

La crisis de la educación: el papel de las retóricas y el papel de las reformas

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos *México*, Vol. XXIV, Nos. 3 y 4, pp. 15-96

Luis Ratinoff*

RESUMEN

Hace una revisión de la historia contemporánea de la educación en América Latina desde dos perspectivas estrechamente vinculadas: la retórica y la organización del sistema educativo. La primera se caracteriza por la dualidad y ha oscilado entre el idealismo y el utilitarismo. En relación con la segunda, analiza el modelo basado en la oferta y el basado en la demanda (metáfora del mercado educativo), evaluando sus posibilidades y limitaciones. Demuestra que, en la medida en que el modelo basado en la oferta fue sustituido por el basado en la demanda, desapareció el idealismo educativo. Finalmente, plantea que se está ante un desafío cultural para el que el nuevo “realismo educativo” aún no parece tener buenas respuestas.

ABSTRACT

The article makes a review of the contemporary history of education in Latin America from two perspectives closely related: the rhetoric and the organization of the educational system. The first perspective is characterized by its duality, oscillating between idealism and utilitarianism. The second perspective analyzes both the model based on supply and the model based on demand (metaphore of the educational marketplace), evaluating its possibilities and limitations. It demonstrates that educational idealism disappeared as the model based on supply was substituted by the one based on demand. Finally it states that presently we are facing a cultural challenge for which the new “educational realism” does not seem to have appropriate answers.

* Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

INTRODUCCIÓN

Existen muchos diagnósticos acerca del estado de la educación en la región, una gran coincidencia en la identificación de los males, y convergencia en las prescripciones. De las soluciones a problemas discretos, muchos países de la región han entrado en una fase de reformas estructurales orientadas por metas intermedias para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. Es un ambiente de experimentación institucional y un momento de universalización de las soluciones.

Mi contribución no pretende ser un nuevo diagnóstico (se supone que ya se conocen los males) y menos aún recomendar prescripciones. Intento más bien examinar cómo hemos llegado a esta coincidencia en los diagnósticos y cuáles son los supuestos de las prescripciones, dos aspectos sin duda olvidados que también son parte del problema educativo de América Latina. Tal vez ésta es una buena manera de iniciar una reflexión en donde se intenta abrir horizontes antes que cerrar el juego de entrada proveyendo un recetario de posibles soluciones.

Con este propósito he preparado este trabajo en el cual convergen dos perspectivas diversas, si bien íntimamente vinculadas entre sí. Pienso que ambas son complementarias y contribuyen a hacernos pensar sobre lo que comúnmente hoy se afirma acerca del estado de los sistemas de enseñanza en los países de la región.

La primera se origina en el problema de la dualidad del discurso educativo contemporáneo. Es fácil identificar dos visiones de los mismos problemas. Una se afirma en el análisis del acto de educar y constituye lo que, a menudo, se denomina la tradición pedagógica, la cual supone que en el centro de este proceso hay una interacción orientada a habilitar a los individuos para la creación de valor. Los caminos para lograr este objetivo están vinculados con el fomento de compromisos sociales basados en el desarrollo personal, con el cultivo de las aptitudes y vocaciones y con el continuo enriquecimiento cultural. La otra visión examina la educación como una actividad sectorial que demanda recursos y produce resultados, por lo cual hay que justificarla en función de la habilitación de los individuos para aprovechar las oportunidades contribuyendo

a los procesos sociales de extracción de valor. Los compromisos personales en este caso son primordialmente utilitarios.

Hasta mediados de siglo, ambos discursos se complementaron, pero desde entonces la narrativa pedagógica de la realidad fue perdiendo validez hasta casi desaparecer del todo en el mundo de las decisiones que afectan a la educación. Es difícil entender este proceso porque está profundamente inmerso en las complejidades de la historia política y social del periodo. La verdad es que los diagnósticos contemporáneos acerca de la educación no tienen ya una dimensión pedagógica, aun cuando la mayoría de las soluciones dan por sentado que el acto de educar forma parte de esos procesos, sobre todo cuando se examina la eficiencia en el uso de los recursos, aunque al mismo tiempo muy pocos se preguntan por la eficacia pedagógica de esas acciones.

El triunfo de los argumentos de las retóricas educativas hasta excluir los provenientes de la visión pedagógica de la educación, ocurrió en etapas; fueron pasos sucesivos para validar el concepto de que las visiones microeducativas están subordinadas a las macroeducativas, de que no existen aulas y procedimientos que no deban someterse al imperio de los sistemas. En la medida en que el pedagogismo es una manera de pensar en pequeño carece de respuestas para el desafío sectorial de extraer valor de los recursos que se colocan en educación. Lo más interesante de esta evolución es que a comienzo del siglo las retóricas justifican la validez del gasto en función de una visión política integradora, mientras que desde fines de los años ochenta el individualismo utilitario es el tema central. Desde la formación de ciudadanos comprometidos con el bienestar de la nación como comunidad abstracta, hasta los individuos imaginados como máquinas inteligentes, susceptibles de ser programados por la educación para desempeñarse en distintos niveles de productividad, hay un largo camino cuyos principales momentos reflejan las confrontaciones que han caracterizado la historia política y social de este siglo.

El análisis de la evolución de estas retóricas permite distinguir cuatro momentos estratégicos: 1) el del nacionalismo educativo predominante hasta poco antes de la Segunda Guerra Mundial, que enfatiza la creación social de valor a través de los esfuerzos

para construir la nación; 2) el pluralismo educativo que dura el corto interludio de final de la guerra y de los pocos años anteriores a la Guerra Fría, que acentúa la importancia de la escuela en la formación de sociedades abiertas y democráticas; 3) el culto al mérito que expresa las preocupaciones del largo periodo de la confrontación ideológica, y que destaca el papel estratégico de la escuela en la formación de los cuadros dirigentes en sociedades estratificadas; y finalmente 4) las retóricas del capital humano que están profundamente asociadas al periodo del “fin de la historia”, con el énfasis puesto en la globalización de los procesos y en la reducción de los compromisos políticos nacionales, que desvía la atención de los propósitos a la organización de los medios educativos, puesto que el nuevo papel de la escuela es programar la productividad de los individuos.

Este trabajo muestra cómo la influencia de las retóricas en los procesos educativos pasó por el tamiz de las constelaciones nacionales de intereses. Las experiencias regionales sugieren que esos intereses utilizaron los argumentos para avanzar en sus propios objetivos. El nacionalismo contribuyó a la consolidación de la clase media; el pluralismo a la movilidad de estos nuevos sectores; la meritocracia a consolidar los estatus adquiridos; y el eficientismo económico ha proporcionado un marco racional para justificar la segregación educativa. La contradicción entre el tenor de las proposiciones formales y su práctica es aparente.

El análisis de las retóricas educativas es apenas un primer paso para entender mejor la función de las macrovisiones, y por lo tanto su papel en los diagnósticos. En efecto, llama la atención que en un mundo donde los temas centrales de la preocupación política apuntan a la necesidad de encontrar caminos de integración humana y viabilidad político-institucional, el tema de la ciudadanía con su énfasis puesto en la creación de valores haya sido remplazado por la preparación para extraer valor de las oportunidades.

La segunda perspectiva enfoca los problemas desde el ángulo de los sistemas. En la medida en que los sistemas de enseñanza han sufrido una profunda crisis, pareciera haber surgido un vademécum de prescripciones universales que intentan

optimizar el uso de los medios a través de reformas estructurales. Hay muchas maneras de enfocar estas reformas, especialmente cuando se toma partido. El desafío para un encuentro de reflexión es descubrir una perspectiva apropiada que permita reflexionar sobre esta materia. Quiero sugerir que el tema de la devaluación social de la educación a lo largo de este siglo puede ser una buena manera de entender el sentido de las reformas, en sociedades que paradójicamente declaran que es esencial apostar al futuro destinando recursos a la educación, pero que en el corto plazo están poco dispuestas a hacerlo.

La desaparición del idealismo educativo y su reemplazo por el escepticismo actual es un fenómeno muy difícil de explicar; apunta a una profunda brecha entre las verdades profesadas acerca de lo que circula como sabiduría convencional y las prácticas sociales. Para entender mejor este desmembramiento del pensamiento y de la acción hay que examinar la evolución de las relaciones entre la oferta y la demanda de educación.

Este trabajo muestra de qué manera los sistemas basados en el dinamismo de la oferta tendieron a ser sustituidos por sistemas basados en el dinamismo de la demanda y cómo, en la medida que esto ocurrió, desapareció el idealismo educativo.

Desde esta perspectiva pareciera que las actuales reformas estructurales tienen el propósito de consolidar esta evolución. Si éste es el sentido de esas prescripciones, es importante analizar los supuestos implícitos de ambos modelos de provisión de servicios.

Con este propósito examino, primero, el modelo de la oferta de educación, su estructura centralizada y, lo que es más importante, su lógica interna. La intención de este modelo es crear un “espacio institucional protegido” donde es posible premiar el mérito escolar haciendo abstracción de los privilegios y segregaciones externas. Su frustración en sociedades altamente estratificadas parece relacionarse con las dificultades reales que plantea el aislar las instituciones de la segregación.

La crisis del “espacio protegido” como principio organizador forma parte de una crisis más general cuya salida conduce hacia un “nuevo realismo”; éste exige abandonar ese proyecto y reconocer la importancia de la demanda. Es un ajuste que

renuncia al concepto de una jerarquía de establecimientos y procesos dedicados a conquistar metas culturales y lo reemplaza por la idea de redes amorfas, producto de la interacción entre la demanda y la oferta de educación. En este caso, el principio organizador es la metáfora del mercado. Se examinan algunos condicionantes significativos de la demanda y de la oferta de educación en sistemas que dependen del dinamismo de la demanda, tratando de evaluar las posibilidades y limitaciones de este nuevo modelo institucional. De este examen se deduce la necesidad de ser realista en cuanto a las posibilidades que ofrece el "nuevo realismo" educacional.

La verdad es que somos testigos de un desafío cultural para el cual quizás la escuela no tenga buenas respuestas. Hay que reconocer, sin embargo, que existen profundas necesidades en el área de la formación para la creación de valores. Los hombres utilitarios de hoy que piensan que el progreso material es la posibilidad de cualquier otro progreso, enfrentan el dilema de que el orden, la seguridad, la confianza pública, la adaptabilidad de los factores y la eficacia de las instituciones sociales y políticas son la condición de cualquier proceso sostenible de acumulación y que estos intangibles son irremplazables. Es posible sostener la teoría de que estos factores son el subproducto de la acumulación, de modo que es suficiente que exista un ambiente apropiado para que florezcan esas capacidades. Esta hipótesis es difícil de probar o de refutar. Si Baltasar Gracián viviera, es probable que en su *Arte de la Prudencia* abriera un nuevo capítulo recomendando contar con la ayuda de los automatismos, pero nunca confiar completamente en ellos.

Estas tareas que refuerzan los automatismos definen un concepto de ciudadanía moderna, como respuesta a un mundo atomizado en que el orden es cada vez más indispensable, pero también muy frágil frente a los embates de la complejidad y de la incertidumbre. La rebelión de quienes no quieren pagar impuestos, de quienes votan en contra de la política, de las grandes masas y de los jóvenes que se abstienen o se evaden de la esfera pública, de quienes reaccionan buscando infructuosamente seguridad en sus planes de vida, o de lo que es aún más elemental, seguridad personal contra la violencia, o de

quienes buscan respuestas sólidas aferrándose a las simplificaciones de fundamentalismos; todos éstos son síntomas de una creciente brecha en la capacidad de las comunidades para crear valores, frente a un exceso de capacidades para extraer valor. Esta relación perversa reduce los plazos sociales e individuales y los incentivos para invertir en la predictibilidad de las interacciones humanas racionales. En efecto, muchos creen observar una tendencia al deterioro de la trama social frente a las resistencias para solventar los costos crecientes de la operación eficaz del orden social.

Hasta ahora las respuestas civilizadas a las incertidumbres han sido las de someterlas a la disciplina del cálculo o a la disciplina de instituciones y procedimientos acordados. La formación de ciudadanos es una respuesta constructiva que intensifica los compromisos personales y reduce los costos del orden, pero la verdad es que esta propuesta tiene un rango muy subalterno en las preocupaciones públicas en general, y en las educativas en particular. Yo me pregunto si es que hemos llegado a un punto en el camino en que los sistemas educativos tienen muy poco que decir sobre estas materias fundamentales, o en que su sobrevivencia depende de su capacidad para responder a estos desafíos.

En *Alicia en el país de la maravillas*, cuando Alicia, confundida ante una inesperada bifurcación de la senda por la que iba, le pregunta al gato Cheshire adonde conducían los caminos que se abrían frente a ellos, éste le responde: “Eso depende, en un alto grado, de hacia donde queremos ir”.

I. LA FUNCIÓN POLÍTICA DE LAS RETÓRICAS EDUCATIVAS

Cada época ha justificado la necesidad de destinar tiempo y recursos a la educación desde perspectivas que reflejan las preocupaciones y propósitos centrales del momento, pero no todas estas justificaciones han atribuido a la educación la misma prioridad social. Durante siglos, la enseñanza, en cuanto actividad formal, estuvo relacionada con menesteres especializados como el culto, la guerra, la producción artesanal, el comercio y la navegación.

El concepto de una formación general para la vida tardó un largo tiempo en traducir las reflexiones filosóficas en objetivos específicos, instituciones y procesos. Comenzó cuando la complejidad de las tareas de dirección y liderazgo hicieron indispensable forjar ideales comunes de formación humana que fueran adecuados para las élites y, al mismo tiempo, instrumentar prácticas socializadoras consonantes con estos propósitos. Luego, la gradual extensión de la enseñanza como intervención "civilizadora" hacia otras capas sociales que alcanzaban alguna preeminencia económica y política, constituyó un factor significativo en la universalización de los objetivos de la formación general.

El paso de las acreditaciones educativas implícitas a las explícitas fue facilitado por el progreso tecnológico y el alto grado de diferenciación de las nuevas organizaciones humanas, que contribuyeron a difundir la idea de que el desempeño individual adecuado requería un piso común de conocimientos y la participación en tradiciones culturales compartidas. Es lógico que la prioridad que se atribuye a las actividades docentes como temas de debate público, aumente en sociedades en que la enseñanza ha dejado de ser un privilegio. Donde esto sucede, hay enormes recursos e importantes intereses comprometidos; además, las élites educadas perciben que la escolarización influye de alguna manera en la reproducción del orden. Esto sugiere la conveniencia de distinguir la preocupación intelectual por los temas relativos a los ideales de socialización, del problema de convenir cuál es la prioridad que las fuerzas sociales asignan a las actividades docentes.

La idea contemporánea de que todos los individuos deben tener amplio acceso a los códigos del conocimiento es relativamente nueva, pero aun en las naciones más avanzadas constituye una meta más que una realidad, puesto que como consecuencia de la rápida evolución socioeconómica, las habilitaciones educativas son cada día más complejas; además, se observa que la influencia socializadora de la escuela no ha marchado a la par de esos desafíos, y también que han surgido factores sociales que desincentivan la escolarización y limitan su éxito.

Durante este siglo, el problema del papel estratégico que juega la educación en el progreso de la sociedad ha sido reiterado y conceptualizado desde los más distintos ángulos, pero independientemente de la calidad analítica de los argumentos se observa que sólo algunas de estas retóricas han tenido ascendente sobre las decisiones. Esto parece haber ocurrido donde las circunstancias incitaban a optar por nuevos rumbos y había una simbiosis entre esas ideas y los objetivos que perseguían algunas fuerzas sociales dinámicas.

Si bien estas apologías de la escuela fueron validadas en cada caso por las complejas abstracciones que permitía el estado de las artes en algunas áreas del conocimiento social, es difícil afirmar que hubo un significativo progreso en la fundamentación de los argumentos utilizados. Esto no debe entenderse en el sentido de que la comprensión analítica del papel de la escuela no mejorara durante este siglo, de hecho hubo una valiosa acumulación de conocimientos especializados provenientes de estudios y experimentos pedagógicos; incluso hay que destacar que nuestro entendimiento de estos problemas ganó en profundidad gracias al contrapunto dinámico entre la evolución de los problemas del sector, las retóricas y el avance de la investigación y de los análisis.

Sin embargo, sería un error identificar la visión de síntesis implícita en cada retórica con la mayor comprensión de los múltiples factores e interacciones. Hasta ahora, las sucesivas macrovisiones de la educación que se han formulado durante este siglo eligieron y pesaron las variables de una manera selectiva; destacaron aquellas implicaciones que eran consistentes con los objetivos profesados e ignoraron las informaciones y criterios que socavaban la validez de los supuestos utilizados. Desde este punto de vista se observan dos grandes tendencias: 1) en la medida que los objetivos políticos en los cuales se apoyaban las macrovisiones evolucionaron desde la pluridimensionalidad hacia la unidimensionalidad, se produjo también una especialización de los supuestos y de los criterios, y 2) paralelamente, los estilos de presentar las ideas cambiaron; durante la primera mitad del siglo las persuasiones recurrieron a normas ideológicas amplias que cristalizaron en prescripciones de “corrección política” o de “corrección moral”.

A partir de entonces, los argumentos han utilizado cada vez más supuestos filosóficos utilitarios cuya lógica se expresa en criterios de "corrección técnica".

Es inadecuado tratar de evaluar las retóricas en función de normas de demostración científica; su debilidad analítica y factual es obvia, y la precaria consistencia de sus proposiciones y supuestos es marcadamente simplista. La principal virtud que tienen estos argumentos públicos es su capacidad para aglutinar voluntades y para proporcionar conceptos de orden que facilitan la organización de factores. Además, sería imposible demostrar que los cambios inducidos sean las soluciones más convenientes. Su valor se prueba en la capacidad para generar acción.

En este sentido, las retóricas tienen tres funciones principales: en primer lugar "coordinar", contribuyendo a unir un conjunto de intereses distintos mediante la provisión de valores y propósitos compartidos; en segundo lugar "movilizar", facilitando la incorporación de nuevos grupos comprometidos a través de fines y justificaciones especiales, y en tercer lugar "legitimar", construyendo una imagen de criterios de corrección aceptable para el resto de la comunidad.

II. LA CRECIENTE INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS MACROVISIONES DE LA ENSEÑANZA FORMAL

Las retóricas educativas del siglo XX reflejan el gradual progreso de la internacionalización de las ideas y de los intereses. Desde la perspectiva latinoamericana sería muy difícil abstraer los argumentos hechos, en cada oportunidad, de las preocupaciones de la política internacional: la construcción de naciones y el nacionalismo hasta poco antes de la Segunda Guerra Mundial; la lucha contra los totalitarismos mediante la afirmación de la democracia durante esta última guerra y en la posguerra temprana; los problemas planteados por la confrontación ideológica en los años tensos de la Guerra Fría y, finalmente, el periodo de lo que en tiempos recientes se ha llamado el "fin de la historia" con los intentos para institucionalizar una sociedad global sin Estado. Pareciera que las modernas retóricas educativas respondieron a los desafíos de una dimensión interna-

cional de los problemas y se difundieron en función de crisis y ajustes mundiales.

La Primera Guerra Mundial, los efectos prolongados y profundos de la Gran Depresión de 1929-1930 y las respuestas que se improvisaron para aminorar sus consecuencias, mostraron la importancia estratégica que tenía la integración de la nación y el nacionalismo para fomentar seguridad en climas de incertidumbre colectiva. La Segunda Guerra puso en evidencia los efectos desestabilizadores a nivel mundial que producían los nacionalismos desbocados y, al mismo tiempo, demostró de qué manera la democracia podía ser usada como antídoto eficaz para los movimientos tumultuosos que finalmente florecían en nihilismos políticos e ideológicos. El desafío de impedir la subversión ideológica durante los años de la Guerra Fría planteó el problema de conservar el orden mediante sistemas modernos de selección y control de las élites locales. Finalmente, en el mundo actual, sin los antagonismos ideológicos que en los decenios anteriores limitaron la mundialización, la seguridad colectiva tiende a identificarse con el juego de ventajas compensatorias producidas por medio de la concurrencia en el mercado global.

Las incitaciones señaladas favorecieron el predominio de las retóricas del nacionalismo educativo entre 1910 y 1940, las del pluralismo entre 1940 y 1950, las del culto a la meritocracia desde entonces hasta aproximadamente la segunda mitad de los años setenta y los argumentos en favor de la programación del capital humano como factor de la competencia global desde fines de los años ochenta.

Estas macrovisiones han demostrado su éxito en la medida en que lograron movilizar fuerzas internas y proporcionar un marco racionalizador con el objeto de buscar soluciones formalmente coherentes para los problemas que planteaba el desarrollo educativo local. Desde el punto de vista agregado de la región, la recepción de estas retóricas y su conversión en propuestas locales de reformas fue y continúa siendo un proceso complejo. Las respuestas creadoras a la incitación de las macrovisiones externas ocurrieron de preferencia en los países que tenían sociedades más diferenciadas, pero los modelos adoptados tendieron a difundirse gradualmente desde estos

centros regionales hacia los países menos diferenciados de la región, donde quizás los problemas y las fuerzas sociales tenían pocas afinidades con las nuevas soluciones.

Finalmente, sería un error pensar que estos discursos técnico-políticos y sus macrovisiones habrían incidido de manera lineal y directa en la evolución de los sistemas educativos de América Latina. Las informaciones muestran que, en cada oportunidad, el significado abstracto y general de las retóricas estuvo influido por los problemas locales planteados y también por las fuerzas sociales comprometidas con la educación. No hay duda de que estas ideas unificadoras formaron parte de los procesos y que además les dieron dirección y significado, pero la manera como fueron utilizadas estuvo teñida, en cada país, con los colores de las circunstancias y de los actores.

A. El discurso fundacional: la retórica del nacionalismo educativo

Entre 1919 y 1940, en un mundo dominado por los nacionalismos, mediante el discurso público se caracterizó a la escuela como un instrumento al servicio de la integración nacional; su función principal era contribuir a la continua construcción, modernización e integración de la nación. El nacionalismo tuvo una profunda influencia en la organización de los sistemas escolares de América Latina. Esto fue el resultado de una significativa convergencia entre las demandas políticas locales y los paradigmas institucionales que algunos nacionalismos europeos difundían más allá de sus fronteras. Así como los príncipes del pasado se habían beneficiado políticamente del halo de prestigio de una cultura patrocinada, los nacionalismos europeos modernos habían adoptado políticas culturales destinadas a integrar y fomentar los valores de la nación, y por cierto a enriquecer sus creaciones, lo que se expresaba en instituciones, programas, regulaciones y procesos. Estos sistemas de la "cultura nacional" incluían desde la escuela básica hasta las expresiones superiores del arte y de la ciencia; reconstruían y recreaban el pasado para definir la identidad colectiva y motivar a los individuos para los sacrificios que demandaba el culto a la nación, pero a la vez establecían mecanismos especializados

para el permanente enriquecimiento y progreso cultural. La educación pública era parte de un proyecto nacionalista más amplio; sin esta inclusión dentro de un sistema de grandes utilidades colectivas se convertía en una ventaja privada para los grupos que recibían ese beneficio.

Estos éxitos culturales, profundamente anclados en las realidades europeas, ejercieron una atracción universal. Desde finales del siglo XIX, los países que aspiraban a convertirse en naciones soberanas los adoptaron rápidamente. América Latina entró tarde en esta fase de modernización pero no fue excepción en cuanto a la incorporación de los fines y de las instituciones típicas del nacionalismo educativo. El ascendiente que ejercieron en la región estos paradigmas culturales se aprecia al examinar los modelos específicos que sirvieron de inspiración, la interpretación que los movimientos políticos de apertura de comienzos de siglo dieron a la modernización de los sistemas de enseñanza y, finalmente, en la estructura sectorial de instituciones y fuerzas sociales que resultó de estos esfuerzos.¹

La recepción regional del nacionalismo educativo se entiende mejor examinando brevemente lo que significó la influencia de los modelos externos en la constitución de los paradigmas locales, el papel asignado a la educación por los movimientos antioligárquicos de las clases medias, y la estrategia institucional que se adoptó entonces para resolver el problema de compatibilizar el centralismo paternalista del Estado, en el campo educativo, con la libertad académica.

¹ Los supuestos del nacionalismo educativo fueron simples y aparentemente autoevidentes: era imperativo formar ciudadanos comprometidos con la proyección racional del orden social, legal y ético, de modo que este acatamiento voluntario que ataba a los individuos con la comunidad facilitara la autonomía de cada uno, la reflexión y la libertad para escoger; lo cual era posible si cada uno convertía a la nación en el objeto prioritario de su respeto y devoción. Esta idea de nación contenía algunas ambigüedades. Por una parte, la sociedad nacional era concebida como una realidad operante, tal vez el condicionante más general de las normas y de las conductas y, por lo tanto, de los procesos educativos; pero por otra parte, era también el producto de la conducta de sus miembros y en este sentido constituía un ideal.

1. Influencias externas en la creación de un paradigma institucional local

El prestigio de los modelos nacionalistas europeos produjo una transferencia lineal de los propósitos y valores de esas instituciones, cuyo sentido estaba referido a los dilemas y desafíos de estructuras sociales en que el culto a la nación era el producto de una evolución histórica particular.²

Los latinoamericanos tendieron a ignorar estas condiciones especiales y a percibir el nacionalismo educativo más bien como un factor genérico del éxito de los países modernos; convirtieron el producto de una composición de circunstancias y desafíos particulares en el instrumento central de la política cultural. Los historiadores de la educación señalan el extraordinario ascendiente que tuvo el modelo escolar francés en la constitución del esqueleto institucional básico de los sistemas de la región. Hubo sin duda otras influencias, pero éstas estuvieron circunscritas a campos y problemas específicos (o afectaron algunos sectores de enseñanza privada), como ocurrió, por ejemplo, con la enseñanza superior de ciencias y a veces con la formación de oficios y carreras técnicas. En sociedades preindustriales, estos énfasis especiales tuvieron efectos inmediatos poco significativos; las informaciones muestran que las primeras consecuencias acumulativas de la introducción de la ciencia y de la formación técnica en los programas docentes, comenzaron a ocurrir tras varios decenios de ensayos y errores, cuando la transformación económica y social de los países había cristalizado en ambientes más propicios para esas actividades.

² Los historiadores anotan tres aspectos en la evolución de los estados europeos que contribuyeron a consolidar el moderno nacionalismo: a) un sistema de intereses urbanos estratificados basado en la producción industrial y en la burocratización de los servicios; b) una máquina burocrática pública comprensiva, capaz de ejecutar los mandatos de un aparato político relativamente consolidado; y c) la participación en un sistema internacional basado en la competencia de los Estados, que los clasificaba jerárquicamente y creaba áreas de influencia para las así llamadas potencias. A comienzos de siglo, las potencias europeas habían asumido además un papel "civilizador" mediante la creación de imperios coloniales, no sólo dentro sino también fuera del ámbito europeo. Estas eran las condiciones económicas y sociales que habían incentivado la formación de sistemas culturales que cultivaban la transmisión y el fomento, de una manera sistemática, de la creación de valores seculares.

Los antecedentes indican que el desafío educativo de América Latina en la primera mitad del siglo estuvo relacionado con el diseño institucional de los sistemas más que con la solución de problemas específicos o con el logro de metas. La educación pública era todavía un territorio insuficientemente colonizado por intereses e instituciones. En efecto, la reforma de las precarias estructuras escolares preexistentes constituyó un problema ideológico-político de secularización y apertura que afectó a sistemas que tenían alcances limitados. Esto facilitó sin duda la reproducción interna de modelos externos cuya lógica estructural era consonante con la idea de un Estado comprometido en la creación de la nación. Las simplificaciones conceptuales y operativas del sistema escolar francés, que destacaba el centralismo y la homogeneidad de las grandes categorías nacionales, era un esquema institucional atractivo y adaptable que tenía la ventaja de ordenar la diversidad y jerarquizar las responsabilidades, es decir, de definir y organizar los medios en función de propósitos abstractos derivados de una ética cívica de valores seculares. En resumen, una triple consonancia de circunstancias y factores facilitó el proceso de recepción: por una parte, la oferta de una lógica educativa formal adaptable a realidades distintas; por otra, paquetes institucionales y experiencias prefabricadas; finalmente, intereses locales cuya autopromoción estaba asociada con la instauración de valores universalistas.

2. Las bases políticas del “Estado docente”

La afinidad entre los modelos nacionalistas europeos de política educativa y las condiciones económicas y sociales que predominaban en la región, es un tema que aún no se ha estudiado bien. Se ha señalado reiteradamente la importancia de la orientación europeizante de las oligarquías locales y, muy probablemente, éste fue un factor que facilitó la recepción de los modelos. Sin embargo, sería un error ignorar la influencia decisiva de las circunstancias locales y de los actores que influyeron en la temprana formación de los modernos nacionalismos latinoamericanos. En este contexto, es indiscutible la importancia de los movimientos renovadores de las clases medias que desde 1910

en adelante comenzaron a expresarse de manera creciente en la vida pública y que hicieron eclosión con motivo de la gran crisis económica de 1929-1930. Estos movimientos políticos interpretaron el problema educativo en términos de un compromiso histórico entre el Estado y la nación. El concepto normativo de "Estado docente" tuvo dos objetivos paralelos que reflejaban la visión y los compromisos de esas nuevas clases medias: 1) el uso de la enseñanza primaria obligatoria para consolidar las bases electorales de la sociedad política, y 2) la gratuidad y apertura de los niveles educativos medios y superiores para la formación de una élite amplia comprometida con los valores seculares de la nación. No hay duda de que la educación pública constituyó uno de los campos estratégicos en esta temprana rebelión de las clases medias latinoamericanas contra los sectores oligárquicos tradicionales, y que esto a su vez influyó decisivamente en la orientación política de esos sistemas y en los intereses que intervinieron en su institucionalización.

La asociación entre la retórica nacionalista y la expansión de la política electoral, facilitó la ruptura de las barreras tradicionales y las lealtades típicas de las sociedades agrarias latinoamericanas. La introducción de sistemas de educación popular de cobertura masiva controlados por el Estado estuvo asociado con la aceptación pública de dos conceptos políticos fundamentales, cuya influencia se mantuvo casi a todo lo largo de este siglo: 1) la validez presente de la comunidad nacional imaginada que se quería crear y que no era producto de la historia sino de un vago compromiso fundacional con el progreso, y 2) la meta vagamente definida de construir una cultura nacional capaz de sintetizar la heterogeneidad heredada en valores unitarios y expresiones compartidas.

3. El centralismo docente y la libertad académica

Estos grandes propósitos educativos del nacionalismo antioligárquico latinoamericano demandaron una organización centralizada en la base, que asegurara la logística casi militar de extender la influencia de la enseñanza primaria y secundaria pública y de los valores seculares en medios sociales poco

favorables. Sin embargo, requirieron también instituciones descentralizadas en la educación superior, cuya autonomía garantizara la libertad académica e ideológica que se necesitaba para romper las tradiciones culturales autoritarias. La paradójica mezcla de paternalismo para unos y a la vez de autonomía para otros, facilitó la formación de las coaliciones políticas y de los consensos sociales en que se apoyó la temprana formación de los sistemas nacionales de educación en los países de la región.

La historia de este siglo muestra la importancia que esta combinación tuvo en la evolución política de los países latinoamericanos. Las universidades fueron los centros en donde encontraron refugio las ideas liberales, en tanto que las escuelas contribuyeron a acumular lentamente la base ciudadana que facilitó la modernización de las instituciones políticas. En la medida en que el nacionalismo constituyó el vehículo de esta transición modernizante, la educación fue uno de los principales canales que facilitó la expansión de la base de poder de las nuevas clases medias.

B. La renovación del diálogo: el papel de la retórica pluralista

La experiencia de los horrores de dos guerras consecutivas fomentó un corto interludio histórico de esperanzas y de generosidad, favoreciendo a tradiciones escolares que habían cristalizado al amparo del pluralismo político. Esto determinó que cambiara la retórica educativa hacia mediados de siglo. Las escuelas fueron concebidas como viveros sociales para la formación de una población comprometida con el estilo de vida democrático. Los objetivos pluralistas remplazaron en el discurso público a los objetivos nacionalistas; el culto a la nación fue remplazado por el culto a la democracia.

El éxito de las naciones que habían triunfado en el conflicto armado y que se identificaban con el pluralismo político como la alternativa histórica a los excesos de los nacionalismos totalitarios, condicionó sin duda la apertura latinoamericana hacia reformas inspiradas en ideas provenientes de la experiencia liberal de los Estados Unidos. Los nuevos conceptos estaban anclados en cuatro proposiciones centrales: 1) en escenarios

no autoritarios, la integración social y del orden acordado eran prerequisites para el progreso material y la libertad; al mismo tiempo constituían la posibilidad de cualquier avance sostenible en materia de equidad social, 2) para lo cual había que difundir de manera masiva los valores pluralistas, es decir, formar una cultura cívica basada en la competencia por el poder de acuerdo con reglas justas, y en el equilibrio de los actores políticos influyentes, 3) en una poliarquía, la escuela tenía un papel social y político ineludible, debía contribuir a la difusión de los valores en que se apoyaba la gobernabilidad democrática, 4) para cumplir esta tarea, las instituciones docentes tenían que adoptar una pedagogía pluralista que remplazara el formalismo académico y la homogeneidad cultural, por la preparación para enfrentar los problemas que planteaba la vida dentro de un marco de aceptación de la diversidad.

El proyecto pluralista acentuaba la importancia del individualismo para la estabilidad del orden, de la racionalidad del gradualismo en el progreso y del valor superior de las soluciones pragmáticas. El propósito era crear un cordón umbilical entre la escuela y la democracia que permitiera remplazar los elementos corporatistas implícitos en el culto a la nación, por una concepción de la comunidad basada en los compromisos libremente adquiridos por los individuos; remplazar también las lealtades ciegas y a veces irracionales por el cálculo de intereses, y la rígida obediencia tradicional por los compromisos flexibles de la representación.

La retórica pluralista reabrió el debate educativo en el mundo de la segunda posguerra; fue un desafío a las ortodoxias docentes y a los intereses establecidos. Sus temas centrales —la mayor participación a través de la clase activa, la movilización educativa de las familias, la actualización de los contenidos de la enseñanza en función de las realidades de la interacción social, de los nuevos lenguajes simbólicos y de los requerimientos del mundo del trabajo— contribuyeron a un movimiento de renovación de la enseñanza más que a una reforma de los sistemas.

La influencia del pluralismo fue mayor en los países industrializados donde la ciencia y la tecnología comenzaban a incidir en las relaciones humanas y en las instituciones básicas de la

sociedad. En América Latina, el impacto de estas preocupaciones fue más intenso en el pensamiento educativo que en la docencia misma. Sin embargo, hubo algunas consecuencias prácticas significativas, pero éstas estuvieron acotadas a la introducción de innovaciones y a la experimentación. Aún hoy, la idea misma de innovar y experimentar en educación está íntimamente asociada con la recepción de las incitaciones pluralistas.

C. La circulación de las élites: la retórica de la meritocracia

La propuesta educativa liberal que se reflejaba en el pluralismo no resistió los embates del mundo cerrado y agresivo de la Guerra Fría. En los años cincuenta, la enseñanza comenzó a ser examinada en función de la confrontación ideológica y de los problemas y consecuencias que había producido la temprana masificación de los sistemas docentes. Estas dos perspectivas pusieron en el primer plano de las preocupaciones públicas la justificación de los modernos sistemas de diferenciación y estratificación, que se habían consolidado en los países con economías de mercado. Para esto, se adoptó una visión dinámica en función de un modelo teórico de sociedad que admitía distintos grados de programación y regulación pública, que de manera genérica se denominó “economía social de mercado”. En el contexto de “sociedades abiertas”, la función más importante de la escuela era contribuir a la fluidez de los procesos de selección de cuadros directivos adecuadamente capacitados. La promoción del mérito o, si se quiere, el culto a la meritocracia, tuvo la virtud de aparecer como una extensión ética del concepto de competencia, ya que conciliaba en abstracto las desigualdades existentes con criterios de equidad aplicados al punto de partida de los individuos.

Las técnicas de proyección de recursos humanos permitieron dar a esta visión ideológica una aplicación aparente y una vestimenta técnica. Si bien los resultados de esas proyecciones mostraron tener una discutible validez, los supuestos utilizados y los propósitos mismos de esos ejercicios tendieron a acentuar la importancia de la formación de cuadros especializados, sobre

todo en los niveles medios y superiores. Además, las comparaciones internacionales entre educación e ingreso llevaron a conclusiones semejantes. Hacia mediados de los años sesenta, esas correlaciones estadísticas, cualquiera fuera su valor probatorio, sugerían que la significación mejoraba cuando eran incluidas las especializaciones educativas.

Los estudios de movilidad social realizados entre 1950 y 1965 concluyeron uniformemente que la movilidad vertical era un importante factor de estabilidad, porque se intensificaba en el área media pero disminuía hacia los dos extremos de la escala. Además, las informaciones sugerían que la educación era un factor general de movilidad, aunque no influía tanto en el ascenso selectivo y excepcional de algunos individuos. La conceptualización económica del problema, las conclusiones de los análisis macrosociales y los incentivos de la Guerra Fría explican estos nuevos énfasis de las macrovisiones educativas.

Durante este periodo hubo además un extraordinario crecimiento de la educación media y superior que debía justificarse de alguna manera. Los argumentos más significativos de esta retórica económico-social mostraron la preocupación preferente por la ampliación y promoción de nuevos cuadros y élites educadas, y también la creciente despreocupación por la expansión de la ciudadanía mediante la extensión de la enseñanza básica. Entre 1955 y 1980, la evolución de la estructura del empleo en los países industriales fue un factor que contribuyó a reafirmar estas prioridades. En América Latina las tendencias del empleo, aunque en menor grado, fueron también favorables; sin embargo, la significación de estos argumentos estuvo relacionada profundamente con la gradual expansión y consolidación de nuevas capas medias, que constituyeron una base social comprometida con estos objetivos de la política educativa.

D. El discurso de la globalización: la retórica del “capital humano”

El final de la Guerra Fría cambió una vez más la percepción de la situación. El discurso público del “fin de la historia” caracterizó el mundo en términos de la integración en una economía

global dominada por la lógica de los mercados internacionales. En este escenario hipotético, sin conflictos ideológicos ni objetivos políticos significativos, e integrado por fuerzas y capacidades dedicadas a luchar por el progreso material mediante la competencia en los mercados, se asignó a la escuela el papel de habilitar a los individuos para que obtuvieran ingresos compatibles con un nivel de vida “civilizado”, de modo que el resultado agregado de la suma de esas conductas fuesen economías local e internacionalmente sostenibles.

El discurso de la globalización hizo revivir una vieja y fecunda idea, si bien no hay que olvidar que la reformuló en función de perspectivas de eficiencia formal en el uso de los recursos. La verdad es que la antigua noción de capital humano conceptualizada en el siglo XVIII por los economistas clásicos, había tenido una lenta evolución. Sólo a fines del siglo XIX y comienzos del XX, a la luz de los conflictos entre el capital y el trabajo y de las primeras experiencias de automatización, se intentó relacionar la productividad con el gasto educativo.

Sin embargo, los conceptos y relaciones que constituyen lo que hoy llamamos economía de la educación, se formularon entre 1950 y 1970, y sólo como hipótesis interpretativas de los factores residuales que explican el crecimiento y justifican la racionalidad de destinar recursos a la educación. Las investigaciones que se hicieron a partir de estas hipótesis derivaron en técnicas cada vez más complejas para proyectar la demanda futura de capital humano que, como ya se señaló, mostraron ser muy poco confiables, así como en comparaciones internacionales horizontales y longitudinales para ilustrar de qué manera la educación tenía efectos positivos sobre la tasa de crecimiento.

Si bien no hubo una demostración concluyente de esta relación causal, llama la atención que, en el mundo de los años ochenta, estas hipótesis fueran convertidas en los principios fundamentales de la política educativa. Es significativo anotar que el paso de la hipótesis a la prescripción implicó formalizar de una manera radical el concepto de “capital humano” y reducir la preocupación por los aspectos sustantivos de la educación y por la organización de los procesos docentes a un problema de

mero uso eficiente de los recursos: lo que se ganó en elegancia retórica formal se perdió en contenido.

La ideología de la mundialización puso el desafío de la productividad sin fronteras en el primer plano y, al mismo tiempo, intentó circunscribir la incertidumbre que producía la existencia de una comunidad global no regulada, mediante soluciones de política que fueran "técnicamente correctas" dentro de los marcos de ese escenario hipotético. La alegoría abstracta de la globalización como un sistema transnacional autorregulado de transacciones impersonales sin fronteras parroquiales ni límites culturales, se convirtió en el criterio último para definir la racionalidad de toda conducta. Esto, a la vez, condicionó la formulación de nuevas filosofías sociales, donde los seres humanos aparecían como recursos culturalmente intercambiables, atrapados en esa trama valorativamente neutra de interacciones que definía, sin embargo, el valor de las partes y los factores.

No es de extrañar que el ajuste de la estructura de las sociedades nacionales a los requerimientos de la globalización mediante la reducción de las jerarquías centralizadas y el fomento de redes fluidas de intereses autónomos, favoreció el proyecto de transformar los sistemas centralizados de instituciones docentes en redes adaptativas carentes de una vocación propia. La noción de una cultura escolar que expresaba una experiencia común compartida por personas de distinto origen social—tan central para las concepciones nacionalista y pluralista, incluso para la visión meritocrática—, era desde este ángulo una solución técnicamente incorrecta que fomentaba los intereses y los problemas típicos de los monopolios.

Los globalistas proponían en cambio que la eficiencia en la provisión del servicio florecía cuando había amplios horizontes de competencia basados en la diversificación de la oferta, proposición que exigía a su vez adoptar parámetros de uniformidad compatibles con la segmentación social de las experiencias de aprendizaje. Desde el punto de vista formal, la hipótesis de la relación causal entre educación e ingreso era la clave, ya que permitía redefinir el producto educativo válido para la sociedad como el resultado de una operación exclusivamente utilitaria, medible en insumos de capacitación para generar

ingresos futuros calculables. Desde esta perspectiva, los individuos fueron imaginados como máquinas adaptativas, susceptibles de ser programadas para participar en la economía en distintos niveles de productividad. Los tipos y años de escolaridad eran el factor social e institucional de la programación.

III. LAS COALICIONES EDUCATIVAS

Tras estas retóricas hubo una sucesión de coaliciones de gobierno y de intereses que se identificaron con ellas. Si bien los compromisos públicos con la educación fueron distintos en cada país, es evidente que hubo aspectos de la experiencia regional que favorecieron orientaciones y alianzas semejantes.³

A. Las coaliciones del nacionalismo educativo

Hacia mediados de siglo, la educación pública había llegado a constituir una causa política unificadora de voluntades en la mayoría de los países de la región. Las reservas religiosas a la difusión de la enseñanza laica todavía constituían un tema de debate, si bien las oposiciones reales se habían desvanecido gradualmente en la medida en que los partidos confesionales perdieron gravitación en el poder, y en casi todos los países la separación de la Iglesia del Estado estaba consumada.

Entre 1910 y 1940, el centro político que se consolidó fue absorbiendo una parte sustancial del programa antioligárquico de las nuevas clases medias; este desplazamiento del centro hacia las ideas moderadas de las izquierdas contestatarias no sólo requirió presiones sino también compromisos, los que aumentaron tras la crisis de 1929-1930 cuando muchos de esos grupos comenzaron a influir directamente en las decisiones públicas. Desde entonces, el rango del espectro de las áreas de consonancia políticas tendió a estabilizarse en el centro. El

³ En este contexto cabe destacar el ensayo pionero y lleno de sugerencias de Juan Cassasus: "Concertación y alianzas en educación" en *La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina*, Fundación Concretar, Fundación Ford-OREALC/UNESCO, 1994. Esta sección amplía los puntos de vista contenidos en mi trabajo "Desarrollo educativo y democratización: notas para una discusión", publicado en *Educación*, Año XX, No. 100, OEA, Washington, 1986. Reproducido luego en la *Serie de Reimpresiones* No. 169, Banco Interamericano de Desarrollo.

proceso no fue fácil, estuvo influido por las turbulencias que generó el éxito internacional de los fascismos europeos que constituían la alternativa autoritaria no revolucionaria a los compromisos moderados.

Si bien en varios países de la región surgieron simpatizantes y grupos profascistas, los nacionalismos que tuvieron éxito en América Latina tendieron gradualmente hacia la política electoral y el compromiso con los viejos intereses. Hubo movimientos extremos que desafiaron la legitimidad de las instituciones, incluso algunos que accedieron al poder para instaurar sistemas excluyentes. Sin embargo, a pesar de la extraordinaria inestabilidad que caracterizó este periodo, de las oscilaciones del centro hacia polos extremos que se fortalecían en el proceso, la fluidez de esta situación fue decantando gradualmente en un orden mesocrático. Esto se explica porque tras estos reagrupamientos de las fuerzas políticas surgieron nuevos actores y realidades. Si bien el mundo agrario tradicional continuó teniendo una importancia considerable, aumentó el peso de los grupos urbanos y en menor medida el de los intereses industriales.

Esta alteración de las relaciones de poder entre el campo y la ciudad tuvo dos consecuencias importantes: la validación de nuevas voces urbanas en las decisiones públicas y la penetración del mundo agrario por instituciones, leyes, informaciones y movimientos de opinión que expresaban las preocupaciones de los intereses y de las ideologías que habían germinado en el ambiente de las aglomeraciones. Para ser más preciso, esta primera transformación política fue un cambio inducido desde los centros más grandes, generalmente las capitales de los países, que se apoyó en otros islotes urbanos de menor tamaño. Los intereses rurales no pudieron impedir la política electoral de las ciudades, menos aun la gradual y a veces invisible radiación de esa cultura. La escuela, la comunicación y la información fueron algunos de los factores estratégicos de esa penetración, pero estos instrumentos se alimentaron del dinamismo con que cristalizaron los nuevos valores políticos en las áreas de alta densidad.

El ambiente de las ciudades validó un escenario público que facilitó el acceso al poder de grupos profundamente interesados

en los ideales del nacionalismo educativo, cuya presencia fue esencial para estabilizar el orden. Desde 1920 comenzó a aumentar el número de individuos cuyo estatus estaba condicionado en un alto grado por la educación recibida; algo semejante había ocurrido con los sectores obreros organizados y los sindicatos de cuello blanco que proyectaban sus aspiraciones de movilidad a través de la educación de sus hijos. La propia expansión de los sistemas de enseñanza agregó dos nuevos actores de indiscutible importancia para la política electoral: los sindicatos de maestros y los movimientos estudiantiles.

Las coaliciones que apoyaron el nacionalismo educativo aspiraban a una redefinición radical del concepto de pueblo; querían socavar los sistemas sociales del poder oligárquico, estructurados en redes de lealtades primarias y en el ascendiente de las corporaciones sociales, para remplazarlos por comunidades impersonales ligadas entre sí por un trama de derechos y obligaciones recíprocas. Este programa requería una significativa movilización y concientización de los sectores dependientes del establecimiento oligárquico, pero las nuevas coaliciones carecían del poder y de las capacidades que esa enorme tarea demandaba. Frente a estas realidades, los compromisos fueron inevitables. Debido al peso que mantenían los grupos conservadores, las nuevas coaliciones del centro político fomentaron la creación de intereses corporativos alternativos para mantener algún espacio de maniobra. La educación pública no fue excepción. El gradual alineamiento de los grupos de interés no confesionales, de las organizaciones de maestros y de las uniones de estudiantes, fueron factores esenciales para aprobar las leyes, establecer las instituciones, definir los procesos, los objetivos y los programas que facilitaron la masificación de la enseñanza algunos años después.

B. Las coaliciones pluralistas

Las aspiraciones de movilidad social definieron el perfil de las prioridades educativas hacia mediados de los años cuarenta. No es de extrañar que la enseñanza media adquiriera una significación estratégica: era el camino obligado que conducía a la universidad. Estas aspiraciones definieron una situación

que habría de mantenerse a todo lo largo de este siglo: continuas y a veces intensas presiones para liberalizar el ascenso al nivel superior y, al mismo tiempo, tratar de obtener una educación secundaria que garantizara el éxito de esa transición. Las clases medias con aspiraciones de movilidad, percibieron el acceso a la universidad como el estrangulamiento principal en la búsqueda de los estatus que estaban asociados con la futura seguridad económica.

En una primera fase, el problema del acceso se planteó en relación con la calidad de la enseñanza pública de segundo grado, cuya gratuidad facilitaba la movilidad educativa de sectores con aspiraciones de ascenso, pero con recursos limitados. La rápida expansión de la matrícula ocurrida en este nivel entre 1930 y 1950, tenía su origen en el uso intenso y creciente que estas familias hicieron del sistema público. Esta experiencia estuvo plagada de frustraciones; todo indica que con servicios mal preparados para las nuevas escalas de operación y para absorber la diversidad social y cultural, hubo un deterioro de la calidad. Por primera vez aparecieron críticas a la enseñanza que reflejaban la conciencia de que la coronación en la universidad requería que la educación recibida fuese compatible con las normas de admisión del nivel superior y competitiva con los productos del sector privado. Armonizar la apertura con la calidad es la clave para entender el origen de las propuestas para reformar la enseñanza secundaria que se hicieron a partir de los años cuarenta, si bien estas primeras reformas que inspiró el pluralismo tendieron a remover algunos de los factores que impedían la fluidez del desplazamiento hacia la universidad.

La retórica pluralista ayudó a conceptualizar la adaptación de la enseñanza media a las nuevas realidades sociales. La preocupación por la democracia en escenarios en que el desafío de la escuela primaria era todavía cuantitativo, sólo podía referirse a cuestiones de comprensión e información típicas de la enseñanza de segundo nivel, de modo que las propuestas pluralistas para democratizar las instituciones docentes se ocuparon de la educación secundaria. El propósito de estas reformas era mejorar la continuidad y el acceso al tercer nivel, tratando de adaptar esas escuelas al desafío de la masificación; la estrategia fue reducir los contenidos docentes, producto de una

tradición elitista de formalismo académico, y promover la especialización temprana atendiendo a las preferencias e inclinaciones de los estudiantes, para que éstos pudieran concentrarse en los temas que habilitaban para ser admitidos en la universidad, alternativamente a través de la puerta “científica” o de la puerta “académica”.

Si bien el proceso de masificación del nivel medio apenas se iniciaba, la competencia por los recursos públicos había comenzado ya hacia 1950. Los intereses que apoyaron el proyecto pluralista aseguraron también la provisión de los recursos adicionales que su expansión y reforma requerían. El peso de las voces que formaban la coalición educativa varió significativamente, también varió el coro de quienes se hacían eco de estas preocupaciones. En 30 años de experiencias, se había pasado de la instauración de un proyecto global organizado en función de metas ideológicas, a la solución de los problemas funcionales que interferían en las aspiraciones de ascenso de las capas medias. Si bien los enemigos de la educación nacional habían perdido ascendente, todavía la coalición educativa del proyecto nacional logró mantenerse unida en función de diversos objetivos comunes que validaban su necesidad, pero bajo el lema “Democracia y Educación” los sectores de cuello blanco ganaron preeminencia y la atención se concentró en despejar los caminos que conducían al tercer nivel.

C. Las coaliciones meritocráticas

La privatización de las oportunidades educativas comenzó a adquirir significación muy pocos años después de iniciadas las reformas pluralistas. Fue la consecuencia inevitable de las tendencias en juego, de la composición de factores que caracterizaba los nuevos escenarios de la escolarización, de la evolución de los intereses y de la brega por los recursos. La masificación de la escolarización era el resultado directo de los objetivos de la retórica nacionalista, quizás la demostración misma de su éxito; sin embargo, la presión de las nuevas escalas de operación sobre el financiamiento y las instituciones, contribuyó a debilitar la intención unificadora del proyecto. El uso privado de las oportunidades educativas era inevitable y

más bien un incentivo para la expansión de la escolarización. El problema latinoamericano fue alcanzar algún equilibrio razonable; se abrió una situación en que el beneficio de algunos sectores significó de manera creciente la reducción de las oportunidades de la mayoría.

En la segunda mitad del siglo las imágenes de la educación tendieron cada vez menos hacia las esperanzas y reflejaron cada vez más las frustraciones que producía la masificación de los procesos docentes. Los esfuerzos públicos debieron concentrarse en reparar y despejar las vías para que, a pesar de los problemas, el convoy de la educación pudiera avanzar y responder a las fuerzas sociales que demandaban ese beneficio, pero el precio de estos ajustes fue la pérdida gradual de los grandes objetivos de universalizar la enseñanza.

La expansión de la escolarización media durante los años cuarenta y cincuenta tuvo dos consecuencias directas: 1) los nuevos contingentes de matrícula inundaron las instituciones docentes y redujeron la calidad de la oferta en el sector público, de modo que quienes tenían recursos para adquirir una educación que garantizara el acceso al tercer nivel, comenzaron a desplazarse gradualmente hacia el sector privado, y 2) la expansión de la educación media intensificó las demandas para ingresar al nivel superior; el impacto de ese efecto acelerador planteó el problema de armonizar los nuevos volúmenes con la excelencia de la enseñanza, con la actualización de los contenidos académicos tradicionales y con la diversificación de la oferta.

La reforma y modernización de la universidad fue el tema dominante de los años sesenta. Estos objetivos se materializaron en los programas de departamentalización y de creación de *campus* especializados para posibilitar el uso de facilidades y recursos humanos. La preeminencia de los temas universitarios dejó a la educación media en la penumbra y a la escuela primaria en la casi total oscuridad. Es cierto que algunos gobiernos intentaron esporádicamente corregir esta situación, tratando de expandir la cobertura o de resolver problemas que afectaban el funcionamiento agregado de los sistemas. Pero esta evolución del sector, basada en el dinamismo de la demanda social efectiva, reflejó muy de cerca el perfil de las aspiraciones

de movilidad y de las capacidades que existían en las sociedades altamente estratificadas de América Latina. A fines de los años sesenta, el progreso de la enseñanza parecía concentrarse en la cúspide y el retraso en la base.

La idea de reemplazar las élites tradicionales por cuadros humanos legitimados por el mérito escolar, encontró un terreno fértil en los objetivos de ascenso de las familias de clase media. Esta retórica replanteó el problema distributivo de la equidad de una manera consonante con las realidades sociales y económicas de la demanda efectiva; el énfasis estaba en alcanzar mayor justicia en los niveles altos. Desde esta perspectiva, la habilitación para la competencia social se concentró principalmente en reducir el poder y la influencia de los grupos establecidos; la concurrencia de nuevas capas educadas fue el instrumento principal que se utilizó para el proyecto de crear ese orden más moderno y dinámico.

Las coaliciones políticas que apoyaron esta evolución estaban fuertemente influidas por los sectores profesionales que la educación superior fomentó en el curso de dos decenios de expansión sostenida, así como por los movimientos estudiantiles que, a pesar de haber entrado en una fase de radicalización, percibían claramente la promesa de oportunidades potenciales que ofrecía la adopción de los valores públicos de la meritocracia. En 1965, los productos de la universidad ocupaban posiciones de poder y los estudiantes agitaban las banderas de la equidad; había una cadena de poder hilvanada en la continuidad de varias generaciones, que se reafirmaba a sí misma en las experiencias vitales de los eslabones individuales.

La meritocracia fue de hecho la retórica típica del populismo latinoamericano. El uso del sistema escolar para expandir el tamaño de las capas medias era una estrategia de conciliación social no exenta de peligros, sobre todo cuando los empleos bien remunerados no aumentaban con el mismo dinamismo, y las redes primarias de influencia y poder tradicionales eran un remanente que tendía a reproducirse. En estas condiciones, el acelerado aumento de la educación secundaria y superior tuvo efectos sociales vinculados con la rápida acumulación de generaciones que aspiraban a convertir el prestigio de las credenciales recibidas en ingresos y seguridad. La formación de redes,

clientelas y otros sistemas para monopolizar las oportunidades fue inevitable, del mismo modo que las presiones para expandirlas más allá de las posibilidades económicas.

Al final de este periodo de confrontaciones ideológicas, las coaliciones que habían apoyado la formación de los sistemas nacionales y su masificación entraron en crisis y perdieron su base popular. El discurso educativo oficial apareció vacío frente a los desafíos. El proyecto nacional y sus ajustes posteriores para responder a la demanda efectiva estaba plagado de problemas funcionales y había cristalizado en procesos reñidos con la equidad. Si bien los enemigos tradicionales del "estado docente" ya no tenían ascendiente en la opinión, había nuevas críticas que por primera vez se originaban en los ambientes políticos progresistas.

Este cuestionamiento de los dogmas del establecimiento constituyó un movimiento de dimensiones internacionales, con consecuencias directas que se hicieron sentir con intensidad durante un largo periodo y cuyos efectos aún no se han desvanecido del todo. Entre otras hay que recordar las protestas juveniles en París contra los valores "espurios" del establecimiento, del orden burocrático y de sus complejos sistemas de acreditación y de premio al mérito; las reacciones en contra de la guerra de Vietnam en los Estados Unidos; las crisis de los equilibrios sociales y políticos de la periferia fomentados por la confrontación ideológica que contribuían a erosionar la validez de muchos objetivos legítimos; la eclosión de los fundamentalismos antimodernizantes; las crecientes expresiones de violencia como vehículos de liberación, eran algunas de las múltiples manifestaciones del agotamiento de los horizontes del mundo de la Guerra Fría. Esto afectó el pensamiento educativo, quizás más profundamente en algunos países subdesarrollados y, en general, donde subsistían profundas tensiones étnicas y sociales.

Estas críticas a la escolarización provenientes de la izquierda crearon un escenario nuevo donde las microvisiones de los procesos docentes tendieron a adquirir una validez propia y a independizarse de las macrovisiones de la educación. Las nuevas concepciones críticas privilegiaron la importancia de dos factores en el diagnóstico de la situación: 1) la satisfacción de

la demanda social efectiva había contribuido a que los sistemas de enseñanza abandonaran la tarea de modernizar las bases culturales del orden para convertirse en instrumentos de legitimación de las segregaciones existentes, y 2) en forma paralela, la masificación y el credencialismo parecían haber acentuado la importancia ritual de los procesos vaciando a la enseñanza de contenidos valorativos y de objetivos culturales.

El pensamiento alternativo buscó su expresión en la formulación de las contrarretóricas educativas que de manera típica florecieron en las fases avanzadas de la Guerra Fría. Estas macrovisiones radicales se apoyaron en una profundización de los supuestos sociales de las prácticas pedagógicas y en la comprensión de los efectos distorsionantes que las tendencias en juego tenían sobre la enseñanza. Desde este ángulo, debido a que el autismo que había dominado la expansión de la escolarización parecía haber contribuido al propio agotamiento de ese proceso, hubo muchos que comenzaron a pensar que su renovación implicaba recuperar el valor formativo del acto de aprender como objetivo de la formación humana. Todas estas propuestas coincidieron en el diagnóstico: en el mundo moderno las necesidades educativas trascendían a la escuela como institución y a los sistemas formales como vehículos organizacionales de esos procesos. El genuino aprendizaje era una actividad continua a todo lo largo de la vida, era interactivo y desalienante cuando tenía éxito. Constituía una experiencia permanente para aprender a ser, mediante la comunión que produce la participación en el cotidiano enriquecimiento cultural compartido, en la concientización que abre los umbrales de significados de los códigos culturales y en las recompensas a las respuestas creativas. La política cultural debía fomentar sistemas institucionales para facilitar estos procesos, ligando la cultura con la vida de los individuos y de las comunidades.

Estas visiones apuntan al desafío de reducir la incidencia de las alienaciones generadas por la escolarización, puesto que las instituciones docentes habían derivado en factores de represión que reproducían las segregaciones y las relaciones de dependencia. Era esencial responder a estas realidades promoviendo una enseñanza capaz de “liberar” a los oprimidos. La idea de aprender a ser, el concepto de informalidad educativa

y la práctica de una pedagogía de la liberación para los oprimidos, fueron ideas que influyeron profundamente en la demistificación de la función real de la escolarización.⁴

Las ambivalencias implícitas que caracterizaban a los populismos de la Guerra Fría, desembocaron en una profunda crisis de las coaliciones educativas que habían facilitado la masificación de la enseñanza a lo largo de este siglo. El culto al mérito sin el balance de la universalización derivó irremediablemente en sistemas escolares dominados por la demanda social que tendieron a consolidar las segregaciones existentes. El equilibrio entre el efecto de enfriamiento de las aspiraciones producido por la selección, y la reproducción de un orden que progresivamente tendía a la mayor equidad que suponía el culto al mérito, exigía condiciones externas e internas capaces de sustentar esos procesos.

Sin un ambiente de rápida expansión económica capaz de multiplicar de una manera significativa los niveles de empleo y de expandir las cúpulas, el populismo educativo era una proposición inviable. A su vez, sin recursos suficientes para ampliar gradualmente la base social de promoción del sistema escolar desaparecía el significado ético de la selección, y el efecto de enfriamiento se identificaba con la justificación de las inequidades sociales. A finales de la Guerra Fría los síntomas eran transparentes: 1) radicalización de los movimientos estudiantiles; 2) predominio de prácticas adversas a los objetivos públicos de la educación; 3) ruptura de las coaliciones políticas que habían apoyado la universalización de la escuela; 4) contrarretóricas que cuestionaban la equidad y efectividad de los procesos docentes.

D. Las coaliciones eficientistas del “capital humano”

Los síntomas de esta crisis comenzaron a multiplicarse durante el decenio de los años setenta. Las brechas de cobertura, la precaria eficacia de la escuela, las altas tasas de repetición y

⁴ Las principales expresiones de este movimiento son los escritos de Paulo Freire, de Ivan Illich, las ideas matrices de la Reforma Educacional Peruana bajo el influjo del filósofo Augusto Salazar Bondy, y la visión que transmitió la Comisión Internacional que redactó el informe *Aprendiendo a ser*, patrocinado por la UNESCO.

muchas veces de deserción que caracterizaban a los sistemas latinoamericanos de enseñanza, eran testimonios de que esas instituciones habían encontrado obstáculos internos y externos difíciles de superar. La función real del sector más eficiente de la educación media era facilitar el tránsito a la universidad, pero la gran mayoría de los estudiantes estaban atrapados en un sistema sin salidas y de inferior calidad, que cumplía muy mal la tarea de habilitar para la vida.

Los problemas que afectaban a la universidad eran de naturaleza distinta pero igualmente críticos. A pesar de las normas selectivas de ingreso, la enseñanza superior daba señales de haber sufrido los embates de la masificación; en efecto, los intentos que se hicieron para reducir la rígida orientación profesional de los estudios no lograron transformar la naturaleza de la demanda social y el prestigio de las credenciales tradicionales; la departamentalización de la universidad probó ser una solución formal y los pocos ensayos para crear un nivel preuniversitario tampoco fructificaron. La consecuencia implícita de estos esfuerzos frustrados frente a una demanda creciente fue multiplicar las universidades y las carreras para luego reestratificarlas. En la práctica, esto contribuyó a ampliar el acceso a los estudios de baja intensidad económica y prestigio, permitiendo a la vez mantener estrictas normas de admisión y permanencia en los campos de mayor reputación social y económica. Esta manera de regular el acceso y los productos de la enseñanza superior, pusieron en evidencia el problema del valor declinante de las acreditaciones universitarias, de la ineficiencia con que se usaban recursos considerables y de las dificultades estructurales para incentivar la excelencia académica.

Esta crisis de los sistemas de enseñanza se manifestó como un mal sistémico que afectaba los tres niveles. Las propuestas de política que se ensayaron partieron esta vez de la aceptación y legitimación de la situación creada, y propugnaron la adopción de cambios institucionales para ajustarse de manera racional a estas nuevas realidades. Parecía imposible continuar ignorando que el progreso de la expansión de la matrícula había cristalizado por lo menos en dos sistemas educativos paralelos: uno para los grupos económicamente vulnerables y otros para

las familias que tenían alguna capacidad de ahorro y podían adquirir su educación.

Las reformas que inspiró la retórica eficientista del capital humano tendieron a institucionalizar estas dos realidades, privatizando el canal que optimizaba las oportunidades de movilidad educativa y usando los recursos públicos para subsidiar al sector que atendía a las familias que no podían adquirir educación para sus hijos.

Esta segmentación de las instituciones de acuerdo con la capacidad de pago, condicionó también la estructura del canal más móvil, de un sistema que había servido para reforzar e instrumentar las aspiraciones de estatus en un sistema de selección, cuya función era enfriar esas aspiraciones y justificar culturalmente las diferencias económicas y sociales.

Las retóricas del capital humano que florecieron a comienzos de los años ochenta, con su énfasis en el beneficio privado de la educación, contribuyeron a explicar la función económica de las desigualdades y a racionalizar las virtudes de este cuadro. Reducido el papel de la enseñanza pública a una función de subsidio más que de orientación o liderazgo, la transmisión de contenidos docentes se convirtió en el problema de optimizar el uso eficiente de los medios para competir en un mercado de productos educativos, en el cual el éxito estaba determinado por los ingresos futuros generados. Esta definición de las condiciones de la concurrencia discriminaba en favor del canal privado; sólo tasas muy elevadas de crecimiento sostenidas por largos periodos podían aliviar la concurrencia desigual entre la escuela para los pobres y la escuela para los ricos.

Las coaliciones educativas que han apoyado las retóricas del capital humano subordinan la prioridad de la enseñanza al logro de objetivos intermedios de eficiencia en el sector público, lo que redundaba tanto en la reducción del gasto como en el apoyo a la privatización de la enseñanza. Esto ha sido posible porque los sectores populares que habían formado parte del proyecto para universalizar la educación fueron eliminados de la coalición e incluso neutralizados como factores de poder en las decisiones del sector. En cambio, aumentó el peso de los grandes intereses corporativos ligados a la economía, de los grupos técnicos cuyos objetivos eran adaptar los marcos institucionales

de los países a los requerimientos de la globalización y de los empresarios educativos privados que pasaron a representar la nueva fuente de dinamismo en una organización en que el costo del servicio definía la calidad de la oferta.

IV. LAS MACROVISIONES Y LAS PRÁCTICAS EDUCATIVAS

Estas retóricas acompañaron el gradual desplazamiento de los proyectos políticos desde las izquierdas hacia las derechas, desde los utopistas del progreso hacia los ideólogos del orden y de la eficiencia. En efecto, expresan cuatro discursos muy distintos: 1) el de la construcción de la nación, con el propósito de equilibrar el peso de los intereses corporativos, fortaleciendo las bases populares de las instituciones políticas; 2) el de la construcción de los sistemas democráticos como una estrategia para absorber los efectos disruptivos de la confrontación de intereses contrapuestos y evitar el autoritarismo; 3) el de la construcción del nuevo orden social basado en valores de logro y en el dinamismo tecnológico; y 4) el de la construcción de la eficiencia económica mediante la optimización del uso de los recursos de acuerdo con la lógica implícita en las ideologías del mercado global.

No sabemos con absoluta certeza de qué manera influyen en la práctica de la enseñanza estas visiones abstractas que periódicamente conceptualizan y transmiten las retóricas educativas. Durante la primera mitad de este siglo, el énfasis universalista del nacionalismo y del pluralismo político contribuyó a ampliar la cobertura de las instituciones docentes y a consolidar sistemas de escolarización masiva de la población. Fue una etapa dominada por criterios de inclusión. No puede decirse lo mismo de los argumentos sociales que se usaron en los países no comunistas durante los años de la Guerra Fría y que tendieron a privilegiar los criterios de exclusión. Al destacar la función social selectiva de la escuela como institución encargada de burocratizar los procesos de movilidad vertical en función del mérito escolar, la atención estuvo destinada a “enfriar” las presiones y aspiraciones que había producido la eclosión de la educación de masas. Es difícil anticipar con certidumbre cuál es el efecto de los argumentos económicos actuales; sin embargo,

hay dos elementos de esta nueva retórica que llaman poderosamente la atención: la eliminación de la movilidad social como objetivo y la propuesta de subordinar los procesos educativos a las necesidades económicas. Una primera lectura de estas preferencias sugiere una profundización de la estrategia de "enfriamiento" de las aspiraciones. Quizás esto se origine en una apreciación realista de las tendencias actuales en los mercados de trabajo.

Es probable que las retóricas educativas han influido además en la selección y orientación de algunos contenidos docentes. La escuela nacionalista acentuó la importancia de las identificaciones y lealtades colectivas requeridas por el culto a la nación; y la pluralista intentó a su vez fomentar la difusión de compromisos políticos más abstractos con el propósito de preparar a los individuos para convivir en un ambiente de respeto por los derechos; en ambos casos, los temas y los énfasis seleccionados apoyaron la formación del carácter, es decir, de un espacio interior de convicciones y compromisos. La rápida masificación de los sistemas educativos contribuyó a erosionar este proyecto cuya viabilidad suponía condiciones de razonable homogeneidad. El culto a la meritocracia y la visión económica de la educación se ajustaron mejor a las realidades de la heterogeneidad, puesto que redujeron el espacio interior y fomentaron la adaptabilidad externa de los individuos; pero el reemplazo de las virtudes del carácter por las destrezas expeditivas implicó un retraimiento de la función formativa de la escuela. Esto incide sin duda en algunos de los problemas contemporáneos que plantea el aprendizaje y en el producto social de los procesos educativos.

Cualquiera que sea la influencia de las retóricas en las prácticas, las experiencias latinoamericanas sugieren que los intereses sociales y educativos utilizan las macrovisiones para alcanzar sus propios objetivos. El nacionalismo sirvió para la formación de una clase media más que para la expansión de la ciudadanía, el pluralismo contribuyó a los procesos de movilidad, la meritocracia sancionó la necesidad de responder a las demandas de estatus de los nuevos sectores acomodados y el efficientismo económico proporcionó un marco para racionalizar la segregación educativa.

Es evidente que las macrovisiones actuales facilitan la adopción de políticas para administrar mejor la crisis de los sistemas educativos, evitando la profundización del deterioro de los sistemas más allá de los problemas del ajuste económico. El desafío es de qué manera alcanzar metas educativas en las condiciones presentes. Esto implica por lo menos poder definir las prioridades sociales e identificar los aspectos sustantivos de la enseñanza que podrían contribuir a esos objetivos. Pero esto obliga a trascender los límites de las concepciones formales del capital humano.

V. LA RELACIÓN ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE EDUCACIÓN

Tras un siglo de retóricas que han intentado persuadir a la población de que la escolarización es esencial para la integración nacional, para el pluralismo político, para los sistemas sociales de selección basados en el mérito y para el progreso económico, se ha producido una situación paradójica. Mientras el discurso público continúa exaltando las grandes virtudes de la educación, hay diversos indicadores que sugieren que las sociedades contemporáneas tienden a subvaluar la enseñanza. Esto parece ocurrir tanto en el ámbito público como en el privado y el fenómeno no es exclusivo del subdesarrollo, menos aún de la región. En muchos países se observan resistencias crecientes en cuanto a la asignación de recursos adicionales para esta actividad, aun cuando al mismo tiempo existe conciencia de los problemas que generan esas restricciones y del deterioro que afecta los procesos docentes. Pareciera ser una cuestión de voluntad política más que de falta de información. El fenómeno tampoco puede atribuirse sólo a restricciones fiscales; ocurre tanto donde escasean los recursos como donde parece haber cierta holgura relativa. Además, hay indicios que sugieren que la voluntad privada para hacer estos sacrificios ha disminuido, sobre todo en los estratos en que el gasto educativo afecta el nivel de vida de las familias. La verdad es que el idealismo educacional ha sido remplazado por una considerable dosis de cálculo y de realismo.

En comparación con el pasado, en el mundo de hoy las preferencias sociales manifiestas parecen ser menos favorables a la educación. Esta evolución es significativa porque, de una situación inicial en que el nivel de escolaridad de la población estaba condicionado en gran medida por la expansión de la oferta del servicio, se ha pasado a otra en que la demanda predomina sin contrapeso como factor dinámico. Sin embargo, no hay que olvidar que esto ocurre en un escenario en donde las circunstancias y el efecto de las políticas económicas y sociales parecen contribuir a deflacionar los factores que condicionan la demanda educativa.

La experiencia reciente de muchos países que atraviesan una crisis fiscal y sufren las consecuencias de tendencias y de políticas económicas, que en el corto y mediano plazos dan indicios de influir más en la regresividad que en la progresividad de la distribución de los ingresos, sugiere que a igualdad de condiciones —cuando el factor dinámico es la demanda de educación y al mismo tiempo no mejora o quizás se deteriora el bienestar de amplios sectores de la población—, cabe esperar una alta dosis de cautela pública y privada para asumir el riesgo de comprometer recursos en beneficios inciertos que maduran en el mediano y largo plazos.

Las realidades de la demanda son bien conocidas. La afirmación general de que los padres están “naturalmente” dispuestos a hacer cualquier sacrificio económico por la educación de los hijos es popular, porque reconfirma nuestras expectativas acerca de la generosidad de los padres pero no es necesariamente verdadera en todas las circunstancias. Tiene más sentido postular que esta disposición, cualquiera que ella sea, ocurre dentro de los límites que permiten las posibilidades económicas de las familias y que, además, decrece en la medida que los sacrificios se acercan a ese límite. Por eso, donde no hay subsidios públicos, la demanda por educación debería reflejar muy de cerca las diferencias en los ingresos, es decir, la estratificación de la sociedad. Aun suponiendo que hubiese una campaña pública de movilización de las familias de pocos recursos en favor de la educación, es probable que esto daría como resultado presiones para obtener más subsidios públicos

y, sólo muy marginalmente, un incremento de la voluntad para ampliar el margen de los sacrificios familiares.

Algunos antecedentes históricos señalan la conveniencia de proceder con cautela en este campo. En el siglo XIX, no fue fácil instaurar la práctica de la escolarización prolongada de la población y no lo es todavía. Hubo menos dificultades en los estratos altos y medios altos, para quienes “poseer una cultura” era una condición del estatus. En el resto de las clases medias, las preferencias por la escuela aumentaron en la medida que otras vías más directas y menos costosas de estatus y ascenso perdieron su eficacia; sólo entonces la educación formal comenzó a ser percibida como una ventaja adicional. No hay que olvidar, además, que en las capas bajas fue indispensable fomentar la demanda por escolaridad mediante la difusión de ideologías civiles y convicciones religiosas y con frecuencia del principio de la obligatoriedad legal de un mínimo de educación. Aún hoy los indicadores de cobertura, repetición y deserción escolar reflejan tanto las restricciones económicas de las familias como también muchas de estas preferencias sociales.

El poder de la demanda está limitado por los factores que la condicionan; para que la demanda privada sustituya gradualmente a la oferta pública de educación, es indispensable que haya signos ostensibles y esperanzas de prosperidad y que una proporción elevada de las familias experimenten algún bienestar adicional. El idealismo social que logra traducir los grandes fines en programas de acción, con su énfasis puesto en los objetivos de largo plazo, no florece al parecer donde no hay algún progreso económico acompañado de cierto bienestar colectivo. Sólo entonces tiene sentido comprometer, por lo menos, un margen de recursos en actividades cuyos frutos están en el futuro. Lo contrario ocurre cuando las condiciones de admisión y permanencia afectan la continuidad entre los propósitos y los medios disponibles; en estos casos, los seres humanos reaccionan dislocando el marco integrador de la acción en función de dos lógicas alternativas: la de los recursos y la de los objetivos.

En el corto plazo no hay otra posibilidad que hacer lo que las circunstancias mandan, en lo posible optimizando los medios pero sin preocuparse demasiado por las consecuencias; en el

largo plazo, las proyecciones de la brecha entre lo que se hace y lo que debería hacerse indica en qué medida los problemas del presente tenderán a reproducirse en el futuro. Cuando las personas perciben que el mundo en que viven es una realidad de segunda clase que tiende a perpetuar sus males y, a la vez, ellos son impotentes para corregirlos, tienden a dislocar sus perspectivas legitimando dos planos paralelos de acción: el de las soluciones expeditivas que, aun reformando, en el mejor de los casos sólo mejoran la administración de las cosas, y el de los grandes propósitos que otorgan sentido a los intentos para reorientar las tendencias. Las filosofías de la acción que destacan la importancia del pragmatismo en la producción y reproducción de la realidad social reconocen esta brecha y acentúan el valor de conciliar las prácticas con los ideales mediante compromisos progresivos.

Las experiencias latinoamericanas en el campo de la educación ilustran de qué manera, a lo largo de este siglo, las acciones han tendido a disociarse crecientemente de los objetivos últimos que las justificaban. Esto refleja una profunda crisis del pragmatismo educativo más que un idealismo exagerado.

El fenómeno de la devaluación contemporánea de la educación no es caprichoso ni aislado. Si bien las expresiones nacionales de esta tendencia varían entre sí, todas reflejan la incidencia de factores de naturaleza global que influyen en el empobrecimiento de la noción de educación y en la creciente ambigüedad de las expectativas en cuanto a su función social. La transformación de los sistemas escolares durante este siglo, el desmembramiento de los compromisos colectivos y de las ideas dominantes acerca de los objetivos de la enseñanza, no se explican ni por la mayor escala de los servicios, ni por el incremento de la diversidad, ni por las limitaciones de recursos, menos aún por el imperativo de optimizar el uso de los medios.

Es significativo apuntar que esta pérdida de valor no ha sido tampoco el resultado de propósitos deliberados. El hilo conductor del proceso lo constituyó la sobreposición de soluciones realistas para resolver de manera expeditiva la sucesión de crisis parciales que sufrieron las instituciones escolares a lo largo del periodo. Quienes estuvieron a cargo de administrar y

orientar la evolución del sector, navegaron en la cresta de una ola que probablemente terminó en la ribera opuesta a lo que muchos de ellos habrían querido llegar si las condiciones lo hubieran permitido.

Las informaciones provenientes de la región sugieren que la declinación del valor social de la educación dependió de la evolución de las relaciones entre la oferta y la demanda de escolaridad. En efecto, es significativo el paralelismo entre la pérdida de poder de los productores de educación y la reducción de la prioridad relativa acordada a estas actividades, así como el paralelismo con la monopolización creciente de las oportunidades de la enseñanza formal por parte del círculo de sus principales beneficiarios sociales y con la gradual erosión de los contenidos no instrumentales de la educación.

Estos antecedentes sugieren que en la medida que el modelo de sistema educativo, dominado por la extensión del servicio hacia la comunidad de acuerdo con propósitos de beneficio público, perdió validez, el valor de la educación pasó a estar determinado por la demanda privada de acreditaciones y por el énfasis puesto en los contenidos instrumentales de la docencia concebida como inversión reproductiva y, por lo tanto, vinculada a la tasa de retorno; y lo que es más importante, a las percepciones familiares e individuales sobre la productividad y riesgo de esas inversiones.

VI. LAS TEORÍAS DE LA OFERTA: LA EDUCACIÓN COMO ESPACIO PÚBLICO

En la primera mitad de este siglo, muy pocos dudaban de que la provisión de educación era un servicio público, aunque a veces se llevara a cabo mediante canales privados. Quienes participaban entonces y aún participan de esa visión, piensan que la educación formal no es una actividad subsidiaria, sino que persigue fines de beneficio general que tienen importancia estratégica en la formación y mantenimiento de compromisos comunitarios básicos y en la habilitación cultural de la población y, por lo tanto, adoptan modelos institucionales basados en el dinamismo de la oferta de educación.

Esta perspectiva privilegia la extensión de la escuela hacia toda la sociedad, traspasando las barreras culturales, las desigualdades y el aislamiento geográfico. Desde el punto de vista de la oferta, los propósitos públicos valen para cualquier situación: a) en los países atrasados es imperativo que la extensión de la enseñanza sea parte del esfuerzo público para estructurar la diversidad en función de vínculos culturales que fomentan identidades solidarias y habilitan para la interacción; b) mientras que en los países más avanzados, si bien estas tareas de construcción tienen menos importancia, la escuela sirve para mantener y restaurar los compromisos comunitarios, y es un instrumento útil que facilita la continua modernización de las habilitaciones. En ambos escenarios, los múltiples beneficios privados que produce la educación constituyen subproductos que refuerzan su función pública, ya que la oferta incide en la autodisciplina de los individuos y corporaciones, como expresión de un marco ético compartido y también en los efectos difusos pero significativos que tiene la acumulación nacional de talento, inteligencia y creatividad.

Es importante señalar que los sistemas educativos organizados en torno al dinamismo de la oferta demandan un espacio institucional con límites definidos que asegure la independencia de la función, para poder concentrar así el total de los factores y recursos en las metas de la enseñanza. La justificación pública para crear este campo de acción protegido es doble: la función es social y políticamente prioritaria y el éxito del aprendizaje requiere condiciones especiales. Está implícito el argumento económico de la optimización de recursos escasos.

El concepto de prioridad de la función educativa incide en la autoridad de las instituciones para asignar premios y castigos que contribuyen a la interiorización de pautas específicas de conducta, sin tener que sufrir las consecuencias distorsionadoras que producen la influencia de factores externos. Los productores de educación piensan que el logro de los objetivos docentes depende de la extensión y de la eficiencia del servicio, es decir, de la capacidad para ampliar el reclutamiento hacia todos los rincones de la sociedad y para retener y promover a los estudiantes.

En consecuencia, el efecto de la escuela sobre la comunidad depende del grado de exposición de la población a la enseñanza, de quiénes se benefician, de qué cantidad de educación reciben y del éxito de los procedimientos pedagógicos. Si bien todo esto se expresa corrientemente en cantidades, el supuesto de los cálculos es que los números miden en qué medida la población ha interiorizado los contenidos docentes. Los índices anotados constituyen apenas un “proxi” cuya prueba de significación son las pautas posescolares de comportamiento; las acciones de una población escolarizada deberían reflejar en un alto grado los valores e instrumentos culturales impartidos por la enseñanza formal. Desde este punto de vista, la escuela tiene dos efectos que, al reforzarse entre ellos, multiplican el éxito de la enseñanza: primero sobre los estudiantes y luego indirectamente sobre las generaciones anteriores que fueron beneficiarias de la educación y que confluyen para multiplicar el efecto social de la escolarización.

De los condicionamientos internos y externos de este paradigma institucional, se desprenden los siguientes corolarios:

A. La centralidad del “mérito escolar”

El concepto de mérito escolar es el principio organizador de cualquier sistema orientado a difundir la educación. Como el propósito principal es extender los beneficios de la enseñanza hacia todos los grupos de la sociedad, es indispensable definir los parámetros del éxito institucional. Si bien los contenidos del mérito escolar varían de acuerdo con las condiciones de cada país, y además en función de la evolución histórica, hay dos variables que unifican esa diversidad: la lógica que impone el proceso de aprendizaje y la pretensión de universalidad del concepto. En efecto, el mérito escolar es el criterio institucional que refleja el imperativo ético de difundir la enseñanza trascendiendo las diferencias económicas y sociales que predominan fuera de la escuela. La educación como oferta supone que los ideales del aprendizaje son válidos por igual para la comunidad en su conjunto y para cada uno de sus miembros. Entonces, la intención del mérito escolar es igualar primero de acuerdo con criterios universales, para luego diferenciar según el logro indivi-

dual en el cultivo de esos valores. A los sistemas escolares que intentan proyectarse en la comunidad concurren individuos provenientes de clases y razas distintas; el papel de la escuela es convertir esa heterogeneidad de origen en homogeneidad cultural, limitando las opciones pero, a la vez, optimizando la inclusividad que incorpora el enriquecimiento de la continua innovación. El proceso pedagógico demanda que la escuela sea el ambiente para una experiencia de vida alternativa que incentive el aprendizaje mediante trabajos, recompensas y juegos, clasificando y diferenciando a los estudiantes para inculcarles los valores de la escolarización.

Estos objetivos requieren que los sistemas sean capaces de estratificar a los estudiantes exclusivamente en función del nivel del aprendizaje y del rendimiento. El ambiente interno de las instituciones docentes, los procedimientos y las estrategias pedagógicas tienen el propósito de neutralizar, en todo o en parte, los efectos regresivos de las inequidades externas que tanto afectan las motivaciones y los rendimientos individuales.

En la práctica, la tensión entre las desigualdades sociales y los programas de la escuela origina dificultades que los sistemas de enseñanza resuelven con realismo, pero que producen rigideces, lo cual obstaculiza la libertad para hacer transferencias y promociones. Mientras mayores son las diferencias entre la estratificación social y la escolar, hay más posibilidades de que los expedientes adoptados para resolver este conflicto obliguen a reducir en la práctica las aspiraciones universalistas de la oferta de enseñanza.

B. La progresividad de la oferta

Las realidades externas condicionan la extensión de la enseñanza. Desde el punto de vista de la implantación —la extensión de la oferta hacia medios con valores y culturas heterogéneas—, sólo puede realizarse mediante secuencias históricamente progresivas; por lo tanto, el éxito externo de la escuela se mide como etapas de un proceso, como “escolarización” de la población. La escolarización induce, en el medio, valores e instrumentalidades que apoyan la continuidad del proceso de extender la oferta de educación en la generación siguiente. La teoría de

la escolarización supone, además, que la enseñanza incide en los objetivos individuales, condiciona la organización de la conducta y los instrumentos y códigos determinantes del éxito en la interacción humana, de modo que las poblaciones escolarizadas facilitan otras transformaciones paralelas que no sólo contribuyen a mejorar la cantidad de bienestar y la calidad de la vida, sino que además incentivan la demanda adicional de educación. Desde esta perspectiva, la influencia progresiva de la escuela en la comunidad es el resultado de procesos lineales que, una vez iniciados, se autoalimentan.

En la realidad, la linealidad de la escolarización origina discontinuidades porque penetra más en las áreas de menor resistencia. La retroalimentación favorece la tendencia de los grupos culturalmente privilegiados a monopolizar los beneficios de la educación en desmedro de los sectores excluidos. El balance entre la extensión y la intensidad de la influencia de la enseñanza en la comunidad expresa las diversidades sociales que fomenta la propia escolarización. De no mediar estrategias para morigerar este efecto discriminador, el proceso se convierte en un círculo vicioso que, por un largo periodo, tiende a la concentración más que a la difusión.

C. La “tridimensionalidad” del campo educativo

Si el propósito es extender la enseñanza hacia medios culturalmente heterogéneos, las instituciones docentes deben ser suficientemente diversas como para facilitar la incorporación de estudiantes provenientes de ambientes en donde predominan valores y aspiraciones diferentes. Esta inclusividad tiene consecuencias en la organización del sector, ya que obliga a incorporar en su estructura elementos de la diferenciación social externa. Los distintos tipos de educación, los ciclos especiales, la distribución geográfica y los énfasis curriculares ayudan al reclutamiento en medios heterogéneos, pero introducen factores de complejidad que obstaculizan la fluidez interna de los sistemas de enseñanza.

Para evitar que la complejidad interna reproduzca las desigualdades externas que frustran el logro de los objetivos universalistas de la educación, es indispensable redimensionar el

campo de acuerdo con normas y criterios que restauren la homogeneidad perdida. Esto generalmente se logra definiendo equivalencias y procedimientos que facilitan las transferencias horizontales de los estudiantes, cualquiera sea el punto de ingreso dentro del sistema. Si las diferencias pueden traducirse en equivalencias, existe la posibilidad teórica de crear una homogeneidad operativa que ayuda a reducir el efecto de las inequidades sociales en el desarrollo del mérito escolar.

Finalmente, el logro de los objetivos de la educación depende de la duración del periodo y de la intensidad de la exposición de los individuos a la enseñanza, así como de la intercalación de oportunidades para motivar el aprendizaje. Las instituciones deben ser capaces de retener a los estudiantes durante periodos prolongados y los sistemas, a su vez, ofrecer oportunidades para compensar mediante promociones hacia niveles más avanzados. Si bien esta dimensión vertical del campo educativo es esencial para fomentar capacidades en los grupos que tienen un precario acceso a los beneficios del servicio, la influencia socializadora de la escuela en todos los estratos y grupos depende de la capacidad de los ambientes docentes para hacer vivir los valores del proceso educativo por medio de una sucesión de promociones y recompensas.

Estas tres dimensiones del espacio educativo —la diversidad institucional para extender la escuela hacia la comunidad, la integración de los sistemas para facilitar las transferencias entre opciones vocacionales y la promoción para recompensar el mérito escolar—, crean un campo de fuerzas y de posibilidades cuyo equilibrio depende de la manera como se aplican las normas: 1) para que la diversidad sea un factor de atracción y no de discriminación, es esencial que las opciones tengan una proporción significativa de contenidos docentes homogéneos; también es esencial que las calidades de las enseñanzas que se imparten sean comparables, porque de otro modo el espacio educativo tiende a reproducir los criterios externos de segregación social. Por regla general, los sistemas organizados en redes complejas de especialidades en los niveles bajos y medios tienen menor probabilidad de superar las barreras visibles creadas por la diversidad institucional; 2) en la medida que hay baja densidad de transferencias entre las distintas enseñanzas,

el punto de entrada al sistema determina el destino de los estudiantes y las equivalencias formales tienen poca significación; cuando esto ocurre, hay dos opciones: reducir las especialidades o adicionar niveles superiores para la promoción, creando homogeneidad de expectativas de ascenso y niveles de superación "equivalentes"; 3) donde las tasas de abandono escolar y de repetición son elevadas, la población estudiantil tiende a dividirse en un sector de alta promoción frente a amplios grupos de baja y mediana promoción. Esta desintegración radical del espacio educativo refleja la influencia de factores extraescolares en la distribución de las recompensas al mérito. La integridad del campo educativo condiciona la universalización de los beneficios de la enseñanza entre todos los grupos reclutados.

VII. LOS LÍMITES DE LA OFERTA DE EDUCACIÓN: LA EXPERIENCIA REGIONAL

La evolución de los sistemas latinoamericanos basados en la oferta de educación proporciona algunos indicios acerca del proceso de construcción y luego de desintegración del espacio educativo, además del significado de los problemas que plantea la masificación de la enseñanza.

A. La etapa de construcción del espacio educativo

Los antecedentes regionales sugieren que el ciclo de construcción de un espacio educativo integrado comienza cuando el proceso de extensión de la escuela incorpora nuevos grupos sociales cuyas capacidades les permiten permanecer dentro de los sistemas durante periodos significativos.

Este balance positivo está representado por reducciones apreciables de las tasas de repetición y deserción escolar; esto sucede generalmente cuando la capacidad de retención y promoción de la escuela se asocia con procesos externos de mejoramiento económico y social que se difunden más allá de los sectores para los cuales las acreditaciones formales representan una confirmación del estatus. En estos escenarios hay dos aspectos que ayudan a entender la naturaleza de los fac-

tores sociales que influyen en la integración del espacio educativo. En primer lugar, la continuidad permite estratificar de acuerdo con el mérito escolar, por encima de los niveles culturales de origen en el caso de los nuevos grupos incorporados. En segundo lugar, es probable que durante esta fase el efecto habilitante sea igual o superior al efecto legitimador de la educación. Si bien la mayoría de las veces es muy difícil evaluar en qué medida las calificaciones formales son causa de la adquisición de estatus o más bien legitiman las posiciones logradas mediante la confluencia de otros factores concomitantes, es probable que en un ambiente dominado por factores favorables a la movilidad ascendente, las acreditaciones tengan una incidencia mayor.

Es interesante observar que los nuevos cuadros que hoy comienzan a escalar las edades de retiro y que protagonizaron, en distintos niveles, la evolución histórica latinoamericana a partir de los años cuarenta, son el producto del intento inicial para introducir los valores universalistas de la escuela en la comunidad mediante la ampliación de la oferta. Es evidente que estas generaciones fueron un factor importante en los procesos de apertura política y representaron una significativa ampliación de la base de reclutamiento de los cuadros medios y superiores de la sociedad.

Esto apunta a algunos rasgos típicos de estas primeras fases de integración del espacio educativo. Si bien aumenta la diversidad de los grupos reclutados por la escuela, es posible conservar un razonable grado de homogeneidad cultural; la educación impartida es un poderoso factor de homogeneización. Quienes salen de las aulas tienden a autoidentificarse como productos de la escuela.

B. La etapa de desintegración del espacio educativo

Es posible distinguir una segunda etapa del proceso con menos convergencias de factores y mayor densidad de conflictos y disonancias. Mientras en las fases de construcción del espacio educativo todo parece indicar que el crecimiento de la economía mantiene una oferta ampliada de posiciones mejor remuneradas y facilita un aumento sostenido de los recursos para educación,

la extensión de la escuela no se hace al costo de absorber una excesiva diversidad cultural; en cambio, en la nueva fase, la multiplicación de las acreditaciones diluye las ventajas monopólicas iniciales, de modo que los grupos con aspiraciones elevadas reaccionan prolongando significativamente el periodo escolar para adquirir así acreditaciones que mejoren su competitividad, en tanto que las nuevas fronteras sociales de la escolarización implican absorber una creciente diversidad cultural.

El hecho de que los procesos de movilidad ascendentes asociados a la educación se hacen más lentos y la penetración de la escuela en medios culturalmente heterogéneos plantea dificultades para las cuales los sistemas no están bien preparados, contribuye a una mayor divergencia de intereses. Los sectores sociales móviles tienden a monopolizar la oferta para adquirir mejores calificaciones al costo de absorber muchos de los recursos que se necesitan para extender la escuela. Esto es determinante para que la oferta se oriente hacia dos objetivos no siempre compatibles: por una parte, satisfacer las demandas crecientes de los sectores con aspiraciones de movilidad y, por la otra, el proyecto de crear una comunidad de ciudadanos que incluye a toda la sociedad. En la medida que la extensión de la cultura escolar hacia nuevos grupos afecta las expectativas de los sectores móviles, se produce una profunda fragmentación del espacio educativo.

Las consecuencias de esta fragmentación condicionaron la evolución de la oferta de educación en América Latina. Las diversas experiencias regionales coinciden y arrojan luz sobre las implicaciones de especializar una parte del sistema de enseñanza para satisfacer la demanda de los grupos móviles. En tanto la oferta social de posiciones relativamente mejor remuneradas tendió a ser saturada por la oferta de calificaciones formales, es natural que al cabo del tiempo la misma escolaridad tuviera rendimientos decrecientes y los vínculos entre educación y movilidad se hicieran más tenues en los niveles medios y altos. En cambio, en las capas bajas en que había una relación suma cero, la educación básica continuó teniendo un efecto habilitante neto, aunque esta ventaja sólo aseguraba una mejor preferencia en el mercado de trabajo. En la medida que la masificación hizo cada vez más difícil atender

simultáneamente estas dos prioridades, los sistemas de enseñanza entraron en una tercera fase de crecimiento dominada por la demanda de los grupos móviles. La transformación de las prioridades y de las prácticas que requirió este ajuste tuvo profundas consecuencias en la organización del sector.

Las instituciones docentes fueron estructuradas para responder a dos clientelas, una formada por grupos interesados en escalar hacia los grados altos como una manera de obtener acreditaciones legitimadoras de un mejor estatus, frente a un sector muy amplio de baja movilidad educativa, con índices elevados de repetición y abandono escolar. Es importante destacar algunos problemas estructurales de este escenario institucional. La lenta elevación de la escolaridad media del sector inmóvil se hizo con significativas pérdidas de calidad, primero en los grados básicos y luego en los medios. A su vez, el éxito de quienes lograron maximizar su movilidad educativa se hizo al costo de una gran masa de arrastre que tendía a repetir y a abandonar la escuela en distintos niveles.

Es evidente que a lo largo de estas tres fases cambió la función de la oferta de educación. Las prioridades se desplazaron desde la habilitación cultural de nuevos grupos hacia la acreditación de los individuos, en la medida que las oportunidades de aspiración a las acreditaciones sirvieron para legitimar el estatus más que para facilitar procesos de movilidad; la escolarización que en un comienzo había contribuido a crear un piso cultural relativamente homogéneo, tendió a aceptar las diversidades culturales de la estratificación; finalmente, la escolarización que se había iniciado como un proyecto con objetivos nacionales se convirtió en un problema de eficiencia sectorial.

Esta evolución sugiere que la oferta de educación tendió a agotarse antes de intentar traspasar algunas de las fronteras de la desigualdad social. Frente al desafío de la heterogeneidad cultural, los sistemas terminaron por compatibilizar su funcionamiento con criterios externos de segregación. En tanto que la oferta de oportunidades de promoción fueron copadas por los grupos que buscaban legitimar su estatus, las normas y señales de las instituciones respondieron principalmente a las necesidades de esos sectores. En la tercera fase, las diferencias

sociales tendieron a alimentar las discriminaciones educativas y éstas, a su vez, a legitimar esas diferencias.

VIII. LA CRISIS DEL IDEALISMO Y LAS PROPUESTAS CONSERVADORAS

Las prácticas de los sistemas basados en la función social de la oferta sugieren algunas reflexiones acerca de las condiciones que facilitan la extensión de la educación en distintos contextos. Donde hubo la posibilidad de expandir la influencia de la escuela de manera sostenida durante periodos prolongados y, a su vez, las desigualdades sociales tendieron a disminuir, la consecuencia natural parece haber sido la consolidación de un espacio institucional protegido y razonablemente integrado. Por el contrario, donde la evolución social no contribuyó a sostener el esfuerzo educativo ni redujo las desigualdades, la extensión de la escuela encontró límites muy cercanos.

Es lógico que la relación entre las complejidades del desafío y las capacidades institucionales sean una dimensión crítica en el éxito del proceso de escolarización. Las informaciones apuntan a la importancia de ambos factores, si bien por regla general los síntomas más conocidos se manifiestan en la vertiente de las capacidades. En este sentido, no hay que olvidar que la conciencia pública de las dificultades de la tarea surge en los ambientes que originan la rápida masificación de la enseñanza; es decir, de hecho la percepción del problema parece plantearse en función del servicio que se presta más que en cuanto a la relación entre los recursos que se destinan y la magnitud y complejidad de las brechas. Ésta es una reacción natural cuando los ciclos de rápida expansión alcanzan límites tras los cuales se desencadenan conflictos de intereses que predominan por encima del logro de objetivos, y los esfuerzos sectoriales tienden a consumirse en resolver esa crisis interna.

En América Latina, la masificación de la enseñanza puso en el primer plano el problema de la limitación de las capacidades, tanto de los medios económicos como de la efectividad de las prácticas institucionales y pedagógicas, lo cual desvió la atención de los objetivos de la escolarización y precipitó además un conflicto abierto acerca del monto y, sobre todo, del uso de los

recursos. Las percepciones públicas atribuyeron una relación de causalidad a los conflictos por la apropiación y control de los recursos sobre el deterioro de los sistemas y su incapacidad para conquistar metas. Todo indica que las sociedades latinoamericanas interpretaron la crisis como una cuestión estrictamente sectorial, y no como la frustración del proyecto de extender la influencia universalista de la escuela a toda la comunidad. Esta perspectiva permitió caracterizar el problema como una situación en que los distintos intereses sectoriales militaban contra las finalidades técnicas de los procedimientos pedagógicos. Es evidente que la imagen de un sector contra sí mismo fue funcional para limitar los compromisos societarios con esas prácticas educativas.

Sin embargo, hay que recordar que el desencanto social con los propósitos universalistas de la oferta de educación no fue un fenómeno exclusivo de la región. Hacia los años setenta aumentaron las expresiones públicas de disconformidad con la operación y los resultados de la enseñanza formal. La intensidad del cuestionamiento fue mayor en los países donde los sistemas escolares no habían logrado integrarse en un espacio institucional protegido. Tras una fachada que profesaba de manera ritual el valor de la educación había manifestaciones, por un lado, de desencanto popular respecto de la utilidad de la escolarización como vía de ascenso y en algunos grupos con las frustraciones que originaba la falta de medios para adquirir un *quantum* de educación que hiciera una verdadera diferencia; y por el otro, que expresaban resistencias políticas generalizadas para comprometer recursos públicos en programas sociales con objetivos universalistas de largo plazo.

Es probable que estas reacciones reflejaran los problemas planteados por la evolución económica y social de algunos países industrializados. A mediados de los años setenta, claramente confluían cuatro tendencias paralelas:

1. Las aspiraciones de ascenso social parecían exceder la oferta de buenas oportunidades. Las bases económicas que habían sustentado la cultura de movilidad típica del mundo de la posguerra había hecho crisis. Esto se expresaba mediante diversas manifestaciones de rechazo hacia los valo-

- res dominantes y en la búsqueda de estilos de vida alternativos.
2. En efecto, se observaba un aumento del desempleo, expectativas de inestabilidad laboral y un gradual pero significativo estancamiento de los salarios reales de baja calificación, acompañado de un aumento sostenido de los salarios mejor calificados.
 3. Un horizonte de amenazas inflacionarias que contribuían a crear conciencia pública de que la estabilidad debía ser el propósito principal de la política económica, de modo que el progreso en el largo plazo estaba subordinado al mantenimiento de una sucesión de equilibrios de corto plazo. Esto significó abandonar el concepto de equilibrio dinámico en que se había apoyado el optimismo social anterior.
 4. En un ambiente de menores oportunidades relativas, dominado por la lógica de plazos más cortos, las aspiraciones se concentraron en las condiciones externas del estatus, y a través de la elevación de las expectativas de consumo.

Estas tendencias generaron un ambiente de incertidumbre que rompió la tradición de confianza en el futuro que había caracterizado la prolongada prosperidad de la segunda posguerra. La idea del progreso como principio organizador de la gestión pública fue remplazada por la imagen de un proceso de desarticulación de los componentes del colectivo social y de pérdida de los valores unificadores. Es importante recordar que los gobiernos conservadores que interpretaron estas ansiedades y que gradualmente se hicieron cargo de la situación, propusieron superar la incertidumbre mediante políticas radicales que eliminaran los programas liberales en los cuales se había apoyado la larga prosperidad de la posguerra. Desde este punto de vista, la respuesta pública fue reducir los compromisos comunitarios adquiridos, promover el individualismo ético y comprimir la duración de los periodos utilizados en los cálculos personales y sociales. Las nuevas orientaciones intentaron integrar la diversidad social dando prioridad colectiva al logro individual de objetivos de bienestar material.

Esta revolución conservadora tuvo algunas consecuencias indirectas. En aquellos lugares en que las propuestas dieron

como resultado las transformaciones profundas, la erosión de los intangibles éticos colectivos contribuyó a intensificar alguna ruptura cultural; las preferencias por el enriquecimiento rápido, la caída del ahorro y la exacerbación del consumo, el problema de la falta de parámetros culturales legítimos frente al surgimiento de estilos de vida alternativos, y las simplificaciones supuestamente ordenadoras de los fundamentalismos, han sido expresiones que adquirieron vigencia estratégica en escenarios de disolución de los compromisos societarios del periodo liberal.

Como se ha mencionado, es innegable que las interpretaciones tecnocráticas de estas visiones conservadoras —que cristalizaron en la mayoría de los países industrializados— influyeron poderosamente en la periferia subdesarrollada. Las ideologías y retóricas económicas que expresaban estos sentimientos intentaron constituirse en un punto de vista universal, capaz de reorientar racionalmente cualquier escenario económico y social, en especial los que surgían de la crisis de los años ochenta. Las vulnerabilidades de los países atrasados facilitó, en estos ambientes, un mayor impacto de estas soluciones en el corto plazo, que en los países avanzados que las habían originado, donde existían intereses mejor estructurados, sistemas políticos de participación amplia y situaciones sociales menos represivas.

Desde estas perspectivas, los desafíos educativos se plantearon como una cuestión de eficiencia sectorial, lo cual puso en el centro mismo de la atención el problema de los intereses de las burocracias que administraban la oferta de educación, y llevó a la conclusión de que las orientaciones “rentistas” y el autismo de esos grupos contribuían a que la enseñanza tuviera costos excesivos, se hiciera irrelevante y no conquistara metas. Tras esta primera línea de ataque al proyecto universalista había una segunda que apuntaba al alto costo de fomentar mayor homogeneidad cultural mediante experiencias educativas compartidas por todos los sectores de la comunidad. A partir de estos supuestos, las prescripciones óptimas sólo podían ser radicales e institucionalizar la desprotección del espacio educativo:

1. Para lograr eficiencia formal en el uso de los recursos se propuso fragmentar la oferta en subsistemas paralelos que

- discriminaran según la capacidad de pago de las diversas clientelas;
2. Con esto, las oportunidades para extraer “rentas”, típicas de los sistemas centralizados, eran eliminadas; y finalmente
 3. Se reconocía que el ideal del campo educativo integrado no era compatible con los recursos que las comunidades estaban dispuestas a comprometer, en tanto que la desintegración de ese espacio institucional permitía aliviar la carga fiscal que pesaba sobre el sector público.

Estas soluciones de la crisis pusieron en evidencia que la voluntad política para sostener el proyecto universalista se había debilitado significativamente. Desde los años setenta, los partidarios de la extensión de la escuela en América Latina se vieron obligados a comprometer y reducir sus objetivos prioritarios. Esto es, sin duda, un indicio de que los problemas de la enseñanza formaban parte de una crisis más amplia que cuestionaba la validez de los objetivos políticos liberales. La verdad es que en la medida que los sistemas docentes entraron en una fase de masificación, la voluntad para consolidar un espacio educativo unificado comenzó a debilitarse. Las nuevas expresiones de la desigualdad social no fueron funcionales para los ideales de universalizar los valores de la escuela, de modo que las tensiones y conflictos afectaron la extensión y eficiencia de las instituciones y procesos, sin que fuera posible reconstruir la capacidad de respuestas de los sistemas.

IX. LA METÁFORA DEL MERCADO EDUCATIVO (PRIMERA FASE)

Las visiones conservadoras de la educación descansan en el supuesto de que el desafío está en la optimización de los medios y en la permanente adaptación de la enseñanza a las cambiantes necesidades, para lo cual es indispensable proceder a una radical reestructuración de las instituciones docentes. Para superar las tendencias autistas implícitas en la soberanía de oferta y responder a las necesidades de la sociedad, proponen transformar las burocracias monopólicas en redes amorfas sensibles a las presiones de la demanda y a la concu-

rrencia de una variedad de productores de bienes educativos. Este espacio desprotegido que produce la concurrencia de las demandas particulares generadas por el orden social y la de las ofertas competitivas, origina un progreso basado en el dinamismo de la diversidad, el cual facilita una relación funcional con las necesidades. El supuesto principal de este esquema institucional es que la mayoría de las familias posee un nivel de información razonable acerca de las demandas planteadas por el mercado de las calificaciones, al punto que están dispuestas a asumir el riesgo de sus decisiones; además, los vacíos de información pueden resolverse mediante expedientes públicos o privados de bajo costo para facilitar comparaciones y ayudar a detectar las tendencias. En el caso especial de los grupos de bajos ingresos que sufren las consecuencias de barreras estructurales que limitan su acceso a la información, el uso de subsidios públicos puede suplir esas deficiencias incentivando y orientando la demanda.

Dentro de esta visión, es más preocupante la calidad de la enseñanza impartida que la cobertura de los sistemas, ya que carece de sentido extender una educación que no logra sus objetivos: esto es un prerrequisito para el uso adecuado de medios escasos. Mientras las doctrinas de la oferta enfatizan el efecto difuso de la gradual acumulación, las doctrinas de la demanda acentúan la importancia del aprendizaje de cada individuo. La escolarización no es un proceso histórico de gradual penetración de los valores universalistas de la escuela en la sociedad, sino de agregación de personas poseedores de un conjunto definido de habilidades y destrezas. En ambos enfoques los compromisos societarios de la escuela son distintos: en un caso es la nación con sus normas integradoras y en el otro, los individuos con sus aspiraciones.

Al acentuar la primacía de la demanda, estas soluciones intentan alcanzar metas de calidad utilizando las oportunidades que brinda el "orden" de la sociedad, tal como éste se revela en las preferencias de las familias y de los individuos. Es natural que la perspectiva de la demanda enfoca estos problemas proponiendo privatizar las decisiones, de modo que los cuatro desafíos clásicos que definen la calidad (relevancia de la enseñanza impartida, eficiencia en el uso de los medios, eficacia

de los procesos docentes y equidad en los resultados) son posibles sólo mediante la disolución del espacio educativo protegido. Los principales obstáculos son las ventas y distorsiones que crea el monopolio. En efecto:

1. La libertad del mercado permite que las demandas sociales incentiven la competencia entre los productores de educación, y la concurrencia facilita el ajuste de los contenidos a las necesidades tal como éstas se manifiestan en las preferencias sociales; en el mercado educativo hay una alta probabilidad de que las ofertas persistentemente autistas de los monopolios no logren sobrevivir.
2. En tanto exista una demanda vigorosa que expresa la voluntad de adquirir educación dondequiera que los productos sean aceptables y los costos competitivos, se produce un control impersonal que favorece la optimización de los recursos escasos.
3. La especialización de la oferta redundante en mayor flexibilidad adaptativa de las instituciones; en principio, esto permite adoptar los procedimientos docentes que son más idóneos para resolver los desafíos que plantea cada situación social.
4. Las circunstancias limitantes que resultan de las desigualdades sociales son un dato del problema; la libre concurrencia de quienes pueden adquirir educación incentiva una oferta abundante, diversa y descentralizada, lo cual contribuye al máximo de equidad posible, ya que los recursos públicos liberados permiten que los subsidios puedan aplicarse de manera transparente a subvencionar e incentivar la demanda de los más necesitados y que una red de agentes compita para proporcionar un mejor servicio.

De esta sustitución de las doctrinas del espacio institucional protegido por las doctrinas del libre mercado educativo, del papel estratégico de la burocracia central que administra la producción, difusión de la cultura y la distribución equitativa de las acreditaciones por los mecanismos impersonales que resultan de la concurrencia, se deduce un paradigma complejo de relaciones paradójicas que, al igual que en las doctrinas de la oferta, encuentran su prueba de fuego en las consecuencias

culturales de la desigualdad social, las cuales interfieren en la racionalidad de las transacciones entre los productores y los consumidores.

A. La formación de la demanda

La metáfora del mercado educativo es compleja en cuanto que su fundamento es la racionalidad de las decisiones de los individuos. Si bien la utilidad social de la escolaridad es concebida como el resultado de la agregación de las utilidades marginales individuales, nadie duda de que la demanda por educación no aparece en el vacío. Explicar cómo se generan preferencias educativas racionales en contextos tradicionales requiere un conjunto de microteorías acerca de los condicionantes de la formación de la demanda, de los valores implícitos de los inversionistas y de los consumidores de educación y, finalmente, de las relaciones dinámicas entre las expectativas utilitarias y el mercado de las calificaciones.

1. Los condicionantes de la demanda

Las ideas corrientes acerca de lo que constituye una educación aceptable tienen una etiología compleja, sintetizan compromisos ambiguos entre ideales abstractos de formación humana y apreciaciones específicas sobre el valor utilitario de las acreditaciones formales; apoyándose en conceptos genéricos, estas nociones reflejan reacciones específicas a situaciones diversas y heterogéneas. En la medida que las expectativas autogeneradas por la oferta pierden significación como factor de homogeneización, aumenta la incidencia de la diversidad que origina la estratificación y las diferencias culturales y étnicas. Se produce una "privatización" radical de los horizontes que los individuos utilizan para definir los objetivos de la enseñanza. En teoría, la libre competencia debería facilitar que cada uno obtuviera productos educativos hechos "a la medida" de sus requerimientos, pero el acceso a la información empobrece las opciones, y el mercado de las calificaciones impone marcos de referencia acotados.

De hecho, la demanda está condicionada por las expectativas, por los tipos de educación que los distintos grupos están dispuestos a adquirir, y por los montos liberables para estos propósitos que las familias poseen o tienen acceso.

En este campo, las expectativas no son completamente utilitarias. Por regla general la gente informada espera que la educación contribuya al desarrollo personal, al espíritu analítico y crítico, a la formación de compromisos societarios y, en general, al logro de diversos objetivos éticos y altruistas. Quienes piensan que la libre demanda privada es un factor de racionalidad en el uso de los recursos no niegan la importancia de estas preferencias, siempre y cuando existan la conciencia y disposición para hacerse cargo de sus implicaciones. Si los individuos responden al llamado de “vocaciones” generosas o están influidos por valores y tradiciones de desprendimiento, alguien debe pagar el costo neto del servicio y en lo posible suplir en parte el diferencial de las utilidades no generadas.

Las teorías de la demanda no excluyen tampoco el hecho de que los objetivos altruistas puedan tener algunas consecuencias utilitarias indirectas —aunque sean difusas y por lo tanto difíciles de identificar—, que no pueden ser atribuidas exclusivamente a la educación y cuya contribución económica es imposible de estimar; en el mejor de los casos su valor es residual para los individuos. El que muchas de las preferencias altruistas puedan ser analizadas como no-utilidades, apunta a la centralidad que tiene el cálculo de las utilidades de la educación en la noción de racionalidad de la demanda social. Sólo en la medida que los individuos se ven forzados a optar respecto de los usos alternativos de recursos finitos, es posible estimar el valor de las utilidades y no-utilidades de las preferencias culturales.

Nuestro entendimiento de la forma en que los individuos ponderan los distintos objetivos cuando calculan el valor de la educación, es todavía muy primitivo. Los antecedentes sugieren que, desde el punto de vista de la formación de la demanda, los propósitos no utilitarios son por regla general valores e ideales compartidos, en gran medida expectativas autogeneradas por las diversas ofertas de educación; en cambio, los objetivos utilitarios están más condicionados por el acicate de las circuns-

tancias que rodean a los individuos. Éstas son complejas, variadas y cambiantes. No hay duda de que donde las desigualdades se traducen en profundos contrastes culturales, las acreditaciones formales son antes que nada comunicadores de estatus; en estos contextos, las destrezas específicas no tienen un alto valor relativo salvo en el caso de especializaciones que gozan de significativo prestigio. En cambio, en medios culturalmente homogéneos, la educación formal aparece menos asociada al estatus, de modo que en condiciones económicas favorables, las especializaciones tienden a ser más apreciadas en los mercados de trabajo. Del mismo modo, en escenarios de rápido cambio, la adaptabilidad constituye una ventaja y las calificaciones rígidas tienden a la obsolescencia. Éste es un campo en que las señales no son claras.

El problema de cómo se genera la información y de qué manera es interpretada, sugieren que las expectativas se forman basadas en la proyección lineal de impresiones selectivas acerca de las tendencias presentes. Dadas las limitaciones individuales para procesar e interpretar información, es probable que la abundancia de ésta podría contribuir a producir saturación, ayudando a aumentar la confusión y forzando a que los individuos tendieran a reducir la incertidumbre, aferrándose a unas pocas nociones tradicionales tan rígidas como las que resultan del autismo de la oferta. Si las expectativas son de hecho apuestas acerca de un futuro incierto, pareciera que la adaptabilidad de la demanda depende de la composición variada de la concurrencia, pero esto implica que algunos pagan un alto costo personal.

Mejorar la adaptabilidad de los individuos es una estrategia que permite reducir este costo, pero ello implica encontrar un balance adecuado entre los propósitos formativos y los propósitos instrumentales de la enseñanza. La formación general y el desarrollo personal contribuyen a la organización de la conducta a través de visiones generales, compromisos con orientaciones y conceptualizaciones de la realidad. Primordialmente es un condicionante para la creación de valor, incluyendo la creación de utilidades. Las instrumentalidades se refieren a la dotación de medios que incentivan las motivaciones y las

capacidades para proyectarse sobre el medio, que hacen posible la extracción de valor.

Desde el punto de vista de quien invierte en seguridad futura basado en las señales del presente, la formación es siempre un riesgo mayor, el cálculo del dinamismo de las transformaciones sociales y tecnológicas constituye una derivada compleja que exige más información y sofisticación que la que tiene la mayoría de los individuos. En igualdad de condiciones, la gente resuelve este dilema apostando a que más escolarización es mejor; son las limitaciones de recursos los que obligan a pronunciarse sobre cuál es la combinación óptima de educación que permite alcanzar una relación adecuada entre formación general y capacidades específicas.

El tipo de educación alude a los objetivos y, por lo tanto, a los contenidos que se transmiten. Es muy difícil trazar la línea divisoria entre los propósitos instrumentales y los generales de la enseñanza, puesto que no todos los instrumentos pueden aprenderse con los mismos niveles de formación general y las instrumentalidades del currículo pueden ser meramente habilitantes o constituir técnicas y rutinas destinadas a mejorar algunos desempeños específicos. Las teorías pedagógicas suponen que las primeras contribuyen a la adaptabilidad y las segundas a la productividad; ambas, sin embargo, se basan en la formación general que organiza la conducta y proporciona códigos culturales que incentivan el desarrollo de la inteligencia. La proporción de instrumentalidades que contiene cada paquete educativo determina qué cantidad del aprendizaje es susceptible de ser canjeado por utilidades.

La hipótesis de sentido común se refiere a que la enseñanza general es esencial para aprender a ser, en tanto que los instrumentos facilitan el hacer; por lo tanto es más fácil convertir a estos últimos en beneficios económicos. Paradójicamente, las cifras muestran que quienes poseen una prolongada formación general tienen ingresos más elevados, mientras que aquellos con una educación con una proporción mayor de instrumentos tienen entradas más modestas. Los grandes promedios sugieren, a su vez, que hasta ahora la tasa de retorno es inversamente proporcional al monto de la inversión, si bien parece haber una asociación positiva con el manejo de instrumentos.

Es natural que la gente tienda a pensar que más educación asegura mejores niveles de ingresos y sólo se preocupe de la rentabilidad, cuando las sumas que pueden destinar a estos propósitos son limitantes.

Los recursos que las familias y los individuos pueden destinar a educación provienen principalmente de los ingresos directos, de los créditos contra utilidades futuras y de algunos subsidios. Si bien puede afirmarse de una manera general que quienes poseen bienestar económico tienen mayor holgura para financiar la educación de sus hijos, las fuentes influyen también en las capacidades y en las decisiones. El uso de ingresos directos tiene un efecto de sustitución, ya que compromete recursos que de otro modo se destinarían a inversiones y consumos alternativos. Entre la gente afluente, esto puede tener poca significación, pero para la gran mayoría el efecto de sustitución implica sacrificios que afectan el bienestar presente y futuro. Son muchos los que deben pesar cuidadosamente las capacidades y calcular los riesgos, sobre todo cuando los costos son elevados. Éste es un poderoso factor de preselección que alivia en parte la presión social sobre las instituciones docentes, pero que tiende a reproducir los patrones de desigualdad cultural a través de las generaciones.

Por regla general, el uso del crédito depende del nivel de las remuneraciones corrientes; donde éstas son bajas, el servicio de la deuda puede significar una carga intolerable. Por esta razón, muchos de los sistemas de crédito educativo contienen subvenciones implícitas para endulzar las perspectivas futuras y extender su uso en la población. Los antecedentes sugieren que hay más probabilidades de que el crédito sea usado como un complemento en los estratos con recursos insuficientes que entre quienes carecen de medios. De cualquier modo, cuando los cálculos realistas acerca de la futura capacidad de pago son remplazados por el optimismo de quienes otorgan y de quienes se benefician de los préstamos, se observa que aumenta la tasa de incumplimiento por imposibilidad de pago y los créditos se convierten en subvenciones que facilitan la educación de algunos sectores con ingresos intermedios. Finalmente, el subsidio es un instrumento que permite asumir riesgos mayores sin que se produzcan los efectos negativos de sustitución, de modo

que ayuda a superar las limitaciones económicas de los grupos de origen. De aquí se infiere que en los grupos con medios suficientes para adquirir educación, el subsidio produce efectos positivos de sustitución, que aumentan la capacidad privada para colocar recursos en usos alternativos.

El financiamiento con ingresos propios o con crédito tiende a regular la demanda de educación, en tanto que los subsidios constituyen un estímulo. Las teorías de la demanda suponen que la racionalidad de las decisiones se origina en el proceso de calcular las sustituciones negativas y de imputar a esas cantidades riesgos y beneficios futuros. Esto hace posible que los padres tiendan a ser selectivos en cuanto al producto y a ajustar sus expectativas a las probabilidades que ofrecen mejores tasas de retorno. Desde este ángulo, la demanda es el más eficaz regulador de la oferta, si bien este factor de control está profundamente anclado en las desigualdades sociales y económicas.

2. La heterogeneidad de los objetivos

En principio, mientras más elevados son los sacrificios presentes, mayores deberían ser las expectativas acerca de los retornos futuros. Pero tal como se señaló, las inversiones educativas parecen tener utilidades marginales decrecientes. Suponer que los distintos grupos cometen de manera persistente el mismo error de cálculo, pareciera ser inconsistente con la racionalidad de la demanda. Las prácticas sugieren que las tasas de retorno no son el único criterio de utilidad en medios sociales organizados jerárquicamente. El cálculo de las ventajas de la certidumbre futura puede significar que es realista incurrir en deseconomías para asegurar niveles de ingresos más elevados, es decir, pagar el premio exige superar una barrera social o a veces el mantenerla. En sistemas estratificados, la economía real está condicionada por la persistencia de niveles y de barreras; los actores no harían cálculos racionales si no incluyeran estos factores en sus estimaciones. Para aquellas familias en que la inversión en educación tiene efectos sustitutivos, estas no-utilidades se justifican si el nivel de ingreso

depende del estatus, sobre todo porque ésta es una inversión crítica que por regla general se hace una sola vez en la vida.

En la medida que no hay efectos sustitutivos, las opciones son distintas. En los grupos que gozan de holgura hay un interés mayor por el mantenimiento del estatus que por su adquisición: prefieren la seguridad a la rentabilidad. Debido a que el valor de estas opciones puede medirse como ingresos potenciales no generados, desde el punto de vista de los individuos las cantidades adicionales que pagan por seguridad representan, en una amplia proporción, un consumo neto. Resumiendo, en la formación de la demanda por educación concurren tres grupos: 1) quienes están interesados en un *quantum* de educación que ofrezca retornos razonables e implique el menor riesgo posible; 2) quienes responden a motivaciones altruistas y están dispuestos a asumir los costos de las no-utilidades de sus orientaciones, y 3) los consumidores de seguridad que buscan una educación que legitime el estatus a pesar de los rendimientos privados decrecientes que tiene una carrera educativa de alto costo.

Existe además un amplio sector que carece de recursos para adquirir educación, cuyos compromisos culturales con la escolarización son poco intensos. Donde no hay demanda efectiva pero la inversión puede producir sus más altos rendimientos, la sociedad adopta por regla general un papel tutelar, define un marco legal y proporciona subsidios para incentivar a esos sectores con el propósito de generar externalidades y reducir los costos sociales agregados que origina el mantenimiento de clases pasivas. Por eso, subsidiar la educación básica es consistente con los fundamentos utilitarios de la teoría; en cambio, en la medida que se subvenciona la movilidad vertical, la racionalidad de esas acciones está vinculada con la conquista de niveles y con la superación de barreras.

En sociedades en que la estratificación es un factor central de diferenciación, los criterios que orientan la demanda son heterogéneos. No es extraño que la inversión en educación está subsidiada en una alta proporción con recursos públicos, mientras que el consumo marginal de educación con propósitos de movilidad tienda a estar financiado con recursos privados. Sin embargo, es importante anotar que sin la concurrencia de estos

consumidores cuyas aspiraciones definen los modelos de escolarización, algunas importantes externalidades no se producirían, ya que los rendimientos privados dificultan la justificación de los riesgos que implica el gasto en formación y desarrollo personal, en adaptabilidad y sobre todo en la expansión de los cuadros humanos altamente calificados. Lo anterior sugiere que en este campo las restricciones al consumo que resultan de la ausencia de subsidios para movilidad son funcionales para la reproducción de las desigualdades que se vinculan con la educación.

3. Los valores implícitos de la demanda utilitaria

La demanda privada es siempre una fuente importante de valores educativos. Esto se aprecia de manera nítida cuando se examinan las preferencias de quienes, para adquirir educación posbásica, están obligados a incurrir en significativos sacrificios. Si bien la teoría sugiere que las opciones sustitutivas son reales, para la mayoría financiar la educación de los hijos es un gasto inevitable que forma parte del nivel de vida, de modo que el problema que deben resolver se circunscribe a cómo reducir las incertidumbres que envuelven esas decisiones. Por regla general, las estrategias para minimizar el riesgo son simples y directas. Primero, el *quantum* absoluto de educación parece ser un factor de seguridad adicional; hay muchos que piensan que la adquisición de acreditaciones que envuelven un periodo prolongado y aseguran posiciones de virtual monopolio evita los peligros de las situaciones en que la abundancia de calificaciones de menor nivel tienden a saturar las oportunidades. Segundo, apostar a calificaciones ganadoras de reconocido prestigio es un factor que agrega seguridad y facilita el ejercicio de optar entre diversos monopolios. Tercero, la reputación de las instituciones docentes que a menudo está asociada con el éxito ulterior de los egresados, es una información que fomenta la preferencia por establecimientos que aseguren resultados.

Estos tres criterios que intentan reducir la ambigüedad de la relación entre la educación y los mercados de trabajo ilustran la naturaleza de algunos valores que orientan la demanda privada. La preferencia por los resultados apunta principal-

mente al valor de la eficacia social de la enseñanza. Quienes adquieren educación son partidarios del acceso a instituciones selectivas que producen un nivel de calidad, lo cual permite reducir la competencia proveniente de las calificaciones redundantes de los sistemas educacionales masivos. En estos establecimientos, la mayoría de los estudiantes prosiguen rutas que evitan la experimentación vocacional y desembocan en funciones y especialidades que gozan de alto reconocimiento. Al mismo tiempo son escenarios de interacción que familiarizan con los códigos de la adquisición y mantenimiento del estatus y refuerzan las redes primarias informales que vinculan la reputación de la enseñanza con las buenas oportunidades en el mercado de las acreditaciones. Estas orientaciones acentúan la importancia de las capacidades individuales que facilitan la extracción de valor; las cualidades que se requieren para la creación de valor parecen estar asociadas con los factores que influyen en la formación de la oferta.

En efecto, los temas típicos que definen la contribución de la educación a la creatividad, hasta ahora suponen subsidios para hacerse cargo de esos riesgos y para compensar las dificultades que plantea la apropiación individual de esos beneficios. El desarrollo de las capacidades personales y el fomento de las vocaciones humanas, la experimentación de nuevos horizontes y la extensión de la cultura, contribuyen a crear enormes externalidades, pero desde el punto de vista de la demanda utilitaria sus beneficios difusos carecen de prioridad y de no mediar la concurrencia de "consumidores" de cultura, de subsidios públicos o de la filantropía privada, sería muy difícil financiar esas finalidades.

B. El efecto de la educación en los ingresos personales, y el de éstos en la educación

El concepto de la demanda social de educación como factor de optimización de la oferta se basa en la hipótesis de que hay una relación causal entre escolaridad e ingresos. Las evidencias sugieren que la varianza es significativa pero que el sentido de la causalidad es ambiguo. El *quantum* de educación está asociado con el nivel de los ingresos; es importante anotar que la

rentabilidad es mayor donde la inversión en educación es más baja, es decir, donde existe una clara ventaja monopólica. Algo semejante sucede cuando las credenciales educativas son esenciales para desempeñar ciertas ocupaciones y profesiones.

En cambio, la situación general es distinta como lo sugieren las rigideces que originan los diversos intentos de sobreextender el credencialismo. Si bien las evidencias confirman que las calificaciones educativas habilitan para desempeñarse en ocupaciones más productivas, la verdad es que la idea moderna de una relación causal entre educación e ingreso personal se origina en una experiencia peculiar de movilidad: la posibilidad de aumentar el empleo de individuos con mejores calificaciones formales debido a la rápida multiplicación de las posiciones de trabajo bien remuneradas. En la medida que esto ocurrió en muchos países entre 1950 y 1970, las capas medias y sus economistas tendieron a evaluar positivamente el valor económico privado de la adquisición de educación. Esta proposición es difícil de sostener cuando las calificaciones escolares dejan de ser una ventaja individual y/o se restringe la oferta de posiciones de trabajo, sobre todo de aquellas relativamente mejor remuneradas.

Si bien desde el punto de vista social hay buenas razones para pensar que el capital humano que representa una fuerza de trabajo bien calificada contribuye a la racionalidad agregada de invertir en modernización tecnológica, desde el punto de vista de la utilidad individual la hipótesis que concibe a las acreditaciones formales como ventajas monopólicas parece ser más fecunda que la simple causalidad entre educación e ingresos. Esto no sólo es consistente con el comportamiento de los factores dentro de la teoría económica, sino que permite entender mejor las dinámicas del funcionamiento del mercado de las calificaciones. Además, abre la posibilidad de analizar la relación de la escuela con la estratificación y segregación de la sociedad. Formulada de la manera más simple, esta hipótesis sugiere que:

- Los individuos tienen mejores posibilidades de apropiarse de una parte significativa del excedente que genera su mayor

productividad cuando poseen calificaciones exclusivas y no pueden ser sustituidos.

- En la medida que aumenta la concurrencia en el mercado de las acreditaciones disminuye esta ventaja; la saturación de las oportunidades elimina el monopolio y sus ingresos reales tienden a disminuir.

Esto ayuda a entender por qué el concepto de educación básica (en cuanto habilitación para la participación económica) es dinámico y en un alto grado función del progreso tecnológico; cómo las desigualdades en la concurrencia de acreditaciones contribuyen a que la educación pueda ser usada como factor de discriminación, y las variaciones en las tasas de retorno de los distintos tipos y niveles de educación.

Es probable que la erosión del valor social de la educación durante los últimos 20 años en los países que no tenían subsidios universales o que tendieron a restringirlos o eliminarlos del todo, se deba en parte a que la relación entre los costos y la experiencia de los resultados utilitarios, individualmente apropiables, de la enseñanza no fue persuasiva. En escenarios con subsidios focalizados, el énfasis en la utilidad privada de la escolaridad puede ser contraproducente. La dinámica de estas expectativas puede saturar la dinámica de las oportunidades, y en la medida que hay un cuestionamiento radical de la validez del espacio de las preocupaciones públicas comunes, se plantean dilemas que no tienen respuestas desde el punto de vista de la utilidad individual directa.

Es difícil argumentar, en función de este marco conceptual, que un sector de la población deba pagar por la educación de sus hijos y, a la vez, tenga la responsabilidad de proveer por los pobres. La resistencia social a cargar con el financiamiento de subsidios adecuados para la enseñanza de quienes carecen de medios, observado hoy en los países que han privatizado gran parte de la obligación educativa, puede explicarse en teoría por las expectativas racionales que crea esta situación: al tiempo que no reciben beneficios inmediatos y directos son responsables del costo de una educación que no sólo no los beneficia, sino que de tener éxito aumenta la empleabilidad de esos sectores y su concurrencia en los mercados de trabajo; la

verdad es que este *quantum* marginal de competencia adicional puede contribuir a reducir la tasa futura de retorno de la educación de sus propios hijos.

X. LA METÁFORA DEL MERCADO EDUCATIVO (SEGUNDA FASE)

Quienes usan la metáfora del mercado educativo para modelar el funcionamiento del sector suponen que, para optimizar el uso de los factores, la oferta institucional debe estar subordinada a la demanda social. Esto plantea la necesidad de eliminar los monopolios y privatizar la oferta. Al igual que en otras áreas de actividad, el éxito de la privatización depende de la racionalidad del proceso de transferir responsabilidades y capacidades de la esfera pública a la esfera privada, de modo que esta última pueda asumir el papel que el modelo institucional atribuye a los productores descentralizados. El desafío es que no basta con crear condiciones iniciales favorables, también es necesario fomentar las capacidades. Es evidente que la justificación teórica e ideológica de la privatización da consistencia formal y retórica a esas acciones, pero sus resultados dependen de que al final de esas reformas haya un sistema de enseñanza descentralizado que sea adaptativo y capaz de alcanzar los objetivos que, el sistema público de manera tan ostensible, pareciera no lograr.

En América Latina, el proceso de privatización se inicia cuando el deterioro del sistema público obliga a que la gran mayoría de la gente con alguna capacidad económica adquiera educación de mejor calidad de los productores privados, rechazando por lo tanto la idea de que la escuela es esencialmente un "aula" o espacio público al que concurren personas de distinto origen social, y que esa interacción de actores es parte esencial de la formación. La segunda etapa de esta evolución refleja los apremios de una profunda crisis fiscal y ocurre cuando el deterioro se encuentra ya en fases avanzadas, de modo que los establecimientos públicos enfrentan carencias y sufren presiones que hacen inviable el proyecto de universalizar un nivel razonable de enseñanza. Esta pérdida de los objetivos primarios fuerza un proceso de ajuste de los fines intermedios a las

realidades de la situación. De aquí se deriva el propósito secundario de concentrar en el sector público la redistribución de sus productos educativos entre quienes no tienen los medios propios para adquirirlos de los productores privados. La tercera etapa ha sido un paso mucho más radical, ya que intenta transferir responsabilidades a una multiplicidad de agentes descentralizados, dejando a las instituciones docentes del sector público con un papel residual.

Esta evolución sugiere que las realidades humanas tendieron a socavar el ideal de proporcionar a todos una habilitación cultural semejante, validando el principio de que la segmentación del sistema de educación, para responder a las distintas demandas, constituía una vía indirecta que permitía alcanzar metas de equidad mediante la transparencia de los subsidios y la mayor concurrencia de los productores de educación.

Hay que recordar que, para que esta estrategia basada en la aceptación de la desigualdad contribuya sin embargo a la equidad, es indispensable que se cumplan dos condiciones: proporcionar una enseñanza básica de calidad equivalente a todos los sectores de la población y abrir las oportunidades para que la población subsidiada pueda obtener educación adicional de acuerdo con el mérito escolar. De otro modo es difícil determinar en qué medida las instituciones docentes son un factor en la superación o en la confirmación de las segregaciones sociales. De hecho, la segmentación de las instituciones y procesos docentes en función del origen social de los estudiantes es un principio de organización que tiende a estratificar la calidad de la enseñanza. Aun suponiendo que hubiese condiciones y recursos suficientes como para ampliar la cobertura escolar a toda la población, las diferencias de calidad constituyen el problema estratégico que se debe resolver para que la solución privatizadora produzca más equidad.

La metáfora organizativa del mercado educativo supone que existe, o que es posible, promover una oferta institucional capaz de responder eficientemente a los incentivos que crean las distintas demandas. La elasticidad de la oferta es un factor esencial, debido a que el éxito del modelo depende de que la rigidez de los burócratas centralizadores sea sustituida por la adaptabilidad de los empresarios educativos. En este nuevo

contexto se plantea el problema de la calidad de la enseñanza. En teoría, el reto de la competencia debería facilitar una mejor asignación de los recursos y, por lo tanto, significativos mejoramientos de cobertura y calidad, mediante la introducción de economías e innovaciones. El desafío es convertir las condiciones que crea la apertura en capacidades.

Igual que en otros campos, la formación de una oferta dinámica está limitada por la propia naturaleza de la demanda que refleja muy de cerca el perfil de la estratificación en este campo. No hay duda de que la desconcentración de la producción de educación abre posibilidades que estaban cerradas en los sistemas centralizados, pero no hay que olvidar que se debe satisfacer una demanda rígidamente segmentada: por una parte, un sector de la sociedad que tiene los medios para concurrir y expectativas de adquirir una prolongada escolaridad, de modo que sus criterios de excelencia están claramente asociados con ese propósito, pero que se expresa como una demanda atomizada, en la cual sectores muy reducidos tienen la holgura económica para pagar el costo de la excelencia; por otra parte, un sector subsidiado, con expectativas significativamente más modestas, en el cual la calidad de la educación está determinada en gran medida por el nivel de los subsidios.

El primero se asemeja a un mercado en que los compradores adquieren las calidades que sus capacidades les permite, de productores que compiten limitadamente y tienen un área de significativa autonomía para definir ellos mismos los criterios reales de la excelencia académica, en una competencia heterogénea entre productos distintos. En el sector subsidiado es más difícil hablar de la formación de un mercado; una parte significativa de la demanda es incentivada por la subvención; en la mayoría de los casos, la situación fiscal restringe el monto de los recursos aplicables a estos propósitos; y finalmente existen, además de las limitaciones de financiamiento, problemas que inciden en la institucionalización de normas y principalmente en la efectividad de los procesos pedagógicos en medios socialmente adversos.

El problema de la calidad de la educación está asociado con la institucionalización de normas y con la provisión de medios; en este campo, la competencia no redundaría necesariamente en

un mejor producto. En los países donde la privatización de las responsabilidades ha sido consumada, hay que distinguir dos sistemas paralelos de educación que responden a propósitos y factores diferentes: el sector no subsidiado, en el cual la demanda de educación está atomizada y la oferta es generada por un número limitado de instituciones, las que por añadidura mantienen su calidad recentrando selectivamente sus clientelas; y el sector subsidiado también con una demanda social atomizada pero con la producción y en parte la compra de educación centralizada en el sector público.

A. La competencia y la calidad en el mercado educativo

La calidad de la enseñanza no subsidiada está condicionada por una variedad de factores: deben existir familias con capacidad económica para pagar el precio de la calidad, empresarios educativos lo suficientemente altruistas como para destinar parte de sus utilidades a ese propósito y existir en la comunidad expectativas elevadas que definan la educación más adecuada a las necesidades. Estas condiciones sugieren que la relación entre la competencia en el "mercado educativo" y la calidad de sus productos es ambigua. No todos los que adquieren la educación tienen medios suficientes como para optar libremente; la información es escasa, difícil de utilizar y afecta poco las decisiones que hay que tomar en el corto plazo. Los padres actúan de acuerdo con sus preferencias culturales y sociales y con sus percepciones de la "reputación" de las instituciones docentes.

El problema de la información es significativo. Por regla general varía en función de los niveles de la enseñanza. En la enseñanza básica se refiere fundamentalmente al ambiente social y cultural y al mantenimiento de normas mínimas. La preocupación por rendimientos máximos afecta más bien a los niveles medios y superiores. Ésta es una información especializada que hay que producir, tener acceso y poder entender. En muchos países se han establecido sistemas públicos o privados que se ocupan de esta tarea e incluso publicaciones que difunden los resultados. Sin embargo, estos indicadores son difíciles de interpretar y su uso no institucional es limitado.

La concurrencia de los productores por el lado de la oferta está limitada por la capacidad que tienen algunas de estas instituciones docentes para seleccionar a los estudiantes admitidos. Nuestro conocimiento actual nos indica que si el medio en el cual se recluta no asegura una cierta calidad mínima, la selectividad es una estrategia económica efectiva para mantener normas internas de excelencia. Paradójicamente, éste es un mercado donde las instituciones de mayor prestigio definen normas de admisión para que compitan los postulantes. Si estos criterios son demasiado laxos y cualquiera puede ingresar, esos establecimientos tienen una alta probabilidad de perder su reputación.

La capacidad de seleccionar la clientela parece ser hasta ahora un factor esencial del prestigio. Las instituciones que pueden permitirse controlar el ingreso de estudiantes tienen mejores posibilidades de alcanzar o mantener un prestigio. En la medida que se invierten los papeles y son los estudiantes o los padres quienes seleccionan, la sobrevivencia de las escuelas depende de su capacidad para ofrecer productos apetecibles para el promedio de la demanda; la excelencia académica parece estar más bien anclada en los factores que condicionan la oferta.

La reputación de las instituciones docentes refleja siempre un conjunto heterogéneo de consideraciones válidas en el corto plazo. Muchas de ellas tienen que ver con el estatus social de la clientela, pero en el mediano y largo plazos es necesario mantener niveles de excelencia, sin los cuales ninguna reputación académica es sostenible. Para invertir en excelencia, las instituciones requieren una buena dosis de solvencia económica. Las empresas educativas que dependen críticamente del pago de la matrícula y deben optimizar las utilidades del capital, no están en condiciones de liberar recursos para propósitos altruistas y además son vulnerables a las fluctuaciones de la demanda.

La ventaja inicial de las asociaciones y fundaciones que no persiguen fines de lucro es evidente; pueden subsidiar la operación y ajustarse mejor a los malos tiempos. La excelencia es un sobre costo que de alguna manera se debe financiar sin poner en peligro la viabilidad económica de la empresa. Las

donaciones y los ingresos que generan los recursos propios son dos importantes fuentes adicionales, sin las cuales a muchos establecimientos les sería muy difícil solventar el precio de la excelencia.

Si no todos los que concurren a adquirir educación están en condiciones de pagar el precio de la excelencia, es lógico que los establecimientos que gozan de alta reputación puedan mantener cupos limitados y seleccionar a su clientela, reduciendo de este modo el riesgo de incurrir en los costos que implica absorber factores disfuncionales que provienen de la heterogeneidad cultural. Ésta es una ventaja inicial respecto de los que no tienen más alternativa que incurrir en esos costos. En este escenario hay concurrencia cuando aumenta la oferta de los productores de excelencia y los estudiantes seleccionan los establecimientos.

Las informaciones sugieren que, cuando esto ocurre, disminuye la importancia de la reputación en la selección; el problema es que la intensificación de la concurrencia puede significar la pérdida de las situaciones de monopolio, lo cual afecta negativamente los factores que refuerzan la autonomía de la oferta y su capacidad para competir en calidad. A su vez, éste es un campo en que la soberanía de la demanda no asegura que los requerimientos de corto plazo sean favorables para mantener la calidad en el mediano y largo plazos; es más probable que las presiones tiendan a regular más bien el precio de esa educación.

Estas reflexiones plantean el siguiente problema: si la calidad de la oferta en el sector de libre concurrencia depende de la competencia entre productores o de la emulación de modelos. Hasta ahora, la emulación parece haber sido una estrategia más eficaz, pero esto implica aceptar que hay ventajas en la constitución de algunos monopolios.

B. El desafío de la educación subsidiada

La privatización de la enseñanza libera de responsabilidades, lo cual permite adicionar recursos para algunos objetivos prioritarios, pero no resuelve los problemas de fondo del sector público de la educación. En principio parece razonable pensar

que esta solución económica contribuye a aliviar la presión fiscal y que permite un uso más equitativo de los subsidios. En tanto las cantidades que se liberan son significativas, es indiscutible que se abren nuevas posibilidades para extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios en el área pública. El desafío en el sector subsidiado de la educación depende de si el nivel de las subvenciones es suficiente, de la magnitud de las brechas de cobertura que obligan a absorber el costo de la heterogeneidad cultural de los grupos marginados, y finalmente, de la eficacia de los sistemas de enseñanza.

Mientras persisten amplias brechas de cobertura es difícil alcanzar al mismo tiempo metas de calidad. Si bien no tiene sentido separar ambas dimensiones, ya que las tasas de deserción y repetición limitan la extensión de los servicios y son en parte el resultado de escuelas ineficaces, intentar atacar todos estos problemas a la vez es una tarea compleja, aun si se dispusiera de recursos abundantes. Los requerimientos que originan las diferencias culturales no se resuelven sólo con recursos, sin una adaptación de las estrategias de enseñanza y relaciones más funcionales de la escuela con la comunidad; es difícil alcanzar metas. Estas condiciones no se improvisan, tienen una logística que implica un camino crítico y complejo y que demanda un periodo de maduración. A su vez, la falta de recursos es un serio impedimento, ya que las presiones que esto genera tienden a acumularse en una barrera de conflictos que impiden enfrentar los problemas funcionales de extender la escuela hacia sectores de baja demanda.

Además, el sector subsidiado tiene dos objetivos no siempre compatibles: universalizar el acceso a la educación y lograr que la calidad de esa enseñanza sea competitiva en los mercados de credenciales. Cabe recordar que incluso en medios menos diversos, como los que atiende el sector no subsidiado, uno de los condicionantes de la excelencia es el reclutamiento selectivo de los estudiantes. La complejidad de la tarea educativa en el área pública es lograr un producto homogéneo y equivalente en calidad con el área privada, pero tratando de extender la cobertura hacia capas culturalmente muy heterogéneas. Ésta es quizás la mejor definición de la naturaleza de la responsabilidad pública: la de incorporación y promoción.

El desafío de la diversidad cultural exige adaptación. Mientras en el sector privado las escuelas compiten por adquirir reputación y los estudiantes por ingresar a ellas, en el sector público el problema estratégico es difundir la cultura escolar en medios que responden a otros valores. En estas condiciones, la preparación cultural para la vida moderna se convierte en la tarea de extender la influencia de los valores dominantes de la sociedad. La adaptación de la escuela tiene dos componentes principales. El éxito de la función "civilizadora" de la enseñanza depende de la capacidad de las escuelas para llenar "vacíos" de origen, motivar a los estudiantes para que se comprometan con las tareas del aprendizaje y poder retenerlos por periodos prolongados de modo que aumente su exposición a la nueva cultura.

Pensada en estos términos, la escuela es un instrumento estratégico de las políticas que intentan reducir las segregaciones. Sin embargo, los resultados de la educación que se imparte están condicionados por la "fricción" del medio social en que se opera, sobre el cual la actividad docente de la escuela tiene poco o ninguna influencia directa. Las informaciones sugieren que el efecto de disminuir las segregaciones se acumula en el mediano y largo plazos, pero en el corto, éstas reducen significativamente la efectividad de la escolarización. El efecto progresivo depende del balance positivo entre la eficacia de la enseñanza y las resistencias del medio. En este sentido, la efectividad de la escuela depende más bien de sus relaciones con la comunidad, del impacto que tienen las políticas sociales y de la influencia de factores contextuales favorables.

La adaptación de la enseñanza para remediar las consecuencias de diversidades culturales adversas afecta la calidad del producto final. Las adaptaciones espontáneas producen un deterioro significativo que se traduce en el uso deplorable de los recursos y en calidades muy bajas. Las adaptaciones que son diseñadas para controlar los aspectos negativos de la diversidad evitan caer en estos extremos, pero no dan como resultado las calidades educativas capaces de competir. La movilidad escolar ascendente que proviene de estos establecimientos es insignificante; a la falta de medios económicos de las familias se unen la calidad inadecuada del producto y la baja reputación de las credenciales.

En el sector subsidiado abundan las expresiones públicas de malestar. Hay insatisfacción con los resultados, con la precariedad de los recursos y con las dificultades de trabajar en medios adversos. Es difícil mantener la moral dentro del sistema y las limitaciones económicas no permiten priorizar esa tarea. Tal como ya se señaló, estas situaciones originan intereses internos cuya dinámica de conflicto tiende a mediatizar el logro de los objetivos primarios de los sistemas educativos.

XI. LOS FACTORES ESTRUCTURALES QUE INFLUYEN EN LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

A todo lo anterior hay que agregar que el telón de fondo de la devaluación de la educación, como factor en los procesos de creación de valor, son algunas tendencias contemporáneas que afectan el papel de la escuela. Desde hace más de 20 años, la relación entre educación y movilidad es menos favorable que lo que era en el pasado; el credencialismo se ha convertido en un elemento formal de las rutinas del reclutamiento; algunas instituciones sociales que complementaban a la escuela se han debilitado, y la enseñanza tiene una influencia decreciente en la socialización. Esto se expresa generalmente en cuatro hipótesis interpretativas:

1. La expansión de la escolarización tiende a devaluar los beneficios económicos de la educación que son apropiables por los individuos. En efecto, la experiencia intergeneracional indica que para obtener beneficios semejantes se requieren inversiones educacionales más elevadas. Si a esto se agrega la reducción o eliminación de los subsidios públicos, se entiende que aumente la ambivalencia para colocar recursos que muchas veces no pueden asegurar el estatus, menos aún la movilidad.

Sin subsidios disminuye la voluntad para asumir riesgos cuyos beneficios potenciales son cada vez menos privatizables, es decir, esto no sólo afecta el prestigio de la educación sino además el de la formación para la creación de valor, que por regla general origina, principalmente, externalidades.

2. Los sistemas modernos de reclutamiento tienden a utilizar las credenciales educativas como criterios de selección. Cuando éstas constituyen un monopolio discriminatorio tienen alto prestigio, de otro modo el credencialismo es una condición de acceso. En estos casos, los sistemas educativos tienden a ser percibidos como burocracias que administran el estatus de la población otorgando acreditaciones. En escenarios en que la oferta de empleo bien remunerada aumenta con marcada parsimonia respecto de la demanda agregada, el crecimiento de la oferta de mejores acreditaciones tiende a deprimir el ingreso promedio de esos grupos, de modo que ni aun esas credenciales aseguran acceso a esas posiciones ni a ventajas futuras equivalentes. Si esta situación es una condición estructural de los mercados de trabajo, las instituciones escolares no tienen otra alternativa que acentuar sus funciones selectivas “enfriando” las aspiraciones. El prestigio social de la educación parece depender más bien de sus funciones positivas, como factor en la creación de valor y en la movilidad ascendente.
3. En las ciudades modernas, las familias están sometidas a presiones que aumentan la inestabilidad del grupo, reduciendo sus funciones y afectando su unidad. Esto incide profundamente en la efectividad de la escuela, cuyas tareas suponen que las familias no sólo tienen capacidad de socialización sino que los valores que imparten son complementarios. A los problemas tradicionales de discontinuidad entre la cultura de las familias y los valores de la escuela, hoy se agrega una situación nueva creada por la inestabilidad del grupo. Si la familia no puede producir una socialización coherente, las instituciones docentes enfrentan el complejo desafío de canalizar las inseguridades, la desorientación y falta de disciplina interior de sus nuevas clientelas. Donde la familia deja de ser el gran homogeneizador inicial, una parte importante del tiempo y de los recursos de la escuela deben emplearse en reducir la excesiva diversidad. Las informaciones sugieren que hasta ahora la escuela ha sido un instrumento poco idóneo en cuanto a sustituir la socialización familiar. Sus éxitos en este campo son más bien compensa-

torios; por regla general implican aumentar los costos de la operación y castigar los resultados.

El problema de la “educabilidad” de la población que recluta la escuela ha aumentado significativamente, pero el desarrollo de las capacidades para enfrentar este desafío es hasta ahora fragmentario y experimental. La sociedad presiona a la escuela para que se haga cargo de estas nuevas funciones, a la vez que restringe los recursos y mantiene las mismas expectativas.

4. La educación formal tiene una incidencia decreciente en la socialización, debido al efecto de otras influencias ubicuas y masivas, que reducen la efectividad de la escolarización e incluso transmiten orientaciones y conocimientos disonantes. Este ambiente compite con la escuela y consolida culturas populares alternativas cuyo dinamismo se retroalimenta de la comercialización de los valores populares. Los análisis de estas modernas culturas urbanas apuntan a la creación de lenguajes, códigos, valores y expectativas que penetran directamente y subliminalmente en la conducta.

Esto contrasta con el aprendizaje en la escuela que está mediatizado por factores de atención, motivación, persuasión e interiorización de instrumentos y nociones abstractas.

XII. REFORMAS ADAPTATIVAS E INNOVATIVAS

El contraste de ambos modelos ayuda a entender las posibilidades de las jerarquías y de las redes para el logro de objetivos. Las agudas desigualdades y segregaciones sociales limitan las posibilidades de ambas soluciones institucionales; no es posible crear un espacio protegido que permita premiar el mérito escolar con autonomía, ni la metáfora del mercado tiene sentido cuando una proporción elevada de la población requiere subsidios. En la práctica, los sistemas educativos latinoamericanos de fines de este siglo son híbridos institucionales complejos en que se superponen soluciones que refuerzan el dinamismo de la oferta para algunos grupos y objetivos, o que aceptan el imperio de la demanda en otras situaciones; estas combinaciones determinan cuánto peso del estado o del mercado es posible en cada país. Cuando las desigualdades son menores,

hay mejores posibilidades de alcanzar un grado razonable de consistencia institucional, es decir, optimizar el uso agregado de los recursos que la sociedad destina a la educación y, al mismo tiempo, alcanzar metas. Cuando esto no ocurre, las segregaciones originan costos ocultos adicionales y dan resultados más pobres.

Las reformas de los sistemas de enseñanza continúan siendo adaptativas, y la estrategia implícita parece ajustarse a las circunstancias con la esperanza de encontrar nichos de influencia. La metáfora del mercado tal vez no es una formalización que racionaliza este estado de cosas. El tema principal de una buena reforma educativa es siempre definir objetivos relevantes, estrategias eficaces y procedimientos eficientes. La relevancia es el tema central. Las reformas adaptativas excluyen la conceptualización general de este desafío, cuanto mucho abren la puerta para que en algunas áreas se examinen los objetivos.

Estos ejercicios parciales ayudan más a los métodos que a redefinir el papel de la educación frente a los nuevos problemas que plantea la realidad actual. Quizás se propone que los sistemas educativos han dejado de ser instrumentos para influir de una manera general en los procesos sociales de creación de valor, sin los cuales la sostenibilidad de la extracción de valor termina por convertirse en una suma cero. Si no existe un sistema escolar capaz de cumplir esta función y alguna forma de política cultural para justificar estos objetivos, es muy difícil imaginar factores que contrapesen la influencia de los medios de comunicación de masas, el impacto de los fundamentalismos y los temas cambiantes de las culturas populares. A la luz de estas consideraciones quisiera hacer dos proposiciones:

1. La formación de modernos ciudadanos para sobrevivir en un mundo de creciente incertidumbre es la tarea estratégica de la oferta de educación. El ciudadano moderno está comprometido con reglas y códigos en la medida que éstos son facilitadores de la creación de valores.
2. En la formación para extraer valor, el papel de la demanda de educación es esencial. La ciudadanía pareciera ser el tema que hoy distingue las reformas adaptativas de las innovativas.

La situación actual me recuerda las reflexiones gnósticas de Dostoyevski, su contraposición entre el camino del hombre racional y el del hombre cristiano. De los muchos personajes que inventó para comunicar su visión, uno de ellos me parece especialmente pertinente, en relación con el desafío que los sistemas educativos enfrentan: el del ingeniero Stavrogin, que tenía un plan realista para reorganizar la humanidad, de acuerdo con principios científicos, para garantizar el máximo posible de libertad. Este plan recomendaba entregar todo el poder a una élite racional, conocedora de los grandes principios y encargada de velar por el bienestar de las mayorías. En el mundo actual, Stavrogin no sería una ficción singular de la imaginación gnóstica sino, más bien, una expresión de la moderna imaginación tecnocrática.

Peter Drucker, en su último libro,⁵ describe las sociedades del futuro como sistemas estratificados, dominados por una minoría de ultraespecialistas que a la vez son capaces de adaptarse a múltiples especialidades. El desafío de estas élites será encontrar formas de proveer ingresos adecuados, dignidad y estatus para la gran masa de no especialistas. Éste es un mundo con organizaciones y corporaciones, sin individualidades, en el cual el acceso a las posiciones más prominentes dependerá de la adquisición de conocimientos. En esta sociedad poscapitalista la escuela ocupará un lugar esencial. El problema político central no será la adquisición y distribución de la propiedad, sino la adquisición y distribución de conocimientos formales, de modo que la administración y orientación de los sistemas educativos construirán una cuestión estratégica que no podrá ser entregada a los “educadores”.

En esta fantasía tecnocrática, el problema ético está ausente o, en el mejor de los casos, se deriva de las necesidades funcionales de la eficiencia global. Si son viables sociedades en que el orden sólo depende de la eficiencia, entonces habilitar ciudadanos no tiene prioridad. Pero si la legitimidad del orden y su eficacia son más bien algunas de las condiciones centrales de la eficiencia agregada, el problema ético de las relaciones entre propiedad y equidad es inevitable como un desafío per-

⁵ Véase Peter Drucker, *Post Capitalist Society*, New York, Harper Business, 1993.

manente ante el cual las comunidades deben encontrar normas que resuelvan cómo reducir esas disonancias.

La idea de formar ciudadanos no es el corolario pedagógico de una utopía ético-política, sino de la posibilidad de conciliar la “justicia” de corto plazo del mercado con la “equidad creativa de valores” en que se apoya la competitividad general en el largo plazo. La globalización de las economías y los complejos problemas a que da lugar este proceso, colocan en el primer plano la necesidad de distinguir entre el crecimiento del producto y la tasa de incremento de la productividad. Ambas no expresan necesariamente lo mismo.

Hasta ahora nuestras conjeturas acerca de la productividad están basadas en tres cuestiones estratégicas: a) la elevación de la cantidad y calidad del capital privado, b) el mejoramiento del capital público que apoya esa economía privada, y c) la dotación de una fuerza de trabajo adaptativa y bien calificada. Apostar a cada uno de estos factores es apostar al largo plazo.

Si bien sabemos poco de cuáles son los factores que producen confianza, lo cierto es que la viabilidad del orden y su adaptabilidad parecieran estar entre los que contribuyen a prolongar los horizontes temporales del cálculo económico. En el mundo contemporáneo la expansión de la ciudadanía pareciera ser un condicionante inescapable de las decisiones que influyen en el aumento sostenido de la productividad.

¿Es la escuela —a pesar de su prolongada crisis y de la complejidad de los nuevos escenarios— todavía un instrumento idóneo para expandir la moderna ciudadanía? Parafraseando al rabino Hillel respondería diciendo: Si no es la educación ¿entonces qué?, y si no asumimos estas complejas responsabilidades ahora ¿entonces cuándo?