

1. Introducción

En la literatura actual sobre diversos aspectos de la educación en diferentes países, el tema del Estado Docente no deja de tener importancia. Es un asunto al cual se le brinda atención no sólo desde la perspectiva de lo que significó en el pasado, sino en cuanto a lo que representa hoy y a su proyección en el futuro. También es un tópico cuya consideración aparece estrechamente relacionada con la búsqueda de respuestas a distintos problemas y retos tanto en el plano educativo como en otros ámbitos de la sociedad.

De igual manera, es un tema que, además de mantener su vigencia, no ha perdido su carácter polémico en el debate sobre la problemática educacional. Al contrario, puede decirse que éste ha tendido a revitalizarse ante la complejidad creciente de los problemas de la educación y de los nuevos desafíos que nos plantea el tiempo en que vivimos. Esa controversia, surgida a partir del mismo nacimiento del Estado Docente, y hecha visible en las posiciones contrapuestas respecto al papel del Estado en la educación, ha variado de matices e incorporado nuevos ingredientes a lo largo de los años en diferentes contextos nacionales. Lo que sí cabe destacar acá, es que en determinados casos, por interpretaciones de esa tesis que no han estado basadas en suficientes y adecuados elementos de análisis, dicha polémica ha llegado a empobrecerse hasta tal punto que ha desdibujado la trascendencia del debate en consideración.

2. Elementos para la reflexión y el análisis del Estado Docente

A fin de contribuir a enriquecer la discusión sobre la responsabilidad del Estado en la educación, es preciso que previamente logremos acuerdos mínimos para transitar el camino de un verdadero diálogo. En otras palabras, es menester que hagamos todo lo posible para hacer coincidir nuestra atención en ciertas dimensiones clave del contorno y del contenido mismo de la definición del rol del Estado en materia educativa. No podemos dejar de insistir en que esto es fundamental para poner tal asunto a resguardo de una controversia estéril; pues, de poco sirve que el debate se dé en los términos de un maniqueísmo que lleve a satanizar o a endiosar las competencias del Estado en materia educativa. Más fructífero sería, mediante un debate lo suficientemente reflexivo, participar en un intercambio de ideas acerca del significado, las bondades y los problemas del mencionado principio. Esto implica, de acuerdo con nuestro

punto de vista, superar dos tipos de vacíos que hemos observado algunas veces en la polémica: la carencia de contextualización conceptual y teórica, por una parte; y la ausencia de contextualización socio-histórica, por la otra. Pero, ¿cómo podemos ayudar a concretar tal aspiración?

2.1. Explicitar la noción de Estado

Al hablar del surgimiento del Estado Docente en los países del mundo hispanoamericano, por ejemplo, nos referimos a la formación y consolidación en cada una de ellos de una nueva organización política que a principios del siglo XIX asumió, de uno u otro modo, la responsabilidad de la educación como una de sus prerrogativas. Mientras que en Europa esa nueva organización –el Estado liberal– fue erigida sobre sociedades definidas como naciones (Ossenbach, 1993), para garantizar un conjunto de libertades públicas y afirmar también otros derechos –los llamados derechos cívicos– concernientes al individuo como ciudadano (De Puelles Benítez, 1993), en América Latina los conceptos propios del Estado liberal fueron adoptados en unos contextos muy distintos a aquellos. (Ossenbach, 1993).

Sin duda alguna, en el caso latinoamericano estamos obligados a prestarle mayor atención a la dimensión política del contexto en el cual se organiza ese “Estado oligárquico”, ya que tal especificidad aportó sus ingredientes particulares en las motivaciones subyacentes a las preocupaciones expresadas en nuestros países por establecer los sistemas de instrucción pública. Como lo apunta Ratinoff (1994), al referirse a las bases políticas del Estado Docente en América Latina:

Se ha señalado reiteradamente la importancia de la orientación europeizante de las oligarquías locales y es muy probable que esto sea 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. (Pág. 26)

Ratinoff pone de relieve la influencia de los llamados movimientos renovadores de las clases medias que a partir del año 1910 comenzaron a expresarse de modo creciente en la vida pública, e interpretaron el problema educativo como un compromiso histórico entre el Estado y la Nación.

2.2. Sopesar los diversos fundamentos del Estado

En consonancia con lo anterior, es necesario que tomemos mayor conciencia de los distintos fundamentos en los cuales el Estado, en los diferentes países, se ha basado y se apoya aún para asumir su compromiso con la educación. Si no tenemos claras tales implicaciones, careceríamos de un elemento clave para entender y valorar los discursos y las acciones de los actores fundamentales del activismo estatal en el ámbito educativo. Un debate sobre el Estado Docente que haga abstracción de esos fundamentos no sería nada alentador ni productivo, sino generador de muchas confusiones. En dichas bases, sin duda, encontraremos una parte sustantiva de las razones múltiples que subyacen a esa doble voluntad política de proveer y controlar la educación que han de obtener los ciudadanos de un Estado moderno, de la cual nos habla Pedró (1993).

En ese terreno, en el de los fundamentos del Estado, es conveniente remarcar lo siguiente: no podemos dejar de establecer las diferenciaciones necesarias en las razones de fondo que impulsan la doble

voluntad política antes señalada, tanto en lo que respecta a distintos países cuando son comparados entre sí, como en lo referente a un mismo país al considerarse éste en diferentes momentos históricos.

Así, tendríamos que indagar de qué manera en particular se plasmó en la realidad de los países hispanoamericanos, sobre todo en los latinoamericanos, por ejemplo, lo que nos dice Ossenbach (2001):

El nuevo fundamento jurídico del Estado, basado en los principios de igualdad y libertad, implicaba necesariamente una formación acorde de los ciudadanos en los nuevos valores, deberes y derechos. Por otra parte, los mismos fundamentos teóricos del Estado liberal, al proclamar la igualdad de los ciudadanos, dieron pie a la concepción de un sistema escolar al que todos tendrían derecho de acceder y cuya posibilidad estaría garantizada por el Estado mediante la organización de un sistema escolar público. (Págs. 14-15)

Y también, deberíamos estar atentos a las mutaciones registradas en los fundamentos del Estado en cada país. Que sirva de ilustración al respecto, lo que nos sugiere Martínez Boom (2004), cuando, al referirse al Estado Docente en América Latina, afirma:

Precisamente después de la Segunda Guerra Mundial, con la aparición del nuevo orden mundial y ante la creación de un circuito que conecta a los países del mundo bajo la estrategia del desarrollo, se hace urgente volver a poner en vigencia los postulados de la escolarización, pero mediante una conexión más directa y explícita entre educación y mundo económico *y no sólo para la formación ciudadana ni para la construcción nacional consideradas anteriormente las tareas prioritarias.* (Pág. 55) [cursivas nuestras]

Vale decir, considerado en su devenir histórico, el Estado Docente ha significado, asimismo, un proceso de cambio en las exigencias de formación de los ciudadanos, en función de los fundamentos del Estado y bajo la inspiración de una u otra concepción de la educación.

2.3. Examinar y precisar la concepción de educación con la cual se compromete el Estado.

Siguiendo con el razonamiento anterior, cuando hablemos del Estado Docente en modo alguno podemos eximirnos de responder a la siguiente cuestión: ¿Cuál es la idea dominante de educación concebida por el Estado en tal caso? En la consideración de ese principio en distintos momentos históricos de un país o de varios países, al hablarse de educación prevalece una determinada concepción de ésta. Esto es una dimensión importante de la discusión que no debemos ni podemos dejar a un lado.

3. Repensar el papel del Estado en la educación

Sin duda, debemos pensar si hoy en día las responsabilidades del Estado en materia educativa son las mismas en comparación con otros tiempos. Estamos obligados a reflexionar si no ha habido o es necesario un cambio sustantivo en las áreas de intervención estatal, en la definición de los actores y en los criterios o propósitos que habrían de orientar tal intervención. También, a pronunciarnos sobre los tres grandes compromisos con la educación que en la actualidad se le atribuyen al Estado: La definición de prioridades mediante mecanismos de concertación democrática con otros actores de la sociedad; la

evaluación de resultados y su amplia difusión entre los usuarios; y la protección especial a los grupos socialmente vulnerables (Gómez Buendía, 1998).

Si en verdad estamos convencidos de la gran importancia del conocimiento en el mundo de hoy – así como del papel que juega la educación en su producción y distribución– el Estado está obligado a redimensionar su rol en materia educativa. Pero eso sí, sin caer en exacerbaciones de esa rectoría que lleven a la muerte de la dimensión política requerida para cumplir exitosamente el papel que ahora se le exige. Es decir, no sólo debe descartar la posibilidad de ceder terreno ante enfoques de corte neoliberal, sino que debe rechazar también lo que aconseja el fundamentalismo autoritario: que las decisiones educativas sean tomadas sólo por quienes tienen en sus manos el aparato del Estado, con exclusión del pluralismo y el debate.

Así, el Estado está llamado a asumir una doble responsabilidad: por un lado, propiciar y hacer posible procesos de negociación y concertación política con todos los actores sociales para la toma de decisiones educativas; y, por otra parte, procurar la equidad sin menoscabo de los intereses generales

Nos parece que un elemento muy importante del nuevo contexto en el cual se sitúa el compromiso del Estado con la educación, es lo que Tedesco (2004), considera como el nuevo tipo de iniquidad que al parecer ha sido propiciado por los “efectos indeseables” de la sociedad del conocimiento después de transcurridas tres décadas de su implantación y expansión. Así, dice este autor:

(...) en contra de los pronósticos de las hipótesis optimistas sobre las potencialidades democráticas de una economía y de una sociedad basada en la producción de conocimientos, las economías productoras de ideas parecen más inequitativas que las que fabrican objetos. Tal como expresa Cohen, la propensión a excluir a los que no tienen ideas es más fuerte que la propensión a excluir a los que no tienen riquezas. (Pág. 19).

Se postula que en un contexto como éste –donde se prevé que los conflictos más significativos se darán en torno al control de la producción y distribución de la información y el conocimiento– la concertación sobre las políticas educativas es fundamental, pues implica abrir un espacio importante para la discusión y la negociación pública con los distintos actores acerca de sus opciones educativas, ante la crisis de las instituciones del Estado-nación provocada por la globalización y la pérdida de control democrático sobre un conjunto de decisiones políticas que ésta, asimismo, ha generado, tal como señala el autor indicado anteriormente. Para esos procesos de concertación democrática –concebidos como una forma de ejercicio de la solidaridad consciente y reflexiva– se piensa que el Estado debe apelar al papel de la educación como “...transmisora de valores de solidaridad, que fundamenten políticas de redistribución tendientes a construir una relación virtuosa entre conocimiento, solidaridad y equidad” (Tedesco, 2004: 17).

Esta función, que le es asignada a la educación, estaría en sintonía con el rol del Estado en cuanto a: la responsabilidad de convocar a los distintos actores de la sociedad al diálogo, a la negociación, a la concertación, por una parte, y al manejo efectivo de la tensión existente entre los procesos de concertación y la toma de decisiones para garantizar la equidad, por la otra.

En relación con la obligación del Estado de propiciar la participación y concertación de todos los actores sociales en el diseño de las estrategias de acción educativa, tal planteamiento cabe vincularlo con el reconocimiento de la educación como un derecho, como un asunto que concierne básicamente a los sujetos sociales (Álvarez Gallego, 2001). Y en tal perspectiva, el Estado no debería perder de vista que

Regular el derecho a la educación significaría crear las condiciones para que los sujetos definieran colectivamente el proyecto educativo de nación que se requiere para un país. La definición de la educación como derecho le está diciendo a los sujetos que lo ejerzan, que se organicen para decidir lo que quieren acerca de su propia educación. Es la nación la que debe dotarse de un proyecto educativo; cuando decimos la nación son las comunidades organizadas socialmente: comunidades territoriales, comunidades de intereses, gremios profesionales; otra cosa es el servicio que se presta; éste debería regularse y prestarse una vez que el derecho social a la educación esté definido. (Álvarez Gallego, 2001: 46)

Precisamente, este modo de concebir las implicaciones de lo que representa la educación como un derecho social se ha utilizado como parte de la fundamentación en el reclamo en nuestros días para que se apele al concepto de sociedad educadora. Se argumenta que si definitivamente logramos ponernos de acuerdo en reivindicar el carácter de la educación como un bien público, y no puramente privado –al reconocer su incalculable valor social– seguramente podríamos coincidir igualmente en la decisión de demandar un proyecto público vigoroso para la educación. Pero claro está, sin dejarnos arrastrar por dogmatismos ni rigideces en la concepción y desarrollo de ese proyecto público.

Estamos convencidos de que en modo alguno ese proyecto tiene que pensarse forzosamente como un asunto que concierne sólo al Estado, aun cuando se le pueda reconocer a éste, no obstante, un papel de primer orden en tanto ámbito institucional donde la sociedad establece sus prioridades y se organiza para alcanzarlas. En otras palabras, dicho proyecto no hay que asumirlo obligatoriamente como expresión de un Estado educador omnipotente e intervencionista que secuestre el interés público al ignorar o desconocer el legítimo deber y el derecho de educar de otras instituciones sociales. De esta manera, se plantea que la educación es necesario visualizarla como parte de un proyecto que, inspirado en un genuino interés público, logre armonizar de manera óptima –mediante auténticos mecanismos de concertación democrática– el protagonismo del Estado con la responsabilidad y la efectiva participación de la familia, los medios de comunicación, los partidos políticos, los gremios, las iglesias y las empresas, entre otros agentes de socialización. Y en esto no debe perderse de vista algo que dice Gimeno Sacristán (2005): las instituciones escolares no están solas en la tarea de educar y enseñar.

Hay quienes, llevando al extremo esta argumentación, sostienen la necesidad de pasar del concepto de Estado Docente al de Sociedad Educadora, pues se piensa que el papel del Estado en la educación puede visualizarse mejor y de una manera más pertinente cuando se le ubica en el contexto más amplio de la distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo de la educación (Romero Lozano, 1993).

Pero cuidado, no estamos obligados necesariamente, por ningún motivo, a excluir ni a minimizar el papel rector del Estado hasta el punto de reducir el interés público del proyecto educativo a los intereses de la sociedad civil o del sector privado, independientemente de que no perdamos de vista que en distintas partes del mundo de hoy se tenga como consigna que la tarea de educar compromete a todas las personas, los estamentos y las instituciones.

Respecto a lo otro, a la búsqueda de la equidad social, es oportuno recordar lo que nos plantea en otro trabajo suyo Tedesco (1997): "...la equidad como objetivo de la política educativa está fuera de discusión...el debate se ubica en las estrategias más eficaces para lograrlo" (Pág. 76). Y en la discusión de estas estrategias, por supuesto, un asunto de importancia a considerar es cómo mantener simultáneamente tanto la preocupación por las diferencias, por las características distintivas o particulares de cada persona,

como por la cohesión y la solidaridad como valor social. Otro asunto de interés primordial, en el sentido inverso de la relación antes señalada, consiste en la importancia que tiene la equidad social en el propósito de alcanzar una educación de calidad en el marco de las políticas del Estado.

En Venezuela, al igual que en otros países donde en la actualidad hay un elevado porcentaje de pobreza y una gran desigualdad y se evidencian serios problemas de cohesión social, se plantea la urgente necesidad de ir más allá del análisis tradicional sobre el vínculo entre educación y equidad social. Si bien nadie duda de que la educación sea un factor clave de equidad social, en contextos como el antes señalado también es pertinente y fundamental responder a la interrogante de cuánta equidad necesitamos para que sea posible una educación de calidad.

No se trata de que en nuestro país dejemos de reconocer o minimicemos el papel de la educación en la equidad social. En modo alguno ésta se ha de poner en cuestión como objetivo de la política educativa. Al contrario, estamos plenamente conscientes de que la educación –sobre todo una educación de calidad– es un requisito esencial para el ejercicio de una ciudadanía reflexiva y para incorporarse al mundo del trabajo productivo y desempeñarse en éste. Tal contribución de la educación se juzga más relevante en nuestro tiempo, precisamente, por la importancia decisiva del conocimiento y la información en la distribución del poder en la sociedad de hoy.

Por supuesto, sí insistimos en la necesidad de darle la debida importancia a la cara inversa de una relación de determinación que es recíproca, es decir, es necesario entender y sentir de verdad que si no hay equidad social es imposible educarse de manera adecuada. Sin duda, las políticas de equidad social –que garantizarían niveles básicos de salud y nutrición y aceptables condiciones materiales y afectivas de vida en general– constituyen una condición necesaria de las políticas educativas. De acuerdo con esto, resulta legítimo y muy importante preocuparse por dirigir la mirada también a lo que ocurre antes y fuera de la institución escolar.

Y más en el caso de un país como el nuestro, en el cual, según los resultados de varios estudios, la pobreza ha aumentado significativamente en los últimos años, ante la ausencia de políticas efectivas de equidad social por parte de un régimen que ha administrado una inmensa cantidad de recursos. Hoy, a contrapelo de los asombrosos malabarismos del Instituto Nacional de Estadística, se sostiene que más del 86% de la población venezolana vive en pobreza, un dato que pone en entredicho, por cierto, la efectividad de las tantas misiones gubernamentales.

Referencias

- ÁLVAREZ GALLEGO, Alejandro. (2001). *Del Estado Docente a la Sociedad Educadora: ¿Un cambio de época?*, en Revista Iberoamericana de Educación, N° 26. Madrid: OEI.
- DE PUELLES BENÍTEZ, Manuel (1993). *Estado y Educación en las Sociedades Europeas.*, en Revista Iberoamericana de Educación, N° 1. Madrid: OEI. (<http://www.campus oeI.org/oeivirt/rie01a02.htm>).
- GIMENO SACRISTÁN, José. (2005). *La educación que aún es posible*. Madrid: Ediciones Morata, S.L.
- GÓMEZ BUENDÍA, Hernando. (1998). Educación: *La Agenda del Siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. Informe del PNUD. Colombia: PNUD y TM Editores.
- MARTÍNEZ BOOM, Alberto. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina*. España: ANTROPOS y Convenio Andrés Bello.

- OSSENBACH SAUTER, Gabriela. (1993). *Estado y Educación en América Latina a partir de su independencia* (Siglos XIX y XX), en Revista Iberoamericana de Educación, N° 1. Madrid: OEI. (<http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie01a04.htm>).
- (2001). *Génesis, estructuras y tendencias de los sistemas educativos iberoamericanos*, en Cuadernos de la OEI, N° 3. Madrid: OEI.
- PEDRÓ, Francesc. (1993). *Estado y Educación en Europa y los Estados Unidos: Situación actual y tendencias de futuro.*, en Revista Iberoamericana de Educación, N° 1. Madrid: OEI. (<http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie01a03.htm>).
- RATINOFF, Luis. (1994). *Las retóricas educativas en América Latina: La experiencia de este siglo*, en Bolefín 35. Proyecto Principal de Educación.
- ROMERO LOZANO, Simón. (1993). *La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina*, en Revista Iberoamericana de Educación, N° 1. Madrid: OEI. (<http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie01a01.htm>).
- TEDESCO, Juan C. (1997). *Educación, Mercado y Ciudadanía*, en Revista Colombiana de Educación, N° 35. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- (2004). *¿Por qué son tan difíciles los pactos educativos?*, en Revista Iberoamericana de Educación, N° 34. Madrid: OEI.

narvaez.eleazar@gmail.com