

DESIGUALDADES EDUCATIVAS Y LA EMERGENCIA DE SU ESTUDIO EN MÉXICO Y ARGENTINA: UNA COMPARACIÓN

Jesús Aguilar Nery*

RESUMEN. El trabajo presenta un análisis comparativo en relación con la emergencia de los estudios sobre desigualdades educativas en México y Argentina, entre las décadas de 1950 y 1960. Como base teórica y metodológica se utiliza una perspectiva comparativa, a partir de la cual se trazan similitudes y diferencias entre ambos países. Como puntos relevantes, se destaca la convergencia en las racionalidades que subyacen a los estudios emergentes sobre desigualdades educativas, así como la relevancia de las transferencias discursivas entre ciertos organismos internacionales y las producciones nacionales, ambos hechos hacen singulares y significativos a cada a caso.

PALABRAS CLAVE. Conceptos emergentes, desigualdades educativas, México, Argentina, estudios comparados.

EMERGENCE OF STUDIES OF EDUCATIONAL INEQUALITIES IN MEXICO AND ARGENTINA: A COMPARISON

ABSTRACT. This paper presents a comparative analysis in relation to the emergency of the studies on educational inequalities in Mexico and Argentina, between the fifties and sixties of the twentieth century. Theoretics, methodologic and comparative perspective is used, for draw up to similarities and differences between both countries. Two points are relevant: convergence is highlighted in the rationales underlying the emerging research on educational inequalities in both countries, as well

* Investigador en el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo electrónico: janery@unam.mx

as the relevance of certain discursive transfers between international and national productions, both facts makes each case singular and significant.

KEY WORDS. Emerging concepts, educational inequalities, Mexico, Argentina, comparative studies

INTRODUCCIÓN

La emergencia de las investigaciones educativas en relación con lo que se denominó “desigualdades en educación” se ubica en la segunda mitad del siglo xx. En este sentido, existe coincidencia en anclar en Estados Unidos su principal emergencia e impulso a mediados de la década de 1960, en especial a partir de la publicación del polémico Informe Coleman de 1966; esto se ha reconocido dentro y fuera de las fronteras estadounidenses (Martínez Rizo, 1983; Donolo, 1987, entre otros). Sin embargo, poco se sabe del itinerario conceptual y la trama discursiva seguida en otras tradiciones nacionales o regionales, por lo que en este trabajo me propongo realizar un ejercicio comparativo acerca de la emergencia de dichos estudios en dos espacios nacionales que guardan similitudes y diferencias interesantes.

¿Cuáles fueron las condiciones de posibilidad para la emergencia de la investigación en desigualdades educativas en Argentina y México? ¿Cómo se configuraron las tramas discursivas para hacer inteligibles ciertas desigualdades y no otras? ¿Qué lecciones se pueden obtener al indagar la emergencia de dichos estudios desde un enfoque comparativo?

Para responder las cuestiones planteadas, primero, trazo una pintura general de la mirada comparativa que sustenta el análisis, así como algunas notas sobre los materiales y su tratamiento. Enseguida hago un recuento de cada uno de los casos nacionales atendiendo; por un lado, las condiciones de posibilidad de la emergencia de las tramas discursivas sobre las desigualdades en el ámbito educacional; por otro lado, abordo comparativamente cada caso enfocando dos elementos: 1) las racionalidades para pensar las desigualdades educativas, a partir de la definición de éstas y 2) las estrategias de transferencia discursiva entre organismos internacionales y locales.

Finalmente, cierro el texto con algunas reflexiones que sugiere el ejercicio comparativo para el debate actual sobre la construcción de los conceptos y del conocimiento sobre las desigualdades educacionales.

NOTAS SOBRE LA MIRADA COMPARATIVA DESPLEGADA Y LOS MATERIALES

En general, sigo la propuesta de Popkewitz sobre los estudios comparados, la cual “consiste en explorar cómo circula históricamente el conocimiento, como sistemas de razón, por entre y dentro de las instituciones y las fronteras nacionales” (2002: 227). El investigador estadounidense alude a espacios discursivos superpuestos, “híbridos”, es decir, lo global no es precisamente un lugar geográfico, sino que refiere “la circulación de narrativas e imágenes aparentemente universales [...] que se extienden a través de las múltiples fronteras nacionales” (2002: 227). Asimismo, habla de “imaginarios nacionales” para enfatizar que no deben pensarse como imágenes unificadas, sino como superposiciones “o andamiaje de múltiples discursos que son, a un tiempo globales y locales” (2002: 232).

En tal sentido, la metodología comparativa ayuda a agudizar nuestra comprensión de la dinámica de producción de conocimientos educativos dentro de sus escenarios históricos, como parte de los acontecimientos que configuran y dan forma a los actuales límites y las posibilidades de dichos procesos, incluso nos permite registrar los procesos de reformas y políticas educativas (Popkewitz, 1994).

En particular, parto de una de las principales críticas a la tradición comparativa del contraste entre dos o más sociedades con el objetivo de identificar sus semejanzas y sus diferencias; a saber, tomar los Estados nación como unidad de análisis en la comparación, tratándolos como entidades homogéneas e independientes entre sí (Schriewer, 2002: 32-33). Me deslindo de dicha visión en dos sentidos. Por una parte, consideraré primordialmente las interacciones internacionales, es decir, los procesos de transferencia local con organismos y discursos internacionales (Steiner-Khamsi, 2002). Por otra parte, enfocaré como eje comparativo cierta racionalidad subyacente en torno al estudio de las desigualdades educativas en ambos casos; esto mediante una serie

de documentos considerados como productos de conocimiento científico, que fueron ubicados a partir de emplear explícitamente el concepto de *desigualdad(es) educativa(s)*; más precisamente, documentos precursores de dichos discursos.

Un apunte sobre el concepto de *emergencia* merece algunas líneas. Dicho concepto juega un papel central, en tanto que permite delimitar temporalmente este estudio, ubicando el *corpus* documental para el análisis entre las décadas de 1950 y 1960, asimismo brinda los elementos para situar las lógicas y las mediaciones que han llevado a una configuración específica y no a otra. El concepto de *emergencia* es deudor del pensamiento de Foucault. En especial rescato la idea de evadir la fútil tarea de la búsqueda de orígenes simples; por el contrario, supongo con Foucault (1999) la prevalencia de significaciones múltiples, friccionadas, presencias híbridas para dejar “emerger” una continua trama que configura todo tejido social y textual. En otras palabras, comparo el momento emergente del estudio de las desigualdades en el campo educativo en dos tradiciones nacionales, cuando aún no se ha desarrollado del todo ni menos aún se ha consolidado.

CONDICIONES DE POSIBILIDAD EN LA PRODUCCIÓN SOBRE DESIGUALDADES EDUCATIVAS

México

Entre la década de 1950 y hasta mediados de la de 1960, México estaba aún imbuido en los discursos “desarrollistas” y del “capital humano”. En términos amplios, se vivía bajo los últimos influjos de la dinámica económica que iba camino a cumplir tres décadas de crecimiento sostenido, etapa conocida, no sin exageración, como “milagro mexicano”, cuando se distinguía con optimismo a la educación como una inversión, y cuando hubo un marcado interés por el financiamiento de los sistemas educativos, preocupados sobre todo por la cobertura del nivel primaria (Granja, 1997).

México también cruzaba por procesos sociales de cambio, como el acelerado crecimiento poblacional (en 1950 la balanza se inclinaba

hacia el medio rural —42.6%—, en 1960 ya despunta el urbano con 50.7% de la población); la transición de pasar a ser un país cada vez más urbanizado con clases medias en auge; el afianzamiento del Estado corporativista y su impronta nacionalista revolucionaria, que se combinaba con ciertas tendencias internacionales que abanderaban las bondades de la planificación estatal y el desarrollo regional.

La política educativa nacional durante la década de 1960 estuvo orientada por el Plan de Once Años (1959-1970). Durante el periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) también surge la educación técnica y la educación para el empleo como prioridades. A decir de Camacho, “en este periodo la política educativa del gobierno mexicano se caracterizó por ser nacionalista, centralista y procurar cubrir cuantitativamente las demandas de educación básica, al mismo tiempo que intentar fortalecer la educación media y superior para mejorar el desarrollo industrial de México” (2007: 10).

Para mediados de la década de 1960 las cifras reportadas por Latapí (1964) indicaban que la “demanda de enseñanza primaria” en 1963 llegó a 70% (niños de 6 a 14 años), mientras que la secundaria (grupo de 15 a 19 años) alcanzó 17.5% y la superior apenas llegó a 3%. Esto a pesar del gran crecimiento del sistema en los tres niveles desde 1958: la primaria se incrementó en 43%, la media se duplicó y la superior creció 72 por ciento.

El marco legal educativo hasta 1973 estuvo regido por la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942, conservando la impronta “socialista” del gobierno cardenista (1934-1940). Esto sucedió a pesar de que el artículo tercero constitucional en 1946 cambió la referencia socialista introducida en 1934. En tales normas vale la pena destacar que desde la década de 1930 se puntualizaba la obligatoriedad del nivel primario —de seis grados— para todos los menores de 15 años.

Cabe destacar que la emergencia en México del tema y los problemas sobre “desigualdad(es) educativa(s)” se derivó de un entramado de corrientes educativas internacionales y nacionales en boga, que tenían como horizonte la teoría del capital humano de fuertes raíces estadounidenses, y donde la economía de la educación de rasgos funcionalistas empezaba a ser dominante en los modos de hacer investigación y de entender el campo educativo. En este sentido, podemos adelantar

que la emergencia de las investigaciones sobre las desigualdades educativas fue precedente de la discusión desatada por el famoso informe Coleman (1966). Dicho informe apareció después de los escritos del Centro de Estudios Educativos (CEE), donde se aludió de modo explícito a dichas desigualdades (Latapí, 1964 y 1965).

La producción realizada en el CEE fue crucial en la emergencia de la problematización de las desigualdades en México, debido a que se trata de la institución profesional pionera de la investigación educativa en el país. Dicho centro se fundó en 1963 como una asociación civil, figura jurídica que conserva hasta la actualidad, dedicada a la investigación educativa. El CEE fue fundado bajo la conducción de Pablo Latapí, el auspicio de la Compañía de Jesús y “la ayuda de muchos particulares”, cuya intención fue generar conocimiento para transformar la realidad y teniendo como base una concepción de la educación como “medio para contribuir al desarrollo equilibrado e integral del país” (CEE, 2005: 3). Por lo tanto, cabe destacar que no fue bajo la égida del Estado, sino del ala progresista de la Iglesia católica donde emergió la producción de la problematización de las desigualdades en el campo educativo en México.

ARGENTINA

Vale la pena empezar por destacar la continuidad normativa en materia educativa de la nación conosureña, ya que, durante un periodo que se extendería por más de un siglo, una sola Ley de Educación (1420) —promulgada en 1884— estableció los criterios de organización principales, entre ellos, la obligatoriedad de la escolarización de siete años, y fue el marco bajo el cual se expandió el sistema educativo argentino alcanzando niveles comparables a los de los países más desarrollados de la época. Por ejemplo, su tasa de analfabetismo en 1960 era de 8.6% entre la población de 15 años y más, así como su tasa bruta de nivel primaria, 86.9% en el mismo año, llegando a alcanzar, en 1970, 93%, pero apenas de 32.3% para la educación media en este último año (Tedesco, Braslavsky y Caciofi, 1987).

La continuidad normativa en el ámbito educativo argentino contrasta, entre 1955 y 1976, con la sucesión de gobiernos *de facto* alternados

con democracias, abarcando un periodo en el que la consigna del desarrollo se cumplió a partir de la entrada masiva de capital estadounidense y de organismos internacionales de crédito. De modo semejante a lo que sucedía en casi todo el continente, la postura “desarrollista” en Argentina fue impulsada por grupos liberales que cuestionaban la política económica “cerrada” del periodo peronista y el desmedido crecimiento del Estado (Bernazza, 2006: 97).

En este contexto, signado por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la insurgencia social, la recomposición del capitalismo mundial y la Guerra Fría (Bernazza, 2006: 100), comienza a tener un auge importante la planificación estatal a partir de la creación, en 1961, del Consejo Nacional de Desarrollo (Conade), que no obstante los vaivenes políticos produjo o participó en la elaboración de varios planes nacionales parcial o íntegramente (1965-1969, 1971-1975, 1974-1977), todos interrumpidos por los respectivos golpes de Estado (Novick, 1992).

Asimismo, podemos destacar la “modernización” emergente en el ámbito de la educación superior argentina (Suasnábar y Palamidessi, 2007) a partir de la instalación de las carreras de sociología, psicología, ciencias de la educación y antropología, etcétera, a finales de la década de 1950; así como con la versión argentina del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) francés: el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (Conicet). Además, destaco un par de agregados en el caso de la carrera de ciencias de la educación, debido a que fue un semillero importante de estudiosos de las desigualdades educativas. Por un lado, desde el primer lustro de 1960 se reconoce la emergencia de un nuevo grupo de profesionistas con una formación “modernizadora”, diferente del profesorado tradicional: los licenciados en ciencias de la educación. Por otro lado, en el ámbito de los modelos de formación y en las formas de construir el conocimiento educativo hubo cierto desplazamiento de la “matriz generalista”, centrada en las humanidades clásicas llevadas adelante por el “espiritualismo pedagógico”,¹ hacia una

¹ El espiritualismo pedagógico, generalmente, está vinculado a la educación católica y al valor de la “trascendencia”. Según Southwell, se trata de “una configuración discursiva particular, dentro de la cual se encuentran matices que van desde el espiritualismo

nueva trama que conjugó otras prácticas y nuevos saberes científicos disciplinarios y nuevas formas de acercamiento a temas y problemas, entre los cuales destacan enfoques como el funcionalismo, el estructuralismo, los estudios de economía de la educación, así como las teorías de corte paigetiano, el psicoanálisis y las teoría del currículum (Suasnábar y Palamidessi, 2007: 50-51; Southwell, 1997: 127 y ss).

La misma corriente “modernizadora” que atravesó mundialmente a muchos países después de la Segunda Guerra Mundial, abanderada por la idea de “planificación”, cubrió también a Argentina, y en buena medida se aplicó al sistema escolar argentino. El área educativa del Conade se creó para responder de modo específico al control de un sistema escolar de creciente expansión, complejidad y diferenciación, pero al mismo tiempo dentro de una visión global de la planificación estatal. Para finales de la década de 1960, según Suasnábar y Palamidessi, había ocho oficinas regionales y 14 oficinas sectoriales de desarrollo (2007: 49).

Vale la pena detenerse un poco en el golpe de Estado de 1966, pues marcó una nueva conmoción sociopolítica, y dio paso a una dictadura autodenominada “Revolución argentina”, que tuvo el descaro de no establecer un gobierno provisional, como en los golpes anteriores, sino que se estableció como un sistema de tipo permanente. De acuerdo con la caracterización de Puiggrós, la política educativa impulsada por la autodenominada Revolución argentina puede entenderse como un “desarrollismo autoritario” que combinaba modernización tecnocrática, tradicionalismo católico y represión cultural (citada por Pineau, 2010: 14).

Con lo anterior, de acuerdo con Suasnábar y Palamidessi (2007), la producción de conocimientos educativos quedó, momentáneamente, en manos del Conade, y precisamente este organismo hizo posible la emergencia de los estudios sobre desigualdades educativas en Argentina.

católico a un espiritualismo liberal laico, pasando por espiritualismos antipositivistas, nacionalistas populares, doctrinarios” (1997:113), entre otras vertientes.

EMERGENCIA DE LOS ESTUDIOS SOBRE DESIGUALDAD EDUCATIVA

El problema de distribución y reclamo al Estado mexicano

La emergencia en México del tema y los problemas sobre desigualdades educativas tuvo, como he adelantado, un interés local, pero que retoma algunas ideas de circulación internacional; además, desde una plataforma de investigación académica distante del gobierno, donde se puso en marcha una mirada, en buena medida, crítica respecto a los “números felices” —a decir de Latapí (1964)— que presentaba el gobierno en sus informes oficiales anuales, lo que haría del “CEE uno de los pocos interlocutores independientes y críticos frente al pragmatismo auto-complaciente y triunfalista de las autoridades educativas del país” (CEE, 2005: 9).

Desde su fundación, el CEE fue protagonista de la investigación educativa en el país. En sus primeros trabajos explícitamente aluden a realizar un balance cuantitativo del “progreso escolar de México” durante el periodo 1958-1963. El *Diagnóstico educativo nacional* de 1964, con base en los datos oficiales de matrícula y de población, analiza la distribución de la escolaridad por niveles escolares, así como las metas relacionadas con el Plan de Once Años (1959-1970) y plantea algunas cuestiones críticas sobre la planeación y la economía del sistema escolar.

El equipo de Latapí utilizó técnicas de medición estadística para grandes poblaciones, las cuales también empleaba el gobierno, para construir diversos indicadores, simples o compuestos, que dieron al CEE elementos para denunciar la desigualdad de oportunidades. Por ejemplo, según las plazas entre el campo y el medio urbano, las escuelas completas e incompletas, los maestros titulados, la eficiencia terminal y “el desperdicio económico” que representaba los “desertores” y los “reprobados”.

En breve, en el seno del CEE claramente se entiende la desigualdad como una distribución de escolaridad o de recursos escolares, referida especialmente a cuatro dimensiones: 1) socioeconómica (gastos entre niveles escolares y entre familias, sin especificar en este caso otro tipo de estratos o divisiones más que por lugar de residencia); 2) geográfica

(rural-urbano); 3) insumos escolares (maestros y escuelas “completas”), y 4) cobertura y eficiencia terminal. De tales dimensiones, tienen primacía las dos primeras, las cuales a menudo se presentaban como amalgamadas, esto es, englobadas bajo la idea de “dualización” de estilos de vida urbano vs rural, mientras las últimas son, de hecho, consecuencias de las primeras.

ARGENTINA

En el marco del “desarrollismo” y la relevancia dada a la planificación es como puede entenderse la labor del Conade y su papel como organismo técnico en la definición de las políticas educativas argentinas de la década de 1960. El Conade tuvo a su cargo desde la creación del área de estudios educativos en 1964 “el primer diagnóstico socioeducativo sistemático del país, tarea en la que participaron algunos de los primeros especialistas formados en las recientes carreras de Ciencias de la Educación” (Suasnábar y Palamidessi, 2007: 49).

La segunda mitad de la década de 1960 en Argentina está enmarcada en un contexto de transiciones gubernamentales, así como de renovación de formas de construcción y legitimación del conocimiento y de incertidumbre sociales. Allí emergen los primeros abordajes sobre desigualdades en educación, ante todo encontramos en el discurso gubernamental sus primeras huellas, específicamente en los trabajos del Conade.

Los primeros trabajos publicados por el Conade aparecieron entre 1966 y 1968, y con ello se instaló lo que varios autores llaman “tecnocratismo”, ligado a un nuevo pragmatismo, donde se privilegió “el uso del planeamiento como herramienta que garantizaba la eficiencia al constituirse en una forma neutral, racional, de previsión para tomar decisiones” (Southwell, 1997: 122). El principal documento del Conade: *Educación, recursos humanos y desarrollo*, se propuso explícitamente “identificar y cuantificar los problemas más significativos del sistema educacional y elaborar un esquema de las líneas probables de desarrollo que debería adoptar a largo plazo teniendo en cuenta objetivos

económicos y sociales deseables”.² Se propusieron tres objetivos: a) evaluar la “eficiencia interna” del sistema escolar; b) evaluar la “eficiencia externa”, y c) evaluar “la distribución de oportunidades educativas en la sociedad”. Es en este último donde efectivamente se anota de forma explícita la utilización del término *desigualdad*.

El uso del concepto por el Conade es semejante a la comprensión que le dan Coleman (1966) en Estados Unidos o Latapí en México (1964), es decir, entienden las desigualdades educativas como un asunto de distribución, ante todo como una distribución de oportunidades de escolarización, traducida en años de escolaridad. Por ello, su cometido es claramente descriptivo, a diferencia de un énfasis digamos “explicativo”, aunque en el mismo informe insinúan algún avance al respecto cuando se refieren a los factores “exógenos” y “endógenos” que inciden en el rendimiento del sistema. En otras palabras, reconocen el avance en torno al acceso a la educación primaria, obligatoria, que ya desde la década de 1960 rondaba 87% de población escolarizada, no así en los niveles subsecuentes.

El Conade asume en ese trabajo la distribución de oportunidades como una “estimación de la representación que los distintos sectores sociales y regionales tienen en la matrícula escolar en sus distintos niveles de enseñanza” (1968: 1). Además, encontramos otra coincidencia con estudios de la misma época: la reiteración de que el origen socioeconómico del estudiantado “condiciona el nivel de escolaridad”, por ello “las oportunidades educativas son desiguales para cada grupo”. Asimismo, en el documento se reconoce que la modificación de las desigualdades sociales no depende del sistema escolar, aunque “en cumplimiento de su función social, debe garantizar la igualación de oportunidades educativas tanto en el acceso como el transcurso del ciclo de estudios” (1968: 2).

² Ello en aras del “planeamiento”, pues consideraban tal documento como un insumo, no un plan de educación, según lo destacan en la introducción de la obra, compuesta de dos tomos (Conade, 1968: 1).

COMPARACIÓN DE LAS RACIONALIDADES EN AMBOS PAÍSES

El CEE introdujo una perspectiva de sociología económica de la educación. Entonces era incipiente el desarrollo de perspectivas sociológicas, las cuales se empezaron a centrar en las “funciones” y las relaciones entre el sistema social, el sistema educativo y el modelo de desarrollo económico del país. Esto a contracorriente de la producción de la década de 1950, cuando la investigación educativa se centraba principalmente en la mejora de los modelos de instrucción y en general de los métodos didácticos, por lo cual las perspectivas dominantes eran de corte psicológico.

En el caso argentino podemos observar algo semejante, en cuanto a la relevancia que se da a los datos cuantitativos, aunque a diferencia del caso de México en el Cono Sur se da más peso a los “resultados”, lo cual está en concordancia con los estudios internacionales, claramente con el estudio de Coleman. Aunque acoto que el énfasis se presenta más como un deseo, esto es, más en términos del “deber ser”, pues de hecho es la conclusión a la que llega el Conade luego de su extenso trabajo. No es que se olviden del acceso, por el contrario, no lo destacan en el nivel primario sino en el nivel “medio”, donde era de apenas 26.8% de la población en 1965, pero al mismo tiempo señalan que debía ponerse énfasis en la permanencia y el egreso de estudiantes del nivel primario (Conade, 1968: 467).

En breve, tanto en el Conade como en el CEE se buscaba elaborar un diagnóstico global del sistema educativo nacional en torno a su “rentabilidad económica”, por ello hablaban de “oferta” y “demanda” educativa.³

De ambos casos podemos decir, siguiendo la línea de análisis foucaultianos, que la matemática tuvo una utilización significativa por su aura de “cientificidad”. Esto data desde las formas más antiguas de

³ No es casual que el título del primer folleto de divulgación realizado por Latapi fuese el de “economía y educación”, donde concluía que a pesar de que no se podía medir la rentabilidad de la inversión educativa como se miden otras inversiones, valía “la pena aplicar ciertos métodos económicos a la educación”, porque se sabía de sus efectos adicionales (CEE, 1964: 11).

planificación del Estado cuando se incluyeron la aritmética política o la estadística, pasando luego a la utilización de la programación presupuestaria y el análisis de sistemas en la investigación educativa, especialmente entre las décadas de 1960 y 1970 (Foucault, 1999).⁴

De acuerdo con Popkewitz (1994:114), la racionalidad cuantificadora es significativa también debido a sus “efectos de poder” sobre la construcción de las “poblaciones desiguales”, debido a las “prácticas de gobernación” implicadas en las posibles formas de inclusión (participación y acción), sobre todo a partir de la intervención estatal y siguiendo las ideas del optimismo científico y del progreso como un asunto de la ciencia.

Durante la década de 1960 fueron ganando peso los estudios económicos en la investigación educativa, bajo la impronta del pensamiento neoclásico, esto para conocer la rentabilidad de la educación o la “medición” de este factor en el crecimiento económico. En esa misma tónica, en el CEE y en el Conade se realizaron estudios sobre las tasas de crecimiento de la matrícula, la distribución de la cobertura por niveles educativos, sectores productivos y regiones. En general, con los datos ofrecidos en ambos países se construyen una imagen global de sistemas escolares claramente “piramidales”, una suerte de reflejo de la pirámide social en la escolar. En otras palabras, estamos en presencia de una conceptualización de las desigualdades en términos económicos, y ligado a ello a su “matematización” y su medición. De hecho, la cobertura y la eficiencia se estudiaban conjuntamente, mediante el empleo de herramientas de análisis económico (insumo-producto, funciones de producción, etcétera), para dar cuenta de dichas distribuciones, esto es, de las desigualdades a lo largo del trayecto escolar. En tal caso, de acuerdo con Poovey (1998), mediante la medición cuantitativa se fue configurando un modo de representación de la población para su respectiva gobernación.⁵

⁴ Siguiendo a Foucault, la estadística, al permitir cuantificar los fenómenos propios de la población se convierte en fin más que un medio, al mismo tiempo instrumento de gobierno, y con ello hace desaparecer a la familia como “modelo de gobierno” (1999: 191, 193).

⁵ Los argumentos basados en “numero, peso y medida”, abanderados por William Petty, estadista inglés del siglo XVIII, abonaron para “instalar el desinterés en el cora-

Recordemos también que el uso de las estadísticas y su estandarización a nivel mundial fue impulsado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y acordado en su conferencia general de 1958, haciendo su uso generalizado en el marco del Proyecto Principal de Educación para América Latina.⁶

Otro rasgo compartido por ambos países en torno a la racionalidad en cómo se pensaban las desigualdades en el terreno educativo la podemos observar en las respuestas “técnicas”, que derivaban de sus análisis dentro del marco general de las ideas de progreso y desarrollo; ambos conceptos centrales en la perspectiva “desarrollista”. De este modo, se abrieron paso los diagnósticos estandarizados, así como la programación y el control eficiente de recursos (siempre escasos) como premisas de cambio. En ese sentido, los argumentos del Conade y del CEE para la solución de problemas educativos fueron técnicos, fundados en un enfoque economicista y cuantitativo, aunque se reconocía a menudo la necesidad de acercamientos complementarios de tipo cualitativo.⁷ Las “soluciones” intentaban resolver las “disfunciones” del sistema escolar; es decir, desde el tecnocratismo se ofrecían “soluciones técnicas como garantía de transformación” (Southwell, 1997: 122).

El tecnocratismo fue reconocido por los propios integrantes del Conade en el área educativa, aunque no fuera compartido por todos sus miembros. Según Fernández Lamarra: “éramos bastante tecnocráticos, creíamos que con la técnica se iban a producir los cambios”. Dicha postura estuvo en contra de otras “altamente ideologizadas”, o según las califica Southwell de “irracionales”, que de acuerdo con la opinión

zón del conocimiento” y fueron parte de la construcción de “el hecho moderno” en su dimensión económica. El desinterés del conocimiento postulaba que los números eran imparciales porque podía borrar intereses personales y políticos (Poovey, 1998: xviii-xix, traducción propia).

⁶ Para asegurar la comparabilidad internacional de los datos, en la Décima Conferencia General de la Unesco (París, 1958), se acordaron criterios uniformes en materia de definiciones, clasificaciones y tabulaciones sobre unificación y normalización internacional de las estadísticas educativas (Unesco, 1962b: 181).

⁷ Por ejemplo, en el estudio del Conade se anota: “La importancia de los aspectos cualitativos, particularmente los referidos a contenidos y métodos de enseñanza, señalan la necesidad de que sean encarados a la brevedad con el rigor y la sistematización que ha desarrollado la tecnología educacional moderna en este campo” (1968: 468).

de Lamarra se “encontraban tanto en los sectores ligados a la Iglesia como en el laicismo del Consejo Nacional de Educación y sus Inspectores” (citado en Southwell, 1997: 125).

En resumen, la racionalidad tecnocrática está presente en ambos países, ya que subyace la creencia de que una vez que se tuvieran los estudios “científicos” realizados por “expertos”, esto es, que se describieran y midieran las desigualdades educacionales entre grupos, recursos y problemas relacionados, casi de forma automática se procederían a resolver, ante todo mediante la intervención estatal. Aunque hay un matiz derivado de las tradiciones de ambos países, ya que en Argentina ha habido, incluso hasta nuestros días, una larga tradición de participación “privada” e incluso eclesiástica en asuntos educativos; mientras que en México, a partir de las leyes de Reforma del siglo XIX, hubo cierto monopolio estatal en lo concerniente al campo educativo, aunque desde 1992 se realizaron modificaciones constitucionales para favorecer la participación más abierta de la Iglesia.

COMPARACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DISCURSIVAS EN EL MOMENTO EMERGENTE

En el caso de México encontramos que los primeros cruces entre los discursos educativos internacionales y los planes nacionales emergen a finales de la década de 1950, durante el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964). Esto lo podemos apreciar en el nombre oficial del famoso Plan de Once Años: Plan Nacional de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria en México, cuya semejanza es evidente con el del Proyecto Principal No. 1 para América Latina de la Unesco, iniciado en 1957: “Proyecto Principal sobre Extensión de la Enseñanza Primaria (formación de maestros)” (Unesco, 1962a: 183), el cual tuvo como antecedente la reunión de ministros continentales de educación de Lima en 1956, donde por primera vez circuló la idea de “planificación educativa integral”, siendo la fuente principal de ambos proyectos.

En ambas iniciativas vemos que las metas iban encaminadas a asegurar un mínimo de educación primaria gratuita y obligatoria a toda persona en edad escolar, así como a combatir el analfabetismo (aunque en el caso del plan mexicano se enfocó exclusivamente sobre los menores de

edad, no de los adultos). Sin embargo, en ambos casos encontramos la ausencia del término *desigualdad*. Recordemos que en esa época tenían mayor relevancia conceptos como “desarrollo”, “progreso” “planificación”, “educación como factor de la producción” y “capital humano”.

Para el Plan de Once Años parece claro que hubo una “transferencia” de los discursos de organismos internacionales, pero también de las prácticas planificadoras propiamente dichas. Asimismo, deben citarse posteriores influencias internacionales de la planificación y el “desarrollismo” latinoamericano; cabe recordar un par de ellas. Por un lado, el Plan Decenal de Educación de la Alianza para el Progreso, derivado de la Carta de Punta del Este, Uruguay, en 1961, donde los ministros latinoamericanos de educación se comprometieron con dos metas cuantitativas: eliminar el analfabetismo y asegurar un mínimo de seis años de educación primaria gratuita y obligatoria a todo niño en edad escolar (OEA, 1967: 28). Tal convenio fue firmado por los gobiernos mexicano y argentino y si bien hubo acuerdo nacional sobre sus objetivos, hubo división en torno al mecanismo para cumplirlos. Por una parte, quienes postulaban que el Estado era el responsable de la educación pública claramente era el caso mexicano; por otra parte, en el caso argentino apoyaban el subsidiarismo del Estado, es decir, que la educación debía estar en manos de particulares y el papel del Estado era proveer el servicio donde los particulares no alcanzaban (Braslavsky, 1988).

Por otro lado, hubo dos reuniones importantes para la educación latinoamericana realizadas en 1962, en Santiago de Chile, que de algún modo ampliaron y precisaron los objetivos del plan decenal. La primera fue la Conferencia sobre educación y desarrollo económico y social; la otra fue la IV Reunión del Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal No. 1 de la Unesco. La importancia de ambas reuniones quedó registrada en el editorial del Boletín que las reseña: “Al examinar lo que fue la Conferencia, no es desorbitado decir que ha sido la reunión de mayor importancia entre las celebradas en torno a problemas de la educación en América Latina” (Unesco, 1962b: 5).

En ambos eventos es notorio el peso que adquiere la idea de “planeación” como herramienta de gobierno de los sistemas escolares. De hecho, esas conferencias fueron un hito en materia de formulación de políticas educacionales en la región, porque establecieron ejes que

permanecen incluso hasta nuestros días.⁸ La importancia de tales reuniones reside en que las reformas educativas latinoamericanas de la época posterior fueron de algún modo influidas en gran medida por las recomendaciones de ambos eventos.

Finalmente, para completar el cuadro de los discursos internacionales, no puede dejar de citarse que, en 1966, James Coleman y sus colegas publicaban la famosa encuesta para la Oficina de Educación estadounidense. Así se instaló la discusión global sobre la desigualdad de oportunidades educativas, la cual también impulsó un cambio en la forma de aproximarse —un cambio metodológico en rigor— por el uso de la representatividad estadística a nivel de un país de enormes dimensiones como Estados Unidos, con toda la carga de “cientificidad” que se le atribuyó a esta aproximación en esa época.

Con tales antecedentes queda esbozado el marco en que los “imaginarios nacionales” se fueron hibridando en torno a los estudios y las formas de construir el conocimiento sobre las desigualdades educativas, especialmente durante la década de 1960. Siguiendo a Popkewitz, la imagen que evocan esos imaginarios es que “se han hecho de retazos de creencias, circulación internacional de ideas, modos de pensar locales, recursos materiales diversos, tecnologías materiales, etcétera” (2002: 232-234). Anoto un par de ejemplos de los casos nacionales.

En México, el estudio pionero del CEE (Latapí, 1964) analiza la distribución de la escolaridad por niveles escolares, así como los datos sobre el “rendimiento” del sistema, que no mejoraron al mismo ritmo que la expansión de éste. En el nivel primario en 1963, de cada 100 que ingresaban a primero, sólo 21 concluían el sexto grado; para la educación media reporta datos diversos, ofreciendo estimaciones de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1960, para destacar que de cada 1 000 que ingresaban a primaria, sólo 7 concluían el nivel medio. Asimismo, se reportaba el “progreso” en el analfabetismo en el periodo

⁸ Los ejes principales fueron cuatro: 1) educación primaria para todos los niños en edad escolar; 2) la alfabetización de adultos y el desarrollo de la comunidad, particularmente en las zonas rurales; 3) la adecuada formación y perfeccionamiento de maestros, supervisores, administradores y especialistas en educación, y 4) la investigación, experimentación y difusión de nuevas técnicas y métodos pedagógicos (Unesco, 1962b: 175).

1958 a 1963, el cual se redujo de 37 a 28.9%, aunque se reconoce que dos terceras partes de analfabetas se concentraban en el campo y un tercio en las ciudades (Latapí, 1964: 110). Ante dicho diagnóstico fue clara la concentración de las soluciones en el nivel primario.

Para el caso argentino es aún más evidente el proceso de transferencia, tanto de discursos como de prácticas, ya que el estudio del Conade tuvo la cooperación técnica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y un subsidio de la Fundación Ford aplicado por el Instituto Di Tella. La experiencia de la OCDE en el Proyecto Regional Mediterráneo, el cual fue “uno de los primeros en los cuales se usó el enfoque economicista de la educación como un recurso para el desarrollo, llamándola ‘recurso humano’” (Southwell, 1997: 124), fue un antecedente del tipo de planteamientos teóricos y metodológicos que se pusieron en práctica en el caso argentino. En efecto, el estudio fue hecho en colaboración entre una delegación de la OCDE encabezada por Louis Emmerij entre 1965 y 1966, y fue publicado en inglés y español.

Southwell señala también que la Unesco tuvo una influencia directa en el Conade “al efecto de impulsar las políticas desarrollistas y fue por sugerencia de este organismo que se nombró como director del área Educación al pedagogo Norberto Fernández Lamarra” (1997: 123).

En el caso argentino, a pesar del evidente “préstamo” internacional, no es una transferencia unilateral, pues como el propio secretario del Conade apuntó en el prólogo del estudio en relación con la metodología, la cual supuso “sujeta a revisión” no sólo de parte de los locales, sino especialmente de los “prestatarios”; es decir, “constituye una incitación para un análisis crítico riguroso que permita perfeccionarla y convertirla en un instrumento cada vez más idóneo para el planeamiento educativo” (Conade, 1968: VIII).

A MODO DE CIERRE: MODOS DE REGULACIÓN Y CONVERGENCIAS DISCURSIVAS

El periodo que va de la mitad de la década de 1950 y durante la de 1960 se suele calificar como cierta “etapa modernizadora” en Latinoamérica;

más precisamente descrita como “desarrollista”, la cual tuvo un apoyo muy importante en las ciencias sociales. Esto debido, entre otras razones, a los procesos nacionales de convergencia institucional, la creación de nuevos centros de investigación (públicos y privados), agencias de gobierno y estímulo del sector de ciencia y tecnología; también a la conjunción con diversos y nuevos organismos regionales, así como la modernización y creación de nuevas carreras universitarias vinculadas con la educación y las ciencias sociales; y porque “se generaron las primeras experiencias de investigación empírica y de planificación educativa a escala nacional” (Palamidessi, Gorostiaga y Suasnábar, 2014: 52).

De los casos de Argentina y México podemos destacar para el momento emergente de los estudios de las desigualdades educativas, ante todo, sus rasgos comunes, a pesar de los contextos diferentes. Puede decirse con Meyer y Ramírez (2002) que en dicho momento se observa el auge del proceso de convergencia de ciertos valores, específicamente la educación como un recurso para la consolidación del Estado nación, asimismo, debido a las prácticas de estandarización de la escolarización a escala mundial. La investigación configuró una descripción de la desigualdad educacional, entendida como una distribución de años de escolaridad o de recursos, cuya determinación estaba en “factores externos” al sistema escolar.

Del ejercicio de comparación realizado, tanto de la racionalidad con que se fueron fraguando los conocimientos sobre las desigualdades educativas como de los procesos de transferencia que se dieron en cada país, surge la hipótesis de que estamos en presencia de un peculiar modo de regulación social en la educación fincado en las nuevas ciencias sociales, así como de un proceso de consolidación de lo que podríamos precisar como el “Estado planificador” (Suasnábar y Palamidessi, 2007) y tecnocrático, aunque esto último con matices para cada caso.⁹ A pesar de las diferencias en los contextos sociopolíticos nacionales —el Cono Sur sacudido por los continuos golpes de Estado, mientras el mexicano marcado por las demandas de apertura democrática al régimen

⁹ De acuerdo con Popkewitz, la escolarización es una forma de regulación social, debido a que dicha práctica implica “imponer unos determinados patrones de conocimiento que han de ser asumidos” (1994: 109-110).

unipartidista—, en ambos casos hay una tendencia modernizadora que reclama la intervención del Estado planificador sobre las desigualdades educacionales.

Dos elementos pueden ser considerados centrales para el hipotético régimen de regulación social esbozado. Por una parte, un régimen discursivo sustentado en metáforas y retórica económica bajo el influjo de las teorías del capital humano y el pensamiento neoclásico; así como la asimilación de la esfera de la política educativa a la planificación con claro sesgo tecnocrático. Por otra parte, una racionalidad técnica mediante la cual las discusiones sobre educación y, por consecuencia, la formulación de políticas públicas pretendía pasar de soluciones “tradicionales” hacia soluciones “modernas”, ancladas en acciones de planificación económica y al mismo tiempo sociocultural, es decir, un horizonte de soluciones centradas en las acciones del Estado como la única vía de sentido y de las soluciones a los problemas educacionales, esto tanto desde los contextos nacionales como de los internacionales, por lo que apreciamos cierta hibridación de los discursos y de las prácticas globales y nacionales.

La invocación de un modelo de Estado planificador y tecnocrático que se fue decantando de los estudios sobre desigualdades educativas, al parecer no sólo en dos países, sino probablemente en el resto del continente —asunto que merece otros estudios— se aprecia en la subyacente creencia de que el Estado “salvaría” a las poblaciones desiguales; más precisamente, asistimos a la consolidación de una forma de gobernación de las poblaciones derivado del impulso planificador de la época. En breve, la conceptualización y el tratamiento de las desigualdades educativas se realizaron con miras a incluir a ciertas poblaciones, a tutelar y a gestionar los temores potenciales que se les adjudicaban implícitamente.

Mediante la estrategia comparativa utilizada rastree la emergencia no sólo de una trama discursiva sobre las desigualdades, sino también la formación de ciertos intelectuales y académicos: en el caso argentino, una nueva ola de profesionales en educación insertados en el gobierno; en el caso mexicano, un grupo de intelectuales del ala progresista de la Iglesia. En ambos casos se impulsó la configuración de la desigualdad en educación como un problema de distribución de años de escolaridad o

de recursos escolares, aunque en el caso argentino con un sesgo “tecnocrático” más marcado; mientras que en México éste se mezcló con una postura más de denuncia y le imprimieron un matiz más ligado a la justicia, aunque sin dejar de lado la pretensión “técnica” en la manera de enfrentarlo.

Finalmente, desde la postura desplegada en este estudio, el conocimiento se concibe como construcciones sociales e históricamente situadas, es decir, como un entramado de estrategias epistémicas y de comunicación socializadas, donde se forjan conceptos, teorías, configuraciones de sentido, que no sólo son mediaciones que permiten conocer sino que son, a su vez, algo que se debe explicar; esto es, objetos de conocimiento. Por lo tanto, hacer la memoria sobre los procesos de emergencia y formación de conceptos y nociones por los cuales hemos hecho inteligible los fenómenos educativos, nos permite reconocer que las categorías de pensamiento son historizadas y tratarlas como tales en nuestro presente.

FUENTES CONSULTADAS

- BERNAZZA, C. (2006), *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*, tesis de doctorado en ciencias sociales, Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Argentina.
- BRASLAVSKY, C. (1988), “La responsabilidad del Estado y de la sociedad en la distribución de saberes a través de la escuela”, en Cecilia Braslavsky y Daniel Filmus (comps.), *Respuestas a la crisis educativa*, Buenos Aires: Cántaro / Flacso / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- CAMACHO, S. (2007), “Un vistazo a la historia de la educación de México: aciertos y desaciertos”, conferencia presentada en el Congreso Internacional Evaluación: factor de calidad educativa, Querétaro: Apoyo a la Calidad Educativa, A. C.
- Centro de Estudios Educativos (CEE) (1964), “Problemas del desarrollo escolar”, en *Folleto de divulgación del Centro de Estudios Educativos*, núm. 3, México: CEE.

- Centro de Estudios Educativos (CEE) (2005), *Curriculum vitae 2005*. Disponible en [<http://www.cee.edu.mx/quienes/documentos/curriculum.pdf>], 2 de mayo de 2014.
- COLEMAN, J. *et al.* (1966), *Equality of Educational Opportunity*, Washington: National Center for Educational Statistics.
- Consejo Nacional de Desarrollo (Conade) (1968), *Educación, recursos humanos y desarrollo económico social: situación presente y necesidades futuras*, vol. 1, Buenos Aires: Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo.
- DONOLO, D. (1987), “La desigualdad educacional”, en *Revista de la Universidad Nacional de Río Cuarto*, vol. 7, núm. 2, Córdoba: Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), pp. 173-188.
- FOUCAULT, M. (1999), *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales 3*, Barcelona: Paidós.
- GRANJA, J. (1997), “Los desplazamientos en el discurso educativo para América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año 59, núm. 3, México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp. 161-188.
- LATAPI, P. (1964), *Diagnóstico educativo nacional*, México: Textos Universitarios.
- LATAPI, P. (1965), “El sexenio educativo 1964-1970”, en *Folleto de divulgación*, núm. 5, México: CEE.
- MARTÍNEZ RIZO, F. (1983), “Calidad y distribución de la educación. Estado del arte y bibliografía comentada”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XIII, núm. 4, México: CEE, pp. 55-86.
- MEYER, J. W.; RAMÍREZ, F. O. (2002), “La institucionalización mundial de la educación”, en Jürgen Schriewer (comp.), *Formación del discurso en educación comparada*, Barcelona: Pomares, pp. 13-38, 91-111.
- NOVICK, S. (1992), “El área educación en los planes nacionales de desarrollo 1946-1989”, en *Propuesta Educativa*, año 4, núm. 7, Buenos Aires: Flacso, pp. 99-106.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (1962a), “Proyecto Principal de Educación Unesco/América Latina”, *Boletín trimestral*, núm. 13, enero-marzo, Santiago de Chile: Universitaria. Disponible en

- [<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001333/133328so.pdf>], 26 de julio de 2014.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (1962b), “Proyecto Principal de Educación Unesco/América Latina”, *Boletín trimestral*, núm. 14, abril-junio, Santiago de Chile: Universitaria. Disponible en [<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001901/190112so.pdf>], 26 de julio de 2014.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (1967), *Alianza para el Progreso*, Punta del Este, Uruguay, 5-7 de agosto de 1961, Washington: Unión Panamericana.
- PALAMIDESSI, M.; GOROSTIAGA, J.; SUASNÁBAR, C. (2014), “El desarrollo de la investigación educativa y sus vinculaciones con el gobierno de la educación en América Latina”, en *Perfiles Educativos*, vol. XXXVI, núm. 143, México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), pp. 49-66.
- PINEAU, P. (2010), *Historia y política de la educación argentina. (Aportes para el desarrollo curricular)*, Buenos Aires: Ministerio de Educación. Disponible en [http://cedoc.infed.edu.ar/upload/Historia_y_politica_de_la_educacion.pdf], 22 de noviembre de 2014.
- POOVEY, M. (1998), *A History of the Modern Fact: Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society*, Chicago: University of Chicago Press.
- POPKEWITZ, T. (1994), “Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas”, en *Revista de Educación*, núm. 305, Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pp. 103-137.
- POPKEWITZ, T. (2002), “Imaginario nacional, el extranjero indígena y el poder: investigación en educación comparada”, en Jürgen Schriewer (comp.), *Formación del discurso en la educación comparada*, Barcelona: Pomares, pp. 225-256.
- SCHRIEWER, J. (2002), “Educación comparada: un gran problema ante nuevos desafíos”, en Jürgen Schriewer (comp.), *Formación del discurso en educación comparada*, Barcelona: Pomares, pp. 13-38.
- SOUTHWELL, M. (1997), “Algunas características de la formación docente en la historia educativa reciente: el legado del espiritualismo

- y el tecnocratismo (1955-1976)”, en Adriana Puiggrós (dir.), *Historia de la educación en la Argentina: dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)*, vol. 8, Buenos Aires: Galerna.
- STEINER-KHAMSI, G. (2002), “Transferir la educación desplazar las reformas”, en Jürgen Schriewer (comp.), *Formación del discurso en la educación comparada*, Barcelona: Pomares, pp.131-161.
- SUASNÁBAR, C.; PALAMIDESSI, M. (2007), “Notas para una historia del campo de producción de conocimientos sobre educación en la Argentina”, en Mariano Palamidessi, Claudio Suasnábar y Daniel Galarza (comps.), *Educación, conocimiento y política: Argentina, 1983-2003*, Buenos Aires: Manantial.
- TEDESCO, J. C.; BRASLAVSKY, C.; CARCIOFI, R. (1987), *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Fecha de recepción: 4 de diciembre de 2014

Fecha de aprobación: 1 de junio de 2016