



www.adunca.com.ar

¿DEBE EL ESTADO OCUPARSE AUN DE LA EDUCACION?

UN ANALISIS DESDE LAS DIMENSIONES DE LA REGULACION
Y LA LEGITIMACION

Juan Casassus*

Nos hemos acostumbrado a que el Estado se haga cargo de la educación. De hecho, son múltiples las razones para que lo haya hecho y que exista una situación de obligatoriedad para que la población asista a la escuela. Sin embargo, en la última parte del siglo, diferentes corrientes cuestionan los postulados básicos de dicha intervención y postulan que, tal como ocurre en otras esferas de la sociedad, el mercado asigna mejor los recursos que el Estado y, en consecuencia, la educación debe estar orientada por la dinámica del mercado y no por el Estado.

Estos cuestionamientos hacen emerger un debate hasta hoy subterráneo e ideológico, en el cual el discurso tiende a ser dicotómico: o Estado o mercado. En este contexto y en particular cuando el mundo tiende a reorganizarse con vistas al siglo XXI, preguntarse si efectivamente el Estado debe o no ocuparse de la educación es una interrogante no sólo legítima sino necesaria.

Para contribuir a perfilar mejor este debate y tratando de situarse más allá de la dicotomía de uno u otro, en este artículo se analizan aspectos de la relación entre el Estado y la educación tal como aparece hoy a la luz de las nuevas dimensiones de la regulación y de la legitimación.

¿Cómo pensar al Estado hoy?

* Juan Casassus. Especialista regional en planificación y gestión de la educación. OREALC



www.adunca.com.ar

Reflexionar sobre el Estado hoy, más allá de las consideraciones de carácter constitucional, es hacerlo acerca del Estado en un contexto en el cual se gestan procesos de naturaleza democrática. En consecuencia, no se trata de un Estado cualquiera sino de un Estado democrático.

En América Latina, el Estado democrático no es una construcción consolidada, sino una serie de procesos de transformación, transición y diálogo, que conducen hacia un Estado democrático independientemente de si los momentos coyunturales van en ese sentido o en uno contrario. Por ello, reflexionar hoy acerca del Estado implica tratar de asir una realidad poco conocida y en plena transformación mediante un concepto que también se encuentra en evolución. Por carencias en el terreno teórico en cuanto al resultado final del proceso de transformación, es difícil interpretar el significado de un momento específico en el que se encuentra un determinado Estado y si ese cambio conduce efectivamente hacia la consolidación de un Estado democrático o no. Sin embargo, el tipo de diálogo que ocurre en ese proceso es un indicador del tipo de democracia que se construye.

En este proceso de transformación, como se verá luego, la educación ocupa un lugar clave, tanto en el nivel de la teoría como en el más concreto de las nuevas estrategias de desarrollo (UNESCO-CEPAL). La complejidad de las sociedades y las exigencias propias del tipo de desarrollo actual, han vuelto a hacer de la educación un tema central en las preocupaciones de los formuladores de política económica y social. Es evidente que el período comprendido en los dos últimos decenios, en el cual la educación y sus actores fueron marginados de las preocupaciones centrales de la sociedad, ya ha quedado atrás.

Tres ejes de discusión

En este nuevo contexto, el debate acerca del Estado y la educación ha reemergido con fuerza. En él, tres grandes temas han sido los ejes principales en torno a los cuales se gesta la política educativa: el primero, es el que se ocupa de la reforma del Estado, básicamente dominado por la temática de la modernización educativa (Casassus, J.); el otro, se concentra en la forma que debe adoptar el Estado, controversia referida principalmente a los procesos de descentralización; y en tercer lugar, la polémica acerca de los roles que aquél debe asumir, especialmente en relación con el tipo y cantidad de funciones de las cuáles se debe



www.adunca.com.ar

ocupar. La importancia de este último tema no radica solamente en su centralidad para el devenir de la sociedad sino que, al examinar la manera en que se utiliza en el debate, en el foro público, en la asunción de posiciones políticas, se puede apreciar que constituye uno de los pocos asuntos que tienen la capacidad de discriminar y enriquecer posturas ideológicas.

Sin embargo, el debate es de naturaleza instrumental y no necesariamente está en él presente el tema sustantivo de si el Estado, a fines del siglo XX, debe o no, y por qué y para qué, ocuparse de la educación. Es ésta, en definitiva, la materia que da sentido al debate instrumental. La forma en que se encaren los tres debates señalados estará, en gran medida, influenciada por las respuestas que se den a las preguntas recién aludidas.

El itinerario reciente del concepto de Estado

Considerar dichas interrogantes, en un primer momento la reflexión girará en torno al itinerario reciente del concepto de Estado. Existe una cierta urgencia para clarificar y despejar el discurso en este terreno. La urgencia proviene del hecho de que, si bien el tema de las relaciones entre Estado y educación tiene una dimensión teórica, el proceso que las configura está ya en curso y se sitúa en el universo político. En esta perspectiva, la reflexión adquiere relevancia para situar al debate político más allá del juego de relaciones de poder de carácter pragmático y dar orientación a las decisiones que se toman en este campo.

La aspiración a la modernidad que afecta a nuestras sociedades se traduce concretamente en procesos tales como los de racionalización, privatización, descentralización, informatización y otros, que se justifican y se orientan principalmente en términos de *la reducción de la esfera de influencia que hasta ahora ha sido asignada al Estado.*

Esta reducción es también el reflejo de dinámicas de creciente trans- e internacionalización de la producción y consumo de bienes, de monedas y de prácticas culturales sobre las cuáles el Estado tiene cada vez menos capacidad de control. Esta postura, ampliamente generalizada, se usa como criterio para tomar decisiones. De allí que actualmente grupos importantes de personas, próximas o potencialmente cercanas a los procesos de toma de decisiones nacionales, se interrogan acerca de cuál debe o puede ser el papel del Estado y, en este caso, en el ámbito de la



www.adunca.com.ar

educación.

En el debate corriente, la propuesta de reducir la esfera de influencia que ha sido asignada al Estado tiende a ser una proposición de principio y su aplicación al conjunto de los sectores que componen un Estado es una perspectiva de carácter ideológico. Como se verá más adelante, esta postura es contradictoria con las otras ofertas de ese mismo discurso ideológico. Por ello, iniciar una reflexión, como se hace frecuentemente, a partir de la pregunta -estratégica y central, pero instrumental- acerca del papel del Estado, es una tentación que desorienta.

¿De qué estamos hablando?

Ciertamente se puede pensar y proponer que el Estado deba tener tal o cual función o funciones. Sin embargo, también es razonable pensar que la validez de dichas propuestas dependa de la respuesta a una pregunta anterior, a saber: una que se plantee acerca de qué tipo de Estado es aquel del que estamos hablando y al cual estamos asignando una determinada función; o, al menos, un cuestionamiento sobre cuál o cuáles son las teorías que sustentan el tipo de Estado al cual otorgamos estas funciones.

En términos lógicos, preguntas de este tipo vienen antes que otras relativas a las funciones. En ausencia de interrogantes de esta naturaleza, cuando damos respuestas acerca del papel del Estado normalmente estamos actuando bajo el efecto de la ideología y damos por supuesto que sabemos de qué tipo de Estado estamos hablando.

Al hacer una consideración general en relación a esto, cuando se piensa en el Estado -frecuentemente en medio de la vorágine de la coyuntura-, se tiende a pensar como si él fuera "un dato dado", una "entidad dada" que se transforma con la modernización. Puesto que el Estado aparentemente existe -aunque bajo distintas formas-, el pensamiento latinoamericano actual acerca suyo, tiende a encerrarse en una perspectiva que en ciencias sociales correspondería a la tradición funcionalista. Esto es lo que hacemos cuando nos ocupamos del análisis de la política pública, de mejorar la gestión del aparato, de las reorganizaciones, de la redefinición de funciones, etc. Es decir, tendemos a manejarnos con una visión cosificada del Estado. Una



www.adunca.com.ar

visión de este tipo puede ejercer un efecto conservador y tiende a fosilizarse, pues hace que la reflexión acerca del Estado sea autoreferida. Esto requiere una explicación y una ilustración.

Cuando se piensa en el Estado, "normalmente" se piensa en términos de una entidad caracterizada por una metáfora antropomórfica, como un símil de organismo donde aparecen atributos como los siguientes : unidad orgánica y unidad de propósito, coherencia entre las partes, capacidad represiva, poder de acción etc. Sin embargo, el símil no sirve, porque el Estado no es un organismo. Las unidades básicas de este organismo (H. Maturana) están provistas de conciencia, a diferencia de los organismos reales cuyos componentes de base -las células- son inconscientes. Claramente, el Estado no funciona como un organismo. Cualquiera que haya participado o se encuentre cerca del Estado funcionando, aun dentro de un ámbito restringido y orientado como lo es un ministerio sectorial, sabe que su funcionamiento está constantemente entrabado por conflictos de las índoles más variadas y por la actividad de estas "conciencias". Ver al Estado como un organismo y sus componentes como partes articuladas del mismo, es crear un espejismo y tener una visión sólo mecanicista del funcionamiento de las sociedades humanas.

El Estado en América Latina

Pasando a una dimensión más allá de la visión corriente, es posible encontrarse con preguntas del tipo ¿cómo se piensa al Estado en los países latinoamericanos?, ¿qué y cómo es esta entidad?

Sin remontarnos muy atrás, se puede estar de acuerdo en que el pensamiento acerca del Estado -en el mundo y en América Latina-, estuvo hasta fines de los años 70 dominado por el pensamiento marxista, principalmente el marxismo europeo. El contenido de esa corriente de pensamiento concibe al Estado como una forma de poder social relacionado con la naturaleza del capital y con la expresión y relación de fuerzas de la lucha de clases. Los que así pensaban el Estado lo hacían directamente desde el marxismo o de corrientes fuertemente influenciadas por él (Althusser, Poulantzas y Foucault, en otra dimensión). El Estado, en este período de "Estado benefactor", no fue objeto de estudio serio por el pensamiento liberal (conservador, en el universo anglosajón) y tampoco por el conservador (en el universo latino), sino en términos de su desreglamentación y su negación, reivindicando la



www.adunca.com.ar

preeminencia del individuo por sobre él.

Ya a fines de los 70, esta visión tiende a perder dinamismo y sus últimas expresiones -particularmente influenciadas por los latinoamericanos (O'Donnell, Oszlack, Garretón)-, se orientan a poner de relieve el carácter represivo del Estado administrado por gobiernos militares y autoritarios. Sin embargo, el análisis de esta forma de gobierno se conjuga mal con la categoría `lucha de clases`, y la atención tiende a dirigirse hacia otros temas, unos más antiguos como el de los derechos humanos, la democracia y la pobreza, y otros más nuevos, como el del medio ambiente y la mujer, los cuáles si bien tienen relación con la acción del Estado, no la tienen con la teoría del Estado propiamente tal.

El debate marxista y neomarxista sobre el Estado pierde dinamismo, primero en la teoría y luego en la práctica social. Esta controversia es reemplazada por otra que trata de dar cuenta de la creciente complejidad del funcionamiento de la sociedad y de la necesidad de someterla a su regulación, debido principalmente a los crecientes desequilibrios y desajustes entre los distintos sistemas que estructuran la sociedad, las diferentes formas y ritmos de desarrollo y a las variadas lógicas con que operan (Habermas 1978). Así, los científicos sociales con inspiración en el análisis de las organizaciones, ocupan el espacio intelectual en el cual se teoriza acerca del Estado desde su funcionamiento; se centran en la dinámica de la marcha del aparato, en el comportamiento burocrático y en sus relaciones con los gobiernos que lo administran.

El Estado regulador y legitimador

En este desplazamiento del foco de pensamiento acerca del Estado, emergen dos consecuencias de relevancia para el universo de la educación. Una de ellas es el reemplazo de una visión del Estado principalmente como entidad REPRODUCTORA de la dominación de clase, por una visión del Estado como REGULADOR de la acumulación y de los conflictos - las crisis - al interior del capitalismo (Lipietz 1985).

Es interesante notar aquí que la necesidad de regulación involucra el reconocimiento del conflicto estructuralmente presente en el funcionamiento de una sociedad dominada y dinamizada por el capitalismo.



www.adunca.com.ar

La otra consecuencia, muy ligada a la anterior, es que este tipo de pensamiento tiende a eliminar el carácter "burgués" al que estaba estrechamente vinculado el pensamiento acerca del Estado y en, cierta medida, lo autonomiza en sus funciones operacionales. Esta visión del Estado como entidad provista de autonomía y capacidad reguladora, permite integrar en la idea de acumulación - es decir, en la formas de producción y consumo- conceptos tales como los de modos nacionales de crecimiento, espacios estratégicos internacionales y alianzas políticas regionales, los que hacen posible mediatizar y adaptar el desarrollo capitalista con formas institucionales específicas, instituciones reguladoras y normas de conducta (Jessop, B). En este sentido, conviene notar que la regulación no se ejerce en general, sino que por medio de un conjunto de reglas particulares; es decir, normas y disposiciones específicas para situaciones nuevas que van emergiendo.

Un Estado puede, entonces, conocerse por la manera como formula y ejerce la regulación de los distintos subsistemas de la sociedad. Un Estado puede aprehenderse por la forma que toma el conjunto de regulaciones particulares que se plasman, finalmente, en la acumulación de instituciones públicas encargadas de articularlas; es decir, por la forma en la cual se asegura la integración de los subsistemas en la sociedad.

Pero la regulación de los subsistemas, para que sea durable, necesita estar legitimada. Esto es, para que su capacidad de establecer modalidades de funcionamiento entre los individuos de un territorio no dependa sólo del monopolio de la represión y la coerción que ejerce, requiere de un consentimiento de la población. Por ello, la integración de los subsistemas debe ser acompañada de una unión social, de una cohesión social que los legitime. Habermas se refiere a esta integración social como "sistemas de instituciones en las cuáles se socializan sujetos actuantes y hablantes. Los sistemas sociales aparecen así como una dimensión del mundo de la experiencia vivida que se encuentra estructurada de manera simbólica...y, lo que es determinante, son las interpretaciones mediante las cuáles los miembros de un sistema se reconocen como perteneciendo al mismo grupo y afirman la identidad de su ego gracias a esta identidad de grupo". En este sentido, los pensadores que se identifican con la teoría de la regulación tienden a llamar legitimación a la acción del Estado que trata de consolidar estos procesos de identificación (Jobert, B. y Muller, P.).



www.adunca.com.ar

La identidad de los individuos y su identificación con colectividades desacralizadas, minimizadas, abstractas y distantes como son los Estados a fines del siglo XX, no es en absoluto evidente. El logro de la lealtad de las poblaciones hacia esta particular forma de organización social requiere por parte del Estado -en el contexto contemporáneo- de un doble esfuerzo de socialización y de protección social. Si no se logra dicha lealtad, ésta se vería canalizada y/o compartida hacia una variedad de otras formas posibles de organización concurrentes con aquella del Estado, tales como, por ejemplo, podrían ser ciertas sectas, mafias, caciquismos o industrias. Por cierto, la lealtad tiende a ser compartida, pero en ciertos casos ella llega a ser excluyente, como ocurre con la "camorra" en Italia o con la organización del narco tráfico en América Latina, donde la socialización y la protección social son percibidas por sus miembros como mayores que las del Estado.

En el ámbito educativo, el peso de esta consideración recae principalmente en la socialización, es decir, en articular los símbolos y significados que movilizan a los individuos. Así, desde esta perspectiva, la función central de los sistemas educativos sería la de asegurar la coherencia simbólica, que otorga identidad a una población y constituye su marco tanto de referencia como para su acción, es decir, el marco en el cual se delimita y se expresa la ciudadanía.

Resignificar la Nación

La constitución de la ciudadanía hoy, es decir una ciudadanía moderna como objetivo de la educación en la región, ha sido ya destacado en los debates internacionales (ver CEPAL/ UNESCO).

Pero ¿qué significa una "ciudadanía moderna" en América Latina?, o dicho de otra manera ¿en qué consiste la nación moderna en la región?

Para lo que nos interesa, los países de América Latina se encuentran en una situación de ruptura en relación con sus formas históricas de pensarse a sí mismos y, en consecuencia, viven un momento crítico pero lleno de posibilidades. En este repensarse sobresalen dos dimensiones centrales: la del mestizaje y la de la modernización.

En relación con la primera dimensión, se reconoce hoy que



www.adunca.com.ar

desde el punto de vista étnico, a pesar de la reivindicación de las culturas autóctonas, es el mestizaje lo que caracteriza a la región. Mestizaje producto de las migraciones y mezclas de los más variados orígenes. Mixtura entre ellas y también con las poblaciones autóctonas. La importancia de situarse frente a la constatación de mestizaje radica en que si ha de haber ciudadanía -si ha de haber nación- esta mixtura étnica hace ilusoria su tradicional fundamentación como prolongación de los rasgos biológicos o culturales.

La visión corriente que fundamenta la nación en los rasgos étnicos tiene dos riesgos: uno de ellos es el de buscar el sentimiento de nacionalidad únicamente en el pasado. El otro y de mayor significación, es el que tiende a establecer y justificar la exclusión de grupos identificados étnicamente y que no poseen poder en la sociedad. La nación fundamentada en los rasgos étnicos, como la ha mostrado la historia de este siglo, repetida en el presente, conduce a nacionalismos totalitarios y a la guerra. La conciencia del mestizaje libera a la nacionalidad de lo biológico y del pasado y permite que sus fundamentos se proyecten en el presente y el futuro.

En cuanto a la segunda dimensión, uno de los efectos de la dinámica del voluntario y perceptivo aceleramiento de los procesos de modernización, consiste en que las significaciones religiosas y tradiciones sociales tienden a perder vigencia y son progresivamente dejadas de lado (Birbaum, P.). Así, en un período de tiempo breve, los individuos han quedado sin sus históricos marcos de referencia colectivos y el sentimiento de pertenencia a una comunidad amplia -que es el sentimiento de la nacionalidad- pierde su base de sustentación.

Para contrarrestar esta pérdida, es necesario construir artificialmente una unidad simbólica capaz de rearticular el sentimiento de pertenencia. Bajo este prisma, en el contexto de modernización actual es más necesario que antes resignificar la idea de la nación y del nacionalismo como concepto cultural en vez de étnico. Sin embargo, en el plano cultural, la lógica interna de la dinámica de la modernidad reduce la significación de los valores tradicionales en la definición de la identidad colectiva y crea la necesidad de sustituirlos por otro conjunto de valores e ideas.

En la lógica de la modernización, una tarea actual es la de



www.adunca.com.ar

destinar energías a la construcción de la unidad simbólica, o para usar un concepto más accesible, para diseñar mediante un análisis de la cultura de una colectividad, una "comunidad imaginada". Metodológicamente esto no quiere decir que se deba "inventar" una comunidad, sino que se debe buscar, identificar y definir -de manera específica- las conexiones entre grupos, organizaciones, localidades y acontecimientos (Tilly, Ch.), en vez de concebir una definición teleológica.

En un contexto de modernización, en el marco de la apertura de las fronteras, de la transnacionalización de las prácticas culturales, sólo el Estado puede articular los contenidos de la comunidad imaginada, los contenidos mínimos de poblaciones conectadas culturalmente entre ellas. Esta tarea es tan necesaria en los países con estructuras centralizadas como en aquellos cuya estructura es altamente descentralizada, como se ha podido apreciar recientemente en las reformas curriculares de los Estados Unidos o del Reino Unido.

Pero hay que notar que al afirmar esto, también se está evidenciando que dicha comunidad no existe en la realidad, sino que ella debe ser artificial y simbólicamente construida. En este sentido, a un Estado no corresponde necesariamente un grupo homogéneo de individuos, como lo haría suponer la idea comúnmente sostenida del Estado-Nación, sino que más bien, a un Estado le corresponde una nación, que se presenta como un proyecto, como una construcción ideal. El locus donde se materializa este proyecto ideal de la comunidad imaginada es, en fin de cuentas, en los sistemas "nacionales" de educación, cuya acepción de nacional tiene que ver con la nación propiamente tal, más que con su aspecto territorial. Este sería el significado de la observación en la que se dice que la escuela es el acto diario en el cual la nación se constituye y que encuentra su expresión más sintética en el día del inicio del año escolar que la refuerza reiterativamente en cada oportunidad (Renan, Gellner).

Descentralización y desconcentración curricular

Hasta ahora, en la región los esfuerzos se han orientado a lograr esta identidad -entendiéndola como concepto equivalente a homogeneidad- a través de un currículo único. Sin embargo, si se considera la creciente segmentación que se ha producido en los países de la región, o más allá de ella al considerar experiencias de masificación - como fuera el caso de la



www.adunca.com.ar

ex-Unión Soviética -, ha sido necesario concluir que los efectos de dichos esfuerzos han sido muy limitados y, en algunos casos, ellos han sido mínimos.

La constatación de los efectos limitados logrados en la perspectiva homogeneizadora, ha tenido como consecuencia que la identidad tienda a ser percibida ahora en un sentido inverso al anterior, prevaleciendo la idea del reconocimiento de la diversidad y de la heterogeneidad como facilitadores de la identidad de los grupos; (por su diferenciación de otros grupos), como también de las personas como entes provistos de individualidad, tanto por su relación con la localidad y/o su función social.

En principio, la descentralización del currículo, entendida como representación de la comunidad local en los contenidos educativos, facilitaría las necesidades de identidad e integración de los individuos y de los grupos.

Sin embargo, esto conlleva dos riesgos que es necesario señalar. Uno de ellos es la tentación de amalgamar bajo la presunción de fortalecer la diferencia, dos actitudes contrarias como son reconocer y afirmar la diversidad, y reconocer y afirmar la segmentación. El otro riesgo es la atomización social impulsada por la desarticulación del Estado y la pérdida de la coherencia simbólica común, y ello, particularmente, en países de Estados poco fuertes, o de comunidades muy fuertes, o de Estados con vecinos fuertes.

Teniendo en cuenta estos riesgos, la representación local en los currículos tendería a facilitar también la integración social necesaria, pero ello siempre y cuando exista una base compartida de valores centrales. El peligro de atomización es evidente. Por ello, es también necesario tener un conjunto de valores homogeneizadores comunes y centrales de la nación como un todo, que sirvan de contrapeso para balancearse y, en lo posible, articularse con los valores locales. Tal equilibrio bien puede ser de valores comunes débiles y valores locales débiles; pero también puede ser de valores comunes fuertes y dinámicos balanceados con valores locales fuertes y dinámicos.

Así, mientras más logrados y compartidos estén esos valores centrales, mayores posibilidades habría para lograr una integración a través de una mayor diversificación. Estaría así



www.adunca.com.ar

emergiendo un nuevo paradigma con unidad de objetivos, valores compartidos y creciente autonomía de ejecución.

Quizás conviene notar, sin embargo, que la dinámica de la relación entre regulación y legitimación es difícil. Las acciones de regulación, vale decir la integración de los subsistemas, para que puedan ser operables deben contar con el apoyo y ser conciliables con la acción de los grupos dominantes. Por lo tanto, los resultados de la integración de los subsistemas tienden a beneficiarlos. Por otra parte, las acciones de legitimación que se orienten a corregir o mitigar los efectos de la regulación, logran resultados que tienden a beneficiar a los dominados. (En realidad no se trata de un mundo bipolar de dominantes y dominados, pues existen múltiples mecanismos para generar movilidad y reducir las esferas de conflicto).

De todas maneras, las relaciones de regulación y las de legitimación no son siempre fáciles y pueden ser hasta contradictorias. Por ello, la eficacia de un Estado tiene que ver con la competencia de articular ambas funciones, con la capacidad de una integración y coherencia que, aunque inestable, permita la reproducción del resto de los subsistemas (Montero, C.). La estabilidad de un sistema depende de dicha articulación y la educación juega en ella un papel clave.



www.adunca.com.ar

La educación ¿es un bien público o un bien privado?

El debate de la educación en relación con el Estado y al mercado no es dicotómico, porque la educación, siendo un bien público, también lo es privado.

Los usuarios de la educación son individuos, pero los beneficios que de ella se obtienen no son sólo de uso privado, como por ejemplo, mejorar sus posibilidades sociales, sino que también lo son de uso público: un lenguaje común, mayores niveles de comprensión de los códigos sociales, la integración social, la coherencia simbólica de la cultura.

Por ello, en la medida que las necesidades públicas están bien formalizadas, el Estado tiene la obligación de garantizar el servicio para todos y nadie queda -en principio- excluido del servicio. La educación aparece entonces como un bien público porque se orienta a responder a demandas públicas y porque se rige por un principio de no exclusión.

Sin embargo, esta afirmación no se puede generalizar para el conjunto del sistema. El principio de la no exclusión es válido para los niveles más básicos del sistema, pero deja de serlo en la medida que se avanza en la escala educativa.

El criterio de las necesidades públicas es más flexible. En algunos casos, la obligatoriedad tiene que ver con las necesidades básicas del Estado, que según los niveles de desarrollo, se satisfacen en algunos casos con grados mínimos de escolaridad y en otros, abarcan estadios superiores. El Estado se encuentra obligado a entregar una educación gratuita a niveles bajos o altos de escolaridad, según perciba son sus necesidades y a garantizar su presencia en ello aunque dicha escolaridad sea reducida.

Cuando se formulan demandas que van más allá de los requerimientos del Estado, como son, por ejemplo, las relativas a grupos sociales, económicos, culturales o lingüísticos, entre otras posibles, la educación empieza a ser percibida como entregando además un beneficio privado, y como tal, se le reconoce un valor de mercado, un valor de rivalidad y exclusión en su consumo. Así, el mercado adquiere dinamismo cuando las demandas básicas del Estado, de regulación y de legitimación están satisfechas.



www.adunca.com.ar

Papel del Estado y política pública

Cuando nos interrogamos acerca del papel del Estado, estamos preguntándonos acerca de sus funciones reguladoras y legitimadoras. El papel del Estado ES la unidad la nación, es la función de regulación y de legitimación. Por otra parte, cuando pensamos en el concepto de "política pública " se entienden las acciones del Estado en términos de lograr una articulación adecuada de las acciones de regulación y las de legitimación.

Emerge aquí una situación paradójica. En la medida en que las sociedades se desarrollan, que adquieren mayor complejidad, la cohesión -que estaba asegurada por la territorialidad, es decir, por las estructuras locales y las familias- pasa a ser función del Estado, que es el que debe formular y ejecutar acciones de política pública para asegurar una integración mínima dentro de la dinámica de diferenciación, principalmente acciones de regulación por la diferenciación, producto de la dinámica del capital.

Por otra parte, también tiene que formular y llevar a cabo acciones para regular los desajustes que no pueden ser arreglados por el mercado. Nos encontramos aquí con una paradoja, o al menos con una distancia entre el discurso y la realidad. En la medida en que aumenta la regulación de la sociedad por el mercado, se incrementa la necesidad de ajustes por el intermedio de la política pública y, en consecuencia, crece el Estado y la necesidad de su intervención. Esta es una de las razones por las cuales las sociedades con un capitalismo desarrollado van acompañadas con un Estado cada vez más fuerte.

La otra razón, por cierto, es que el mercado mundial está configurado por la acción conjunta del Estado y las grandes empresas. De esta manera, el Estado en las sociedades capitalistas avanzadas ha vuelto a ocupar un lugar central en los procesos de desarrollo, en contraste directo con las proposiciones ideológicas tendientes a reducir su ámbito de intervención en los países menos desarrollados.

Lo anterior, implica que en política pública y en la etapa actual, en la medida en que se avanza en el proceso de desarrollo, el Estado se ve obligado a fortalecer su acción en dos sentidos: por una parte, en el tratamiento diferenciado de los grupos a través de políticas de descentralización y de



www.adunca.com.ar

discriminación positiva; y por otra, en el desarrollo de sus capacidades para la gestión de la heterogeneidad, en particular la que se deriva de la diferencia de las edades y de las coexistencias de formas tradicionales y modernas de producir y de relacionarse.

El Estado y la educación

En la parte anterior se señaló la necesidad fundamental que tiene el Estado moderno de desarrollar la Educación, cuando se hace referencia a la integración social, a la gestación de una ciudadanía moderna.

También se mencionó el problema de la identidad individual en relación con la diversificación, la identidad grupal y la nacional en relación con la necesidad de compartir un conjunto de valores centrales, siendo todas aquellas necesarias para la cohesión social en sociedades complejas. En este sentido, se puede decir que el interés de la sociedad en su conjunto para que el Estado asuma un rol central en la Educación es incuestionable.

De hecho, desde un punto de vista histórico existe una interacción crucial entre Estado y educación en América Latina. Nuestra historia muestra que ambos están intrínsecamente asociados en función de logros de desarrollo. Hacia fines del siglo pasado, el desarrollo fue identificado con la edificación del Estado como nación y el instrumento principal para ello fue la construcción del sistema educativo nacional; en el transcurso de este siglo, el desarrollo visto como industrialización transforma al Estado en productor, en el motor de dicha etapa.

En este período, los procesos educativos cambian para ligarse íntimamente con la formación de ciudadanos y de recursos humanos.

Hoy el Estado deja de ser productor directo, pero crea el marco para que el proceso productivo ocurra en condiciones de competitividad. En este contexto aparece como impulsor de la transformación productiva, pero no más como productor directo, sino, en una dimensión instrumental ligada al trabajo y al progreso técnico, como motor de una educación capaz de incorporar creatividad y tecnología para el crecimiento (Ruz, J.). Pero por otra parte, de mayores perspectivas frente al siglo de gran comunicabilidad que se aproxima, con una dimensión valórica ligada al lenguaje y la democracia, el sistema educativo aparece como



www.adunca.com.ar

impulsor de la nación y la ciudadanía. Hace poco, un Ministro de la Educación decía, en una feliz frase: "el centro de la competitividad de las naciones es hoy, al final de cuentas, la competitividad de los sistemas educativos". (Lagos, R.)

BIBLIOGRAFIA.

- Birbaum, Pierre, "Nationalism: a comparison between France and Germany", en *International Social Science Journal*, vol. 133, Blackwell Publishers/ UNESCO, August 1992.
- Casassus J. "Modernidad educacional y modernización educativa", en *Boletín del Proyecto Principal* N° 28, OREALC, Santiago, 1992.
- CEPAL-UNESCO "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad".
CEPAL- UNESCO, Santiago, 1992.
- Evans P., Rueschmeyer D., Skocpol Th., "Bringing the State Back"
En Cambridge University Press, 1985.
- Garretón, M.A., Espinoza, M. "¿Reforma del Estado o cambio en la matriz sociopolítica?", en *CPU, Estudios Sociales*, N° 74, trimestre 4, 1992. Santiago, Chile.
- Habermas, J. "Raison et légitimité", Payot, Paris, 1978.
- Jessop, B. "State Theory (Putting capitalistic States in their place)", Cambridge, UK, Polity Press, 1990.
- Jobert, B., Muller P. "L'Etat en Action", Paris, PUF, 1987.
- Lagos, R. Discurso de apertura de la XVI Asamblea General de CLACSO, Santiago, Chile, noviembre de 1991.

