



Nuevas miradas sobre el Estado, lo local, lo global y los estudios comparados en educación

Felicitas Acosta / UNGS–UNSAM–UNLP - Guillermo Ruiz / UBA-CONICET

Los vínculos conceptuales entre Estado y educación han sido analizados desde diferentes disciplinas durante los últimos siglos y, los análisis contemporáneos, han considerado nuevas perspectivas analíticas derivadas de la intensificación de los procesos de internacionalización de las sociedades y de sus sistemas educativos. En este sentido, la Educación Comparada, en tanto disciplina que nació ligada a la configuración de los sistemas educativos estatales, ocupó y ocupa un lugar central en el estudio de las nuevas relaciones en el Estado y los sistemas de escolarización.

En esta oportunidad, la Revista Latinoamericana de Educación Comparada concentra su sección monográfica en las ***Nuevas miradas sobre el Estado, lo local, lo global y los estudios comparados en educación***. Esta selección temática a su vez se deriva del Grupo Temático n° 3 del XV Congreso Mundial de Educación Comparada, organizado por el Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada y la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación, que tuvo lugar en Buenos Aires en junio de 2013.

Este grupo temático convocó a la presentación de trabajos sobre el cambio del rol del Estado en políticas y prácticas educativas en el contexto de la globalización. Incluyó también trabajos referidos a los cambios en la comprensión de lo global y lo local y las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, entre lo público y lo privado, y entre ciudadanos y comunidades. Buscó asimismo pensar los efectos de las tendencias mundiales en la formulación de políticas locales, y las tensiones entre actores políticos y organizaciones que participan en el diseño e implementación de reformas educativas.

Este dossier recupera parte de lo presentado y discutido en ese grupo temático. Concluye, a su vez, con la serie de publicaciones en español y portugués de los trabajos presentados en aquella oportunidad en el marco de RELEC. La introducción al dossier ofrece una reflexión sobre cómo fue pensado desde algunas vertientes de los estudios comparados en educación, la relación entre el Estado y los sistemas educativos.

El Estado y los sistemas educativos

La configuración de los sistemas educativos es un proceso que puede analizarse a través de tres pasajes: el pasaje del discurso de la educación al de la escolarización hacia fines del siglo XVIII, el pasaje de una escuela de arreglos institucionales “básicos” a la escuela elemental obligatoria durante el siglo XIX y el pasaje de un sistema de escuelas a los sistemas educativos hacia mediados del siglo XX (Acosta, 2014).

El análisis de los tres pasajes evidencia la creciente intervención del Estado en la regulación de las prácticas educativas. En particular, el estudio de la organización histórica de los sistemas nacionales de educación pone de manifiesto la politización de todas las esferas de la vida social en las que el Estado había comenzado a intervenir de manera intensa desde fines del siglo XVIII.

En efecto, el pasaje del discurso de la educación al de la escolarización hacia fines del siglo XVIII reflejó una creciente educacionalización de los problemas sociales emergentes, muchos de ellos ligados a la consolidación del Estado liberal y al capitalismo como modo de producción. Es en ese momento cuando se produjo un vuelco contundente por parte de los estados hacia la regulación de las prácticas educativas.



Dicho vuelco se manifestó en un segundo pasaje: de la escuela de arreglos institucionales “básicos” a la escuela elemental obligatoria. A comienzos del siglo XIX existía un consenso sobre la potencia de las escuelas para distribuir saberes en forma masiva pero era necesario transformar esas instituciones existentes en tecnologías educadoras de carácter universal, simultáneo y homogéneo. El Estado intervino en este proceso a través de regulaciones que permitiesen la distribución de un conjunto de saberes necesarios tanto para desenvolverse en el nuevo orden como para asegurar la regulación del todo social frente a los procesos revolucionarios.

Es así que las luchas relativas al monopolio de la educación y a las regulaciones sobre la extensión de la escolarización dieron cuenta de conflictos en torno a la lucha por el poder y a la propia conformación de los Estados nacionales modernos. La llamada educación pública comenzó a responder a diversas finalidades pero sobre todo asumió la función política de promover la consolidación del Estado liberal durante el siglo XIX. Esto dio lugar a la secularización de la enseñanza, proceso esencialmente marcado por la cooptación de parte del Estado del control de las escuelas que antes estaban en manos de las corporaciones religiosas. Se trató de un fenómeno de difusión global, allí donde se propusiese, o impusiese, la organización de estados modernos.

Respecto de cómo se dio este proceso en Occidente y el lugar que ocupó el Estado, Green (1994) destaca las diferencias en los tiempos y las formas en que cada país adoptó un modelo de escolarización de amplia difusión en Occidente. Sobre la base de un modelo global en las naciones de Occidente, caracterizado por un sistema público financiado por el Estado con una burocracia administrativa para regular las escuelas y crecientes grados de estructuración de las instituciones educativas y sus agentes, distingue tres situaciones diferentes:

- Los estados germanos, Francia, Holanda y Suiza que establecieron las formas básicas de los sistemas educativos modernos hacia 1830.
- El caso de los estados del norte de Estados Unidos, de origen descentralizado, que lo hicieron entre 1830 y los años de la Guerra Civil.
- Gran Bretaña, el sur de Europa y los estados del sur americano quienes lo hicieron hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

Más allá de la divergencia cronológica, interesa destacar que la tesis de la generalización del fenómeno se sostiene sobre el lugar que se le asigna al Estado como figura clave del proceso de sistematización o lo que se podría denominar sistematización estatal.

Un tercer pasaje se produjo entre fines de siglo XIX y principios de siglo XX, de un sistema de escuelas a un sistema educativo. En realidad, desde la perspectiva de intervención del Estado, se advierte que, ya pasada la mitad del siglo XIX, los estados comenzaron lentamente a regular, por distintas vías, la oferta de la enseñanza pos primaria o elemental.

Tal como se señaló más arriba, mediante la organización de las instituciones educativas por parte de los Estados nacionales fue posible superar, en el largo plazo histórico, las características confesionales o regionales que tenían las prácticas educativas preexistentes (Archer, 1981, 1971; Bendix, 1968; Ossenbach Sauter, 2002; Popkewitz, 2000; Puelles Benítez, 2000; Ramírez y Boli–Bennett, 1999).

Consecuentemente, en la medida en que el Estado comenzó a interrelacionar las diversas formas o instituciones escolares y definir sus funciones se comenzó a organizar el sistema educativo. Aquí resulta importante introducir el concepto de sistematización aplicado a la educación. Con éste se hace referencia al proceso desarrollado a partir de los últimos años del siglo XIX y principios del XX por el cual lo que era un grupo variado de escuelas vagamente definidas, se fue transformando gradualmente en un sistema muy estructurado de instituciones educativas, delimitadas con precisión y funcionalmente interrelacionadas. Se establecieron los límites entre los diferentes tipos de instituciones educativas, se especificaron los contenidos oficiales del currículo prescripto así como las cualificaciones de los egresados. Se articularon las relaciones funcionales entre las distintas partes de lo que aparecía como un sistema escolar. Convergente y gradualmente se produjo un proceso de racionalización burocrática (Ringer, 1992).

Los procesos de sistematización y segmentación, bien definidos en la obra de Mueller, Ringer y Simon (1992), expresaron las distintas formas de articulación entre un sistema escolar en expansión y un reordenamiento social emergente (que incluía de manera creciente la demanda por más educación). Este pasaje en realidad se completó a mediados del siglo XX cuando



se produjo la expansión de la escuela secundaria, que comenzó como demanda social y fue luego asumida por el Estado, y terminó de cobrar forma la estructura articulada en niveles educativos (Viñao, 2002).

De acuerdo con la retrospectiva presentada, pareciera que los sistemas educativos son la resultante de la acción del Estado; pero es bien sabido que se trata de una estructura de configuración compleja, en la que diversos agentes y actores intervienen e interactúan en distintos planos (desde la enunciación de principios educativos de alcance mundial hasta la toma de decisiones en la cotidianeidad escolar).

La *complejidad que adquirieron los sistemas educativos* debe ser leída en relación con los procesos de racionalización burocrática que caracterizaron a los estados modernos. Luego de la conformación de los subsistemas funcionales de la sociedad para la política, la economía y la religión, hacia finales del siglo XVIII surgieron en Europa (y durante el siglo siguiente en América) una serie de oportunidades que promovieron la conformación de un subsistema particular para la educación como una función especial de debía desempeñarse en toda la sociedad. Los sistemas de educación al ser subsistemas funcionales particulares de la sociedad se constituyeron en una de las formas modernas de organización de la sociedad.

Dicha organización puede comprenderse a través del enfoque de Luhmann sobre la base de la teoría general de los sistemas. Por éste se interpreta que los sistemas sociales constituyen sistemas organizados en torno a los significados y sus líneas divisorias son los confines de las áreas de significado. Consecuentemente, los sistemas sociales implican las experiencias y las acciones de varios individuos referidas unas a otras sobre la base de un significado común. Se puede hablar así de una red de significados establecida por medio de la comunicación que se disocia de un entorno exterior. Los sistemas sociales incrementan su capacidad para enfrentar a la complejidad del entorno por medio de su diferenciación interna en subsistemas. El grado de complejidad interna y las formas particulares de diferenciación interna de los sistemas sociales depende del cambio evolutivo (Luhmann, 1990).

Cuando las redes de relaciones que forman parte del intercambio económico y la gestión política alcanzan un grado de complejidad sumamente elevado, se considera que el medio más efectivo y racional para estandarizar y controlar subunidades son las estructuras burocráticas (Bendix, 1968). Según Meyer y Rowan, las estructuras organizativas surgen como reflejo de normas institucionales racionalizadas. La constitución de dichas normas en los Estados y las sociedades modernas permitiría explicar en parte la expansión y el aumento de la complejidad de las estructuras organizativas. “Las normas institucionales funcionan como mitos que las organizaciones incorporan y que les permiten obtener legitimidad, recursos, estabilidad y mayores posibilidades de supervivencia” (Meyer y Rowan, 2010: 55).

Así en las sociedades modernas las estructuras organizativas formales surgen en contextos altamente institucionalizados. Consecuentemente, las organizaciones deben interiorizar prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalmente predominantes respecto al trabajo institucionalizado en la sociedad. Las normas institucionalizadas son “clasificaciones integradas en la sociedad como tipificaciones o interpretaciones recíprocas” (Berger y Luckmann, 1967: 54). Dichas normas pueden darse por supuestas o contar con el apoyo de la opinión pública o de la normativa que regula prácticas y procesos sociales diversos (Starbuck, 1976). Las instituciones implican obligaciones normativas pero con frecuencia entran en la vida social principalmente como hechos que los actores deben tener en cuenta. De este modo, según Meyer y Rowan, “la institucionalización comprende procesos mediante los cuales los procesos, las obligaciones o las realidades sociales adquieren un estatus normativo en la reflexión y la acción sociales” (2010: 57).

Podría decirse que la expansión de los sistemas educativos a nivel global se transformó en el concepto racional predominante de la escolarización: éste actuó como mito pero también como guión dando legitimidad a las instituciones y a los estados que se ordenasen bajo ese concepto. El ordenamiento abarca la dimensión sistémica y la institucional y al conjunto de actores y agentes involucrados en el desarrollo del guión. Ahora bien, este ordenamiento se realizó en torno de la figura del Estado. La emergencia de la globalización supone la formulación de nuevas preguntas que la Educación Comparada comenzó a abordar hace unos 20 años: ¿en qué medida la consideración de lo global y lo local no implica cambios en los roles de los Estados en materia educativa? ¿En qué medida los nuevos roles que asumen los Estados promueven cambios en los sistemas nacionales de educación y en qué sentidos? ¿Es posible captar la complejidad de las relaciones entre lo global, lo regional, lo nacional y lo local en la formulación y ejecución de políticas educativas?.

Siguiendo la conceptualización de Dale (1999), una de las claves para interpretar las dimensiones de la globalización estaría en el análisis de los efectos y consecuencias que ella tiene en las políticas nacionales. Sin embargo, para el autor la globa-



lización representa un cambio de paradigma pero ello no supone que el sistema mundial esté menos basado en el Estado o que los sistemas educativos vayan a desgajarse del Estado. La globalización tampoco conduce necesariamente a la homogeneización. Para esta autor lo que sí ha cambiado es la forma que adoptan los problemas en la agenda educativa así como la discreción y habilidad del Estado para determinar cómo responder ante ellos.

Los trabajos que se presentan a continuación intentan dar cuenta de este nuevo haz de relaciones entre sistemas educativos todavía en expansión, Estados cuestionados en su lugar de referentes de las estructuras burocráticas y viejos y nuevos actores y agentes que intervienen en la distribución de saberes en las sociedades contemporáneas.

Artículos que componen el Dossier

En esta sección se ha incluido un conjunto de ponencias que analizan el cambio del rol del Estado en políticas y prácticas educativas en el contexto de la globalización. Se trata de trabajos que han tomado en cuenta el análisis sobre la sociedad en general, incluyendo las fuerzas sociales, económicas y políticas que afectan a la educación en los distintos niveles (estatales, regionales, provinciales, municipales, ayuntamientos, distritos). Los artículos incluidos analizan cuáles han sido los efectos de las tendencias mundiales en la formulación de políticas locales y las tensiones entre actores políticos y organizaciones que participan en el diseño e implementación de reformas educativas. Para ello se considerado diferentes niveles de los sistemas educativos (educación infantil, inicial, básica, secundaria y superior) y también diversos recortes geográficos y niveles de agregación así como variados temas históricos (la acción afirmativa en los Estados Unidos) y contemporáneos (PISA en América Latina; la formación profesional en la Unión Europea y el MERCOSUR).

En primer lugar Juan Carlos Hernández Beltrán (Universidad de Salamanca, España), en su trabajo, ***A propósito de Fisher. Las políticas de discriminación positiva racial en la educación superior de los Estados Unidos***, realiza un análisis de una de las cuestiones sobre las que gravita un debate mayor en la sociedad estadounidense: la cuestión intercultural. Uno de los aspectos nucleares para gestionar una sociedad en la que la demografía está jugando un papel cada vez más relevante es, precisamente, el establecimiento de programas, políticas y actuaciones fundadas en la discriminación positiva racial en algunas de las estructuras e instituciones de los Estados Unidos de América. En su contribución, el autor trata de analizar el impacto de las políticas de discriminación positiva en el ámbito de la educación universitaria y pretende dar cuenta de las variables políticas y pedagógicas que se derivan de este caso particular para comprender en mayor medida el impacto y alcance de las medidas de *acción afirmativa*.

En segundo lugar, Ana Ancheta Arrabal (Universidad de Valencia, España) y Gustavo Gareiz (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina) presentan un análisis regional sobre el alcance del derecho a la educación en los niveles iniciales de los sistemas educativos. Su trabajo, titulado ***El derecho a la educación de la primera infancia y los grupos vulnerables en Iberoamérica***, concentra su foco de estudio en las contradicciones contemporáneas del debate público y político sobre el rol del Estado, su reformulación en el denominado „sistema de bienestar“, que muestra diversas posiciones con respecto al inicio de la intervención, y la controversia ideológica en que los diversos actores sociales y políticos se enfrentan a diferentes modelos de sociedad y concepciones de lo que para ellos es la infancia y sus derechos.

De manera paralela, señalan los autores, resulta cada vez más visible el fenómeno de la discriminación y la exclusión social. Este presenta más complicaciones en la vida de los niños pequeños y, más concretamente, en los grupos vulnerables, que sufren grados diferenciales de desigualdad como un colectivo en función de su estatus. En este sentido, la integración de los grupos vulnerables de la sociedad en escala mundial, pero sobre todo en el ámbito local, se ha convertido en sí en un asunto de interés para los políticos en las sociedades iberoamericanas. Por ello, los autores sostienen que el estudio de las medidas que hacen posible esta integración se ha convertido en una tarea fundamental para poder responder al principio necesario de equidad en el derecho a la educación de todos los niños y niñas.

Seguidamente, Mariana Leal y Cristian Pérez Centeno (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina) presentan un trabajo sobre la creciente presencia de PISA en el debate regional de la educación secundaria, tomando el caso de países del Cono Sur con diferentes niveles de participación y resultados: ***PISA en el contexto latinoamericano: los casos de Argentina, Brasil y Chile***. En este trabajo los autores analizan el grado de ajuste entre los objetivos (implícitos y explícitos) establecidos por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y los objetivos que se plantean los países en desarrollo en sus normativas y líneas de acción.



Específicamente se consideran los casos de Argentina, Brasil y Chile para el nivel secundario de educación. A través de un análisis crítico de documentos de la OCDE (de los informes PISA) se contrastan los objetivos de este programa internacional de evaluación y los planteados en las políticas educativas nacionales de los países mencionados.

Los resultados del estudio cuestionan la articulación entre los objetivos nacionales que guían las políticas de países emergentes y las orientaciones de las políticas supranacionales diseñadas a partir de sistemas de evaluación de la calidad y de instrumentos estandarizados, objetando la pertinencia de la herramienta de evaluación para los países estudiados. Estos instrumentos, contruidos por países centrales a partir de sus propios criterios e intereses, no necesariamente atienden los intereses y necesidades de los países en desarrollo de América Latina, cuyos sistemas educativos se asientan sobre una fuerte desigualdad. Según los autores, mientras que trabajar sobre la atención de las inequidades en el acceso, permanencia y calidad de sus sistemas educativos es un aspecto central para los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, los informes PISA no necesariamente tienen esta prioridad.

En cuarto lugar, María Laura Pico y María Virginia García (Universidad de Buenos Aires, Argentina) realizan un estudio de la educación superior, que se concentra en la formación docente, desde una perspectiva regional. En su trabajo, ***Las reformas de la formación docente para el nivel secundario en clave regional y comparada***, las autoras introducen los conceptos de reformas de la formación de profesores y de la educación secundaria desde una visión integrada para revisar las reformas que los países de América Latina han realizado en sus sistemas educativos. La formación inicial y continua del profesorado ha sido uno de los temas centrales de las reformas educativas que se han iniciado y desarrollado a partir de la década de 1990 hasta las primeras décadas de este siglo. En este artículo se analizan las bases jurídicas de los cambios que experimentó la formación inicial y continua de los docentes para nivel secundario en cinco países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, que conforman el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Se toma el caso de Bolivia, en proceso de adhesión como Estado parte, porque su reforma educativa otorga directrices originales en el contexto de la región.

Finalmente, Doralice Luro Balan (Ceeteps, Fatec Americana, SP, Brasil) y Karla Dahse Nunes (Unisul, Palhoça, SC, Brasil), en su trabajo ***O ensino superior tecnológico na formação profissional - caso comparativo entre Brasil e Itália***, toman en cuenta una de las modalidades que mayores expectativas y también cambios ha evidenciado en los últimos tiempos en los sistemas escolares: la educación tecnológica y profesional. En su trabajo, las autoras se concentran en la formación profesional superior en ciencia y tecnología desde una perspectiva internacional, tomando los casos de Brasil e Italia y considerando los procesos de integración regional respectivos, es decir el MERCOSUR y la Unión Europea. Para ello toman como unidad de comparación la organización de los sistemas escolares respectivos y la inversión en formación profesional en cada caso y sus vinculaciones con las transformaciones acontecidas en los sectores productivos en cada país.

En suma, con esta selección de trabajos, que han sido sometidos a la evaluación de pares ciegos, se espera alentar la reflexión sobre los cambios en las formas de pensar las relaciones históricas y contemporáneas entre el Estado y los sistemas educativos.



Bibliografía

- Acosta, F. (2014). *Consideraciones en torno a los orígenes de los sistemas educativos*. Mimeo.
- Archer, M. (1979). *Social Origins of Educational Systems*. London: Sage Publications.
- Archer, M. (1981). Los sistemas de educación. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Volumen XXXIII, N° 2; 285-310.
- Bendix, R. (1968). Bureaucracy. En Sills, D., *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan.
- Berger, M. y Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality*. New York: Doubleday.
- Dale, R. (1999). Specifying Globalization Effects on National Policy: A Focus on the Mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14 (1); 1-17.
- Luhmann, N. (1990). *Sociodad y sistema: la ambición de la teoría*. Madrid: Paidós.
- Meyer, J. y Rowan, B. (2010). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En Meyer, J. y Ramírez, F., *La educación en la sociedad mundial. Teoría institucional y agenda de investigación de los sistemas educativos contemporáneos*. Barcelona: Octaedro / ICE – UB.
- Ossenbach Sauter, G. (2002). Génesis de los sistemas nacionales en el mundo occidental. En Tiana Ferrer, A., Ossenbach Sauter, G. y Sanz Fernández, F., *Historia de la educación (Edad Contemporánea)*. Madrid: UNED.
- Popkewitz, T. (2000). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.
- Puelles Benítez, M. (2000). Estado, políticas y educación. *Cuadernos de la OEI / Educación Comparada*, N° 4; 13-40.
- Ramírez, F. y Boli-Bennett, J. (1999). La Construcción Política de la Escolarización de Masas: sus orígenes europeos y su institucionalización mundial. En Fernández Enguita, M. (ed.), *Sociología de la educación*. Barcelona: Ariel.
- Ringer, F. (1992). La segmentación en los modernos sistemas educativos europeos: el caso de la educación secundaria en Francia entre 1865 y 1920. En Müller, D., Ringer, F. y Simon, B. (comp.). *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social, 1870–1920*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Starbuck, W. (1976). Organizations and their environments. En Dunnette, M. (ed.), *Handbook of industrial and organizational psychology*. New York: Rand McNally.

