Chile: Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo.

SEN, Amartya (1983). “Los bienes y la gente”. En: Revista Comercio Exterior, Vol. 33, No. 12, diciembre de 1983, pp. 1112-1119.

SILVER, Hilary (2007). *The process of social exclusion. The dynamics of an evolving concept*. Chronic Poverty Research Center, Working Paper No. 95. Providence: Brown University.

SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL SUE (2012). *Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia. La realidad de la crisis en el sistema de financiación de las Universidades Estatales*. Bogotá: Sistema Universitario Estatal SUE.

STIGLITZ, Joseph (2012). *El precio de la desigualdad*. México D.F.: Taurus.

SVERDLICK, Ingrid; FERRARI, Paola y JAIMOVICH, Amalia (2005). *Desigualdad e inclusión en la educación superior. Un estudio comparado en cinco países de América Latina*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas.

THERBORN, Göran (2015). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

THÉRET, Bruno. “Nueva economía institucional, economía de las convenciones y teoría de la regulación: ¿hacia una síntesis institucionalista?”. En: Punto Crítico, No. 35, Diciembre de 2000, pp. 20-36.

TILLY, Charles (2005). “La democratización mediante la lucha”. En: Sociológica, año 19, número 57, enero-abril de 2005, pp. 35-59.

TILLY, Charles (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Editorial Manantial.

VAN DER VEEN, Robert; VAN PARIJS, Philippe (1986). “A capitalist road to communism”. En: Theory and Society, Vol. 15, No. 5, September 1986. Netherlands, pp. 635-655.

VAN PARIJS, Philippe (2011). *Just democracy. The Rawls-Machiavelli programme*. Colchester: ECPR Press.

VAN PARIJS, Philippe (1996). *Libertad real para todos. Qué puede justificar el capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.

VAN PARIJS, Philippe (1991). *¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

VEGA, Renán (2015). *La universidad de la ignorancia. Capitalismo académico y mercantilización de la educación superior*. Bogotá: Océano Sur.

VILLAMIL, Carol (2005). “Alcance de la autonomía universitaria en Colombia, 1980-2002. Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial”. En: Bettina Levy y Pablo Gentili (Compiladores). *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, pp. 205-257.

VITE, Miguel (2007). *“La nueva vulnerabilidad social”*. En: Revista Economía, Gestión y Desarrollo. No. 5, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, pp. 121-139.

VITONÁS, Ezequiel (2010). *“La economía indígena y la gobernabilidad del territorio Cxab Wala Kiwe”*. En: Manuel Muñoz, Ezequiel Vitonás y Alejandro Llano (Coordinadores). Autonomía y dignidad en las comunidades indígenas del Norte del Cauca-Colombia. Cali: ACIN, pp. 123-142.

WALLERSTEIN, Immanuel (2008). *Historia y dilemas de los movimientos antisistémicos*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

WALSH, Catherine (2009). *“Interculturalidad crítica y educación intercultural”*. Artículo presentado en el Seminario “Interculturalidad y Educación Intercultural”, Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, La Paz, Bolivia, 9-11 de marzo de 2009.

WALSH, Catherine (2007). *“Interculturalidad, colonialidad y educación”*. En: Revista Educación y Pedagogía, Vol. XIX, No. 48, Mayo-agosto de 2007, pp.25-35.

WEISE, Crista (2010). *“Nuevos actores, interculturalidad y desafíos epistémicos. Rasgos de una universidad posneoliberal en la política universitaria boliviana”*. En: Roberto Leher (Compilador) Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas. Buenos Aires : Clacso, pp. 235-264.

WRAY, Randall (2008). *The employer of last resort programme: Could it work for developing countries?* Economic and Labor Market Papers. Geneva: International Labor Office.

WRIGHT, Erik (2014). *Construyendo utopías reales*. Madrid: Akal.

ZIBECHI, Raúl (2007). *Dispersar el poder. Los movimientos sociales como poderes antiestatales*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

ŽIŽEK, Slavoj (2016). *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*. Barcelona: Anagrama.

## ARTÍCULOS DE PRENSA Y COMUNICADOS

ASCUN (2015). *Declaración del Consejo Nacional de Rectores reunido en sesión extraordinaria*. Bogotá: Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, septiembre 4 de 2015.

DIARIO EL ESPECTADOR (2015). *“Universidades se oponen a superintendencia de educación”*. Diario El Espectador. Edición del Miércoles 25 de febrero de 2015. Bogotá.

DIARIO EL ESPECTADOR (2015). *“¿Ser pilo paga también en la universidad pública?”*. Diario El Espectador. Edición del Lunes 26 de enero de 2015. Bogotá.

DIARIO EL ESPECTADOR (2015). *“U. Públicas, relegadas en el programa de becas”*. Diario El Espectador. Edición del Jueves 22 de enero de 2015. Bogotá.

DIARIO EL TIEMPO (2015). *“Mineducación anuncia 80.000 nuevos créditos Icetex”*. En: Diario El Tiempo. Edición del martes 13 de octubre de 2015. Bogotá.

DIARIO EL TIEMPO (2015a). *“Santos anuncia otras 11.000 becas para estudiantes pilos”*. En: Diario El Tiempo. Edición del martes 17 de septiembre de 2015. Bogotá.

DIARIO EL TIEMPO (2014). *“El lado oscuro de la educación superior”*. En: Diario El Tiempo. Informe Especial, Edición del Miércoles 17 de diciembre de 2014. Bogotá.

GRUPO DE LAS DIEZ G-10 (2015). *Carta abierta a la Ministra de Educación Nacional Gina Parody*.

REVISTA SEMANA (2015). *“La revolución de las becas del gobierno”*. En: Revista Semana. Informe Especial, Edición del Sábado 17 de enero de 2015. Bogotá.

REVISTA SEMANA (2014). *“Universidades: una crisis a punto de explotar”*. En: Revista Semana. Informe Especial, Edición del Domingo 7 de diciembre de 2014. Bogotá.

RODRÍGUEZ, César y BAQUERO, Carlos (2014). *“Un paso hacia la ciudadanía indígena”*. En: Diario El Espectador, Edición Octubre 11 de 2014.

## DOCUMENTALES

CONTRAVÍA (2008). *“La gran Minga en el Cauca”*. Capítulo 189. Bogotá: Morris Producciones.

CONTRAVÍA (2006). *“Colombia indígena. Resistencia y paz”*. Capítulo 143. Bogotá: Morris Producciones.

VARIAS ORGANIZACIONES (2013). *“Sur de la Universidad”*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

## ENTREVISTAS

1. Integrante (hombre) de la Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios (Aceu), Bogotá D.C., agosto 25 de 2016.
2. Integrante (hombre) de la Organización Rebeldía Estudiantil Organizada (REO), Bogotá D.C., 31 de agosto de 2016.
3. Integrante (mujer) de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), Bogotá D.C., 2 de septiembre de 2016.
4. Integrante (mujer) de la Organización Estudiantil Conciencia Crítica, Bogotá D.C., 2 de septiembre de 2016.

5. Integrante (hombre) de la Federación Universitaria Nacional (FUN-Comisiones Modep), Bogotá D.C., 3 de septiembre de 2016.
6. Integrante (mujer) de la Organización Estudiantil Comuna Universitaria, Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2016.
7. Integrante (hombre) de la Federación Nacional de Estudiantes Universitarios (FEU), Bogotá D.C., 14 de septiembre de 2016.
8. Integrante (hombre) de la Red Nacional de Estudiantes Independientes de Antioquia, Bogotá D.C., 22 de septiembre de 2016.
9. Cooperante-Investigadora (mujer) del Consejo Regional Indígena del Cauca en asuntos educativos, Bogotá D.C., 11 de noviembre de 2016.
10. Integrate (mujer) del Equipo Coordinador del Programa de Educación Bilingüe Intercultural del Consejo Regional Indígena del Cauca en el Componente Universidad Autónoma Indígena Intercultural, Bogotá D.C., 12 de diciembre de 2016.
11. Integrante (hombre) del Equipo fundador del Consejo Regional Indígena del Cauca y del Programa de Educación del CRIC, Bogotá D.C., 13 de diciembre de 2016.
12. Docente (mujer) de la Licenciatura en Etnoeducación de la Universidad del Cauca, Popayán, 19 de diciembre de 2016.
13. Docente (hombre) del Curso de Formación de Maestros en Licenciatura Comunitaria del Cric y del Programa de Etnoeducación de la Universidad del Cauca, Popayán, 19 de diciembre de 2016.
14. Coordinadora-Rectora (mujer) de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural del Cric, Popayán, 20 de diciembre de 2016.
15. Egresada (mujer) del Programa en Pedagogía Comunitaria de la Universidad Autónoma Indígena Intercultural, Popayán 20 de diciembre de 2016.