

E S T U D I O S

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ESCOLARIZACIÓN MASIVA: ISOMORFISMO IDEOLÓGICO Y ORGANIZATIVO EN EL MUNDO MODERNO

FRANCISCO O. RAMÍREZ (*)

MARC. J. VENTRESCA (*)

INTRODUCCIÓN

La escolarización masiva es un fenómeno global. Cada vez se aprecia más desde el punto de vista ideológico como un derecho ciudadano y un objetivo estatal en las constituciones nacionales y en el discurso político (Fiala y Gordon, 1987). Organizativamente está extendida por todo el mundo, y hay una gran confianza en ella pese a las muchas dificultades prácticas (Meyer, Ramírez y Soysal, 1991). Además, hay pruebas de una creciente homogeneización respecto a lo que han de ser las materias de la escuela primaria, y cómo se ha de distribuir el tiempo curricular general entre dichas materias (Benavot y cols., 1991). Las virtudes y logros de la escolarización masiva a nivel individual y social se celebran abiertamente en los estados-nación y en las organizaciones mundiales. Sobre este tema hay además un fuerte consenso, en el que se enfatizan sobre todo la productividad y el crecimiento económico y el patriotismo y la unidad política. Lo que es más importante, la escolarización masiva es un proyecto estatal fuertemente validado al nivel de la cultura política mundial, que define la educación básica como uno de los derechos humanos fundamentales (artículo 26 de la Declaración de Derechos Humanos de la ONU), e identifica la escolarización primaria como el sistema principal de acceso a la educación básica (Comisión Inter-organismos, WCEFA, 1990).

La escolarización masiva no sólo es global en su alcance, sino que es también una empresa muy institucionalizada a nivel mundial. Por instituciones queremos decir «secuencias de actividad estandarizadas que han dado por sentada su razón de ser, es decir, una cierta «explicación» social común en su existencia y objeto» (Jepperson, 1991; para una discusión complementaria, ver Zucker, 1983). La escolarización masiva está institucionalizada hasta el punto de que es un elemento re-

Originalmente publicado en *The Political Construction of Education* (Nueva York, Praeger Press, 1992), compilado por Bruce Fuller y Richard Rubinson. Se traduce y reimprime con la autorización de los autores.

(*) Universidad de Standord.

lativamente permanente en el ambiente social y que se explica como un elemento funcional de dicho ambiente (Meyer y Rowan, 1977). El ambiente social en el que se institucionaliza aquélla comprende tanto el territorio del estado-nación como la cultura política mundial más amplia que valida la escolarización masiva directamente y como una característica de los estados-nación. Esto es, la escolarización masiva se celebra no sólo por lo que puede hacer por los individuos y por sus sociedades nacionales, sino también por la sociedad mundial, una sociedad en la que la escolarización para todos diese lugar a la comprensión global y a la paz mundial, siempre que la escolarización se basase en intereses adecuados (por ejemplo, las personas) y en motivaciones correctas (de emancipación).

En ocasiones, el carácter institucional de la educación masiva no se tiene en cuenta o se minusvalora desde el punto de vista teórico en la literatura sociológica, y ello por tres razones. En primer lugar, gran parte de la literatura es de un carácter atrevidamente ahistórico. Las escuelas, los alumnos, los currículos, los ministerios de educación, los programas educativos nacionales, son realidades que se dan por supuestas, cuyos orígenes se salen de las fronteras de la disciplina. Esta visión incompleta nos impide reflejar directamente los orígenes de la escolarización masiva y los procesos a través de los cuales sobrevivió a la «responsabilidad de la novedad» como innovación organizativa y se ganó una posición en todo el mundo como entidad fuertemente legitimada. En segundo lugar, gran parte de la teoría y la investigación han seguido atrapadas en el equipaje conceptual funcionalista tanto del orden social como de las variantes de reproducción de clases, en las que las escuelas funcionan bien para mantener el orden social (por ejemplo, Dreeben, 1968), bien para satisfacer los intereses de la clase dominante (Bowles y Gintis, 1976). No obstante, parece estar produciéndose cierto cambio fundamental en la teorización. Bowles y Gintis (1986), por ejemplo, critican las teorías en las que las instituciones se consideran como meros «conductos para la acción social, en lugar de como poderosos factores de influencia en la formación de las voluntades individuales y la solidaridad de grupo...». Afirman que las instituciones no reflejan o refuerzan meramente intereses previos, sino que más bien los *generan*.

Abundando en esta línea argumental, el cómo y el por qué la escolarización masiva se convierte en una instrucción poderosa es una pregunta cualitativamente diferente que la pretensión de averiguar quién se beneficia de ella. Finalmente, la tradición dominante de estudio de casos en educación comparada a menudo da lugar a explicaciones que favorecen los rasgos diferenciales de los casos particulares, evitando una lógica de causas similares para resultados similares en favor de versiones nacionales vagamente ligadas a un familiar relato funcionalista.

En muchas explicaciones políticamente impulsadas de la escolarización, los efectos individuales y sociales de ésta se conceptualizan en términos fundamentalmente técnicos. Cuando no tienen lugar los efectos deseados a uno u otro nivel, florecen las reformas educativas para que las cosas funcionen. Estas reformas van desde la agregación de recursos a las escuelas, libros por ejemplo, pasando por la creación de climas de aprendizaje favorables, como currículos «de uso agradable», hasta la motivación con éxito de los profesores y alumnos, con pedagogías culturalmente sensibles. La reacción más crítica consiste en argumentar que las escue-

las no consiguen metas que no se hayan perseguido seriamente, por no haber sido coherentes con los intereses de élites, burócratas o reformadores de oscuras motivaciones. En el intenso debate sobre los intereses y motivaciones se encuentra implícita la hipótesis de que la escolarización masiva tiene vastos poderes de transformación, que afectan a todos los individuos y a todas las sociedades. Esta es la piedra angular del sentido común educativo que quiere dejar al descubierto la teoría institucional de la escolarización masiva.

La educación no se ha entendido siempre en estos términos; de hecho, las hipótesis comentadas acerca de la eficacia de la escolarización son de procedencia relativamente moderna. Durante el siglo XIX se debatió ampliamente si las masas eran o no educables. Robert Lowe en Inglaterra, Ludwig Hausser en Prusia y H. Taine en Francia (Müller y cols., 1987) fueron algunos de los oponentes históricos a la escolarización masiva. La implicación del Estado en la escolarización masiva era sospechosa, no sólo entre los conservadores de la Francia católica (Furet y Ozouf, 1982), sino también entre los liberales de la Inglaterra anglicana (Sommerville, 1982). Mucho antes, la escolarización no implicaba la idea, ni mucho menos la organización, de un currículo (Goodson, 1988) o de una pedagogía. Es más, no siempre se concebía la educación como la salvación de la nación. Los dirigentes nacionales no prometían que «sus niños pudieran competir con los niños de otros países en pruebas estandarizadas y presuntamente comparables. Era inimaginable una conferencia mundial para promover la escolarización para todos. Cuanto más retrocedamos en el tiempo dentro de nuestro marco de referencia, menos pruebas encontraremos de que la escolarización masiva fuese un fenómeno organizativo general, o incluso una aspiración nacional aislada. De hecho, la escolarización masiva surgió como proyecto nacional, e incluso en Occidente los estados-nación empezaron a ser una forma dominante de organización política solamente a finales del siglo XVIII.

Este capítulo trata de la aparición y de la institucionalización de la escolarización masiva de dos maneras: en primer lugar, clarificamos las premisas subyacentes de nuestra perspectiva teórica, y los modos en que los aspectos sociológicos de la historia de la escolarización masiva pueden aclararse según esta perspectiva. Después, ilustramos la viabilidad de la perspectiva institucionalista describiendo tres tendencias mundiales en el desarrollo organizativo de los sistemas de escolarización masiva. Se trata de la expansión organizativa de: *a)* las matriculaciones en escuela primaria, *b)* los mandatos legales de escolarización obligatoria, y, finalmente, *c)* los ministerios de educación nacional. En la primera sección del capítulo se explica cómo y por qué la escolarización masiva se convirtió en una medida importante del progreso individual y nacional. En la segunda sección se examina hasta qué punto los elementos distintivos de la escolarización masiva se han convertido en elementos relativamente fijos en el entorno mundial de los estados-nación. En suma, tratamos primero de los orígenes de la escolarización masiva y de su elaboración ideológica y, después, de la dinámica de la institucionalización educativa desde finales del siglo XIX hasta nuestros días.

ORÍGENES DE LA ESCOLARIZACIÓN MASIVA

Hemos tratado los orígenes y la institucionalización de la escolarización masiva en varios artículos interrelacionados que subrayan el carácter transnacional de éste como proyecto estatal (Ramírez y Boli, 1982; Boli y Ramírez, 1986; Ramírez y Boli, 1987; Boli y Ramírez, 1991). Nuestro enfoque en el carácter transnacional de la escolarización masiva implica tres puntos clave:

1. La escolarización masiva no surge ni se desarrolla como un conjunto de actividades que se entiendan mejor en función de características sociales endógenas tales como la urbanización o la industrialización, la estructura de clases o el carácter de las élites políticas o religiosas. Incluso las plausibles interpretaciones a nivel social de su temprana aparición resultan más difíciles de sostener en la era contemporánea. Así, mientras que las condiciones de centralización política y educativa pueden haber dado a los Estados Unidos el liderazgo en las tasas de escolarización en comparación con los países equivalentes de la Europa Occidental (Collins, 1979), después de la segunda Guerra Mundial el crecimiento de la escolarización resulta menos afectado por la naturaleza de los vínculos organizativos entre los estados y las escuelas (Ramírez y Rubinson, 1979). Aunque la presencia de una iglesia nacional protestante pudo haber empujado anteriormente a algunos países europeos a exigir por ley la escolarización obligatoria (Soysal y Strang, 1989), esta práctica está hoy lo bastante extendida como para que pueda explicarse en términos sociales.
2. La escolarización masiva se desarrolló y se extendió como un conjunto cada vez más familiar de medidas ideológicas y organizativas. A través del tiempo histórico y mediante distintos procesos, sus características se consolidaron en un modelo cultural. Este modelo de escolarización moderna resultó privilegiado respecto a las escolarizaciones tradicionales y alternativa y las medidas de alfabetización, y se vinculó cada vez más con el principio ascendente del estado-nación. El modelo no es una abstracción, sino que implica componentes específicos ideológicos y organizativos, a los que nos referimos en la segunda sección.
3. La forma ascendente de estado-nación en sí misma se vio apoyada por una cultura política mundial emergente en la dinámica conflictiva de la economía mundial capitalista y el sistema interestatal. El estado-nación como forma de organización política implica la ciudadanía y el otorgamiento de este estatuto a los individuos. La ciudadanía liga a éstos no ya al Estado como organización burocrática sino también, lo que es más importante, a la «comunidad imaginada» que se espera conformen los estados nacionales (Anderson, 1983). La escolarización masiva se convierte en un conjunto central de actividades a través de las cuales se forman los vínculos recíprocos entre los individuos y los estados-nación.

Desde una perspectiva institucional, lo más sorprendente tanto de la formación de los estados-nación como del establecimiento de la escolarización masiva es

la capacidad de penetración del isomorfismo ideológico y organizativo. Este fenómeno tiene lugar entre un creciente número de entidades que presentan claras diferencias tanto en sus características estructurales internas como en las trayectorias de desarrollo histórico. Siguiendo a DiMaggio y Powell (1983), nos podemos imaginar tres fuentes distintas de este isomorfismo: coerción, imitación y adhesión a criterios normativos y/o cognitivos. Las colonias o los poderes derrotados pudieron adoptar ideología y organizaciones políticas o educativas específicas porque les fueran impuestas por el poder colonial o victorioso (por ejemplo, Epstein, 1987). Este es a menudo el lenguaje utilizado cuando se pretende subrayar la falta de adecuación entre unas formas impuestas externamente y las realidades internas. No obstante, gran parte de las críticas contra la herencia de la escolarización colonial pretenden documentar el carácter inferior e incompleto de la escolarización extendida a los pueblos colonizados (Kelly y Altbach, 1978).

El isomorfismo ideológico y organizativo puede producirse también a través de procesos miméticos. Los modelos de educación primaria alemanes, norteamericanos y, más recientemente, japoneses, son imitados porque se considera que estos países han tenido éxito en el conjunto del mundo. Últimamente los estados-nación y la escolarización masiva nacional empiezan a parecer similares porque sus formatos derivan de modelos mundiales externos a cualquier estado-nación específico. Son reglas externas de soberanía las que legitiman la construcción de las sociedades modernas como estados-nación (Giddens, 1984; Krasner, 1988), y son principios externos de desarrollo humano y nacional los que legitiman la escolarización masiva nacional. Esta fuente de isomorfismo puede considerarse como una adhesión a los dictados de lo que empezó siendo el modelo occidental de sociedad nacional y ahora tiene una influencia de alcance mundial.

Los estados-nación y los sistemas nacionales de escolarización masiva está claro que no son idénticos en todos y cada uno de los aspectos de interés ideológico. Existe abundante investigación comparada que examina las variaciones entre los estados-nación y entre los sistemas escolares nacionales (por ejemplo, Archer, 1979). Esta tradición investigadora ha producido muchos descubrimientos interesantes, pero no hace mención del creciente isomorfismo ideológico y organizativo. Nosotros partimos de la premisa de que gran parte de la estandarización observable a nivel político y educativo entre entidades geopolíticamente variables a lo largo del tiempo requiere explicación a un nivel de análisis de alcance mundial.

La explicación institucional que hemos expuesto hace hincapié en los procesos normativos, aunque también operan los miméticos y los coercitivos. Defendemos la aparición de una cultura política mundial que favoreció la forma estatal-nacional de organización de la acción colectiva y la estructura social y que provocó la escolarización masiva como medio para formar miembros de una sociedad nacional (Boli, 1989). A lo largo del tiempo, los aspirantes a estados-nación adoptaron cada vez más estas políticas asociadas con el reconocimiento formal como estados-nación, mientras que las políticas alternativas quedaban deslegitimadas y resultaban cada vez más difíciles de mantener. Así, no resulta sorprendente hallar que la adopción de la escolarización masiva se desarrolló

codo a codo con la desaparición de las ceremonias locales de iniciación (Young, 1965). El carácter genéricamente conservador de las entidades comunales dio paso a unas sociedades más explícitamente orientadas a objetivos, al progreso y al activismo. La escolarización masiva presuponía tanto la posibilidad de conseguir el proceso a través de acciones con fines determinados como el carácter central de la socialización en el modelado de la persona individual. Con el descubrimiento y el triunfo de las teorías sobre la socialización de la infancia en los siglos XVIII y XIX, se sentaron las bases para los programas nacionales de escolarización masiva (Sommerville, 1982). Pero, como indicamos previamente, no se trató de un proceso incontestado ¿Qué ocurrió con las alternativas a la moderna escolarización masiva? De lo que se trataba era de una reestructuración fundamental y a largo plazo del marco cultural de Occidente, de una reordenación de la vida pública en torno a los principios de estado-nación territorial y de ciudadanía individual, que acabaron por transformar las masas transnacionales en ciudadanos nacionales. No había nada de inevitable en esta transformación histórica, ni se previeron o entendieron de modo uniforme las consecuencias políticamente asociativas de la escolarización masiva. El movimiento que llevó de diversas formas de escolarización bajo autoridades religiosas locales y transnacionales a los programas estatales-nacionales de escolarización masiva obligatoria ha sido estudiado por historiadores de la educación comparada, desde Reisner (1922) hasta Maynes (1985). Lo que sigue es un breve resumen que señala ciertas fuentes de oposición y también de apoyo.

En el marco occidental, los llamamientos a la alfabetización masiva se suelen atribuir al emparejamiento accidental de Gutenberg y Lutero (Stinchcombe, 1965). Lo que el primero hizo posible gracias al invento de la imprenta fue transformado por el segundo en una obligación espiritual, al convertir la Biblia en el punto de apoyo del desafío protestante. El efecto cultural de la Reforma no quedó restringida a quienes abrazaron la nueva fe. La contrarreforma tuvo que jugar contra la Reforma en sus propios términos, de modo irregular y a veces desganaado, pero a pesar de todo apoyando la alfabetización y, en última instancia, la escolarización. La alfabetización precedió a la escolarización masiva en Occidente y en todas partes (ver el ensayo de Mitch en este volumen). Los llamamientos iniciales a la educación obligatoria en Occidente se dirigían a los padres para que educaran a sus hijos, no a la creación de escuelas diferenciadas. Aunque las ciudades alemanas recibieron la carta de Lutero en 1524 urgiéndoles a establecer escuelas obligatorias (Stone, 1969), y aunque el Concilio de Trento en 1563 añadió la escolarización primaria al trabajo de los párrocos, no surgieron escuelas diferenciadas para las masas hasta el siglo XVIII. Aunque tenían un fuerte contenido religioso en los currículos, las escuelas que se desarrollaron en numerosos estados germánicos, en gran parte de los Países Bajos, algunos cantones suizos, en Escandinavia y en las colonias de América nororiental presentaban niveles más altos de caracterización organizativa (ver los trabajos en Genovesi, 1986). La escolarización de las masas implicaba un movimiento más allá de las fronteras familiares, hacia lo que se convertiría en campo de la pública.

En el siglo XIV, la obligación paterna de educar a los hijos se transformó en el deber de colocar a éstos en escuelas organizadas y reguladas por las autoridades

públicas. Se aprobaron leyes de escolarización obligatoria y se establecieron ministerios de educación nacional. La escolarización de las masas se convirtió en asunto del estado-nación, que afirmó simbólicamente su autoridad sobre sus niños como futuros ciudadanos, en contra de las reclamaciones de las antiguas autoridades religiosas y las visiones alternativas del orden social. Los fundamentos ideológicos y organizativos de los programas nacionales de escolarización masiva se establecieron en lo que se ha llamado el siglo del nacionalismo y del compromiso con la idea de progreso. Esto resulta evidente en los Estados centralizados del Continente, pero también resulta apropiado para Inglaterra, Estados Unidos (Tyack y cols., 1987) y América Latina (Anderson, 1983).

La materialización de las clases y de la noción de un orden social construido a partir de estratos invariables resultó una gran fuente de oposición al proyecto de escolarización masiva. Entre los conservadores se extendió una gran preocupación y temor a que las masas estuvieran recibiendo una forma de escolarización más allá de su posición en la vida. Considérese la reacción de Taine a la introducción de la escolarización libre y obligatoria en Francia:

«Es enorme la desproporción entre el destino del adulto (campesino o trabajador) y la plenitud de su educación primaria; resulta manifiesto que su educación no le prepara para su vida tal como ha de vivirla, sino para otra menos monótona, menos restringida, más cerebral y que, una vez percibida vagamente, le dejará disgustado respecto a la suya propia. Al menos, seguirá disgustándole durante mucho tiempo, hasta que su educación, absolutamente superficial, se haya evaporado completamente al contacto con el ambiente, y no le parezca otra cosa que frases sin sentido; en Francia, para un campesino o un trabajador ordinario, cuanto antes llegue ese día, mejor» (Furet y Ozouf, 1982, p. 129).

En Prusia e Inglaterra se expresaron sentimientos similares. Pero hubo también voces optimistas, que veían en la proliferación de escuelas «las balizas del futuro» (Donald, 1985). Ya en 1825, Baron Dubin tuvo la audacia de imaginar una conexión entre el desarrollo económico y la escolarización en Francia. No es importante para nuestros propósitos la precisión de sus análisis; lo que cuenta es que esta temprana voz de optimismo se amplificaría a lo largo de los siglos XIX y XX. Al otro lado del Atlántico, se proclamaron con fuerza los beneficios de la escolarización masiva:

«Prácticamente todas las naciones modernas son ahora conscientes de que la educación es el medio más potente para el desarrollo de los rasgos esenciales de la nacionalidad. La educación es el medio por el cual los pueblos de culturas retrasadas pueden llegar con rapidez a un nivel común. Es el medio por el cual naciones pequeñas o débiles pueden hacerse fuertes a través de su potencial y sus logros culturales, y por el que su lugar en el mundo político puede asegurarse... La educación es el único medio por el cual el mundo puede 'hacerse seguro' respecto al tipo nacional de organización» (Monroe, 1927).

Observamos en estos comentarios la cristalización de muchos de los elementos ideológicos que subyacen en los programas nacionales de escolarización masiva. En los Estados Unidos se alcanzaron niveles más altos de escolarización primaria antes que en cualquier país de Europa. No obstante, el carácter descentralizado de

la Unión significaba que el Estado federal norteamericano iba a implicarse en la escolarización masiva de un modo menos directo y burocrático. Entre los liberales del siglo XIX, el entusiasmo por la escolarización quedaba a menudo atenuado por la sospecha relativa a la intrusión del Estado en la sociedad civil. Así, en 1859, John Stuart Mill escribió:

«Si el gobierno hubiera tomado la decisión de requerir para cada niño una buena educación, debería evitarse asimismo el problema de facilitársela... El hecho de que toda la educación del pueblo o gran parte de ella estuviese en manos del Estado, me haría desaprobalo tanto como el que más... Una educación estatal general es un mero artificio para modelar a la gente de forma que todos sean exactamente iguales... Una educación establecida y controlada por el Estado, de existir, sólo debería entenderse como uno más de tantos experimentos que compiten entre sí, llevada a cabo con el objetivo de servir de ejemplo y estímulo, para mantener a los otros en unos determinados niveles de excelencia...».

Sin embargo, tanto en Inglaterra como en los Estados Unidos el proyecto histórico de escolarización de las masas ha tomado la dirección de una mayor autoridad y control centralizado. La influencia de las autoridades educativas locales en Inglaterra ha menguado; el control comunitario sobre las escuelas en los Estados Unidos ha disminuido.

Desde mediados del siglo XIX, los debates y las reformas educativas producidos en una parte del mundo repercuten también en las demás. Los reveses militens revitalización nacional que han hecho hincapié en los programas educativos para una sociedad nueva y mejorada. Como se ha afirmado, algunos programas se han impuesto, mientras que otros se han copiado. En cualquier caso, mucho antes del desarrollo de la UNESCO y de las conferencias patrocinadas por la UNESCO como portadores organizativos explícitos de los modelos mundiales de educación, abundan las pruebas de la existencia de definiciones internacionales de la realidad educativa y de establecimiento de normas. Qué estadísticas educativas hay que recoger y publicar, con qué fuentes organizativas transnacionales se han de establecer vínculos, cuáles son los objetivos educativos más razonables, quién ha de ser escolarizado y bajo qué autoridad; estos son sólo algunos de los acuerdos sobre significados cognitivos, expresados como criterios normativos que influyen en la entrada en el mundo de influencia occidental y en el marco internacional de la escolarización masiva. Estos criterios operan de forma no jerárquica aunque con influencia lateral, aportando las bases de la conformidad estructural y del isomorfismo organizativo. La globalización de estos criterios ha dado lugar a oportunidades de alcance mundial, así como a restricciones para todos los aspirantes a estado-nación.

DINÁMICA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN EDUCATIVA

En esta sección, identificamos y examinamos las tendencias internacionales, a lo largo de un periodo histórico, en tres componentes básicos que caracterizan el modelo mundial de los sistemas de escolarización masiva: 1) las tasas de escolarización primaria masiva, entendidas como suma de alumnos y como propiedad or-

ganizativa del sistema escolar, 2) las disposiciones que declaran obligatoria la escolarización para todos los niños del sistema político nacional, y 3) la autoridad competente en materia de política educativa centralizada a nivel estatal.

Fuente de datos

Tasas de escolarización primaria masiva. Muchas investigaciones y también la fantasía general ven las tasas de escolarización como el resultado de ciertos cálculos racionales de oferta y demanda; por el contrario, nosotros proponemos tratar la tasa de escolarización masiva como una propiedad organizativa de un sistema educativo, y examinar sus tendencias, como indicador de la expansión organizativa. Las fuentes de la UNESCO aportan compilaciones *standard* de los niveles de escolarización para el período moderno reciente, desde 1950 a 1980 (UNESCO, 1972, 1978, 1983). Los datos correspondientes al período histórico previo, también de interés (1870-1940), se han obtenido de un conjunto de datos recopilados recientemente y publicados por Benarot y Riddle (1988). Informamos sobre tasas de escolarización primaria, calculadas dividiendo la escolarización bruta por la población escolar en edad de educación primaria (ver Meyer, Ramírez, Soysal, 1991: 11ff, para una discusión más completa de estos datos, sus oportunidades y sus límites).

Obligatoriedad de la escolarización. Como hemos mencionado, las disposiciones sobre obligatoriedad de la escolarización comenzaron a aparecer en las primeras décadas del siglo XIX, en contraste con iniciativas anteriores religiosas y estatales dirigidas a la educación obligatoria, a la escolarización masiva y a otros sistemas, que carecían, sin embargo, del ímpetu legal y normativo para enviar a todos los niños a instituciones escolares formales. Los datos al respecto, ceñidos a la adopción de leyes nacionales que obliguen a todos los niños a ir a la escuela primaria, provienen de fuentes diversas, entre otras el compendio histórico de Flora (1983), los informes del *Estudio mundial de la educación* (1958, 1971), el *Anuario internacional de educación* (Garrido, 1986) y la *Enciclopedia de la educación mundial* (Kurian, 1988), los tres de la UNESCO, y publicaciones de varias oficinas o ministerios nacionales y coloniales. Respecto a las fechas de promulgación de las disposiciones legales pertinentes, realizamos la codificación basándonos en ciertos criterios: la propia entidad del texto legal (real decreto, mandato colonial, disposición constitucional, ley de educación o ley nacional), su ámbito nacional y su aplicación estatal a todos los niños durante el período de educación primaria.

Autoridad competente en materia de política educativa centralizada. Una tercera característica del modelo mundial de escolarización masiva es la existencia de una autoridad política centralizada, en forma de unas estructuras organizativas que consoliden la competencia en materia de inspección escolar, aspectos fiscales y presupuestarios, currículo y libros de texto, formación del profesorado y otras funciones afines a escala superior a la local. Como indicador de esta tendencia a un control central o estatal de la educación masiva, codificamos las fechas de creación de los ministerios centrales de educación o de las oficinas centrales que los precedieron (por ejemplo, departamentos de instrucción pública u oficinas colo-

niales de educación). Entre las fuentes de datos hay que citar los compendios oficiales y las fuentes nacionales específicas citadas anteriormente, más una breve encuesta enviada por correo o ministerios de educación actuales. Como sucede con los datos sobre las fechas de promulgación de las leyes sobre obligatoriedad, utilizamos la fecha de creación como indicador del proceso de codificación de la autoridad central; en ambas variables, las fechas indican el ritmo relativo según los países.

RESULTADOS

Pasamos ahora a describir las tendencias básicas internacionales relativas a estos tres componentes organizativos y legales del modelo de escolarización masiva.

La escolarización primaria como expansión organizativa

La existencia de información sobre la escolarización de un país está relacionada con la propia existencia y expansión organizativa de la escolarización masiva. Los países que no tienen tasas de escolarización primaria sobre las que informar (lo cual fue habitual en muchas partes del mundo durante las primeras décadas del siglo xx) no informan sobre la ausencia de dichos datos, cuestión que no puede dejarse de lado en nuestra argumentación. Nótese que nos ocupamos de las tasas de escolarización masiva que se han comunicado, y de sus pautas de cambio a lo largo del tiempo, entre unos países y regiones del mundo y otros y también entre unas tasas y otras. Distinguimos entre la publicación de informes públicos y sistemáticos de datos y el tema de las tasas de escolarización. La cuestión es que «los datos se informan habitualmente cuando las tasas de escolarización son altas. La educación masiva y su sistema de información van unidos...» (Meyer, Ramírez y Soysal, 1991). Para nuestros propósitos, la escolarización «masiva» no es tanto un nivel absoluto de escolarización como un fenómeno organizativo cualitativo implicado en iniciativas de escolarización formalizadas e intensificadas intencionadamente, y la presencia de informes sobre datos es un indicador de dicho fenómeno.

La tabla 1 muestra las tasas de escolarización primaria media por región geopolítica, a intervalos determinados del período 1870 a 1980. En general, hay muchos más países que informan sobre su escolarización masiva, y la cifra crece de menos de cuarenta en 1870 a ciento quince en la década de 1930, mientras que desde los años sesenta en adelante se eleva a ciento cincuenta. La tendencia de estos datos muestra incrementos sorprendentes a lo largo del tiempo en la media de los niveles de escolarización facilitados, en todas las categorías de países, incluso en la época en que empieza a aumentar sustancialmente el número de países informantes. La tasa media de escolarización primaria creció en conjunto desde algo más del 30 por 100 a finales del siglo xix hasta un 60 por 100 en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y un 90 por 100 en los últimos años. Los datos desagregados por países y ciertos análisis de casos constantes de los que aquí

no se informa muestran modelos semejantes de crecimiento sostenido y a veces espectacular, particularmente en el período moderno reciente (1).

En relación con las primeras décadas del período, fueron los países de Europa Occidental y de América (tanto las colonias de influencia inglesa como los Estados independientes de América Latina) los que informaron preferentemente sobre escolarización primaria. «Occidente» (Europa Occidental y las colonias) inició el período de interés con altas tasas de escolarización. Los países latinoamericanos y los de la Europa del Este y del Sur intensificaron su información desde 1890 y muestran tasas de escolarización expandidas y sustanciales en las primeras décadas del siglo XX; desde 1920 crece la tasa de escolarización media de estas regiones, aunque las variaciones en las desviaciones *standard* indican una heterogeneidad importante dentro de estos grupos de países. Las otras regiones muestran relativamente menos países que informen en este período temprano, y unas tasas de escolarización media relativamente más bajas. No se trata (todavía) de sistemas educativos ampliados o masivos, ni en su estructura, ni en su capacidad, ni en su práctica.

La difusión de la educación masiva en el contexto colonial se refleja en el creciente número de países que facilitan el número de niños escolarizados y su crecimiento, antes incluso de la desaparición formal de los imperios al cambiar el siglo y de los masivos movimientos de descolonización producidos tras la Segunda Guerra Mundial. Advertimos en la tabla 1 que unos pocos países de África, Asia y el Oriente Medio empiezan a informar sobre la escolarización en 1910. El número de países informantes crece sustancialmente en las décadas posteriores, presentando picos de incremento en los años cincuenta y sesenta en los casos africano y asiático, y un poco más tarde en los casos de Oceanía y el Oriente Medio.

La tabla 1 presenta los datos por regiones geopolíticas, pero se manifiestan las mismas tendencias cuando los datos se presentan por niveles de desarrollo económico (medido en términos de consumo de energía *per capita* y otros indicadores *standard*), por potencias coloniales dominantes o según una tipología de vinculación a la política mundial (Benavot y Riddle, 1988; Meyer y cols., 1991). Unos valores medios tan categóricos ocultan ciertas variaciones en las tasas nacionales dentro de cada categoría. Durante el período inicial y con anterioridad a los grandes incrementos en el número de países informantes, la desviación típica por región varía y crece de hecho en varias regiones, subrayando la variación normalmente sustancial entre los niveles comunicados. En el período moderno, a partir de 1950, los datos reflejan tanto los nuevos convenios sobre información como la incorporación de nuevos países informantes, pero también niveles de escolarización sustancialmente mayores en todas las regiones; las desviaciones típicas son altas, en general decrecen, aunque no de un modo coherente, y muestran una heterogenei-

(1) En un análisis relacionado, Benavot y Riddle (1988, pp. 200-201) informan sobre dos conjuntos de casos constantes, 33 de ellos en el período de 1870 a 1940, observando que las «tendencias longitudinales en estos dos grupos de países indican un crecimiento mucho mayor en la (tasa) de escolarización primaria media de lo que es evidente» cuando todos los casos se van incluyendo conforme van estando disponibles.

dad continuada entre países, especialmente en África, Oriente Medio y Asia. En resumen, la gran mayoría de países del mundo informa de tasas de escolarización primaria importantes y elevadas en el período moderno reciente.

Leyes de escolarización obligatoria

La figura 1 muestra la proporción acumulada de países que han adoptado leyes de escolarización obligatoria, de nuevo por regiones y en el marco de un período de interés histórico más largo: 1810 a 1990. Se aprecia el predominio general de este tipo de disposiciones legales como característica habitual de la escolarización masiva moderna. (A finales de los años ochenta, más del 80 por 100 de los sistemas educativos nacionales habían adoptado leyes de escolarización obligatoria a cierto nivel). Nótese que nos referimos a la adopción histórica de leyes *encaminadas* a la inclusión universal de la escolarización masiva en el ordenamiento jurídico de un sistema nacional (2).

La figura 1 muestra que una proporción constantemente creciente de países europeos y americanos adoptaron la escolarización obligatoria durante el período considerado. Más del 70 por 100 de ellos la habían adoptado en los años veinte, y más del 95 por 100 en los setenta. Los países africanos, asiáticos y de Oriente Medio muestran tasas en cierto modo menores y más tardías, con rápidos incrementos en el período de 1950 a 1980. En general, la escolarización es legalmente obligatoria entre el 65 y el 75 por 100 de los sistemas educativos de estas regiones; allí donde falta, existen planes nacionales e informes a los organismos internacionales que revelan normalmente la intención de establecerla. Más recientemente, se advierte una acentuación de la «universalización» de la escolarización, haciéndose hincapié en su deseable carácter masivo o incluso expresándose la no «necesidad» de las leyes de obligatoriedad a la luz del carácter universal de la escolarización (Garrido, 1986). Los cambios en los pronunciamientos a nivel mundial pueden manifestar una erosión del apoyo al concepto de obligatoriedad legal, pero reafirman la relación entre el estado moderno y su ciudadanía funcional.

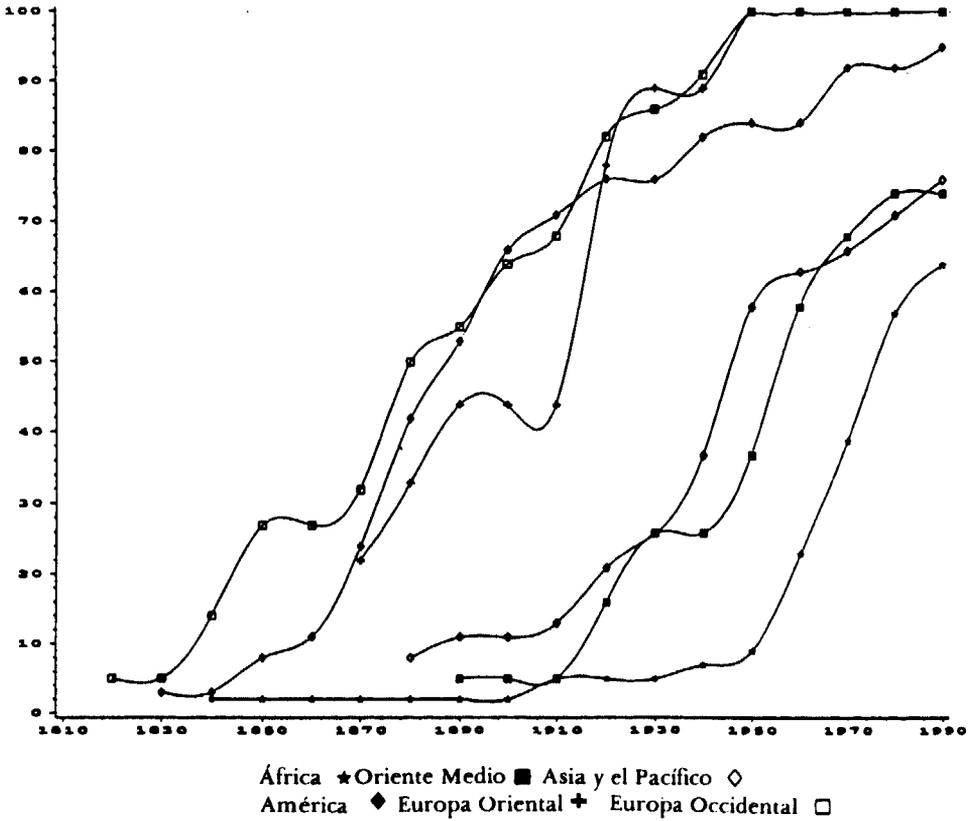
Autoridad política centralizada – Ministerios de Educación

La figura 2 muestra la proporción acumulada de países que han establecido una autoridad centralizada en materia de política educativa, por regiones y durante el dilatado período histórico que va de 1810 a 1990. Esta autoridad central es por lo común un ministerio nacional de educación (con competencias únicamente en este campo o también en materia de religión, juventud y deporte, cultura u otras combinaciones) o bien un departamento de educación o de instrucción pública.

(2) La aplicación práctica de la obligatoriedad legal tiene determinantes y realizaciones más variables; en algunos países, las disposiciones adoptadas no se aplican en la práctica, si bien no es habitual su derogación formal.

FIGURA 1

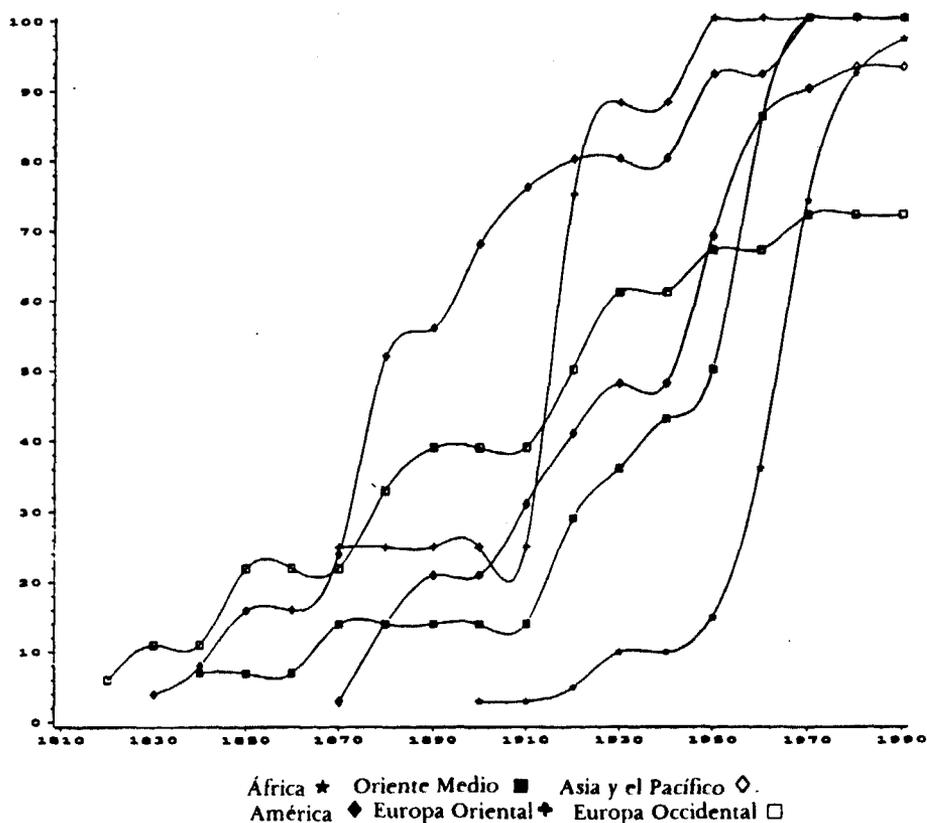
Proporción de países que han adoptado leyes de escolarización obligatoria, por regiones y décadas, 1810-1990



El establecimiento de una autoridad (estatal) central en materia de educación parece en estos momentos casi ubicuo. Un cierto tipo de control central sobre la política y la práctica educativa es una característica generalizada de los sistemas de escolarización masiva; apareció pronto en los países de casi todas las regiones del mundo y ahora se da en más del 90 por 100 de los países de todas las regiones con excepción de Europa Occidental. Como ya se expuso en la sección inicial de este trabajo, la construcción de los sistemas de escolarización masiva durante el siglo XIX en Europa se caracterizó a menudo por enfrentamientos entre la Iglesia y el Estado; en estructuras políticas más liberales como la inglesa, los enfrentamientos se produjeron también entre las autoridades locales y un Estado nacional en expansión. La estructura de control organizativo central sigue siendo una cuestión discutida en estos casos, mientras que para los sistemas educativos establecidos

FIGURA 2

Proporción de países que han establecido una autoridad educativa central, por regiones y décadas, 1810-1990



más tarde y fuera del núcleo europeo la noción de autoridad y de competencia educativa nacional central parece lógica y de sentido común. De hecho, se parte del principio de que la escolarización masiva es una obligación del Estado moderno, básica además para las ideologías progresistas y de mejora que autorizan la acción del mismo en el contexto moderno.

Contrariamente a la expansión de la escolarización obligatoria, la autoridad educativa central aparece antes y de un modo más rutinario en todas las regiones. La figura 2 indica una mayor similitud en los modelos cronológicos de aparición de los ministerios y sus equivalentes por regiones que en el caso de las disposiciones legales sobre obligatoriedad. La afirmación de una autoridad estatal centralizada sobre la escolarización masiva es claramente coherente con el incremento

general del poder y la responsabilidad del estado-nación. Al contrario de lo que ocurre respecto a la autoridad estatal central, el grado de valoración general del modelo de escolarización masiva puede no ser tan coherente en relación con la retórica de la obligatoriedad.

CONCLUSIÓN

Durante los dos últimos siglos, las masas transnacionales se han transformado en ciudadanía nacional separadas. La escolarización masiva ha sido la alquimia moderna a través de la cual se ha producido esta transformación. La conexión entre escolarización masiva y el estado-nación se ha convertido en axioma. En este trabajo se ha rastreado la lógica de la institucionalización del citado vínculo a lo largo del tiempo histórico y del espacio geopolítico. Hemos afirmado que la adhesión a los modelos mundiales de escolarización masiva nacional ha producido un isomorfismo ideológico y organizativo. A pesar de las diferencias en muchas características endógenas de las sociedades nacionales, la escolarización masiva se ha institucionalizado globalmente.

Para ilustrar ciertos aspectos ideológicos y organizativos de este proceso, hemos examinado las pautas mundiales y regionales de la expansión de la escolarización primaria, de la adopción de las leyes sobre escolarización obligatoria y de la creación de ministerios nacionales de educación. Desde mediados del siglo XIX encontramos tendencias regionales sorprendentemente parecidas, que producen sistemas de escolarización masiva expandidos, declarados obligatorios y sujetos a una competencia nacional.

Las compensaciones hechas en cualquier momento del período de estudio revelan diferencias entre las distintas regiones y dentro de la heterogeneidad regional. Gran parte del discurso político hace hincapié exclusivamente en las mencionadas diferencias, olvidando hasta qué punto la escolarización masiva se ha convertido en un elemento permanente en un entorno densamente interconectado de naciones-estado como en una receta aceptada de mejora individual y de progreso nacional.

Según nos aproximamos al siglo XXI, no podemos dejar de preguntarnos si la institucionalización de la escolarización masiva como proyecto central del estado-nación seguirá intensificándose. Los beneficios económicos y políticos de la escolarización masiva gozan de aceptación general en las teorías del capital humano y de la democracia política. ¿Conducirá un entorno mundial cada vez más competitivo a una preocupación nacional incluso mayor por conseguir que la próxima generación alcance el nivel educativo necesario? o, por el contrario, en medio de un creciente isomorfismo ideológico y organizativo ¿se logrará imaginar una comunidad mundial transformando los ciudadanos nacionales en ciudadanos del mundo? esto último parece poco probable y, para algunos, tan peligroso como la expansión de la escolarización masiva nacional les parecía a muchos observadores de los siglos XVIII o XIX.

TABLA 1

Tasas de escolarización primaria media, 1870-1980, por regiones mundiales geopolíticas

Región	1870	1890	1910	1930	1950a	1960a	1970a	1980a
Todos los países	32,7 (24,2) 38	30,9 (24,0) 72	33,6 (25,7) 98	37,9 (25,6) 115	60,1 (40,1) 134	76,2 (37,9) 156	83,9 (32,4) 160	90,0 (26,5) 154
África	16,6 (11,4) 2	10,2 (7,9) 5	13,1 (7,9) 17	15,2 (14,5) 24	26,7 (24,3) 43	47,1 (36,9) 46	53,9 26,6 43	72,9 (33,2) 42
N =	--	5,6 (4,7) 2	9,5 (5,9) 8	15,3 (13,9) 11	38,3 (23,4) 14	63,7 (28,3) 17	75,6 (31,5) 18	91,1 (18,9) 18
Oriente Medio	0	8,1 (7,9) 4	16,7 (17,8) 10	25,4 (15,5) 11	52,1 (35,6) 16	66,9 (34,4) 22	80,7 (34,5) 22	89,9 (29,4) 22
Asia	16,5 (10,0) 11	24,3 (16,7) 31	34,2 (18,6) 34	40,8 (19,3) 34	78,9 (30,2) 27	99,8 (27,1) 34	99,9 (19,2) 36	99,8 (16,8) 35
América Latina	16,9 (19,9) 3	21,1 (17,5) 5	39,4 (20,3) 6	46,8 (18,8) 8	88,1 (16,7) 8	99,9 (7,7) 9	99,9 (5,6) 9	99,6 (4,7) 9
Europa Oriental								
Europa Occidental y colonias	52,6 (18,9) 18	55,7 (23,4) 22	64,1 (22,2) 21	67,1 (17,7) 24	99,9 (23,5) 23	99,9 (13,0) 24	99,9 (12,1) 23	99,9 (6,3) 21
Oceania	-- 0	-- 0	44,6 (22,6) 2	58,1 (24,9) 3	67,3 (11,1) 3	67,8 (30,6) 4	99,9 (33,3) 9	99,9 (29,9) 7

a. Los datos de 1950 a 1980 son tasas brutas de escolarización primaria. Las diferencias de escolarización primaria y de la población de edad adecuada durante este período pueden dar lugar a que las tasas no sean comparables con las del período anterior. Además, allí donde las tasas se estiman superiores al 100 por 100, nosotros las consideramos del 99,9%, ya que no damos importancia a los niveles absolutos.

Fuente: Anuarios Estadísticos de la UNESCO (1972, 1978, 1983) y Benavot y Riddle (1988).

BIBLIOGRAFÍA

- Archer, Margaret R., *Social Origins of Educational Systems*. Beverly Hills, Sage, 1979.
- Anderson, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres, Verso Press, 1983.
- Benavot, Aaron, Yun-Kyung Cha, David Kamens, John W. Meyer y Suk-Ying Wong, «Knowledge for the Masses: World Models and National Curricula, 1920-1986», en *American Sociological Review* 56 (1), febrero de 1991, pp. 85-100.
- Benavot, Aaron y Riddle Phillis, «National Estimates of the Expansion of Mass Education, 1870-1940», en *Sociology of Education* 61 (3), 1989, pp. 191-210.
- Boli, John, *New Citizens for a New Society: The Institutional Origins of Mass Schooling in Sweden*. Oxford, Pergamon Books, 1989.
- Boli, John y Ramírez, Francisco O., «Compulsory Schooling in the Western Cultural Context: Essence and Variation», en Robert Arnove; Philip Altbach y Gail P. Kelly (Eds.), *Emergent Issues in Education: Comparative Perspective*. Westport (CT), Greenwood Press, 1991.
- «World Culture and the Institutional Development of Mass Education», en John Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education*. Westport (CT), Greenwood Press, 1986.
- Bowles, Samuel y Gerbert Gintis, *Democracy and Capitalism*. New York, Basic Books, 1986.
- *Schooling in Capitalist America*. Nueva York, Basic Books, 1976.
- Collins, Randall, *The Credential Society: an Historical Sociology of Education and Stratification*. Nueva York, Academic Press, 1979.
- DiMaggio, Paul y Powell Walter, «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields», en *American Sociological Review* 48, 1983, pp. 147-160.
- Donald, James, «Beacons of the Future: Schooling, Subjection, and Subjectification», en V. Beechey y J. Donald (Eds.), *Subjectivity and Social Relations*. Filadelfia, Open University Press, 1985.
- Dreeben, Robert, *On What Is Learned in School*. Reading (MA), Addison-Wesley, 1968.
- Epstein, Erwin H., «The Peril of Paternalism: The Imposition of Education on Cuba by the United States», en *American Journal of Education*, noviembre de 1987, pp. 1-27.
- Fiala, Robert y Gordon Landford, Audri, «Educational Ideology and the World Educational Revolution, 1950-1970», en *Comparative Education Review* 31 (3), 1987, pp. 315-332.
- Flora, Peter, *State, Economy, and Society in Western Europe, 1815-1975: a Data Handbook, 1*. Frankfort, Campus Verlag, 1983.
- Furet, François y Ozouf, Jacques, *Reading and Writing: Literacy in France from Calvin to Jules Ferry*. Nueva York, Cambridge University Press, 1982.
- Garrido García, José Luis, *International Yearbook of Education*, 38, preparado para la Oficina Internacional de Educación. Ginebra, UNESCO, 1986.

- Genovesi, Giovanni (Ed.), *Introduction, Development, and Extension of Compulsory Education*, vol. 1 de los Trabajos de la Conferencia para la VIII sesión del Comité Internacional para la Historia de la Educación. Parma, Universidad de Parma y Centro Italiano por la Ricerca Storico-Educativa, 1986.
- Giddens, Anthony, *The Constitution of Society*. Berkeley, University of California Press, 1984.
- Goodson, Ivor, *The Making of Curriculum*. Londres, Falmer Press, 1988.
- Jepperson, Ronald L., «Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism», en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Kelly, Gail P. y Altbach, Philip, «Introduction», en P. Altbach y G. P. Kelly (Eds.), *Education and Colonialism*. Nueva York, Longman, 1978.
- Kurian, George, *World Encyclopedia of Education*, 3 vols. Nueva York, Facts of File, 1988.
- Krasner, Stephen, «Sovereignty: An Institutional Perspective», *Comparative Political Studies* 21 (1), abril 1988, pp. 66-94.
- Maynes, Mary Jo, *Schooling in Western Europe: A Social History*. Albany (NY), SUNY Press, 1985.
- Meyer, John y Rowan, Brian, «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», *American Journal of Sociology* 83, septiembre 1977, pp. 340-363.
- Meyer, John; Ramírez, Francisco O. y Soysal, Yasemin, «World Expansion of Mass Education, 1870-1980; aparecerá próximamente en *Sociology of Education*. Revisado de un artículo presentado en las reuniones anuales de la American Education Research Association, 1991.
- Monroe, Paul, *Essays in Comparative Education*. Nueva York, Teachers College, Columbia University, 1927.
- Müller, Detlef; Ringer, Fritz y Simon Brian, *The Rise of the Modern Educational System: Structural Change and Social Reproduction, 1870-1920*. Nueva York, Cambridge University Press, 1987.
- Ramírez, Francisco O. y Boli, John, «The Political Construction of Mass Schooling: European Origins and Worldwide Institutionalization», *Sociology of Education* 60, 1987, pp. 2-17.
- «Global Patterns of Educational Institutionalization», en P. Altbach; R. Arnove y G. Kelly (Eds.), *Comparative Education*. Nueva York, MacMillan, 1982.
- Ramírez, Francisco O. y Rubinson, Richard, «Creating Members: The Political Incorporation and Expansion of Public Education», en John Meyer y Michael Hannan (Eds.), *National Development and the World System*. Chicago, University of Chicago Press, 1979.
- Reisner, Edward, *National and Education since 1789: A Social and Political History of Modern Education*. Nueva York, MacMillan, 1922.
- Sommerville, John, *The Rise and Fall of Childhood*. Beverly Hills, Sage, 1982.
- Soysal, Yasemin y Strang, David, «Construction of the First Mass Education Systems in Nineteenth Century Europe», *Sociology of Education* 6 (4), 1989, pp. 277-288.
- Stinchcombe, Arthur L., «Social Structure and Organizations», en James G. March (Ed.), *Handbook on Organizations*, Chicago, Rand McNally, 1965, pp. 142-193.

- Stone, Lawrence, «Literacy and Education in England, 1640-1900», en *Past and Present* 42, 1969, pp. 69-139.
- Tyack, David; James, Thomas y Benavot, Aaron, *Law and the Shaping of Public Education, 1785-1954*. Madison, University of Wisconsin Press, 1987.
- UNESCO. *Statistical Yearbook*. Lovaina, UNESCO, 1972, 1978, 1983.
- *World Survey of Education*, vols. 2 y 5. Ginebra, Naciones Unidas, 1958, 1971.
- WCEFA. Comisión Inter-Organismos, *Informe Final*, Conferencia Mundial sobre educación para todos: Necesidades básicas de aprendizaje, Nueva York, UNICEF House, 1990.
- Young, Frank W., *Initiation Ceremonies: A Cross-Cultural Study of Status Dramatization*. Nueva York, Boobs-Merrill, 1965.
- Zucker, Lynne, «Organizations as Institutions», en S. B. Bacharach (Ed.), *Advances in Organizational Theory and Research*, Greenwich (CT), JAI Press, vol. 2, 1983, pp. 1-43.