

I N F O R M E S

INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICA EDUCATIVA COMPARADA: PERSPECTIVA DE LA SOCIEDAD MUNDIAL

KLAUS HÜFNER (*)
JOHN W. MEYER (**)
JENS NAUMANN (***)

A lo largo de un siglo se han producido un amplio debate comparativo y numerosos estudios sobre la educación. Desde que los intelectuales y los representantes del Estado empezaron a considerar los aspectos más relevantes de las sociedades de sus competidores, la educación ha ocupado uno de los lugares más importantes en sus temarios. Y esto sigue ocurriendo en la actualidad. Las discusiones y los datos comparativos sobre la educación se convierten en seguida en debates de política nacional. Antes de la Primera Guerra Mundial, los políticos norteamericanos se preocupaban por la competencia alemana y atribuían gran parte del éxito alemán a un sistema educativo eficaz en la preparación profesional. Al mismo tiempo, tanto los observadores ingleses como los alemanes achacaban el crecimiento norteamericano a la rápida expansión de la educación de las masas en la cooperación ciudadana, incluso al nivel de la escuela secundaria. Al final de la Segunda Guerra Mundial, gran parte de la atención se centró en el sistema educativo del vencedor norteamericano, pero sin dejar de lado los planes educativos de sociedades más igualitarias (Unión Soviética, Cuba, la China maoísta, etc.). Y más recientemente han sido reconocidos los grandes logros del Japón, atribuyendo de nuevo al sistema educativo el éxito económico mundial.

Estos hechos nos ayudan a explicar por qué hay tanta investigación comparada sobre la educación. Pero también explican algunas de las limitaciones de la teoría, el método y la utilidad de acuerdo con la cual se lleva a cabo esta investigación. Dicho de un modo simple, la educación no es una institución nacional localista en ningún lugar del mundo; se trata de una parte racionalizada de la tecnología del progreso y de la modernización, y la modernización es un objetivo funda-

(*) Universidad Libre de Berlín.

(**) Universidad de Stanford.

(***) Instituto Max Planck de Investigación Educativa (Berlín). Incluido en la obra *Comparative Policy Research. Learning from Experience*, editada por Meinolf Dierkes, Hans N. Weiler y Ariane Berthoin Antal, como proyecto del *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)* (publicado por la editorial Gower, del Reino Unido, 1987). Se traduce y reimprime con la autorización de los autores y del WZB.

mental y legitimado a nivel mundial en prácticamente todos los países. Esto significa que la educación es en sí misma una construcción científica, que no se edifica alrededor de las tradiciones primordiales de la sociedad, sino alrededor de una tecnología general de poblaciones resocializadas para alcanzar el progreso. Como tecnología de alcance mundial, se basa en estudios comparativos de investigación y de política que tienden a circular rápidamente de unos lugares a otros.

Los conceptos de modernización se han ampliado y han cambiado en el período actual, y también lo han hecho las concepciones sobre el papel de la educación en la modernización. Ahora se presta menos atención a concepciones liberales simples sobre modernizaciones nacionales particulares basadas todas ellas en la misma tecnología, pero independientemente unas de otras. Tanto política como intelectualmente, las concepciones de la modernización como proceso interdependiente de alcance mundial, en el que se producen numerosos procesos de reacción negativa, son más comunes, y sirven a muchos intereses en el mundo actual. La investigación comparada en este campo ha sido una de las fuentes de cambios, y ha resultado afectada por ellos. Las ideas científicas y las ideologías están estrechamente ligadas a las instituciones educativas. Este es el punto más importante de la cuestión. La continua evolución de los conceptos de modernización ha estado siempre muy estrechamente asociada a las ideas científicas y a las ideologías sobre la educación como un medio fundamental. Cualesquiera que fueran los objetivos del proceso, la educación ha estado en primer plano como una tecnología potencial. De ahí el extraordinario énfasis en la educación, en la investigación educativa y en las teorías, datos y política comparada.

En la primera parte del presente artículo, analizamos estos antecedentes intelectuales: la investigación comparada en el campo, los modelos cambiantes de modernización que la motivan y las imágenes mundiales consensuales de educación que la homogeneizan y hacen útil y razonable la investigación comparativa. En la segunda parte, revisamos algunos estudios importantes en este campo, examinando sus diversas bases teóricas y metodológicas y sus aportaciones, considerando sus bases organizativas y debatiendo las complicadas formas en que pueden contribuir a la elaboración de la política.

Una característica notable del trabajo comparado en educación es la confianza de su postura sobre lo que es la educación y la claridad de su convicción sobre la posibilidad de comparar alumnos, profesores, la interacción dentro de las clases, los logros, etc. Como hemos subrayado, esta situación surge porque los sistemas educativos están organizados en realidad como proyectos para la consecución técnica del progreso; se elaboran para adecuarse a teorías racionalistas universales de un modo más amplio que, por ejemplo, los sistemas políticos o religiosos. Este universalismo en su ideología facilita el hecho de que todos los participantes en el mundo educativo consideren la comparación como algo rutinario.

Sin embargo, la educación es también una institución nacional, y ha de estar vinculada a un organismo nacional de control. Precisamente debido al universalismo de la institución, los sistemas de control organizativo tienden a ser muy diferentes de unos países a otros, aunque respondan a una técnica estandarizada. Y así están las cosas, bajo el control del objetivo nacional.

Esta situación significa que existen muchas investigaciones que comparan los sistemas educativos. Pero hay bastantes menos investigaciones que comparen los sistemas organizativos de control educativo, y en este área no existe esa confianza ingenua en la posibilidad de comparar. Los investigadores que centran su atención en los procesos mediante los cuales se establece y se lleva a la práctica la política educativa no parece que estén muy dispuestos a admitir que en todas partes ocurre más o menos lo mismo; falta la suposición subyacente y la realidad social del universalismo social. En este artículo, analizamos parte de la amplia literatura sobre educación en sí misma, no la literatura paralela sobre los procesos de administración educativa, creación de política y ejecución de las mismas. Un ejemplo interesante de estos aspectos y una discusión sobre la literatura al respecto, se puede encontrar en Weiler (1985).

EDUCACIÓN Y MODERNIZACIÓN: DE LAS CONCEPCIONES NACIONALES SEGMENTADAS A LAS CONCEPCIONES DE INTERDEPENDENCIA A NIVEL MUNDIAL

Educación comparada

La investigación sobre la educación comparada se lleva a cabo habitualmente centrándose en los sistemas de educación formal de las distintas naciones. Describe e investiga qué sistemas de significación cultural se convierten en determinados tipos de rutinas organizativas y de procedimiento (incluidos los sistemas de apoyo políticos y administrativos) para influir en el desarrollo de los futuros «miembros de pleno derecho» y de las élites de la comunidad.

Permítasenos comentar a continuación algunos aspectos del tema y algunos de sus cambios frente al origen de los cálculos aproximados del número de publicaciones sobre educación comparada en el mundo (véase la Tabla 8.1). Estos cálculos se basan en un análisis detallado de la amplia bibliografía reciente sobre la educación comparada en publicaciones en lengua alemana y sobre el cúmulo de libros y documentos sobre educación comparada realizados o editados por la UNESCO o por otros organismos de las Naciones Unidas e incluidas en el sistema de documentación informatizadas de la UNESCO. Las estimaciones totales mundiales de la Tabla 8.1 se han obtenido teniendo en cuenta que el porcentaje de producción anual de publicaciones en el mundo sobre ciencias sociales en idioma alemán (alrededor del 20 por 100) es una cantidad razonable. Los cálculos se basan en publicaciones con una referencia explícita al país determinado (la inclusión de publicaciones sobre educación comparada de enfoque general y regional aumentaría las cifras de las dos últimas décadas entre un 15 y un 25 por 100 adicional).

Un cambio obvio que se ha producido en la escena de la educación comparada es la aparición y el desproporcionado crecimiento desde la década de 1960 de la literatura relacionada con los países del Tercer Mundo. Además, gran parte de esta literatura está producida, publicada o patrocinada de un modo u otro por la

UNESCO o por otros organismos de la ONU. Esta red internacional ha surgido como un importante complejo político e intelectual en lo que se refiere a aspectos de los sistemas mundiales y del Tercer Mundo.

Otras transformaciones menos explícitas ocurridas en este terreno se deben a la aparición y crecimiento de las disciplinas de las ciencias sociales empíricamente orientadas (psicología, sociología y economía). Esta dinámica científica, la penetrante influencia de las concepciones de planificación y desarrollo y los cambios en la disponibilidad de datos reunidos de forma rutinaria han afectado profundamente a la disciplina.

Las subdisciplinas como la economía y la sociología de la educación, así como la psicología y la perspectiva del desarrollo humano orientado psicológicamente, han extendido la concepción del campo de la educación comparada en cierto sentido expandiendo lateralmente sus confusas fronteras hacia aspectos emergentes:

TABLA 8.1

Cálculos de publicaciones mundiales sobre educación comparada por su enfoque regional y su origen institucional, 1945-1980 ()*

	1945-60	1961-70	1971-80
1. Número total de títulos referentes al Primer y al Segundo Mundo	8.000 - 10.000	9.500 - 11.000	13.500 - 15.000
2. Proporción producida por la UNESCO y otros organismos internacionales	n/a	n/a	n/a
3. Proporción producida por la investigación universitaria y otros organismos nacionales	n/a	n/a	90 %
4. Número total de títulos referentes al Tercer Mundo	1.000 - 2.000	6.000 - 7.000	10.000 - 11.000
5. Proporción producida por la UNESCO y otros organismos internacionales	75 %	60 %	55 %
6. Proporción producida por la investigación universitaria y en otros organismos nacionales	25 %	40 %	45 %
TOTAL	9.000 - 12.000	15.500 - 18.000	23.500 - 26.000

(*) Cálculos basados en extrapolaciones de datos de Schmidt, 1981, y en la documentación informatizada de la UNESCO referente a artículos, folletos y libros con referencia nacional explícita.

- la relación entre producción de conocimiento (y de otros bienes culturales no cognoscitivos) y crecimiento y desarrollo económico;

- la estratificación social y la participación política en los contextos comunitario, nacional e internacional;
- la competencia y complementación de las formas sociales de mantenimiento y desarrollo de la cultura más allá de una concepción estrecha de la educación formal (desde cuestiones de socialización informal a temas de institucionalización de la ciencia, la investigación y la «cultura»);
- la dinámica del desarrollo psicológico y filosófico y las limitaciones del individuo humano.

La educación, en un sentido bastante estandarizado, es una institución común a todas las doctrinas de la modernidad. Este hecho favorece en gran medida la comparación a nivel internacional. Pero la investigación educativa comparada como campo se ha caracterizado siempre por unas concepciones metodológicas muy poco firmes, en particular en lo que se refiere a las comparaciones y a la posibilidad de hacerlas. Así, Koehl (1977) descubrió que sólo el 30 por 100 de los 386 artículos aparecidos en la revista *Comparative Education Review* (*Revista de Educación Comparada*) durante el período de 1957 a 1977 comparaban datos de dos o más países. Y menos del 5 por 100 de los artículos analizaban datos procedentes de doce o más países. Los países más estudiados eran Estados Unidos y Gran Bretaña; la mayoría de los sistemas nacionales no se estudiaban en ningún momento. Ramírez y Meyer (1981) realizaron la misma labor en la revista norteamericana *Sociology of Education* y encontraron que sólo el 12 por 100 de los 384 artículos publicados durante los quince años posteriores a 1964 contenían información sobre otros países aparte de Estados Unidos. Sólo el 2 por 100 comparaban datos al menos de dos países, y un escaso 1 por 100 analizaban datos procedentes de doce o más países. Para la disciplina en su conjunto, estos autores consideran que la proporción de estudios por caso puede llegar al 95 por 100 (Ramírez y Meyer, 1981, p. 233).

La investigación sobre educación comparada, por tanto, ha sido (y sigue siendo) principalmente «comparada» de un modo muy particular. Los modelos de comparación son normalmente concepciones implícitas y difusas de la modernidad: claves generales intelectuales de interpretación influenciadas por los grandes temas políticos y filosóficos del momento. Ésta ha sido y sigue siendo la base de la investigación dominante sobre educación comparada centrada en estudios de casos o en temas.

En este sentido, los tipos de investigación metodológicamente informales siempre han superado ampliamente en número a las investigaciones formalizadas, esto es, aquellas que siguen reglas metodológicas estrictas y que pretenden analizar datos empíricos comparables (menudo cuantitativos). Por lo que se refiere a la importancia política de los tipos de investigación, sean informales o formalizados, sería erróneo atribuir una primacía clara. Ciertamente, el trabajo comparado informal se caracteriza frecuentemente por una combinación de un enfoque descriptivo y un compromiso con las normas bastante pronunciado, y los datos rudimentarios a menudo se extreman y generalizan, y se exceden debido a afirmaciones poco elaboradas. No obstante, esta desventaja representa al mismo tiempo

una fuerza en los procesos políticos, que pretenden reestructurar la realidad social cambiando las reglas del juego. Por el contrario el trabajo más formalizado parece estar en permanente desventaja estructural. Cuanto más trate de seguir los cánones disciplinarios de la teorización aceptada y de la metodología empírica, mayor puede ser la división entre la importancia política y la aceptación científica. Por algo resulta costoso en tiempo y en esfuerzo recoger y analizar nuevos tipos de datos empíricos (e incluso más tiempo el institucionalizar rutinas públicas de servicios estadísticos). En cierto sentido, pues, la investigación comparada formalizada permanece a menudo muda cuando se hacen cuestiones políticas nuevas, y habla años después, cuando ya han cambiado los debates políticos. Puede una idea algo exagerada del proceso político el considerarla una tendencia lineal progresiva conducida por ideólogos bien intencionados y sus productos de discusión comparada improvisada mientras que los científicos de la torre de marfil se van arrastrando detrás, temerosos de hablar a destiempo y preocupados por su «cautivador interés por los detalles» (N. Luhmann). No obstante, también parece ser cierta la afirmación contraria que atribuye una función dirigente a las formas superiores de investigación en los procesos políticos. En realidad, los procesos políticos tienen muchas bases y muchas facetas, y las relaciones entre formas diferentes de investigación y sus respectivos impactos sobre la política están muy lejos de tener perfiles claros y diferenciados en un solo sentido.

Para hacer más complicadas aún las cosas, la línea divisoria entre la investigación comparada formalizada y la más improvisada no sigue siendo igual, sino que cambia debido al efecto acumulativo de la investigación anterior, *y a la institucionalización de los servicios estadísticos extendidos y ahora rutinarios*. La base estadística de la educación comparada se ha ampliado enormemente durante las tres últimas décadas, debido sobre todo al éxito de los esfuerzos de la UNESCO.

Como conclusión:

- Este campo ha crecido enormemente, ampliándose su ámbito teórico, empírico y geográfico.
- Los análisis comparados formalizados (por ejemplo, el empíricamente cuantitativo), siguen siendo minoritarios.
- El enfoque relativo a casos y aspectos específicos predomina en la disciplina. El aspecto comparativo de modo indirecto e implícito como un compromiso normativo respecto a los conceptos generales de modernización.

La educación en todo el mundo está íntimamente ligada a las ideas de modernidad y al pensamiento científico, cuyo espíritu es comparativo. En sí mismo, el crecimiento de la institución es enormemente significativo para la teoría y la investigación científica, que le impregna de un aroma comparativo, cuando menos implícito. La investigación comparada sobre educación es un elemento muy importante de la expansión y reestructuración educativa contemporánea. Su teoría es la teoría de la empresa en sí misma. Por esta razón hay un componente tan amplio de trabajo comparado en la disciplina, y esa vinculación caracteriza también la investigación comparada que se lleva a cabo. Ésta es mucho más que una

guía política marginal: sus líneas de pensamiento legitiman la institución en su conjunto.

El cambio de las imágenes de la modernización

Hasta la Primera Guerra Mundial, la modernización implicaba una sociedad liberal burguesa que ponía el énfasis en la libertad política, económica y cultural (religiosa) y en la emancipación del individuo. En el polo opuesto estaba la aristocracia feudal, con concepciones de obligaciones y derechos políticos y económicos diferenciados basados en los Estados y en sus relaciones de parentesco. Las ideas liberales se institucionalizaron en Europa y en algunas antiguas colonias blancas de forma irregular, mientras el movimiento socialista tomaba forma en la Unión Soviética. Considerado en un primer momento como una desviación, se impuso con éxito en la Europa del Este después de la Segunda Guerra Mundial y llevó a un cambio en el concepto de modernización del «resto de Occidente».

El socialismo en sus variantes marxistas es más un hermano gemelo que lo opuesto a la modernización del capitalismo liberal. Racionalista en sus premisas básicas, aspiraba a superar los logros del capitalismo liberal ampliando todos los derechos de ciudadanía económicos, políticos y culturales a todos los miembros de la sociedad, con una organización colectiva racional de la producción económica y su distribución. La orientación bipolar hacia los dos centros de modernización es evidente en las publicaciones sobre educación comparada en lengua alemana de la época (Schmidt, 1981).

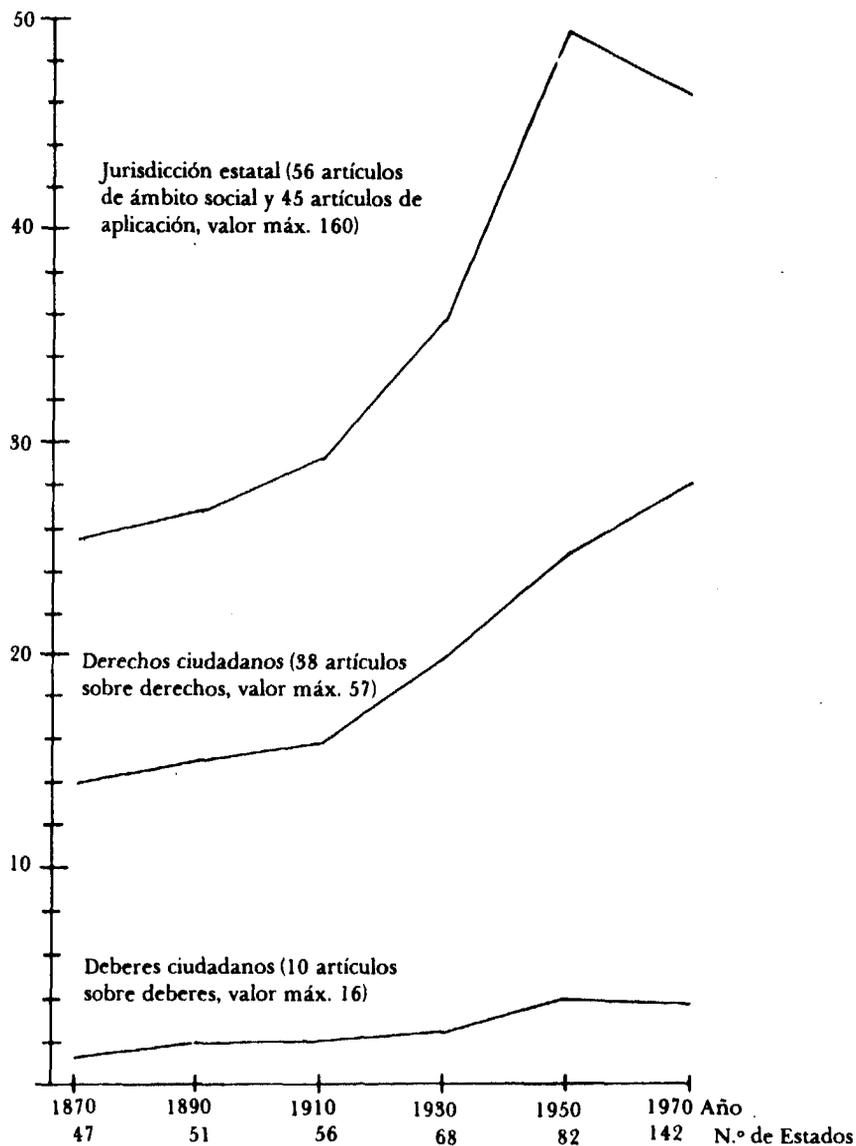
La consecuencia más general de estos acontecimientos fue el apoyo a las intervenciones estatales para promover y controlar conscientemente la modernización social y el crecimiento económico. Además, suponía la expansión de la doctrina al mundo entero. Así, la revisión del concepto de modernización implicaba complementar el concepto de individualismo liberal con el de una autoridad estatal intervencionista y responsable y la institucionalización de dicho estado en el Tercer Mundo. La figura 8.1 ilustra este cambio ideológico y conceptual por el marcado incremento de las especificaciones tanto de los derechos humanos como de las responsabilidades estatales en las constituciones de los Estados.

Un segundo cambio global en el concepto de modernización, la descolonización, se introdujo con fuerza después de la Segunda Guerra Mundial y caracterizó la década de 1950 y los primeros años de la de 1960. En lo que se refiere a sistemas mundiales, esto significó la ampliación del privilegio de la ciudadanía a los pueblos y las razas no blancas. La afirmación de la ideología universalista de la igualdad y la identidad de derechos humanos introdujo tendencias ideológicas en la estructura de la sociedad «occidental». La popularidad del «desarrollo» a finales del decenio de 1950 y en el de 1960 puede considerarse como una respuesta al carácter cognoscitivo y moral de reconciliación entre las diferencias existentes «en relación con la raza» con el imperativo ideológico de la igualdad no basado en los hechos. Las presiones competitivas de la herejía socialista aceleraron el proceso.

FIGURA 8.1

Valor medio de la definición de derechos y obligaciones colectivas e individuales en las constituciones de los Estados.

Valor de los índices



Fuente: Boli-Bennett (1979, tabla 13.2, pág. 227).

La segunda revisión global de la modernización implicaba un modelo homogéneo e indiferenciado de modernización, dentro del cual habrían de moverse los diferentes segmentos de la sociedad humana si querían tener éxito (las naciones-estado). Predominaron las teorías lineales de modernización, siempre con una abundante dosis de ideas sobre sociedades nacionales como unidades autónomas funcionales. El propio mundo, concebido según este sistema, era un lugar bastante primitivo, con algún intercambio valioso, cierta comunicación útil sobre las escalas de valores convenientes y un cierto grado de competencia y conflicto político. Había algunas conversaciones sobre la igualdad universal de los seres humanos, pero el confuso lenguaje impedía que la contradicción de esto con las desigualdades evidentes entre las naciones-estado fuese demasiado llamativa.

Durante la década de 1950 y 1960 se amplió y se reforzó el concepto general de modernización. Por ejemplo, se desarrollaron ideas imprecisas sobre los beneficios económicos de la educación en doctrinas ampliamente extendidas sobre los beneficios específicos de la educación en *términos de capital humano*. La idea de capital humano se extendió rápidamente por todo el mundo, y fue ampliamente utilizada para apoyar la expansión y la reconstrucción educativa. Esta situación ilustra los estrechos lazos entre la teoría y la ideología social científica y la propia institución educativa.

Una característica importante de la reciente institucionalización de las responsabilidades colectivas es el sistema de Naciones Unidas, que incorporaba los valores de modernización transformados. Esto ha desempeñado un papel importante en la difusión de los conceptos y esfuerzos de modernización, y en las relaciones bilaterales políticas, económicas y culturales. Uno de los motivos de la primacía de los organismos de las Naciones Unidas en la construcción social del sistema moderno mundial es la relativamente sólida base organizativa y de procedimiento del principio abstracto de igualdad de los miembros, en disposiciones como «un Estado, un voto» y el principio de la mayoría por consenso en la toma de decisiones. Esto proporciona a la mayoría formada por «los Estados pobres en desarrollo» una ventaja sobre los Estados del Primer (y el Segundo) Mundo, ventaja de la que no disponen en los ámbitos reales del poder y el comercio.

Los conceptos de modernización están claramente institucionalizados en el sistema actual. Los conocimientos previos y los valores generalizados concomitantes están implícitos en gran número de personas en todo el mundo; así ocurre de un modo relativamente consecuente y equilibrado en las minorías de las élites (gobernantes y opositoras), y de una forma más parcial y rudimentaria en el sector trabajador en los países industrializados y entre los campesinos analfabetos del Tercer Mundo (véase Gallup/Kettering, 1977a; 1977b; Naumann, 1983). Existen, por supuesto diferencias considerables dentro de cada país y entre distintos países, y se realizan ciertos ajustes de un modo dudoso y superficial respecto a los modelos de acción existentes, sin afectar a su estructura interna ni a su dinámica. Se añaden organismos de desarrollo a la burocracia gubernamental (y se les da algo de dinero), así como una economía de desarrollo, una educación de desarrollo y una sociología de desarrollo, al currículo universitario, sin realizar otras adaptaciones más importantes.

Se puede hablar de una tercera ideología global de modernización que empieza a advertirse en la década de 1970. La denominamos el paradigma del «mundo único e interdependiente». Hasta ahora, se ha institucionalizado en el plano político de un modo bastante rudimentario. Tiene también un peso considerable entre la comunidad científica e intelectual.

El paradigma del «mundo único e interdependiente» difiere en varios aspectos de las concepciones anteriores dominantes de modernización. Casi todos los cambios se asocian a variaciones en la atención y la teoría científica, y muchos de ellos enfatizan la noción de que el desarrollo o la modernización de las distintas naciones-estado están ligados y son interdependientes. Hay una conciencia renovada de la posibilidad de una catástrofe militar, accidental o ecológica; una percepción de carácter colectivo acerca del problema general de la población humana, y sobre todo, una concepción de las posibilidades de modernización en diversas partes del mundo como interdependiente en un sentido potencialmente negativo o competitivo; por ejemplo, los recursos mundiales son utilizados o contaminados por los ricos; o el desarrollo de los ricos se produce a expensas de los pobres, que son marginados económicamente por un comercio asimétrico, políticamente mediante diversas formas de dominación, y educativa y culturalmente por el imperialismo cultural.

Las ideas de acuerdo con esta línea (por ejemplo, el Nuevo Orden Económico Internacional) están ligadas a la organización internacional en expansión construida durante la fase inicial de la modernización. A finales de los sesenta se intensificó la reacción política institucional frente a lo que había ocurrido. Fue el final de la «Primera Década de Desarrollo» de las Naciones Unidas. Se habían acumulado las experiencias de desarrollo en muchos Estados poscoloniales, muchas de ellas fracasadas total o parcialmente. Y los servicios estadísticos de los organismos de las Naciones Unidas junto con sus equivalentes nacionales, habían llegado a un punto en el que se podía sustituir la etiqueta de «sin datos» por una información razonable. Por primera vez en la historia de las ciencias sociales, el «mundo» se había convertido en una unidad empíricamente distinguible, con tendencias mundiales reconocibles e incluso con algunos modelos universales. En el Campo de la Educación, la UNESCO empezó a facilitar cifras *mundiales* en algunas áreas. Con todos estos cambios, se introdujeron en los foros políticos y científicos concepciones moderadas sobre las posibilidades de desarrollo, sobre todo en el recientemente reforzado Tercer Mundo.

Con la óptica de la dinámica del crecimiento económico en el Primer y Segundo Mundo, se afirmó que los modelos pasados y presentes de producción y de consumo estaban poniendo en peligro la supervivencia de la especie humana en las próximas décadas por la disminución de las reservas disponibles de recursos esenciales y la destrucción de los sistemas ecológicos de los que depende la humanidad (Meadows et al., 1982; Global 2000, 1980). Después de 1975 se hizo aún más evidente la redefinición del concepto de desarrollo. Ya no se refiere sólo al hecho de que el Tercer Mundo alcanzase en algún momento y del modo que fuese a los países ya «modernos» del Norte. Por el contrario, la noción de «desarrollo» y «modernización» empezó a incluir al Norte de un modo mucho

más directo, la «problemática mundial», como la denomina el Club de Roma, y que necesitaría cambios de comportamiento acordados y de largo alcance por parte del Norte y del Sur, que permitieran la supervivencia y el desarrollo del mundo en su conjunto.

La nueva ideología es sin duda lo que puede ayudar a interpretar diversas iniciativas políticas como

- el programa de acción del Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente;
- los esfuerzos ideológicos y prácticos del Fondo para Actividades de Población de las Naciones Unidas;
- el reciente codificado Derecho del Mar;
- los esfuerzos para codificar un Derecho Internacional del Desarrollo como parte de una tercera generación de derechos humanos;
- las actividades preparatorias y de seguimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el desarrollo (1979);
- el «Nuevo Orden Económico Internacional» como la caracterización más general y completa de un nuevo orden mundial.

Como se ha indicado anteriormente el concepto de modernización independiente está en una etapa de institucionalización rudimentaria. Aunque en algunos sectores de la comunidad científica e intelectual se haya establecido de un modo bastante firme, con la influencia de los organismos de la ONU, las fuerzas dominantes del sistema político lo discuten, lo niegan en parte y lo rechazan, sobre todos las del Primer y el Segundo Mundo.

Hemos analizado tres etapas de la evolución de las ideas mundiales sobre modernización. En cierto modo, representan un proceso acumulativo, más que un cambio de una por otra. Los últimos conceptos generalizaron la primera de ellas, la de la antigua tradición liberal occidental, y extendiendo el concepto de proceso lineal a todo el mundo y racionalizándolo con ideologías de desarrollo político y económico, ampliando el papel del Estado. Del mismo modo, los conceptos más recientes aceptan la mayoría de las ideas de la segunda etapa, pero añaden los conceptos de diferenciación e interdependencia.

En toda esta evolución, la educación ha desempeñado un papel cada vez más importante. Cada etapa ha aumentado la percepción mundial de la educación como un mecanismo crucial en la teoría ampliada y racionalizada del progreso y la igualdad. La investigación educativa nunca desempeñaron el papel de catalizadores ni de foros de intercambio tan habitual en las relaciones occidentales y entre el Norte y el Sur de las décadas de 1960 y 1970. El COMECON nunca desempeñó el mismo papel que la OCDE. Por el contrario, el formato típico del trabajo de educación comparada parece haber sido organizado bilateralmente mediante estudios de casos por los respectivos departamentos de las Academias de Ciencias. La

idea es que la ideología socialista había aportado ya respuestas legitimadoras a las preguntas que en el resto de Occidente (y en el Sur) habían de pasar por un proceso más largo de discusión y análisis. La misma firmeza ideológica, por supuesto, limita la voluntad y la capacidad para discutir los problemas abiertamente y comparar de un modo empírico las distintas soluciones.

Después de este momento decisivo, en el Oeste y el Sur se produjo una pronunciada vuelta a los temas de expansión y reforma educativa, lo que llevó a un acusado crecimiento en la investigación educativa comparada. En los Estados Unidos surgió un repentino y más bien poco duradero interés por los resultados del sistema educativo socialista (con el tema de fondo de la conmoción del Sputnik). Una preocupación algo más duradera implicó la institucionalización de sistemas educativos modernos en los países del Tercer Mundo, paralelamente al establecimiento y desarrollo de los Cuerpos de Paz (*Peace Corps*). Parte de esta literatura se inspiró en el espíritu competitivo de la guerra fría de aquella época (Kelly et al., 1982). En la Europa occidental también se hizo patente la conmoción del Sputnik, pero fue alimentada también por el «desafío americano» en cuanto al rendimiento económico y tecnológico y a la apertura y diversidad democráticas. Además, se produjo un interés y una implicación en los asuntos relacionados con el desarrollo del Tercer Mundo cualitativamente distinto del de los tiempos coloniales y cuantitativamente más importante. Al mismo tiempo, las organizaciones internacionales adquirieron en la década de 1960 gran importancia como promotoras y «autoras» de investigaciones comparadas sobre educación: la OCDE, en lo que se refiere a la región del Atlántico y el Pacífico occidental, y los organismos de las Naciones Unidas, sobre todo la UNESCO y el Banco Mundial, respecto a temas del Tercer Mundo.

El interés de la OCDE por la política educativa se caracterizó por una inspiración general en las políticas iniciales de modernización descritas previamente:

- una aceptación de la orientación activa del sistema educativo por parte del Estado;
- inicialmente, una orientación instrumental en la que se subrayaban los efectos presumiblemente positivos de la inversión en educación y ciencia para favorecer el crecimiento económico, rápidamente seguida, sin embargo, por argumentos dirigidos a lograr que la educación alcanzara a la totalidad de la ciudadanía, a través, por ejemplo, de la mejora de la igualdad de oportunidades y de una mejor actuación sobre los segmentos de población deprimidos y desfavorecidos (estratos sociales más bajos, mujeres).

La preocupación por el desarrollo educativo en los países del Tercer Mundo nunca fue más que una cuestión marginal en los círculos de la OCDE. En otras palabras, las consecuencias de las últimas concepciones sobre modernización en materia educativa no alcanzaron nunca a la organización. Desde hace algunos años, la OCDE ha estado ausente prácticamente de la escena de la educación comparada.

Por razones obvias, los organismos de la ONU se comportaron de un modo diferente. Su importancia como foros políticos, como puntos de atención intelectual y como actores y participantes «en el campo» ha crecido de modo constante. Esto se debe sobre todo al hecho de que el Tercer Mundo prefiere claramente los esquemas políticos institucionalizados de interacción de las organizaciones universalistas a las relaciones bilaterales con los ricos y poderosos del Norte. Otro punto importante es que dichos organismos se han integrado parcialmente en marcos profesionales de influencia que, al menos en el Occidente industrializado, parecen aportarles algún tipo de apoyo mayor que el de otros sectores de las élites gobernantes y del público en general de los países industrializados. Éstos se han ido desencantando cada vez más con el sistema de la ONU, puesto que Occidente cada vez tiene menos control sobre ella.

Durante la década de 1960 y principios de la de 1970 las políticas y la investigación destinada a la expansión de la educación formal adquirieron mayor importancia dentro de la UNESCO y del Banco Mundial. Inicialmente se hizo mucho hincapié en los argumentos relativos a los avances en la productividad económica a largo plazo. Desde entonces, se han producido reorientaciones bastante sustanciales:

- dar más peso al difuso papel de movilización de la educación en la creación de ciudadanía (especialmente evidente en el Banco Mundial);
- extender el concepto de «gestión de la cultura» más allá del instrumento social de la educación formal, incluyendo la ciencia y la tecnología (especialmente notable dentro del Banco Mundial), y rehabilitar el aspecto de la diversidad en cuestiones de política cultural, que siempre ha sido característica de la UNESCO, pero que había perdido parte de su «relevancia» y «visibilidad» durante la fase de empuje de la modernización de la década de 1960 y principios de la de 1970.

La institucionalización global de un modelo estandarizado de educación

Las últimas tres décadas han sido testigos de la aparición de concepciones más o menos similares del sistema normal de educación, junto con una serie de premisas sobre los seres humanos, la sociedad y el mundo. El modelo educativo implícito está muy claro. La inversión razonable en la instrucción de los jóvenes puede aportarles mejor el conocimiento, las habilidades y el compromiso para funcionar de un modo más eficiente entre ellos y respecto a la naturaleza, y con una mayor igualdad y capacidad de integración en la sociedad. Estas cualidades transformadas en los jóvenes son en general válidas y útiles. Permanecerán en ellos conforme maduren (de otro modo, el trabajo no tendría sentido). Cuando entren en la sociedad como adultos, las personas cambiadas contribuirán al progreso y a la productividad, así como a una mayor lealtad e integración. De este modo, se conseguirá el desarrollo y la integración social o la igualdad.

La noción de seres humanos implica aquí algunas premisas: que todos son similares, quizá tan sólo diferentes en unas pocas variables manejables educativamente; que son maleables, mediante formas lícitas de manipulación racional y general, y que, conforme se desarrollan, tienen una gran continuidad a lo largo del tiempo en su estructura y capacidad internas. El modelo acepta que el ambiente general en el que se desenvuelven los seres humanos es relativamente homogéneo, lícito y manipulable. Éste es un modo de ver la naturaleza racionalizado y moderno. Igualmente el modo de ver la sociedad es moderno, las nociones de historia y de las fuerzas culturales inerciales se subordinan al punto de vista de que la sociedad es el producto de las personas que la conforman. La historia y la cultura son en gran medida productos. Si tienen o deberían tener mucha inercia, es porque la historia y la cultura se inculcan en los jóvenes mediante la educación.

Un resumen seleccionado de las estadísticas de la UNESCO nos aporta una indicación somera sobre el ritmo y el grado de difusión de este modelo educativo implícito. No obstante, al observar estas tablas no sólo deberían tenerse en cuenta las cifras como tales y las tendencias que revelan, sino también el proceso subyacente de codificación estadística. Este proceso está muy lejos de ser un mero asunto de naturaleza fundamentalmente técnica. Por el contrario, debería ser contemplado como un proceso colectivo de construcción de nociones, categorías y, en ciertos casos, datos que contribuyan a la creación de conceptos compartidos de normalidad y de conveniencia.

La Tabla 8.2 muestra el notable crecimiento de la educación secundaria y terciaria durante los últimos treinta años en los países más ricos (occidentales y socialistas), y la enorme expansión de los tres niveles en los países en vías de desarrollo. Debido al rápido aumento de la población registrado en el período en los países más pobres, la expansión del sistema en términos absolutos resulta aún más impresionante.

La Tabla 8.3 muestra que, en todas las regiones del mundo, las mujeres se aprovechan más de la expansión. Con la excepción de los países socialistas, las mujeres tienen todavía un nivel de representación bajo en la educación terciaria, pero la distancia se ha acortado en todas partes.

Estas tablas ilustran la importancia de la «función de creación de ciudadano completo» que tiene el sistema educativo. De hecho, los datos de participación de las mujeres reflejan con toda seguridad el efecto más general de la inclusión creciente de otros grupos sociales y étnicos desfavorecidos, para los que no se tienen datos separados recogidos de modo sistemático.

La Tabla 8.4, finalmente, está basada también en datos de la UNESCO, y describe la evolución de uno de los aspectos de la organización interna de los sistemas educativos. Parece que el modelo educativo estándar que ha aparecido está formado por instituciones primarias, secundarias y terciarias con niveles de edad bien definidos (y, en general, cada vez más similares), programas secuenciales, ca-

TABLA 8.2
Tasas de escolarización, 1950-1975
(porcentajes medios; número de casos entre paréntesis)

Nivel educativo	1950	1955	1960	1965	1970	1975
<i>A. Primario</i>						
Todos los países	59,9 (128)	65,9 (130)	72,0 (137)	79,9 (142)	83,7 (140)	86,5 (132)
Países más ricos	103,1 (35)	104,7 (34)	104,4 (38)	104,2 (43)	106,8 (49)	100,3 (42)
Países más pobres	43,7 (98)	52,1 (96)	59,6 (99)	69,4 (99)	71,3 (91)	80,1 (90)
<i>B. Secundario</i>						
Todos los países	11,5 (120)	15,7 (119)	21,3 (147)	27,3 (147)	33,3 (146)	40,7 (127)
Países más ricos	26,7 (35)	37,4 (34)	44,1 (43)	52,2 (44)	59,2 (51)	66,9 (48)
Países más pobres	5,3 (85)	7,0 (85)	11,8 (104)	16,6 (103)	19,4 (95)	24,7 (79)
<i>C. Terciario (más alto)</i>						
Todos los países	1,3 (125)	1,8 (122)	4,4 (114)	6,0 (125)	7,1 (133)	9,8 (124)
Países más ricos	3,7 (30)	4,7 (31)	8,4 (42)	12,1 (43)	13,6 (48)	18,9 (46)
Países más pobres	0,6 (95)	0,8 (91)	2,1 (72)	2,7 (82)	3,4 (85)	4,5 (78)

Fuente: Ramírez y Boli-Bennett (1982, p. 16)

tegorías homogéneas de programas o líneas, un profesorado cada vez más profesionalizado y un creciente control y financiación públicos. El acceso, en principio, es universal y obligatorio (al menos como norma explícita), produciéndose posteriormente una selección basada en el mérito más que en el origen social. Formalmente hay un tratamiento igual de los sexos, razas y regiones. Solamente hay un tipo de institución, o al menos muy pocas, en cada nivel educativo. Las categorías curriculares son en general los estándar en el mundo.

En la actualidad, el *Anuario Estadístico* de la UNESCO publica regularmente una variedad sorprendente de datos que describen la aparición de este modelo educativo estándar (alrededor de 700 de las 1.200 páginas de esta publicación, de formato folio, se dedican normalmente a educación), y, de todos modos, esto muestra sólo la punta del iceberg de la institucionalización del modelo están-

TABLA 8.3

Proporción de mujeres matriculadas en el nivel educativo terciario, 1950 y 1975, por regiones del mundo (valores medios, casos entre paréntesis)

Región del mundo	1950	1955	1960	1965	1970	1975
África	16,9 (7)	16,7 (11)	13,9 (15)	14,8 (31)	16,9 (34)	17,6 (30)
Asia	13,3 (10)	20,3 (12)	25,5 (14)	28,4 (17)	29,7 (18)	31,4 (17)
Oriente Medio/África	20,9 (4)	21,3 (8)	21,3 (10)	21,9 (14)	24,2 (17)	27,9 (16)
América Latina/Caribe ...	29,8 (16)	30,9 (19)	32,2 (24)	30,1 (22)	36,4 (24)	39,7 (19)
Europa Oriental	36,3 (7)	33,9 (8)	34,3 (11)	37,1 (9)	42,9 (9)	48,3 (8)
Europa Occidental/América anglosajona	23,0 (20)	26,5 (19)	29,5 (26)	32,3 (25)	34,9 (24)	39,0 (25)
TOTAL todas las regiones	64	(77)	(100)	(118)	(126)	(115)

Fuente: Ramírez y Boli-Bennet (1982, p. 31).

TABLA 8.4

Tasas de alumnos por profesor en el nivel primario () (valores medios, casos entre paréntesis)*

Grupo de países	1950	1965	1974-75
Ingresos bajos	51,27 (23)	45,25 (30)	45,98 (26)
Ingresos medios	39,2 (50)	36,47 (55)	34,99 (51)
Industrializados	30,24 (18)	24,87 (17)	21,63 (16)
Economías de planificación centralizada	31,4 (9)	26,43 (7)	22,2 (7)
Todos los países	39,66 (100)	36,43 (109)	34,81 (100)

(*) Los países están agrupados según el criterio del Banco Mundial.

Fuente: Inkeles y Sirowy (1979).

dar, ya que la mayoría de los datos recogidos rutinariamente a nivel nacional, muy similares en su concepción, nunca se publican en el *Anuario*. Están, por supuesto, a la disposición de los enviados del Banco Mundial o de la UNESCO como una caracterización actualizada de las tendencias y características nacionales. Esto contrasta drásticamente con la situación que aún se daba al comienzo de la década de 1960, cuando la información disponible era escasa y con limitaciones funcionales y regionales.

El proceso de institucionalización educativa ha hecho que resulte cada vez más fácil hacerse cierto tipo de preguntas teniendo en cuenta los datos publicados; ha provocado también muchas cuestiones, observaciones, críticas o sugerencias tanto para profundizar y apoyar el cambio como para reorientarlo.

Resumamos algunos de estos aspectos y preguntas más notables. En primer lugar, resultó cada vez más fácil hacerse preguntas generales sobre el acceso universal. Se puede comparar la proporción de escolarización de los distintos países. Se pueden comparar las proporciones de graduados en un nivel determinado, o que acceden al nivel siguiente. Durante la mayor parte de este período, la expansión fue un claro objetivo político, y los investigadores pudieron examinar los factores que la promovían.

En segundo lugar, podían plantearse preguntas más especializadas sobre el acceso. ¿Es la escolarización, en el momento del acceso o posteriormente, distinta para los diferentes grupos sociales? ¿Varía en función del sexo, del origen étnico o regional y de la clase social? Una vez más, los modelos vigentes definían la igualdad de oportunidades como la norma, y podían utilizarse datos disponibles con facilidad para comparar países. Éste fue un aspecto importante de la investigación comparada en educación en los países industrializados de Occidente desde principios de la década de 1960 hasta mediados de la de 1970; en el Tercer Mundo, la cuestión ha adquirido mayor importancia desde principios de la década de 1970.

En tercer lugar, podían plantearse preguntas sobre la eficiencia de la secuenciación ¿Cuántos alumnos de una edad o un curso determinados avanzan con regularidad a través del sistema, en comparación con los que se retrasan o lo abandonan? El modelo claramente suponía una entrada y una promoción regulares, con correspondencia entre la edad y el curso.

En cuarto lugar, la disponibilidad de definiciones de educación estándar permitía comparar las instalaciones. ¿Cuántos profesores hay? ¿Cómo se forman? ¿Cuánto espacio hay en las aulas? ¿Cuántos libros y material? Por último, también ¿cuánto dinero se gasta? En cada caso, el modelo ideal estaba claro, y la pregunta era cuántos países concretos podrían adecuarse a él.

Quinto, podrían compararse los recursos e instalaciones destinadas a diferentes grupos: regiones, sexos, clases sociales y niveles educativos. El ideal general era, naturalmente, la igualdad, dando por supuesto que los niveles educativos superiores serían más costosos.

Así, pues, la organización mundial de la educación como un sistema estándar racionalizado de inversiones y resultados hacía posible comparar las formas en que se producían las graduaciones (los resultados esperados) en los distintos países.

Pero, en sexto lugar, además de la producción de graduados, era posible hacer comparaciones sobre la ubicación social de estos productos educativos en el mundo laboral y en la estructura de clase. Se empezaron a aplicar medidas mundiales respecto a la situación laboral, esencialmente mediante el mismo proceso de estandarización social que caracteriza a la educación. Se pudo observar los tipos de trabajos a los que accedían los escolares de los distintos grupos recién graduados, y establecer comparaciones entre naciones. Y, además de los trabajos, resultó relativamente fácil observar los ingresos. Algunas de dichas investigaciones están agregadas, comparando el crecimiento de regiones o de países con los jóvenes de más nivel educativo. Y hay muchos trabajos comparados sobre factores de organización relacionados con el control de la educación como inversión social, sobre todo estudios de los costes, pero también sobre aspectos de gestión.

Junto al modelo principal, también hay corrientes de escepticismo. Cada una tiende a compartir la mayor parte del conjunto del modelo principal, pero plantean cuestiones acerca de algún tema específico. Apuntamos algunas de éstas, así como algunas cuestiones de investigación dirigidas difícilmente.

Primero, ha habido relativamente poca investigación sobre el aprendizaje, la competencia o el progreso de los niños y de los adultos que nunca han estado escolarizados o que han participado sólo en un corto período de tiempo en programas formales, grupo de gente aún muy amplio en muchos países. Desde el punto de vista técnico de las encuestas, son difíciles de descubrir. Aún son más difíciles de seguir a lo largo del tiempo y, generalmente, caros y difíciles de estudiar. Lo que es más importante, no se ajustan al modelo estándar formal en los distintos países y han sido «descubiertos» hace muy poco desde el punto de vista político y analítico.

Segundo, el énfasis en las categorías educativas estándar no ha facilitado la investigación sobre cuánto aprenden los niños en las escuelas, ni incluso sobre el contenido real de la instrucción o los currículos. Se puede averiguar fácilmente cuántos estudiantes de cuarto o décimo grado hay en muchos países, y cuántos de ellos pasan a quinto o a decimoprimeros. Las preguntas sobre qué aprenden y qué se les enseña no se contemplan al organizar los sistemas oficiales de recogida de datos. A pesar de esta negativa falta de conocimiento empírico detallado, ha habido, sin embargo, una gran cantidad de intentos de comparar currículos y materiales educativos a nivel internacional, como paso previo a su modernización.

Tercero, según el modelo principal, la educación es un bien muy general. Cuanta más, mejor. Pero aparecen muchas dudas acerca de esta afirmación, especialmente en los años de recesión más recientes después de un largo período de expansión educativa, y especialmente desde perspectivas políticas más preocupadas por el control social que por la expansión. Quizá se produzca algo así como un exceso de educación, o un punto a partir del cual la inversión en educación deja

de ser productiva (o tan productiva como otras inversiones alternativas). Más extremadamente, quizá el exceso de educación no sea sólo improductivo, sino también costoso en términos de frustración política y social. Aquí la corriente general va paralela al modelo principal, pero añade la idea de que el progreso social y la justicia están influenciadas por fuerzas sociales e históricas que están por encima de la población, y que la educación excesiva va en contra de esas influencias. Quizá la expansión educativa debería ceñirse a resolver las necesidades de «mano de obra» económica y política de la sociedad, y la educación que trascienda dichas necesidades será costosa o peligrosa.

Cuarto, se ha criticado el hecho de que la educación sea menos una formación que un sistema de certificación, que refuerce la estratificación social existente o dé lugar a otra distinta. Aquí se plantean dos ideas. La más común es que hay una contradicción entre igualdad y progreso, o entre los aspectos de la educación que generan igualdad y los que dan lugar a desigualdades distributivas. También existe la idea de que la certificación educativa puede ser únicamente un mecanismo de legitimación de nuevas clases elitistas (o de las antiguas con otros nombres), que no contribuye ni a la igualdad ni al progreso. Desde este punto de vista, la evidencia de que las personas que han estudiado desempeñan papeles básicos en la sociedad y en la economía no demuestra que contribuyan más, sino que la educación es una nueva forma de reparto social. Así la evidencia utilizada en el modelo principal para defender los beneficios sociales de la educación se utiliza aquí para señalar sus costes de estratificación.

Los temas y las preguntas mencionados hasta ahora no son en absoluto completos ni exhaustivos; muestran, no obstante, algunas de las contradicciones a las que la «educación comparada» ha de enfrentarse actualmente, y la situación de cambio y la incertidumbre metodológica y de contenidos en que se encuentra la disciplina.

Las ampliaciones del concepto de modernización extendieron el universo de su discurso al Tercer Mundo de ascendencia no europea. La experiencia acumulada en estos países es muy ambigua y contradictoria. Además, el gradualmente emergente «paradigma del mundo único» ya no considera al Primer y al Segundo Mundo como si estuvieran en el tramo final de la modernización, sino que más bien los considera como parte de las redes mundiales de interdependencias globales. En el aspecto cultural, esto significa una llamada universal a una tolerancia más pluralista y, al mismo tiempo, una mayor responsabilidad y una ampliación del aspecto instrumental. En el campo de la educación comparada, esto plantea problemas teóricos, metodológicos y políticos de un nuevo tipo.

Esta crítica cultural general de la educación estandarizada se vincula estrechamente con las críticas de la investigación a análisis comparado estandarizado, tachándolo de artificial, ignorante de la cultura real y del mundo del que proceden los estudiantes y al que se dirigen, del conocimiento real social que utilizan y que necesitan, y los costes culturales de la subordinación de todo ello a los rituales educativos del Primer y el Segundo Mundo. Desde un punto de vista tan radical como éste, la educación estandarizada y su base de investigación no son más que

imperialismo cultural, que subordina y homogenizan las sociedades del Tercer Mundo.

Esta afirmación, naturalmente, se limita a una pequeña aunque creciente minoría de la comunidad de investigación sobre educación comparada, ligada directa o indirectamente a los aspectos teóricos, ideológicos o políticos de la universalidad cultural. La UNESCO es su centro político e intelectual más sobresaliente. Ciertamente, la mayoría de los investigadores sobre la educación comparada apenas se han visto afectados por estos cambios recientes. Piensan y trabajan en líneas más tradicionales, siguiendo modelos teóricos más especializados y restringidos.

Estas polémicas no deben oscurecer el acuerdo de base. El hecho de que el modelo de educación sea vital para la modernización apenas se cuestiona en realidad, aunque hay mucha retórica extremista. El objetivo real tanto de los críticos políticos como de los críticos de la investigación fenomenológica, que son conscientes de la falta de relevancia y del imperialismo del modelo estándar y sus diseños de investigación paralelos, no es la abolición de la educación. Pretenden más bien reconstruirla bajo un mayor control de grupos sociales periféricos, normalmente *Estados* del Tercer Mundo, pero a veces incluso fuerzas más localizadas.

Todo esto tiene gran importancia para la educación comparada. Los viejos centros con puntos de vista más lineales sobre la educación (los países desarrollados, y a menudo el Banco Mundial) defienden modelos más estandarizados y estudios estadísticamente comparables. El Tercer Mundo (y la UNESCO) defienden con frecuencia la investigación cualitativa y la discusión política. Veremos cómo esta cuestión surge nuevamente cuando analicemos los conflictos sobre la expansión de la investigación estadística de la Asociación Internacional para la Evolución del Rendimiento Educativo (IEA).

En resumen, la educación formal es parte en todo el mundo del proyecto de modernización. Se considera un medio de modernización de las naciones y de racionalización de sus sistemas sociales y de estratificación. Como parte del conjunto de la modernización, es en todo el mundo extremadamente sensible a las ideas e ideologías del mundo científico y profesional, y responde a ellas: es fácil defender que las políticas y los sistemas educativos de una nación resultan normalmente más afectados por criterios externos estándar que por criterios internos particulares.

La investigación comparada es, por tanto, una parte intrínseca del sistema. Define programas más claramente de lo que lo hacen los estudios puramente locales, y describe problemas y soluciones apropiadas. Se le puede criticar por el hecho de estar atrapada por el sistema educativo estandarizado que hace posible ignorar la diversidad de realidades sociales y culturales y concentrarse en el análisis, a menudo estadístico, de un juego estandarizado artificialmente. Pero en educación, incluso estas críticas tienden a aportar una idea mundial y una revisión del concepto de modernización. Las críticas, además, conducen a la investigación comparada y a modelos internacionales estándar.

La educación es una institución mundial. A pesar de la diversidad de las culturas y sociedades humanas, un investigador puede ir a cualquier lugar del mundo y estudiar, sobre el papel, muestras comparativas de personas agrupadas como alumnos de sexto grado. Se trata de una reducción de la complejidad humana, construida sobre la base de ideas científicas racionalistas, que hace que la investigación sea posible y necesaria.

ESTUDIO COMPARADO DE LA EDUCACIÓN Y EL CAMBIO

Caracterizamos aquí diferentes tipos de estudios comparados, en su mayor parte publicados en el decenio de 1970. Comentamos sus presupuestos paradigmáticos subyacentes (1); las cuestiones metodológicas (2); las condiciones organizativas (3); sus puntos de apoyo para explicar los procesos de elaboración de políticas (4) y sus logros políticos (5), así como su importancia para las políticas internacionales (6). Nuestros comentarios sobre (4) y (5) serán bastantes generales, por tres razones. Primero, ha de quedar claro que es una tarea casi imposible separar el «impacto» de los estudios individuales en este campo del que ejercen las corrientes intelectuales y culturales más amplias. Segundo, los estudios que se presentan han tenido normalmente una amplia distribución, y han sido difundidos a lo largo de un gran número de países. Y tercero, apenas existe una sociología de la influencia profesional mundial a través de las organizaciones internacionales.

Cambio y estabilidad de los sistemas sociales. Estudios que utilizan datos globales

Uno de los estudios más influyentes en la historia reciente de la disciplina es el de Harbison y Myers (1964). El libro defiende la expansión de la educación, sobre todo de la educación secundaria, en los países en vías de desarrollo, sobre la base de que mejoraría el desarrollo económico y social. Mostrando pruebas, los autores se refieren a análisis de países concretos respecto a la entonces naciente economía de la educación, y a los análisis intersectoriales e internacionales disponibles. La prueba central del libro en lo que se refiere a datos cuantitativos está en un par de tablas. Se clasifican 75 países por su desarrollo económico utilizando datos contables nacionales y estimaciones que estuvieron disponibles justamente durante la década de 1950 y por un índice compuesto de desarrollo de recursos humanos (educación secundaria y terciaria). Existe una elevada correlación entre estas dos variables (0,888), mucho mayor que la que hay entre los niveles de escolarización en educación primaria y terciaria y la de desarrollo económico (0,65 y 0,62, respectivamente). Ciertamente, un análisis de este tipo es extremadamente primitivo. Y en un sentido metodológico estrecho resulta arriesgado inferir de una relación intersectorial de este tipo que la expansión de la educación secundaria es un requisito previo o una causa del desarrollo económico. Pese a ello, era el centro de la argumentación de este libro, y de muchos otros. No había alternativas analíticas disponibles y como el concepto se adecuaba a las líneas de pensamiento mundial del momento, el libro se citó mucho en debates académicos y políticos como aportación de pruebas respecto a este punto.

Desde el punto de vista organizativo, este estudio se llevó a cabo con facilidad en una Universidad, con una financiación bastante limitada y de tipo convencional. Pero esto es engañoso. Se pudo llevar a cabo de esa forma porque, en aquellos momentos, la comunidad internacional había generado, por una parte, un sistema de datos y, por otra, unas instituciones comunes en los sistemas económicos y educativos para adecuarse a la clasificación en primaria, secundaria y terciaria, e informaba de sus tasas de escolarización a la UNESCO. Dada esta estandarización, el problema de la investigación técnica pasó a ser comparativamente simple. Naturalmente, el acuerdo mundial sobre una categoría abstracta denominada educación secundaria implicaba variaciones enormes en el significado educativo y social de la categoría, variaciones que hubieran sido extraordinariamente difíciles de descubrir.

Siguieron desarrollándose estudios sobre esta cuestión general, con una mayor sofisticación teórica y metodológica, pero siempre como la punta de un iceberg formado por el sistema de obtención de datos educativos de alcance mundial, controlado por la UNESCO. La Universidad de Stanford llevó a cabo uno de los programas de investigación recientes más elaborados, por parte de un grupo de sociólogos que emplearon modernos análisis longitudinales para considerar una amplia gama de hipótesis sobre los orígenes y efectos de la expansión educativa. Se utilizaron datos disponibles sobre los países entre 1950 y 1970. Estos investigadores pertenecían a un departamento universitario ordinario, como profesores y ayudantes graduados, y se financiaron mediante becas científicas normales. En los análisis característicos de este grupo,

- Meyer y cols. (1979) vuelven a investigar la cuestión de Harbison y Myers con análisis de regresión múltiple longitudinal (y otras técnicas). Encuentran efectos importantes de la expansión de la educación secundaria sobre el crecimiento económico, tanto en los países ricos como en los países pobres, controlados otros muchos factores. No puede establecerse efecto alguno de la expansión de la escolarización universitaria sobre el crecimiento económico.
- Meyer y cols. (1977) examinan las características nacionales que predicen la expansión educativa, utilizando técnicas similares. Encuentran algunos efectos sobre el desarrollo económico, aunque éstos son menores de los que la mayor parte de las teorías habían previsto. El hallazgo principal es el de un sorprendente modelo mundial de expansión educativa a todos los niveles, independiente de un amplio conjunto de variables de control (desarrollo político, dependencia, modernización social, etc.).
- Ramírez y Weiss (1979), utilizando los mismos datos y técnicas, estudian los factores que afectan a la rápida expansión de la participación femenina en la educación. Encuentran que la participación femenina se ve afectada positivamente por los indicadores del poder del Estado. Ramírez y Rubinson (1979) siguen la misma línea argumental al analizar el papel de la educación en la «creación de miembros» de una comunidad nacional más amplia.
- Inkeles y Sirowy (1983), en un estudio extraordinariamente amplio y comple-

to del conjunto de los indicadores nacionales globales disponibles sobre educación, muestran una sorprendente tendencia de los sistemas educativos nacionales a ser semejantes en muchos aspectos, un tema bastante habitual en muchos de los trabajos de este área general de investigación.

Todo esto se organiza como una investigación universitaria normal. Las metodologías implicadas son modernas, analíticas y sofisticadas. Pero, desde luego, esta tradición se basa, en realidad, en una amplísima recogida de datos a nivel internacional y en un sistema de estandarización educativa, y en muchos aspectos es prisionera de dicho sistema. Estos estudios no disponen de información sobre lo que los alumnos aprenden o hacen en las escuelas, sino sobre el sistema de clasificación formal estándar a nivel mundial. Es muy difícil, si no imposible, investigar por qué se producen algunas de las relaciones descubiertas. El hallazgo más sorprendente es el que aporta una base para el análisis actual: la sorprendente homogeneidad con la que todos los países construyeron y expandieron un sistema educativo conforme a los modelos mundiales. En cierto sentido, estos estudios son reconstrucciones sofisticadas, aunque muy generales, del pasado, con escasa incidencia directa sobre cuestiones de política actual.

A diferencia de su precedente de Harbison y Myers, ya no son necesarios para aportar legitimación adicional a nuevas acciones y políticas, y son demasiado abstractos y generales como para tener influencia en la búsqueda política e intelectual de cambios y nuevas prioridades hoy en curso, así como en los siguientes pasos. En ese sentido, son muy sofisticados y aparentemente poco útiles para los políticos. La línea de investigación llama también la atención sobre factores externos a la política y los políticos nacionales, que normalmente consideran estos factores como marginales.

Antes de concluir esta sección, vamos a analizar otro estudio «universitario normal», el de Boudon (1973). Aborda la cuestión del vínculo entre la *desigualdad de oportunidades educativas (DOE)* y la *desigualdad de oportunidades sociales (DOS)*. Ambas son sorprendentemente estables a lo largo del tiempo y entre los países industrializados (occidentales y socialistas), según sugieren:

- diversos estudios nacionales y estadísticas de la OCDE que muestran que, pese a la expansión educativa, la *disparidad relativa* entre los rendimientos escolares de los niños de distintas clases sociales apenas varía, si es que lo hace. Parece ser un poco menos pronunciada en Estados Unidos, los países escandinavos y los países socialistas. Por cierto, las estadísticas de la OCDE utilizadas se publicaron en 1970 y se referían a la situación en los países miembros durante la década de 1950 y principios de la de 1960. Boudon, por razones concretas de ilustración, utilizó estos datos tan escasos del modo que fueron publicados por la OCDE;
- un buen número de estudios que investigan la movilidad social hacia arriba y hacia abajo según la clase social y la educación recibida.

El análisis empírico detallado y la comparación de la DOE y la DOS no es, sin embargo, el objetivo principal del libro. Más bien, su objetivo es la construcción

de un modelo de simulación teórica que fuera capaz de reproducir el esquema empírico observado de estabilidad general. Esto se hace esencialmente desarrollando dos matrices, una para la DOE y otra para la DOS.

La primera matriz consta de las probabilidades de mantenimiento en la escuela (según hipótesis lógicas) para los puntos de éxito en la decisión acerca de la carrera escolar, dependiendo de la clase social y el nivel de logro. Se analiza entonces la carrera de un grupo ficticio: los resultados muestran que los estudiantes de clase baja abandonan antes que los de clase alta con el mismo nivel de éxito; el *porqué* y *cómo* de este hecho dependen desde luego, de las suposiciones lógicas y del número de puntos de decisión (cursos, clases, puntos de diferenciación de hecho). Empíricamente, la mejora de las posibilidades de supervivencia de las clases bajas parece ir asociada a un incremento todavía mayor de las ya altas probabilidades de supervivencia de las clases altas, lo cual da como resultado el mantenimiento de la disparidad social global en el creciente colectivo estudiantil.

La matriz DOS consta de las probabilidades de obtener un determinado nivel social dados un origen social y un nivel educativo determinados (según suposiciones lógicas). La aplicación de la matriz a una sucesión de grupos posibilita la observación de los resultados ficticios combinados de la movilidad social hacia arriba y hacia abajo, que difieren en cierto modo dependiendo de las suposiciones sobre el peso del «efecto de dominación» o del «principio del mérito». La combinación de los modelos DOE y DOS permite a Boudon describir «de un modo ficticio» la dinámica de la inflación educativa: cómo a lo largo de varios periodos de tiempo crecen las demandas de educación, tanto general como específica de clase, de qué modo se asocia con una movilidad hacia arriba específica de clase y «basada en la educación» y con un incremento de la degradación tanto de clase como educativa, dada una jerarquía social con un número limitado de posiciones elevadas.

Se trata en todo caso de un análisis teórico con datos, clases sociales y horizontes temporales ficticios. La penetrante imaginación del libro no pasa de ser la de un juego estático de suma es cero, sujeto a los mecanismos del modelo. La dinámica social sólo interviene en forma de cambio de los subíndices temporales. Sólo en algunas notas breves (Boudon, 1973, pp. 196-199) puede asociarse el concepto de «bien público» con la expansión educativa mencionada.

El libro no considera hasta qué punto el significado analítico o político de las definiciones de clases o estratos sociales puede cambiar, o si incluso está ligado a los cambios en el proceso del desarrollo económico y social. El pesimismo del libro muestra hasta qué punto el optimismo del pensamiento educativo moderno depende de la suposición de que la *gente* educada transforma la estructura de oportunidades de la sociedad. El debate del libro se limita al Primer Mundo.

El impacto político general del libro probablemente trajo consigo el reforzamiento de la corriente general de crítica y escepticismo académico que comenzó a surgir a finales de la década de 1960, como reacción al a menudo simplista optimismo que predominaba anteriormente. Pudo ser parte del proceso por el que la educación perdió terreno en los programas de la OCDE.

Los estudios abordados en esta sección se ocupan de un modo analítico del desarrollo de los individuos, en lugar de estudiar las estructuras y los procesos cambiantes de los sistemas sociales. De ese modo, intentan aportar información sobre el grado en que la tecnología social de la educación afecta al crecimiento de las capacidades cognitivas y morales de los individuos.

En 1974, Inkeles y Smith publicaron *Hacia la modernidad: Cambio individual en seis países en vías de desarrollo*, informe final de un gran trabajo internacional de investigación universitaria. El proyecto comenzó a principios de la década de 1960. Se emplearon varios años en el desarrollo de un instrumento que fuese capaz de medir diversos aspectos de la modernidad individual, ajustándolo, traduciéndolo y probándolo en colaboración con los grupos de investigación participantes en el proyecto. A finales de la década de 1960 se realizó el trabajo de campo, que consistió en entrevistar una muestra de 6.000 trabajadores (y campesinos), todos hombres, en áreas rurales y urbanas de Argentina, Chile, Bangladesh, India, Israel y Nigeria. Seis grandes patrocinadores americanos compartieron la financiación del proyecto. El apoyo institucional fue aportado por tres Universidades.

El soporte teórico subyacente que hizo que el estudio fuese importante forma parte del modelo general debatido anteriormente. Los propios autores explican cómo los conceptos ampliados de modernización tuvieron influencia en el programa de su proyecto (Inkeles y Smith, 1974, pp. 3-35):

- la noción de «desarrollo nacional» exige la participación activa de las masas, y no sólo de las élites;
- «el desarrollo de un individuo» no se detiene a una edad temprana, sino que puede producirse y progresar durante la edad adulta;
- existen similitudes entre las diversas culturas.

Del mismo modo, la noción de «modernidad» individual es un concepto teórico verdaderamente universal que conduce a la formulación de un instrumento (una entrevista de cuatro horas) que, en principio, podría ser administrado en cualquier parte del mundo. (De hecho, se utilizó en los países industrializados con ligeras adaptaciones). Sobre la base del cuestionario se desarrolló una *medida general* de la modernidad individual en las actitudes y en los comportamientos. Estos datos se sometieron a análisis de correlación y de regresión con diez grupos de variables independientes.

En todos los países y para todas las categorías de materias, la educación (medida en años de escolarización) afecta clara y fuertemente a la modernidad. Pero otros factores parecen tener también un impacto importante e independiente sobre la aparición y la fuerza de la modernidad individual, como la exposición a los medios de comunicación de masas y la experiencia de trabajo en fábricas. De hecho, los autores argumentan que estos tres «centros de modernización», y un cuar-

to no integrado explícitamente en el diseño original —las cooperativas rurales—, operan como sustitutos (Inkeles y Smith, 1974, p. 311).

El impacto político específico del trabajo de Inkeles y Smith (1974) es imposible de evaluar, porque forma parte de un gran conjunto de literatura sobre el mismo tema general. El impacto político general de este tipo de investigación, que busca indicadores de cambio individual y evalúa el papel relativo de la educación formal y de otros marcos manipulables de modernización, llegó a ser, más importante a lo largo de la década de 1970.

En cierto sentido, el estudio parece ilustrar muy bien el dilema de la investigación altamente formalizada y compleja en ciencias sociales con objetivos políticos. En el momento de la publicación de los resultados, el debate político e intelectual había cambiado, empujado por una investigación más informal (estudios específicos de casos con muestras más pequeñas e instrumentos menos sofisticados, análisis de datos administrativos rutinarios, etc.) y por un razonamiento intelectual «vago», que resultaba siempre más rápido y algunas veces más adecuado. El propio proyecto de Inkeles y Smith puede haber tenido tanta influencia gracias más a sus ideas teóricas, publicadas antes, que a sus resultados.

Para ilustrar los cambios en los programas políticos, podemos señalar que:

- no se incluyó a las mujeres ni en la estructura analítica ni en la muestra (ver Inkeles y Smith, 1974, p. 311, para comprobar las «razones prácticas» sugeridas); y
- se hizo mucho hincapié en los trabajadores de fábricas y en los centros fabriles.

Dada la orientación teórica general del estudio, debe interpretarse como la consecuencia de la ortodoxia ideológica y del razonamiento «del desarrollo» de la década de 1960; un diseño de ese tipo sería inviable hoy día, puesto que la ortodoxia ha cambiado. Al mismo tiempo, parece que algunas de las premisas metodológicas del estudio son todavía demasiado progresistas para la mayoría de la comunidad de las ciencias sociales; se destinó muy poco dinero y esfuerzo al desarrollo y al uso real de técnicas de encuesta diseñadas para describir y controlar opiniones, actitudes y valores con una «perspectiva de mundo único».

Un proyecto fundamental de investigación comparada en el campo de la educación es el programa de investigación continua y a largo plazo emprendido bajo los auspicios de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Académico (IEA, siglas inglesas). En cierto modo, su historia ilustra los argumentos que hemos planteado acerca de los factores que crean, y al mismo tiempo constriñen, el ámbito de la investigación comparativa en educación. Pero en el mejor de los casos, este programa supera ampliamente estas limitaciones de la disciplina debido a la preocupación por utilizar medidas y variables institucionales disponibles. La IEA tiene, por tanto, un interés especial, interés que se intensifica por su calidad y por la vinculación de la investigación relacionada tanto con la política como con la teoría.

La IEA fue concebida y sigue siendo esencialmente una organización profesional (Rosier, 1983); el ingreso en ella está limitado a grupos o institutos de investigación, públicos o privados, capaces de participar y haciéndolo realmente en alguno de los proyectos en curso. El eminente investigador sueco Torsten Husen fue presidente de la IEA de 1962 a 1978; él dirigió la asociación durante los primeros dos grandes estudios, llenos de problemas y dificultades: una investigación matemática que afectó a doce países (empezó en 1962 y se publicó en 1967) y un estudio sobre seis temas (1966-1973) en el que participaron entre ocho y diecinueve países. La financiación de la investigación era y sigue siendo un grave problema; la IEA y sus miembros tienen que obtener normalmente sus fondos de fundaciones y de gobiernos nacionales sobre la base de estudios específicos.

El espíritu del proyecto se ha basado en el mismo enfoque racionalista de la educación que ha dominado el pensamiento educativo mundial a lo largo de todo el período moderno. Pero se trataba de un compromiso científico con dicho espíritu, e implicaba el deseo de ir más allá de las categorías conceptualizadas de la educación (alumnos de sexto grado, graduados, alumnos que abandonan la escuela, etc.) para evaluar de un modo directo los conocimientos reales supuestamente contenidos en dichas categorías. El objetivo era evaluar el rendimiento educativo real de los estudiantes individuales y estimar los efectos del origen familiar y de los factores de escolarización en dicho rendimiento. Hasta entonces, la institucionalización educativa moderna no se había inclinado mucho por tal objetivo. De hecho, existen aún importantes factores en su contra. En la República Federal de Alemania, por ejemplo, es casi imposible recabar datos para comparar los rendimientos educativos de los estudiantes de los diferentes estados, pues se ponen muchas barreras legales, políticas y financieras en la realización de tales proyectos. E incluso en Estados Unidos, el «paraíso de las encuestas», la Evaluación Nacional del Progreso Educativo, por ejemplo, se diseña, con la ayuda de un impresionante despliegue de talento científico, para que resulte imposible realizar comparaciones entre estados.

En el caso de la IEA, el contrapeso a todas las trabas políticas y prácticas fue el sorprendente consenso sobre la importancia teórica y política de las evaluaciones empíricas comparables de los factores individuales, familiares, educativos y nacionales que afectan al rendimiento educativo, y la existencia de una comunidad profesional internacional con un buen nivel de consenso metodológico sobre el modo de conducir una empresa de investigación de esas características.

Los resultados más importantes de los estudios sobre seis materias (ciencias, comprensión de la lectura, literatura, francés, inglés como lengua extranjera y educación cívica) se publicaron entre 1973 y 1976. Alrededor de 300 expertos, utilizando catorce idiomas, habían participado en el diseño, la validación y la administración de los instrumentos. Se recopiló información sobre una muestra de 10.000 escuelas y 50.000 profesores; un total de 260.000 estudiantes de diez y catorce años, y en cuarto curso de educación secundaria fueron examinados en las seis materias. Teniendo en cuenta que incluso a los institutos participantes de algunos países de la OCDE no siempre les resultó fácil obtener la financiación nece-

saría, no es de extrañar que sólo participaran cuatro países en vías de desarrollo (Tailandia, India, Chile e Irán).

Gran parte de la literatura sobre los informes de la IEA presenta análisis a fondo dentro de los países, pero también en gran parte es comparada de forma explícita (véase la bibliografía por Postlethwaite y Lewy, 1979). Y se ha dedicado una atención continua a los problemas metodológicos que surgen en tales estudios comparados. ¿Es apropiado el contenido de las pruebas de rendimiento para todos los países implicados, cuyos currículos varían? En general sí, aunque hay excepciones en los datos de algunos países en vías de desarrollo. ¿Limitarse a los *estudiantes* dentro de la población encuestada crea problemas de imposibilidad de comparar? Para los grupos más jóvenes, probablemente no, pero sí para los estudiantes que terminan el ciclo de secundaria: la mayoría de las diferencias en el rendimiento entre los países desarrollados pueden interpretarse como reflejo de las diferencias en la selectividad, más que en la calidad educativa. Y, por supuesto, el gran área de interés educativo referido al rendimiento de los *no estudiantes* sigue sin ser examinada. ¿Resulta afectado el estudio por la decisión de muestrear a los grupos más jóvenes por su edad, y no por el curso que realizan en las escuelas? Sí, en algunos países los chicos de catorce años están más avanzados desde el punto de vista escolar, y muestran un rendimiento algo superior, pero el problema posiblemente no sea tan grave como se temía. ¿Es adecuado el uso de regresiones de bloque por parte de la IEA, dando preferencia a los factores de origen? No, aunque de todos modos muchos resultados serían los mismos. En conjunto, los hallazgos principales de los estudios de la IEA han sido aceptados por la comunidad escolar. Resumimos a continuación algunos de los más importantes:

1. Los países desarrollados muestran unos niveles de rendimiento notablemente similares, sobre todo cuando se tienen en cuenta las diferencias del contenido curricular (por ejemplo, el inglés como lengua extranjera).
2. Los países en vías de desarrollo muestran unos niveles de rendimiento mucho más bajos en el estudio. Debido a que estas diferencias son muy grandes, incluso para el grupo más joven, y a que los factores escolares no tienen un efecto tan pronunciado como para que las diferencias sean debidas a ellos, la mayoría de los analistas consideran que dichas diferencias se deben a factores de origen familiar y comunitario.
3. En las muestras de los países de origen, los factores escolares tienden a ser menos importantes al explicar las variaciones en el rendimiento, mientras que las diferencias en el origen y en la aptitud suelen dar cuenta de la mayoría de las variaciones no explicadas. Este hallazgo, debido tal vez a su coincidencia con los resultados del Informe Coleman sobre Estados Unidos y su discusión asociada, fue muy destacado en algunos resúmenes e interpretaciones de la IEA, y tuvo un impacto considerable.
4. Además, los escasos efectos que tiene la escuela en los países en vías de desarrollo parecen bastantes similares con respecto a los factores educativos sobre los que llaman la atención. Los resultados de la investigación mostraban variaciones entre países respecto a los procesos afectados, algunas de

las cuales eran interesantes y convincentes, pero las semejanzas superaban con mucho a las diferencias.

5. La escolarización más superior se asociaba con grandes diferencias en el rendimiento.

Es difícil distinguir el impacto de la IEA del que ejerció el contexto político e intelectual existente. Parece que contribuyó al empuje del clima educativo de la década de 1970. El énfasis de la expansión de la educación como objetivo principal no pudo seguir favoreciéndose con el mismo optimismo que en el decenio de 1960. No obstante, en conjunto, se reconocía que la educación seguiría produciendo rendimiento y logros. Los intentos por mejorar la calidad de la educación quedaron en un segundo plano, ya que la calidad parecía mucho menos determinante del rendimiento. El objetivo evidente era mantener más niños en la escuela durante más tiempo. Todos estos conceptos fueron apoyados por los resultados principales del estudio, y sobre todo por la afirmación de la generalización de los hallazgos del informe Coleman en la muestra de los países desarrollados.

La IEA se mantiene. Institutos de 48 países, entre ellos 14 menos desarrollados y dos socialistas, participan, o piensan hacerlo, en los seis estudios iniciados en la década de 1970. El segundo sobre matemáticas y el segundo sobre ciencias, el estudio sobre composición escrita, el estudio de ambiente en las aulas y el proyecto de banco de ítems.

Por otra parte, señalar que, aparte de la estructura formal de la IEA, sus estudios han sido seguidos por un gran número de estudios nacionales que contribuían a su nivel a la empresa global. Y un organismo internacional de países de América Latina (la ECIEL: Estudios Conjuntos sobre la Integración Económica de América Latina) emprendió la tarea por sí mismo. Así, en la segunda mitad del decenio de 1970 el número de países implicados en la obtención de datos comparables aumentó mucho. En particular, existen ahora datos de muchos más países en vías de desarrollo de los que formaban el grupo inicial.

La mayor disponibilidad de datos compatibles de la IEA sobre rendimiento educativo hace posible una nueva generación de estudios que utilizan los Estados como comunidades de análisis. El primero de estos nuevos análisis ha aparecido ahora, y merece una atención especial (Heyneman y Loxley, 1983a; 1983b). Los autores, asociados ambos al Departamento de Educación del Banco Mundial, han añadido a los antiguos datos de la IEA sobre rendimiento en ciencias en 18 países datos recientes de 11 países más del Tercer Mundo. Siete de ellos eran países latinoamericanos del ECIEL. También disponían de estudios adicionales procedentes de Uganda, El Salvador, Egipto y Botswana. Heyneman y Loxley se enfrentan a una sola cuestión, derivada de sus trabajos previos. Pero llegan a *dos* conclusiones sorprendentes.

Se preguntan si las conclusiones del Informe Coleman y de la IEA sobre el escaso efecto de las variaciones en la calidad de la enseñanza son aplicables en los países en desarrollo. Demuestran que dichos hallazgos no son aplicables; en los países en vías de desarrollo, las medidas respecto a la calidad educativa

muestran grandes efectos sobre el rendimiento. De hecho, la correlación entre PNB *per capita* y la variación en el rendimiento debida a los factores de calidad de la escuela y los profesores es $-0,40$. ¡Y la correlación entre PNB *per capita* y la proporción de la variación debida a dichos factores es de $-0,72$! La conclusión obvia es que en los países desarrollados los requisitos principales para conseguir un aprendizaje efectivo están presentes en la mayoría de las escuelas, y las diferencias de calidad que aún quedan son de menor importancia. Pero en los países en desarrollo los requisitos básicos no pueden darse por supuestos, y marcan una diferencia sustancial.

El análisis de Heyneman y Loxley requiere obviamente que las variables de familia y origen se mantengan constantes, para demostrar los efectos específicos de la escolarización. Al hacerlo así se consiguió un segundo descubrimiento inesperado e importante, aunque paralelo a algunos análisis anteriores de IEA. Existe una gran correlación entre el desarrollo económico (PNB *per capita*) y la proporción de las variaciones de rendimiento debida a los factores familiares y de origen: el coeficiente de Pearson es de $0,66$. Y no puede atribuirse a las variaciones atenuadas de situación familiar en los países en vías de desarrollo, mostrada en un análisis separado. Ciertamente, la crianza familiar de los niños en los países en vías de desarrollo no está tan estrechamente organizada alrededor de la generación de las cualidades intelectuales que resultan útiles en la escuela; por tanto, sean cuales sean los beneficios que las familias de alto nivel traten de traspasar a sus hijos, tienen menos probabilidad de incluir las destrezas y las mentalidades asociadas con el éxito escolar.

Una vez más es imposible evaluar el impacto político específico de estos hallazgos, debido a que forman parte de una corriente de argumentos y descubrimientos más amplia:

- Durante mucho tiempo, el Banco Mundial ha sido proclive a la iniciación de estudios o a recabar pruebas para «rebatir» o refutar la tesis de Boudon-Coleman-Illich sobre la idea de que «la escolarización no tiene importancia, e incluso es perjudicial». El énfasis sobre la importancia relativa de la educación primaria ha sido establecido gradualmente como parte de la «ortodoxia» actual.
- El énfasis sobre la importancia de la variable relacionada con la calidad escolar (traducida con gran pragmatismo en asignar un libro para tres estudiantes, en lugar de a doce) puede no ser más que una legitimación *a posteriori* de los ajustes políticos que tuvieron lugar a finales de la década de 1970.

En este sentido, la importancia política de un estudio del tipo de Heyneman-Loxley parece constituir más bien en su papel de apoyo o reto frente a posiciones y convicciones discutidas en algún momento dentro de la comunidad profesional implicada, en su sentido más amplio. Son estas tendencias cambiantes, y no necesariamente los estudios individuales, las que probablemente han tenido un impacto considerable tanto en las políticas elegidas por el Banco Mundial respecto a la

educación como a otras disciplinas. El hecho de que esto se vaya a traducir en una política de inversiones no depende exclusivamente de las preferencias del personal profesional del Banco, sino de los gobernadores de los países donantes y de los gobiernos de los países receptores.

Hagamos un último comentario sobre los debates actuales respecto al papel que ha de desempeñar en el futuro la IEA. Desde mediados de la década de 1970, con la apertura gradual de la IEA a los países del Tercer Mundo y como resultado de la ampliación de los debates profesionales, sus preocupaciones características y sus orientaciones metodológicas se han diversificado. Las mediciones del rendimiento cognoscitivo de los estudiantes siguen teniendo importancia, pero han empezado a producirse también discusiones sobre un proyecto relativo al aprendizaje de valores. Aunque siguen siendo de gran interés los diseños que tratan de establecer relaciones causales con poder predictivo basadas en sofisticados análisis estadísticos, también se usan, cuando es adecuado, métodos descriptivos más tradicionales. Existe un creciente interés por asociar ciertos proyectos a preocupaciones prácticas de desarrollo curricular. Se considera importante la cuestión del idioma de enseñanza en países en los que el mismo difiere de la lengua materna de los estudiantes. Otros 26 países más (25 menos desarrollados y uno socialista industrializado) han expresado su interés en particular en proyectos de la IEA, siempre que puedan movilizarse los fondos que permitan su participación. «Naturalmente», es el Banco Mundial el que ha tomado la iniciativa para negociar la posibilidad del apoyo al crecimiento de la IEA con los gobiernos de los países donantes. La UNESCO tiene una imagen política demasiado deteriorada en algunos países miembros influyentes. Y las fundaciones privadas tan importantes en el pasado como organismos de financiación, ya no son capaces de aportar los fondos requeridos.

Resulta interesante el hecho de que se han planteado dudas acerca de la IEA desde una nueva perspectiva, la concepción de interdependencia global. La preocupación ya no es la de antaño, que se refería a la imposibilidad de realizar investigaciones, y hacerlas bien. La nueva preocupación es que la IEA es una especie de empresa cultural imperialista, que impone a los países periféricos unas bases y unas definiciones de rendimiento a nivel nacional, y una noción racionalista de la producción educativa (Weiler, 1983). Este punto de vista, más relacionado con la UNESCO y su afán pluralista que con el Banco Mundial, probablemente tomará más cuerpo en el futuro.

Sectores sociales modernizantes o subsistemas

En la sección anterior analizamos estudios comparados que pretendían dilucidar el impacto de la educación, y de otras instancias, sobre el desarrollo del individuo. Ahora examinaremos algunos importantes estudios comparados (o grupos de estudios) que investigan efectos conjuntos del sector de y sobre la educación. Muchos de estos estudios están influenciados por teorías y perspectivas económicas. Los contextos institucionales en los que se han originado los estudios (o en los que se han utilizado como elementos de análisis «comparados» más generales)

han sido el «Programa Mundial de Empleo» (PME), el Banco Mundial, el IIEP de la UNESCO y la OCDE.

Programa mundial de empleo

A finales de la década de 1960, algunos enfoques teóricos relativos al desarrollo socioeconómico de los países del Tercer Mundo se habían quedado obsoletos. Comenzó, entonces, una búsqueda de nuevos paradigmas que hicieran frente al desafío de la galopante explosión demográfica; que dieran una mayor prioridad a la agricultura (de subsistencia); que se preocuparan menos por los sectores modernos más pequeños, y que prestaran más atención a las estrategias globales. Empezó a considerarse más atractivo el «modelo chino» de lucha contra la pobreza masiva (Myrdal, 1968, fue el precursor académico de la tendencia).

Paralelamente a este cambio, adquirió importancia el llamamiento a un Nuevo Orden Económico Internacial (NOEI). Surgió de la UNCTAD I (Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, 1964) y se puso en conocimiento del gran público mundial cuando la Asamblea General de la ONU llevó a cabo en 1974 su sexta Sesión Especial, que aceptó una primera codificación de esta petición mediante la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

En 1968 David A. Mores, el director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), proclamó el Programa de Empleo (PME), en el que se pedía a los países en vías de desarrollo y a los donantes internacionales que convirtieran en objetivo fundamental de sus políticas económicas la máxima creación posible de empleo. Al año siguiente, la OIT inició un gran programa de investigación relacionado con el PME que con el tiempo se convirtió en una de las mayores empresas de investigación específica dentro del sistema de la ONU.

Diseñando para aportar líneas prácticas de actuación a los políticos y planificadores de los países del Tercer Mundo, el programa de investigación del PME estudió cuestiones relativas a siete grandes áreas políticas: 1) crecimiento de la población; 2) elección de técnicas; 3) distribución de los ingresos; 4) políticas educativas; 5) políticas de comercio; 6) problemas de empleo urbano, y 7) esquemas de urgencia de creación de empleo. Además, para asegurar la vinculación entre la investigación y las acciones prácticas. Se iniciaron otros tres tipos de actividades, bajo la forma de «investigación activa»:

1. Se enviaron «misiones generales de estrategia de empleo» a Colombia, Irán, Kenia y Sri Lanka a principios de la década de 1970.
2. Se establecieron equipos regionales de empleo en América Latina y Asia (y algunos equipos sub-regionales en África).
3. Se pidió a investigadores independientes que estudiaran aspectos especiales del programa de empleo en países en vías de desarrollo, en parte

para promover un debate académico de alcance mundial sobre aspectos importantes.

Los resultados de estas primeras acciones se incorporaron a la conferencia de la OIT de 1976 sobre «Empleo, distribución de los ingresos y progreso social y división internacional del trabajo», basada en el conocido informe de la OIT sobre *Empleo, crecimiento y necesidades básicas* (Organización Internacional de Trabajo, 1976). Desde entonces, uno de los objetivos más importantes de la OIT, el Banco Mundial, la UNICEF, la UNESCO, la OMS y otros organismos de la ONU han sido la formulación y ejecución de políticas de necesidades básicas, de estrategias destinadas a erradicar la pobreza masiva y el desempleo en los países del Tercer Mundo. Lo cual resalta la confluencia de las orientaciones del NOEI sobre la reestructuración de las relaciones económicas y sociales de los sectores modernos, cuyas perspectivas se centran en la integración consciente en el progreso de modernización de las masas de pobres.

Las cuatro misiones de empleo de alto nivel bajo los auspicios del PME representaron esfuerzos para generar información política y datos importantes, más allá del alcance y validez de los conceptos y medidas «tradicionales». Al igual que en el caso de la educación, las medidas y los conceptos económicos institucionalizados globalmente como el «producto/renta nacional» y la «productividad» se consideraban insuficientes y posiblemente engañosos. Por eso, se llevaron a cabo intentos de conceptualizar, y en su caso medir, la «renta», el «nivel de vida», la «productividad» y el «desempleo» (y subempleo) más allá de las formas y convenciones de los mecanismos de un mercado de precios regulados.

Las misiones y sus informes dieron lugar a programas de investigación activa que implicaban a organismos gubernamentales nacionales y a institutos nacionales de investigación, en estrecha colaboración con consultores externos. Había que tener presente, desde luego, el importante papel que desempeñaba «el principio del palo y la zanahoria»: si las actividades de las misiones, secundadas por los equipos regionales de empleo, conducían a propuestas de acción concretas, la probabilidad de obtener ayudas financieras de donantes nacionales e internacionales aumentaba.

En una evaluación de los cuatro primeros informes generales nacionales del PME, Thorbecke (1973, pp. 405-413) identificó cuatro grupos de nuevos enfoques que llevaban a una mejor comprensión teórica y metodológica del problema del empleo; segundo, la mejor comprensión del «desempleo» en sus distintas dimensiones; tercero, la identificación de una serie de desequilibrios estructurales existentes; y cuarto, el nuevo y nada convencional concepto de enfrentarse al sector urbano «informal» y al sector agrícola tradicional en el desarrollo económico y social.

Además de esta evaluación general, el PME solicitó a Mark Blaug (1973) que hiciese observaciones sobre el papel de la educación para resolver el problema del desempleo y que evaluase las ideas correspondientes contenidas en los informes de las cuatro misiones.

Con respecto al «desempleo educado», el informe Columbia señalaba que la re- ciente y rápida expansión de la educación universitaria podría haber superado las necesidades económicas. En Sri Lanka, el problema se contemplaba fundamental- mente como relativo al desempleo de los que abandonaban la escuela secundaria. En Kenia, por el contrario, se trataba de desempleo entre estudiantes que dejaban la escuela primaria. Los dos últimos informes mencionados proponían hacer fren- te al problema mediante una acción combinada sobre el contenido de la educa- ción formal y sobre la estructura de los incentivos monetarios aportados por el mercado laboral.

Al debatir la cuestión de la responsabilidad de la educación en los diferentes ti- pos de «desempleo» y situar este aspecto en un esquema más amplio mediante la inclusión de otros países del Tercer Mundo, Blaug (1973, p. 15) concluyó que «casi todos los países menos desarrollados sufren una falta de inversión constante en educación primaria, así como un exceso de inversión superior». Para el autor, esto implica que la educación primaria es el nivel educativo socialmente más útil y debe asignársele una alta prioridad. Blaug señaló que los cuatro informes se con- centran en las reformas de los contenidos de la educación, pero ninguno de ellos abordaba el tema de la «escala óptima de la pirámide educativa». Y ninguno observaba los dos aspectos de la inversión educativa, esto es, los beneficios y los costes (Blaug, 1973, p. 89):

La tendencia actual de los sistemas educativos a crecer más rápidamente en la punta que en la base de la escala educativa debe invertirse, y ya se ha argumenta- do que esto puede conseguirse únicamente mediante un modelo reestructurado de la financiación educativa, asociada con una intervención prudente en los mer- cados laborales.

Por consiguiente, Blaug defiende un enfoque de «ingeniería social fragmenta- da». A corto plazo, el remedio para el desempleo de los estudiantes de primaria se basa en la aportación de una educación extra escolar. Y a largo plazo se basa en la reforma de la educación primaria mediante la reforma del currículo y de los exá- menes y la mejora de la formación del profesorado.

Para analizar el impacto del estudio de Blaug, una cita de la instrucción oficial a esta publicación oficial de la OIT indica el apoyo «oficial», aún muy dubitativo respecto a estos puntos de vista (Blaug, 1973, p. 6): «Las conclusiones alcanzadas en este estudio son, en el mejor de los casos, provisionales; se conoce muy poco so- bre algunas de las relaciones claves que permitirían alcanzar conclusiones definiti- vas. Ésta es precisamente la razón por la que el Programa Mundial de Empleo contiene una amplia dosis de actividades orientadas a la investigación.

*Algunos estudios sobre beneficios económicos
y el punto de vista del Banco Mundial*

La revolución del capital humano en el pensamiento económico tuvo con- secuencias importantes en la reformulación de las políticas de desarrollo du-

rante la década de 1960. Los modelos económicos del decenio de 1950 se basaban casi exclusivamente en la formación de capital físico, justificando en ocasiones por esta razón las formas más flagrantes de desigualdad económica. Esta posición, por entonces revolucionaria, sugería que la formación de capital humano era al menos tan importante para el proceso de desarrollo como la de capital físico. Con objeto de dar contenido a esta posición, un grupo de investigadores comenzó a realizar estimaciones empíricas sobre la rentabilidad privada y social de las inversiones en este elemento fundamental de la formación de capital humano, la educación.

En 1973, el primer estudio comparado sistemático sobre diferentes estimaciones nacionales de rendimiento social y/o privado de la educación fue el de Psacharopoulos (1973). En este libro, el autor analizaba un total de 53 estudios de casos de tasas de rendimiento de 32 países. Ocho años más tarde, Psacharopoulos, ahora en el Departamento de Educación del Banco Mundial, actualizó y publicó estas comparaciones internacionales (Psacharopoulos, 1981). En la década de 1970 se pudo disponer de informaciones adicionales procedentes de otros 13 países, así como de estimaciones revisadas y actualizadas de algunos países del grupo inicial. Después de un debate metodológico sobre tres procedimientos distintos de estimación de rendimiento y la posibilidad de comparación del conjunto de resultados nacionales, basados en hipótesis, ejemplos y años de referencia ligeramente distintos, Psacharopoulos presentó dos tablas que muestran las tasas de rendimiento privadas y sociales por nivel educativo en 44 países, y los beneficios para la educación por región (África, Asia y América Latina) o por tipo de país del Tercer Mundo (países en desarrollo intermedios y avanzados). Los resultados confirman claramente sus conclusiones y también la posición de Blaug (1973), citada anteriormente. Sugiere que las tasas de beneficios resultantes de distribuir los datos nacionales entre los grupos del país permiten extraer las siguientes conclusiones, importantes a la hora de establecer políticas:

1. Los beneficios de la educación primaria son significativamente más importantes que los de la educación secundaria y terciaria.
2. Las tasas sociales de rendimiento son siempre más bajas que las privadas (debido sobre todo a la inclusión de gastos públicos directos al hacer los cálculos). Las diferencias entre las tasas sociales y privadas a nivel universitario son especialmente altas.
3. Todas las tasas privadas de rendimiento de las inversiones en educación están bastante por encima del 10 por 100 del coste coyuntural de capital físico.
4. Los beneficios para la educación en los países en vías de desarrollo son mayores que los de los países más avanzados.

Basándose en estos hallazgos, Psacharopoulos sugiere las cuatro siguientes orientaciones en política educativa para los países en vías de desarrollo:

1. Dadas las diferencias relativas entre las tasas sociales de rendimiento a nivel específico, debe concederse alta prioridad a la educación primaria.
2. Puesto que las tasas de rendimiento de la educación secundaria y superior son también relativamente altas, «deben realizarse inversiones (en estas modalidades de educación), junto a la educación primaria, en un programa de desarrollo equilibrado de recursos humanos».
3. Dado el alto margen de rentabilidad privada actual de la educación superior, las grandes diferencias entre los rendimientos privados y sociales sugieren la búsqueda de sistemas para incrementar la financiación privada de estudios universitarios.
4. Aunque el proceso de expansión educativa conducirá con el tiempo a un descenso del rendimiento de la inversión en educación, el miedo a una caída radical del mismo parece infundado, como muestra la evidencia de las series temporales de tasas de rendimiento de algunos países industrializados.

Antes de que se publicasen estos resultados y recomendaciones en artículos en publicaciones profesionales, se incluyeron en un documento previo preparado por el Banco Mundial (1980). La fuerza de la argumentación había desempeñado ya un papel importante en el preparación y en la versión final del *Documento sobre política en el sector educativo* (Banco Mundial, 1980a).

La estrategia investigadora del autor es obvia. Mediante la puesta en marcha y recogida de análisis de tasas nacionales de beneficio y su comparación a nivel regional y mundial, Psacharopoulos (y el Banco) contribuye a institucionalizar el uso de este indicador económico para controlar las tendencias educativas y aportar información importante para el establecimiento de prioridades de política. El Banco no ha podido evitar, por supuesto, las discusiones profesionales acerca de la validez y la importancia de las tasas de rendimiento. ¿Las diferencias en las tasas de rendimiento basadas esencialmente en ingresos específicos debidos a la educación y diferencias de coste, indican diferencias reales en la productividad media de los distintos grupos de personas económicamente activas? ¿O no existe relación, sea ésta parcial o total, con la productividad diferencial, siendo quizá sólo la consecuencia de mecanismos de estratificación social no relacionados con la productividad? Son preguntas difíciles de responder. El hecho de la existencia de un consenso de trabajo entre el mundo profesional de la economía sobre la utilidad de tales análisis permite a Psacharopoulos llevar a cabo su informe a partir de fuentes profesionalmente estandarizadas, aunque algo fragmentarias a nivel organizativo.

Psacharopoulos (1983) resume los esfuerzos investigadores del Departamento de Educación del Banco Mundial. Estos esfuerzos de investigación tienen en potencia un impacto político directo. El autor cita los siguientes estudios que han tenido importancia en la política sectorial educativa del Banco:

- Una revisión de 18 análisis estadísticos sobre el efecto de la disponibilidad de libros de texto en el rendimiento escolar indicaba que en 16 casos el es-

fuerzo resultaba positivo y significativo desde el punto de vista estadístico (Heyneman, Farrell y Sepúlveda-Stuardo, 1981).

- Una síntesis de los resultados de 30 conjuntos de datos que relacionaban la escolarización con la productividad agrícola llevó a la conclusión de que, en promedio, la productividad de los agricultores que habían completado los cuatro años de educación primaria era alrededor del 9 por 100 más alta que la de los agricultores sin escolarizar (Jamison y Lau, 1982).
- Como alternativa a los métodos clásicos de Schultz y Denison de descomposición del conjunto del crecimiento económico de la década de 1960, se utilizaron técnicas econométricas para analizar las tasas de crecimiento de distintos países durante el período de 1960 a 1977. Se prestó especial atención a la desviación que cada país presentaba de la norma del nivel de alfabetización. En el caso de los países en vías de desarrollo se descubrió que, en promedio, un incremento de 20 puntos porcentuales en la tasa de alfabetización se asociaba a un aumento de 0,5 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento (Hicks, 1980).

Si se acepta, como hace el Banco Mundial, una noción de desarrollo del «bienestar social» más amplia, entonces han de tomarse en consideración los efectos adicionales de las inversiones educativas, junto a los ingresos monetarios. Por ejemplo, son importantes los efectos demográficos, los factores sanitarios, los efectos de la alfabetización sobre la esperanza de vida y sobre un comportamiento más eficiente del consumo.

Los miembros del equipo del Banco Mundial han llevado a cabo estudios sobre éstos y otros aspectos; el programa actual pretende llevar a cabo una profundización en el conocimiento de las materias mencionadas. En suma, «los temas de investigación más importantes se inscriben en las coordenadas de la calidad educativa, la evaluación externa (mercado laboral) de los currículos escolares y de formación profesional y la posibilidad de introducir un mecanismo de recuperación del coste en educación y, en general, en todos los sectores sociales. Se han puesto en marcha ya varios proyectos de investigación en esa línea, y se definen otros nuevos conforme se acumulan las preguntas operativas y se gana experiencia a partir de proyectos anteriores» (Psacharopoulos, 1983, p. 12).

Documento del Banco Mundial sobre Política en el Sector Educativo

Basando su experiencia en casi dos décadas de operaciones, acciones, evaluaciones e investigación en el campo educativo, y después de casi dos años de discusión con unos 200 miembros de la profesión en todo el mundo, el Banco Mundial publicó su *Documento sobre Política en el Sector Educativo*, en abril de 1980. Se convirtió en el documento sobre educación comparada más ampliamente distribuido y discutido hasta entonces publicado, sobrepasando de lejos la amplitud y el impacto de sus dos predecesores de finales de la década de 1960 y principios de la de

1970. Es muy conocido por las administraciones educativas de la mayoría de los países del Tercer Mundo. También sirve como fuente importante de información resumida para la comunidad profesional de los países industrializados sobre el estado actual de la investigación aplicada sobre educación comparada a nivel global [véase también el número especial de *Comparative Education Review*, 17 (2) (1981), dirigida por Hurst].

El impacto político de las actividades de investigación y los resultados mencionados anteriormente como parte de las tendencias en los debates profesionales quizá pueda ilustrarse mejor mediante una tabla que muestra la distribución de los préstamos del Banco para educación (tabla 8.5). La tabla muestra fuertes incrementos en los préstamos dedicados a la ampliación y mejora de la educación primaria y no formal (formación para jóvenes y adultos no escolarizados), así como fuertes descensos en los préstamos para educación secundaria y superior. Aunque la construcción sigue siendo la categoría que presenta un mayor nivel por desembolsos en préstamos a la educación, el incremento en la asistencia técnica refleja un nuevo énfasis en los aspectos cualitativos de los proyectos de educación (entre otros, el desarrollo curricular). También es importante destacar el incremento del apoyo a la producción de materiales de aprendizaje. En total, el Banco Mundial esperaba dedicar a educación y formación durante el inicio de la década de 1980 una cantidad anual media de 900 millones de dólares, que representarían casi un 8 por 100 de los préstamos totales.

Dado el gran énfasis que se está poniendo en la investigación causal y analítica formalizada, se ha de añadir algunos comentarios acerca de la importancia de los estudios sobre casos específicos en el carácter descriptivo cuantitativo o incluso cualitativo para el trabajo del Banco. Esta categoría es de gran importancia, y muchos de esos estudios de casos son realizados de manera regular por el Banco y/o la UNESCO, o bien encargado por fuentes externas. Estos estudios de casos específicos son al menos igual de importantes que los analíticos y estadísticos, ya que representan el vínculo indispensable respecto a las condiciones económicas, políticas, administrativas y culturales específicas de los países concretos que reciben las concesiones y los préstamos. No es de extrañar, por tanto, que tales estudios nacionales superen a menudo la calidad del trabajo procedente de las fuentes tradicionales de dichos estudios, es decir, las Universidades.

Estudios del IIPE

El Instituto Internacional de Planificación de la Educación (IIPE) de la UNESCO ofrece cursos de formación y conferencias especializadas sobre diversos aspectos relacionados con la planificación educativa, a los que acuden unos 200 participantes cada año. Tiene tradición en la iniciación y la realización de trabajos de investigación cooperativa con institutos y administraciones para mejorar la enseñanza del instituto y para apoyar las actividades de la UNESCO en el campo de la educación. El IIPE cuenta actualmente con unos 15 profesionales de plantilla y maneja un presupuesto anual de unos 2,5 millones de dólares.

TABLA 8.5

Distribución de los préstamos del Banco Mundial destinados a educación,
1963 a 1983 (*) (porcentajes)

Distribución	1963-69	1970-74	1975-78	1979-83 (proyectado)
<i>Por niveles</i>				
Primario	0	5	14	24
Secundario	84	50	43	34
Superior	12	40	26	18
No formal	4	5	17	24
Total	100	100	100	100
<i>Por currículos</i>				
General y diversificado	44	42	34	35
Técnico y comercial	25	30	41	33
Agricultura	19	15	11	11
Formación del profesorado	12	12	12	9
Gestión	0	0	1	8
Salud y población	0	1	1	4
Total	100	100	100	100
<i>Por desembolso</i>				
Construcción	69	49	48	44
Equipamiento	28	43	39	35
Asistencia técnica	3	8	13	21
Total	100	100	100	100
<i>Por campos</i>				
Desarrollo institucional general				
Materiales y medios de aprendizaje	n/a	2	2	12
Desarrollo curricular	n/a	1	2	3
Gestión y planificación	n/a	1	3	6
Escuelas e instituciones de formación específicas	n/a	96	93	79
Total	n/a	100	100	100

(*) Excluyendo la formación relativa a un proyecto y los elementos educativos en proyectos multi-sectoriales.

Fuente: Banco Mundial (1980, p. 80)

El objetivo del proyecto de investigación comparada del IIPE sobre *Educación superior y empleo* (Sanyal, 1981) es estudiar el funcionamiento de los mercados laborales en lo relacionado con las oportunidades de empleo para los educandos, según la terminología del PME, o bien el problema de la eficiencia externa de la educación superior, en palabras del Banco Mundial. Se llevaron a cabo estudios de casos nacionales en 20 países que, no obstante, no siguieron la misma metodología.

El interés principal de los estudios es mejorar el conocimiento cualitativo y cuantitativo de la demanda económica de mano de obra altamente cualificada y la provisión, por parte de la enseñanza superior, de las diferentes especialidades. Además, se hace hincapié en la demanda por parte de los estudiantes de los distintos tipos de educación superior, en la disponibilidad de ayudas para recibir información y consejo y en su impacto sobre las decisiones de los estudiantes. Finalmente, un objetivo práctico es el desarrollo de un conjunto de indicadores nuevos sobre la base de las actividades estadísticas de rutina de las administraciones nacionales. Se espera que tales indicadores permitan ejercer una influencia más eficaz sobre la interacción entre los sistemas de educación superior y el empleo en cada uno de los países. Se espera disponer pronto de un estudio de síntesis basado en la experiencia de las 20 investigaciones nacionales. Los estudios sobre Sudán, Zambia, Tanzania, Filipinas y Bengala Occidental demuestran que el IPE trabajó en estrecha cooperación con los funcionarios y profesionales de los respectivos gobiernos nacionales y de las instituciones de investigación universitaria.

Los estudios analizan fundamentalmente datos intersectoriales como aproximación para realizar estudios sobre la interacción entre educación y empleo. Basándose en una lista común de problemas (que fue adaptada a cada país concreto) se diseñaron muestras de la situación de estudiantes, graduados y empleadores.

La lógica de este enfoque está basada principalmente en una política a medio plazo y en ciertas consideraciones sobre el coste de la investigación. Así, se argumenta que no sería práctico realizar estudios de tipo longitudinal. Se rechazó, asimismo, el análisis en un período de tiempo de datos censales, ya que muchos países en vías de desarrollo aún no poseen datos de ese tipo. Y si los tienen, los datos censales rara vez incluyen las actitudes y expectativas de los distintos grupos sociales que desempeñan un papel importante en la combinación del mundo de la educación y el del empleo. La propuesta de muestras intersectoriales, por otro lado, se estableció para dar una respuesta rápida a algunas preguntas, para aportar un análisis de diagnóstico respecto a la situación actual a los planificadores y políticos, para desarrollar una base de datos con indicadores que en un futuro pudiesen utilizar los políticos y los planificadores, y para desarrollar un espíritu de trabajo de investigación en equipo en las distintas disciplinas dentro de un país, con una ayuda marginal del IPE.

Los científicos sociales del Primer Mundo tienen acceso a una buena base de información, a equipos modernos de proceso de datos y a fondos de investigación relativamente cuantiosos para realizar investigaciones «sofisticadas» y largas en el tiempo. Para muchos países en vías de desarrollo, estos trabajos monográficos constituyeron las primeras revisiones detalladas de sus sistemas nacionales de educación superior y de sus relaciones con los correspondientes sistemas de empleo. En este sentido, los estudios son ejemplos perfectos de cómo y por qué los estudios de casos individuales se han convertido en «comparados» al orientarse hacia un conjunto invisible de conceptos y nociones compartidas y comunes en sus normas. Además de los resultados de los estudios de casos nacionales individuales y de su impacto sobre el respectivo contexto de planificación

educativa nacional, el IPE pretende poder sacar algunas conclusiones sobre política comparada y general a partir del estudio de síntesis. Psacharopoulos y Sanyal (1981) presentan algunos resultados provisionales comparando los estudios de casos de Egipto, Filipinas, Sudán, Tanzania y Zambia. Los autores son muy cautos en sus conclusiones. Proponen un total de 24 «pistas» para los políticos y planificadores de la educación sobre un conjunto de aspectos de planificación educativa no estructurados. Respecto a los problemas de desempleo de los graduados, los autores descubren que:

1. El desempleo se concentra en la fuerza de trabajo durante los primeros meses.
2. La duración del desempleo inicial entre los graduados universitarios es «corta» y no afecta sustancialmente a las medidas de eficiencia a largo plazo. Puede, por tanto, legítimamente ser considerado como un «proceso de búsqueda de empleo».
3. Los procedimientos de selección favorecen a menudo a los grupos socioeconómicos altos.
4. Los sistemas educativos de financiación privada no son necesariamente más elitistas.
5. Los incentivos financieros públicos en forma de becas y de incentivos salariales (como las escalas salariales del funcionariado público) tienen con toda probabilidad una eficacia limitada en su influencia sobre la demanda de educación postsecundaria.

En sus conclusiones, los autores resaltan de nuevo que su conjunto de «pistas» es tan sólo indicativo en un sentido limitado, ya que la base empírica de sólo cinco países es muy pequeña, y existen variaciones considerables en el tamaño y en la cobertura de las muestras analizadas.

Otro ejemplo de investigación comparada iniciada y apoyada por el IPE es la investigación de Carron y Ta Ngoc sobre *Desigualdades regionales*, presentada en dos pequeños volúmenes (1980; 1981). De nuevo los puntos de partida son los estudios de casos de seis países (Hungría, Camerún, República Malgache, Tailandia, Kenia y Tanzania). En este caso, sin embargo, no están limitados por una metodología común, sino que hacen uso de distintas pruebas para enfrentarse al tema común y políticamente importante y sensible de la desigualdad regional. De hecho, el término se refiere a mezcla de problemas étnicos, culturales, socioeconómicos y políticos de los países del Tercer Mundo, ocultos tras las tendencias globales reveladas por los datos nacionales globales. Estudiando libremente la información específica aportada por los estudios de casos y ordenando también las pruebas analíticas adecuadas y los ejemplos definitorios, los autores muestran el significado concreto de la «igualdad de oportunidades» en los países del Tercer Mundo de hoy día, y lo que pueden significar las promesas y las desventajas de los diferentes tipos de intervención política. Sugieren incluso formas factibles de enfrentarse empíricamente al problema por parte de los planificadores educativos, mediante un nuevo aná-

lisis de las estadísticas escolares disponibles normalmente (escolarización global regional y tasas de asistencia y promoción, entre otras).

Estos dos estudios del IPE son completamente diferentes al resto de los analizados en esta sección. Su impacto político es probablemente que se deje sentir a nivel individual nacional, mostrando las formas de sacar a la luz y analizar las cuestiones más destacadas. Los estudios de Carron y Ta Ngoc tienen la ventaja adicional de tratar de forma apropiada una cuestión importante desde el punto de vista analítico y político, desde una «perspectiva inmediata» mucho menos escabrosa, y suficientemente cercana a los aspectos políticos prácticos como para ser trasladable al marco político nacional, también suficientemente abstracta para permitir una vinculación con la perspectiva general de algunas de las publicaciones del Banco.

*El contexto de la OCDE: Comparación entre
«Análisis Nacionales»*

Uno de los logros de la Conferencia de la OCDE sobre Crecimiento Económico e Inversión en Educación de 1961 ha sido la institucionalización de encuestas generales de planificación educativa, denominadas oficialmente «Análisis de Políticas Nacionales para la Educación» de los países miembros de la OCDE. Entre 1968 y 1978 la OCDE publicó 16 análisis de 13 de sus países miembros. En 1977 se le pidió a Maurice Kogan que realizase una evaluación general de las experiencias extraídas de los análisis nacionales de los países de la OCDE, y la llevó a cabo «en consulta continua con la Secretaría» (Kogan, 1979). Todos estos análisis nacionales se realizaron en las mismas condiciones organizativas. El procedimiento constaba de cuatro pasos: (1) las autoridades de cada país preparan un informe anual de la situación nacional; (2) se produce entonces la visita de un inspector, que dura entre una y tres semanas; (3) el inspector, hace un informe; (4) se lleva a cabo una reunión de confrontación y revisión de datos.

Respecto a la metodología de los análisis de los países individuales, no puede decirse que se aplicase un enfoque común. Por el contrario, se produjeron en todos los casos procesos de negociación política para acordar la «mezcla» conveniente de personalidades para incluirlas como inspectores, así como la combinación de cuestiones educativas nacionales pertinentes a discutir y analizar.

La comparación de Kogan (1979) se basa en los informes nacionales publicados, los análisis de los países de la OCDE (que contienen los Informes de los Inspectores y las actas de las reuniones de análisis), comunicaciones escritas entre autoridades nacionales y la OCDE de los archivos del Secretariado, entrevistas del autor con administradores educativos nacionales y algunas respuestas a un cuestionario del Secretariado. El autor restringió sus análisis a aspectos comunes a algunos o a todos los países, y a experiencias de aprendizaje de las autoridades nacionales implicadas en estos análisis nacionales. No es sorprendente, por tanto, que Kogan identificase aquellos aspectos que han estado en la «corriente principal» de las actividades de la OCDE, en concreto, la demografía y la economía

como las circunstancias más importantes de sistema educativo en lo que respecta a lo que recibe y a lo que produce; el papel de la investigación educativa y de la planificación del desarrollo y de la política educativa en el cambio de los sistemas de educación, y algunos temas educativos básicos referidos a la estructura y al contenido de los diferentes niveles del sistema educativo.

Kogan critica los análisis nacionales de la OCDE señalando que «los estudios de impacto, el estudio de movimientos institucionales y el de los efectos de las políticas no pueden realizarse, de hecho, a partir de fuentes gubernamentales» (Kogan, 1979, p. 72). En su propio intento de evaluación se encuentra con la misma dificultad. Los análisis nacionales, al ser esencialmente análisis de los gobiernos nacionales, son necesariamente parciales, aunque en diferentes grados. Desgraciadamente, el autor no puede intentar evaluar las diferencias cualitativas y cuantitativas entre los análisis, al tener que explicarlas por sí solo.

Aunque el estudio de política realizado por Kogan, posiblemente por razones de oportunidad política, no es satisfactorio desde un punto de vista metodológico, sugiere que puede ser interesante realizar más investigación en este campo. Las deficiencias del estudio de Kogan ilustran que «un recital» sufre problemas de infraestructura y presiones políticas. Al menos en la versión final publicada, el autor es muy cauto. La investigación sobre políticas nacionales en esta disciplina parece exigir un grupo de trabajo formado por personas procedentes de distintos campos, que sean capaces de llevar a cabo evaluaciones nacionales en profundidad y de soportar las presiones políticas. Queda en el aire, sin embargo, la pregunta de si dicho grupo tendría acceso a la información oficial que se le facilitó a Kogan. La experiencia de la OCDE, en la que los países fuertes bloquearon con éxito las evaluaciones comparadas detalladas, puede ensombrecer un futuro en el que los países del Tercer Mundo tuviesen idéntica capacidad. Cualesquiera que fuesen las implicaciones políticas, sin duda sufrirían las normas metodológicas.

Observación más detallada de los administradores culturales

Nuestra visión panorámica de los estudios recientes de importancia sobre educación comparada y su realización con la política quedaría incompleta si no volviéramos sobre lo que, en las primeras páginas de este capítulo, hemos denominado investigación informal. Tales formas de producción científica e intelectual son al menos tan importantes como las más formalizadas en lo que se refiere a su influencia sobre la tasa y la dirección de los cambios específicos de política de los sistemas institucionales de educación del mundo.

Los estudios altamente analíticos se elaboran normalmente alrededor de teorías y problemas ligados sólo en parte a políticos o políticas específicas. Aportan conclusiones que pueden tener una pertinencia política específica, pero una pertinencia adecuada a partícipes muy diferentes en el mundo de la educación, desde líderes mundiales hasta padres y profesores. Estos efectos pueden ser generales, pero tienen tendencia a ser difusos e indirectos. Por ello, participan en el

proceso político de modos muy diferentes, y a menudo a través de la cultura general profesional.

Por otra parte, las políticas específicas y los políticos están sujetos a otras muchas presiones y oportunidades, aparte de los resultados de la investigación sobre una cuestión abstracta y simple. Los estudios sobre casos específicos, pese a su difusa metodología, parecen más adecuados a esta perspectiva. Existe, desde luego, un conjunto diferente de costes y beneficios científicos, y la tradición del estudio es acusada a menudo de parcialidad ideológica, del mismo modo que la tradición formalista es acusada de improcedente.

Nos vamos a limitar aquí a una definición muy resumida de algunas formas de trabajo importantes. Es una característica común a todas ellas su tendencia a conceder una atención considerable a los aspectos culturales de su disciplina educativa, así como a sus contextos nacionales.

Un ejemplo reciente destacado de un tipo de trabajo intermedio (no muy formalizado en absoluto, pero igualmente diferente del caso individual) es el trabajo de Clark (1983). Aprovechando la larga participación del autor en estudios de casos comparados de educación superior en Europa y en Estados Unidos, el libro aborda la cuestión de la interdependencia entre la estructura del conocimiento y de los sistemas de valores académicos, y los aspectos organizativos de las Universidades y los sistemas universitarios. Clark «defiende firmemente una perspectiva interna que se concentra en el marco institucional, la organización regular que lo apoya, lo mantiene y le ayuda realmente a crear el 'momento intelectual'» (Clark, 1983, p. 4).

La fuerte y creciente especialización del sistema de conocimiento se considera la fuerza dominante que moldea el saber académico.

- **Materia por materia**, la búsqueda académica del progreso conduce a interpretaciones alternativas del mundo. Es la incertidumbre, más que el grial de la verdad, lo que caracteriza las fronteras del conocimiento, y el conocimiento seguirá siendo una materia imperfecta y dividida. Con sus fallos y fisuras, nos vamos acercando a la causa fundamental de las extrañas y abundantes formas en que se organiza el sistema de educación superior (Clark, 1983, p. 276).

Comparando las características de los sistemas universitarios de Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia, Japón, Italia y la República Federal Alemana, el autor debate e ilustra esta idea central, presentando ejemplar de equivalencias funcionales y caracterizando las tendencias específicas de cada sistema.

El énfasis sobre la estructura y la dinámica del sistema cognoscitivo hacen que el autor atienda menos aquellas funciones del sistema universitario no centradas *per se* en la «búsqueda del conocimiento», sino más bien por su aplicación y combinación con problemas no cognoscitivos. Dichas funciones abarcarían al educación *profesional*, los vínculos de los sistemas universitarios con la investigación aplicada y

el desarrollo tecnológico y su participación en la expresión estética y la moral de liderazgo de las comunidades.

Dos paradigmas, que Clark suscribe parecen ser los responsables de esta perspectiva. En primer lugar, su «perspectiva interna defendida firmemente» degrada aspectos como la vinculación y la interpretación de sistemas culturales cognoscitivos y sistemas sociales escasamente administrados. En segundo lugar, estudia los sistemas universitarios del Primer Mundo, y lo hace desde la perspectiva tradicional de la modernización.

Una investigación informal desde el punto de vista metodológico muy estimulante y desafiante desde el punto de vista académico es la investigación cultural y educativa de Mazrui (véase, por ejemplo, Mazrui, 1976; 1978). Conocedor de la historia de la filosofía social europea, además de poseer unos amplios conocimientos del mundo árabe y de las culturas africanas, Mazrui puede ser considerado como un teórico fundamental del «mundo único». Su trabajo demuestra que el conocimiento empírico sobre la interdependencia del mundo único (incluyendo las tendencias y las divisiones que resultan de las distintas formas de segmentación cultural y social coexistentes) y los compromisos morales y políticos universalistas pueden aparecer bajo la forma de disfraces literarios. Para los investigadores educativos del Primer Mundo, su trabajo sobre educación y cultura sugiere que los intentos de superar el etnocentrismo de nuestra forma de pensar y de razonar no significan sustituirlo o descartarlo, sino integrarlo en un concepto generalizado de la moderna cultura mundial. Mazrui ha conseguido dar vida a una forma de sociología de la cultura relacionada con la jerga tecnocrática del Banco y con la retórica de la UNESCO.

Movido por el mismo ánimo, pero con la clara intención de llegar a una audiencia no especializada, está Peccei (1979). Aquí, un grupo de autores (procedentes de los «tres mundos») tratan de explicar en un lenguaje comprensible y popular en qué consisten los retos y las promesas del mundo único en el campo de la educación y de la política educativa.

Finalmente, debemos mencionar otros tipos de producción intelectual. Por ejemplo, el trabajo tipo conferencia patrocinado por instituciones como la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional o la propia UNESCO. En el clima actual, este tipo de trabajo sigue desarrollándose y extendiéndose. Moviliza el conocimiento y el compromiso de tal forma y hasta tal punto que se ha convertido en un importante «mercado paralelo» de las formas tradicionales de comunicación investigadora. Ciertamente tiene serias limitaciones en algunos aspectos, pero también una faceta importante para estimular y difundir tipos informales de pensamiento e investigación comparada. Veamos dos ejemplos para ilustrarlo:

- La organización de tres conferencias por el Instituto de Educación de la UNESCO sobre programas de postalfabetización en Asia, África y América Latina. Han sido diseñadas para reunir a investigadores interesados y personas que trabajan en el campo para que aprendieran juntos las distintas estrategias y experiencias que aseguren que los participantes en programas de alfabetización y educación de adultos no recaen en el analfabetismo.

- Los esfuerzos de la UNESCO para apoyar y promover los trabajos de reforma curricular en las ciencias sociales y la formación cívica de la enseñanza superior, mediante proyectos y conferencias organizadas conjuntamente con las Comisiones Nacionales de la UNESCO y el Proyecto de Escuelas Asociadas de la UNESCO.

Estos tipos de investigación informal han tenido influencia política. Una vez más, no a través de una conferencia o de un cambio específico de currículo, sino mediante un conjunto combinado de iniciativas. Precisamente debido a que la investigación informal puede ser comprendida por una audiencia política el vínculo de estas producciones intelectuales con la dinámica política específica puede ser mayor y más directo. Por contra, serán proporcionalmente menores y más difusos los efectos producidos por la investigación profesional.

Esto demuestra, por supuesto, que las acciones de la UNESCO, por ejemplo, las de una asociación democrática de Estados, influyen positivamente sobre el clima intelectual de los trabajos que se hacen o se patrocinan. La tendencia general de los últimos diez o quince años implica una influencia política e ideológica más fuerte por parte del Tercer Mundo en los programas de organizaciones como la UNESCO y el Banco Mundial, que lleva a tensiones políticas crecientes con algunos de los Estados industrializados de Occidente, en particular Estados Unidos.

El marco organizativo de la investigación comparada en educación

Hemos revisado algunos de los artículos más importantes de un amplísimo conjunto de literatura. El marco general de la misma y el esfuerzo a ella dedicado refleja claramente la institucionalización de la educación en la escena mundial. La educación, como parte de un proyecto moderno, se supone que algo comparable entre los diversos países. Hay, pues, mucha investigación. Los tipos de investigación encontrados reflejan el modo en que se organiza la institución educativa mundial, por encima del nivel nacional o estatal. No hay una burocracia de control mundial, naturalmente, pero existen muchas estructuras organizativas que influyen en el sistema.

En primer lugar, ha de concederse gran importancia a la comunidad científica internacional en este campo. Esta comunidad tiene una importancia evidente desde el punto de vista técnico al generar personal, datos, modelos de investigación y publicaciones, pero éste es sólo un aspecto de su influencia. Más importante es su papel de comunidad científica al apoyar concepciones teóricas de la educación como institución abstracta, estándar y racionalizada, concepciones que hacen que el estudio comparado parezca útil y necesario.

En la práctica, la teoría educativa se ha ocupado de la comparación a lo largo de su historia. Y la investigación sobre educación comparada se ha llevado a cabo durante muchas décadas. El posterior trabajo comparado sobre educación tiene

un alto nivel de legitimación en todas las principales disciplinas de la investigación social. Así, pues, incluso fuera del círculo estrecho de la educación profesional, hemos tenido ocasión más arriba de describir trabajos muy reconocidos en economía [desde Harbison y Meyers (1964) a Psacharopoulos (1973); 1980; 1981; 1983], psicología (Husen y los estudios de la IEA), sociología (Inkeles, Boudon, 1973 y Clark, 1983), y podríamos fácilmente hacer referencia a la ciencia política y a la antropología.

Uno de los sistemas por los que el análisis racionalista en que se basan los modernos sistemas educativos produce tanta atención comparada es mediante el mantenimiento de las profesiones académicas relacionadas con intereses comparativos a los que se presta gran atención en sus programas. Estas profesiones académicas, incluso organizadas principalmente a nivel nacional, hacen que el trabajo comparativo forme parte de su actividad científica. Por razones científicas, los hallazgos en otros países se consideran a menudo comparables y útiles, y resultan interesantes las diferencias entre países.

Por otra parte, la organización nacional de instituciones científicas, más allá de los propios científicos, comparte idénticas nociones de posibilidad de comparación. Los organismos privados y públicos que financian la investigación han aportado dinero gustosamente al trabajo de investigación comparada y los ministerios de educación consideran los trabajos comparativos como parte de su mandato implícita o explícitamente.

En general, podemos afirmar que el trabajo comparativo en educación no ha tenido que depender únicamente de la existencia de organizaciones *internacionales*. La educación es una institución tan internacional que las organizaciones profesionales académicas y de investigación nacionales han mantenido habitualmente un interés en el trabajo comparativo.

Más allá de la estructura formal (y a menudo nacional) de los campos de investigación científica está la extensa red de relaciones bilaterales entre los países. Existen sistemas de ayuda bilateral y para el intercambio de estudiantes, profesores o investigadores. Estos sistemas apoyan el trabajo comparativo, aunque a menudo de tipo concreto, aplicado o descriptivo adecuado al sistema de vínculos bilaterales. Estos apoyos a la investigación acompañan a la ayuda foránea, y a las estructuras gubernamentales (y fundaciones) que van a la par.

Existe también un creciente sistema mundial de organizaciones internacionales vinculadas en su mayor parte a las Naciones Unidas. Este sistema está resultando cada vez más importante para: 1) establecer los sistemas básicos de estadísticas educativas utilizados por muchos trabajos comparativos; 2) aportar las formas de interacción que estimulen el interés por el trabajo comparativo, y 3) crear directamente y apoyar el trabajo comparativo y el debate sobre temas educativos.

Se ha creado un sistema en expansión, que aporta cada vez más el marco y la perspectiva para los debates sobre educación comparada. Tiene ciertas características que pueden variar la dirección en la que ha de ir la educación comparada. Los organismos internacionales suelen organizarse como asociaciones democráti-

cas de los Estados, con una representación amplia de los países del Tercer Mundo. Esto tiende a ampliar la agenda, la amplitud de percepción de la realidad social y la búsqueda de estrategias de acción e intervención.

Los organismos y programas más importantes de la ONU que trabajan en el campo de la educación son el Banco Mundial y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la UNESCO.

TABLA 8.6

Recursos de los organismos y programas más importantes de la ONU destinados a educación, 1977 y 1981 (en millones de dólares)

	PNUD (*)	Unicef	Banco Mundial	AIF	UNESCO +
1981	52.2	32.3	374.6	360.7	30
1977	29.5	23.2	210.1	78.5	22

(*) Financiación del PNUD de proyectos administrados por la UNESCO, en su mayoría, aunque no exclusivamente, relacionados con la educación.

+ Estimaciones aproximadas del *presupuesto anual regular* dedicado a programas de educación en 1977 y 1980.

Fuente: Informes anuales de los organismos de la ONU.

La Tabla 8.6 muestra los recursos financieros aproximados dedicados a educación por dichas instituciones. Estas inversiones representan el montante de la financiación multilateral externa dedicado a educación, que por su parte supone entre el 20 y 25 por 100 del total de la financiación externa de educación. Entre el 60 y el 70 por 100 de la financiación externa de la educación lo aportan los canales gubernamentales bilaterales.

El PNUD es la única fuente de financiación más importante para asistencia técnica del sistema de la ONU. Fundado en 1965, se creó para ayudar a coordinar la cooperación entre las agencias que operaban en el campo. De hecho, los proyectos financiados han sido administrados por uno o más organismos del sistema de la ONU. El PNUD se financia con aportaciones voluntarias de los países miembros de la ONU comprometidos a realizar conferencias anuales de apoyo, así como otros programas de financiación voluntaria. Durante la pasada década, el valor real de las aportaciones del PNUD se ha estancado. El apoyo del PNUD a los programas de la UNESCO, tanto en general como para educación descendió en términos tanto reales como relativos desde 1972 hasta 1981. En 1972, los gastos del PNUD para la UNESCO fueron del 15 por 100, y en 1981, del 7 por 100, en relación con el gasto total; en dólares reales, la cantidad descendió casi un 50 por 100.

Los grupos de referencia políticos y profesionales del PNUD y su personal de 4.000 empleados en Nueva York, así como un gran número de representaciones regionales y nacionales, son los que deciden sobre financiación y planificación. Lógicamente, no existe contacto con las redes profesionales de la disciplina o de otras afines, o dichos contactos son muy tirantes; estos grupos profesionales suelen estar más cercanos a los organismos y programas individuales especializados.

La UNICEF es también un programa de la ONU que depende de la financiación voluntaria. Es, junto con la UNESCO, muy popular y conocida. Y ha sido siempre gestionado de modo que pudiera obtener una parte importante de su presupuesto de fuentes privadas y no gubernamentales. Desde 1971 a 1980, su presupuesto regular aumentó aproximadamente un 20 por 100 en términos reales, debido a que el rápido crecimiento de las aportaciones privadas y gubernamentales superó con mucho la caída (en términos reales) de la gran aportación americana. La participación de la UNICEF en programas de educación formal data de 1961. Desde 1972-1973, la implicación de la UNICEF en la educación aumentó y se reorientó hacia la educación no formal relacionada con necesidades básicas, procurando llegar a los jóvenes del campo y de los suburbios no escolarizados y tratando de integrar tales esfuerzos con medidas de desarrollo comunitario, apoyo a las familias y programas destinados a la mujer. La UNICEF tiene tradicionalmente vínculos estrechos con la creciente tendencia de la profesión médica interesada en la medicina preventiva en combinación con medidas sociales.

El Banco Mundial y su entidad filial, la AIF difieren en muchos aspectos importantes de la estructura normal de los organismos de la ONU. Una diferencia decisiva es la de que el principio «un Estado, un voto» se sustituye por el principio del voto ponderado, de modo que cada Estado miembro tiene un voto cuyo peso corresponde a su cuota de participación en el capital del Banco (organización similar a la del FMI). En la actualidad, el director ejecutivo americano puede contar con el 20 por 100 de los votos. El Banco (junto con la AIF) es con mucho el organismo de la ONU más importante en cuanto a la aparición de fondos para la educación.

Las actividades propias del Banco Mundial se financian básicamente por medio de fondos de los mercados de capitales de todo el mundo (utilizándolos en competencia libre); el dinero prestado, por su parte, ha de ser utilizado según las reglas comerciales. Los préstamos de la AIF, por el contrario, se conceden libres de interés por un período de cincuenta años (con pagos que comienzan en el decimoprimer año). Los fondos de la AIF, a los que sólo pueden aspirar los países en desarrollo más pobres, han de ser repuestos regularmente mediante compromisos de asistencia oficial al desarrollo de los países donantes. La AIF fue fundada en 1960 como un «compromiso» entre los países en vías de desarrollo, que solicitaban un sistema obligatorio, semejante a un impuesto, para obtener capital para objetivos de desarrollo, y los países industrializados, que propugnaban un «arreglo voluntario».

El Banco Mundial proyectaba un reordenamiento de las prioridades para la década de 1980, pidiendo un mayor hincapié en la educación primaria, en la educación básica no reglada, en los trabajos para el desarrollo del currículo y en el

apoyo al reforzamiento de la planificación general y la capacidad de gestión. En términos generales, esta reorientación se acercaba mucho a ideas propugnadas por la UNICEF y la UNESCO. En general, la cooperación con la UNESCO ha sido considerable y creciente.

El alto grado de integración del personal profesional del Banco en el sector de la educación con la amplia comunidad profesional puede deberse también al grupo profesional dominante en el Banco, formado por economistas de desarrollo. A lo largo del tiempo, este grupo se ha ido fusionando cada vez más con la comunidad profesional internacional. Esto no ha sido así en lo que se refiere a la política real de préstamos y comportamiento del Banco; en este caso, el Banco está bastante influenciado en general por consideraciones políticas. En segundo lugar, nuestra afirmación se refiere esencialmente al Banco de la segunda mitad de la década de 1970 y principios de la de 1980. Queda por ver si el Banco, como organización de préstamo y centro de pensamiento profesional, sobrevive al continuo ataque americano al sistema de la ONU, y si los países de la OPEP y el resto de los países de la OCDE siguen compensando el recorte del apoyo político y financiero estadounidense a la cooperación para el desarrollo bilateral y multilateral.

La UNESCO, finalmente, es un organismo especializado de la ONU característico y «normal», establecido en 1945, con 28 miembros en 1950 y 160 en la actualidad. Cada Estado tiene un voto, y su aportación obligatoria al presupuesto normal se evalúa según una escala «tipo ONU», teniendo en cuenta los ingresos absolutos y relativos del país en cuestión. El presupuesto normal de la ONU ha crecido alrededor de un 40 por 100 en términos reales a lo largo de poco más de un década. Al presupuesto habitual hay que añadir dos tipos de ingresos (y de gastos) extra-presupuestarios, que proceden de los programas de la ONU financiados voluntariamente (por ejemplo, el apoyo al PNUD) y de otras fuentes, que añadieron 220 millones de dólares más al presupuesto normal del período bianual de 1982-1983.

Los proyectos y programas educativos de la UNESCO han sido siempre muy pequeños y diversificados, pero desempeñan un papel básico en las comunicaciones internacionales. Por eso, el Banco Mundial (1980a) reconoce claramente el papel de liderazgo intelectual de la UNESCO en temas de política educativa, más allá de la experiencia más especializada del Banco, y su papel dirigente en los flujos importantes de capital.

En general, la gran expansión del sistema de la ONU en educación ha llevado al correspondiente aumento de la discusión comparada sobre la materia. La antigua base «académica» se ha tambaleado en ocasiones. Y puesto que la nueva organización toma una forma muy descentralizada, gran parte de la investigación comparada producida tiene el carácter de debate común entre países, en lugar de ser una imposición sobre ellos de los diseños investigadores estandarizados. En todo caso, las comparaciones discursivas y casuales que aparecen en los «libros de conferencias» siguen siendo la práctica dominante.

Política

La política educativa se ha vinculado a lo largo de su historia a la investigación científica. Así sigue ocurriendo. Los intercambios entre investigación y política son tan habituales que el análisis es complicado. Las líneas políticas importantes crean una auténtica jungla mundial de estudios. En todo el mundo los grupos de estudios importantes dan lugar a programas y políticas. Todo esto debe considerarse como un complejo conjunto de relaciones de legitimación, y no como una especie de esquema racional. La educación, en primer lugar, es un proyecto científico. Y sigue estando en relación intensa y compleja con la teoría, la investigación y la ideología científica.

CONCLUSIONES

Concluimos nuestro análisis volviendo sobre las cuatro cuestiones de partida. ¿Cuáles han sido las bases y las aportaciones de la investigación comparada sobre educación a la teoría, el método, la organización y la política?

Teoría

La investigación comparada ha sido extraordinariamente común en este campo, ya que se halla enraizada en una teoría mundial y universalista de la modernización, en la que la educación, de tipo estándar, es un elemento central. La idea es reconstruir desde el punto de vista educativo la población nacional y conseguir el progreso. La educación ha sido un ingrediente vital de las ideas sobre el progreso en todas partes. Y la noción de educación que se manejaba ha sido marcadamente homogénea, racionalista y moderna. Tales circunstancias hacían que el trabajo comparativo fuese fácil y al mismo tiempo atractivo.

El trabajo comparativo ha contribuido en gran medida a hacer más complejo el modelo teórico. Ha planteado preguntas sobre el modelo ideológico original sobre modernización, y el escepticismo teórico es ahora mucho más habitual en la disciplina.

Método

La homogeneización mundial de la educación producida en el periodo actual ha hecho mucho más fácil el trabajo comparativo cuantitativo, e incluso en ocasiones se han recogido datos para él de forma oficial. Pero la misma homogeneización formal planteó muchas preguntas sobre la artificialidad de las cuestiones de investigación y de los análisis producidos. Por tanto, otras tradiciones investigadoras más cualitativas siguen muy presentes en la disciplina.

Organización

El moderno énfasis en la educación racionalizada ha facilitado el trabajo comparativo aportando una cobertura que es tanto institucional como organizativo. Las culturas académicas profesionales apoyan la investigación comparada, y las organizaciones intergubernamentales aportan muchos datos y establecen programas. Funciona asimismo una estructura mundial de información de niveles profesionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Ascher, W. «New Development Approaches and the Adaptability of International Agencies: The Case of the World Bank». *International Organization*, 37 (3), 1983, pp. 415-439.
- Banco Mundial. *Education Sector Policy Paper*. Washington, DC, Banco Mundial, 1980a.
- *Annual Report 1980*. Washington, DC, Banco Mundial, 1980b.
 - *World Development Report 1980*. Washington, DC, Banco Mundial, 1980c.
 - *World Development Report 1981*. Washington, DC, Banco Mundial, 1981.
 - *Annual Report 1983*. Washington, DC, Banco Mundial, 1983.
- Blaug, M. *Education and the Employment Problem in Developing Countries*. Ginebra, OIT, 89, 1973.
- Boli-Bennet, J. «The Ideology of Expanding State Authority in National Constitutions, 1870-1970», en J. W. Meyer y M. T. Hannan (Eds.), *National Development and the World Systems*, Chicago y Londres, University of Chicago Press, 1979, pp. 222-237.
- Boudon, R. *Education, Opportunity and Social Inequality: Changing Prospects in Western Society*. Nueva York, Wiley, 1973.
- Carron, G. y Ta Ngoc Chau (Eds.), *Regional Disparities in Educational Development: A Controversial Issue*. Paris, UNESCO, Instituto Internacional para la Planificación Educativa, 1980.
- *Reduction of Regional Disparities: The Role of Educational Planning*. Paris, UNESCO, Instituto Internacional para la Planificación Educativa, 1981.
- Clark, B. R. *The Higher Education Systems: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, University of California Press, 1983.

- Conferencia Internacional del Trabajo. *Report VII: Follow-up of the World Employment Conference: Basic Needs*. Ginebra, OIT (sesión n.º 65), 1979.
- Dove, L. «How the World Bank Can Contribute to Basic Education Given Formal Schooling Will Not Go Away». *Comparative Education*, 17 (2), 1981, pp. 173-183.
- Gallup International/Kettering Foundation. *Human Needs and Satisfaction: A Global Survey*. Princeton, Gallup International, 1977a.
- *Human Needs and Satisfaction: Selected Cross-Tabulations*. Princeton, Gallup International, 1977b.
- Galtung, J. «The New International Economic Order and the Basic Needs Approaches: Compatibility, Contradiction and/or Conflict?». *Annales d'études internationales*, 9, 1978, pp. 127-148.
- Global 2000. *Der Bericht an den Präsidenten*. Frankfurt and Main, Zweitausendeins, 1980.
- Haddad, W. D. *Review of Education Lending, Actual (FY 1974-1978) and Projected (FY 1979-1983)*. Washington, DC, Banco Mundial (mimeografía), 1980.
- Harbison, F. y Myers, Ch. A. *Education, Manpower and Economic Growth*. Nueva York, McGraw-Hill, 1964.
- Heyneman, S. P.; Farrell, J. P. y Sepúlveda-Stuardo, M. A. «Textbooks and Achievement in Developing Countries: What We Know». *Journal of Curriculum Studies*, 13 (3), 1981.
- Heyneman, S. P. y Loxley, W. A. «The Distribution of Primary School Quality Within High and Low Income Countries». *Comparative Education Review*, 27 (1), 1983a, pp. 108-118.
- «The Effect of Primary School Quality on Academic Achievement Across Twenty-nine High and Low Income Countries». *American Journal of Sociology*, 6, 1983b, pp. 1162-1194.
- Hicks, N. «Economic Growth and Human Resources». Washington, DC, Banco Mundial (documento interno de trabajo del Banco Mundial n.º 408), 1980.
- Hurst, P. «Education and Development in the Third World: A Critical Appraisal of Aid Policies». *Comparative Education*, 17 (2), 1981, pp. 115-255.
- Inkeles, A. y Sirowy, L. «Cross-National Comparisons of Student to Teacher Ratios: An Example in Convergence Theory». Informe sobre el proyecto IFG. Stanford, Stanford University (mimeografía), 1979.
- «Convergent and Divergent Trends in National Educational Systems», en R. L. Simpson (Ed.), *Social Forces*, 62 (2), 1983, pp. 137-165.
- Inkeles, A. y Smith, D. H. *Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries*. Cambridge, Ma, Harvard University Press, 1974.

- Jamison, D. T. y Lau, L. *Farmer Education and Farm Efficiency*. Baltimore y Londres, John Hopkins University Press, 1982.
- Kelly, G. P.; Altbach, Ph. G. y Arnove, R. F. «Trends in comparative Education: A Critical Analysis», en Ph. G. Altbach, R. F. Arnove y G. P. Kelly (Eds.), *Comparative Education*. Nueva York, Macmillan, 1982.
- King, K. «Dilemmas of Research Aid to Education in Developing Countries». *Comparative Education*, 17 (2), 1981, pp. 247-254.
- Koehl, R. «The Comparative Study of Education: Prescription and Practice». *Comparative Education Review*, 21, 1977, pp. 177-194
- Kogan, M. *Education Policies in Perspective: An Appraisal*. Paris, OCDE, 1979.
- Mazrui, A. *A World Federation of Cultures: An African Perspective*. Nueva York, Free Press, 1976.
- *Political Values and the Educated Class in Africa*. Londres, Heinemann, 1978.
- Mclean, M. «The Political Context of Educational Development: A Commentary on the Theories of Development Underlying the World Bank Education Sector Policy Paper». *Comparative Education*, 17 (2), 1981, pp. 157-162.
- Meadows, D. y cols. *The Limit to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. Nueva York, Universe Books, 1972.
- Meyer, J. W. y cols. «The World Education Revolution». *Sociology of Education*, 50, 1977, pp. 242-258.
- «National Educational Development, 1950-1970: Social and Political Factors», en J. W. Meyer y M. T. Hannan (Eds.), *National Development and the World Systems*. Chicago y Londres, University of Chicago Press, 1979, pp. 85-116.
- Myrdal, G. *Asian Drama: An Inquiry Into the Poverty of Nations*. Nueva York, Pantheon, 1968.
- Naciones Unidas. *Statistical Yearbook, 1949-1950*. Nueva York, Naciones Unidas (publicado anualmente desde 1951), 1949-1950
- Nauman, J. *UNO. Weltprobleme und öffentliche Meinung in der Bundesrepublik Deutschland-Oder: Bemerkungen zum Thema «Verwandeln und Weltgesellschaft»*. Berlin, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, 1983.
- Oficina Internacional del Trabajo. *Employment, Growth and Basic Needs: Tripartite Conference on Employment, Income Distribution and Social Progress and the International Division of Labour*. Ginebra, OIT, 1976.
- *Meeting Basic Needs: Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment. Conclusions of the World Employment Conference 1976*. Ginebra, OIT, 1977.

- *Bibliography of Published Research of the World Employment Programme*. Ginebra, OIT, 1979.
- Parson, T. y Platt, G. *The American University*. Cambridge, Ma, Harvard University Press, 1973.
- Peccei, A. (Ed.), *Das menschliche Dilemma: Zukunft und Lernen*. Viena, Molden, 1979.
- PNUD. *Background Paper for the 1982 Pledging Conference*. Nueva York, PNUD/6Add. 2, 26 de abril, 1982.
- Postlethwaite, T. N. y Lewy, A. *Sannotated Bibliography of IEA Publications, 1962-1978*. Estocolmo, IEA, University of Stockholm, 1979.
- Psacharopoulos, G. *Returns to Education: An International Comparison*. Amsterdam, Elsevier; San Francisco, Jossey-Bass, 1973.
- «Higher Education in Developing Countries: A Cost-Benefit Analysis». Washington, DC, Banco Mundial (documento interno n.º 440), 1980.
- «Returns to Education: An Updated International Comparison». *Comparative Education*, 17 (3), 1981, pp. 321-341.
- «Educational Research at the World Bank». *World Bank Research News*, 4 (1), 1983, pp. 3-17.
- Psacharopoulos, G. y Sanyal, B. C. *Higher Education and Employment: The IIEP Experience in Five Less Developed Countries*. Paris, UNESCO/IIPE (Fundamentals of Educational Planning, n.º 32), 1981.
- Ramírez, F. O. y Boli-Bennet, J. «Global Patterns of Educational Institutionalization», en Ph. G. Altbach y cols. (Eds.), *Comparative Education*, Nueva York, Macmillan, 1982, pp. 15-36.
- Ramírez, F. O. y Meyer, J. W. «Comparative Education: The Social Construction of the Modern World System». *Annual Review of Sociology*, 6, 1989, pp. 369-399.
- «Comparative Education: Synthesis and Agenda», en J. F. Short (Ed.), *The State of Sociology: Problems and Prospects*, Beverly Hills, Sage, 1981, pp. 215-238.
- Ramírez, F. O. y Rubinson, R. «Creating Members: The Political Incorporation and Expansion of Public Education», en J. W. Meyer y M. T. Hannan (Eds.), *National Development and the World System*, Chicago y Londres, University of Chicago Press, 1979, pp. 72-82.
- Ramírez, F. O. y Weiss, J. «The Political Incorporation of Women», en J. Meyer y M. Hannan (Eds.), *National Development and the World System*, Chicago y Londres, University of Chicago Press, 1979.
- Rosier, M. (Ed.) *IEA: Activities, Institutions and People*. Oxford, Pergamon Press, 1983.

Sanyal, B. C. *Higher Education and Employment: Some Aspects of the IIPÉ Research Project*. Paris, UNESCO/IIPÉ (IIPÉ documento especial, n.º 62), 1981.

Schmidt, H. *Vergleichende Erziehungswissenschaft 1945-1980: Bibliographie des deutschsprachigen Schrifttums zum Schul und Bildungswesen ausserdeutscher Sprachgebiete*. Duisburg, Verlag für Pädagogische Dokumentation, 1981.

Spaulding, S. «Needed Research on the Impact of International Assistance Organizations on the Development of Education». *Comparative Education*, 17 (2), 1981, pp. 207-213.

Thorbecke, E. «The Employment Problem: A Critical Evaluation of four ILO Comprehensive Country Reports». *International Labour Review*, 107, 1973, pp. 393-423.

Treffgarne, C. «The World Bank on Language and Education: A Lot More Could Be Done». *Comparative Education*, 17 (2), 1981, pp. 163-179.

UNESCO. *Basic Facts and Figures*. Paris, UNESCO, 1952.

– *Statistical Yearbook, 1963*. Paris, UNESCO, 1963.

– *UNESCO 1979-1980, Report of the Director General*. Paris, UNESCO/22C3, 1981.

– *Statistical Yearbook, 1982*. Paris, UNESCO, 1982.

UNESCO General Conference. *Draft Medium-Term Plan (1984-1989)*. Paris, UNESCO, 1982.

UNESCO-UNICEF Cooperative Programme. *Index and Reading Guide: Appendix III. Notes and Comments*. Paris, UNESCO, 1982.

UNICEF. *Unicef Annual Report, 1982*. Nueva York, Naciones Unidas/UNICEF, 1982.

Wanner, R. E. «UNESCO: An Introduction to Its Education Programme». *Comparative Education Review*, 26 (3), 1982, pp. 420-434.

Weiler, H. N. *Knowledge and Legitimation: The National and International Politics of Educational Research*. Claude A. Eggerstsen Lecture. Comparative and International Education Society (CIES). Atlanta, 18 de marzo (mimeografía), 1983.

– «Politics of Educational Reform», en R. L. Merritt y A. J. Merritt (Eds.), *Innovation in the Public Sector*. Beverly Hills, Sage, 1985, pp. 167-212.