

Formaciones discursivas sobre desigualdades en educación en México, 1981-2010. Cruces con trayectorias conceptuales internacionales*

*Jesús Aguilar Nery***

INTRODUCCIÓN

En este texto muestro los cruces discursivos entre las tramas oficiales de México y las de ciertos organismos internacionales, entre 1981 y 2010, acerca de las desigualdades en educación. Considero la relevancia de los discursos internacionales porque han sido y siguen siendo parte significativa de ciertas políticas educativas nacionales, aunque a menudo no lo reconozcan los funcionarios o los políticos en turno (Latapí, 2004: 127), y también porque son referencias constantes en la producción académica nacional, como elementos de análisis, de evaluación, de crítica o de refuerzo a las actuaciones gubernamentales. Tal ha sido el caso del Proyecto Principal de Educación (PPE) de 1981; el Programa de Educación para Todos (EPT) (Jomtien en 1990 y Dakar en 2000) o los Objetivos del Milenio (2000) (Ascolani, 2008; Torres, 2004; Ortega, 2003; Reimers, 2000; Pescador, 1995, entre otros). Junto a esta producción hay otra serie de documentos que ha venido nutriendo las formaciones discursivas sobre el tema de la(s) desigualdad(es) educativa(s) de México y del resto del mundo, producidos por organis-

* Este texto es parte del trabajo de investigación doctoral que realizo con apoyo del CONACyT en el DIE-CINVESTAV, IPN. Agradezco también a David Cooksey por su apoyo técnico, a la doctora Rosa Nidia Buenfil, a la maestra Justa Ezpeleta y especialmente a la doctora Josefina Granja Castro por sus valiosos comentarios y sugerencias a una versión previa de este documento.

** Estudiante del doctorado en Ciencias en la Especialidad de Investigaciones Educativas, en el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE), del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional (IPN), jesner2008@gmail.com

mos financieros internacionales, especialmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales han marcado muchas de las iniciativas educativas nacionales y regionales, sobre todo a partir de la década de los noventa. Esto, según varios analistas, llevó a que estas instituciones financieras impongan *de facto* ciertas directrices en la forma de entender y atender las desigualdades en el campo educativo de varios países, incluido México (Tarabini, 2009; Ascolani, 2008; Torres, 2004; Bonal y Tarabini, 2003; OCE, 2001).

El trabajo describe algunas huellas de los registros internacionales en los planes educativos nacionales de México y algunas de sus significaciones en el caso de las desigualdades, como parte de nuevas “formas de regulación trasnacional” (Djelic y Sahlin-Andersson, 2006).¹ Para cumplir mi propósito, presento primero la descripción de los materiales seleccionados, dividiendo, por una parte, aquellos que son planes, proyectos o programas de organismos multilaterales, acuerdos mundiales o regionales, donde México ha suscrito su participación, procurando ubicar su emergencia en la línea del tiempo para contrastar sus semejanzas, diferencias y superposiciones. Después, presento una muestra de documentos generados por el BM, el BID y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que explícitamente han construido discursos consistentes sobre las desigualdades en educación, no sólo sobre México, sino también acerca de los “países en vías de desarrollo”, donde aquél está incluido, destacando la preeminencia de los discursos de los organismos financieros. Finalmente, realizo un rastreo de los cruces sobre desigualdades en educación entre los discursos oficiales presentes en planes y programas federales de México y los documentos internacionales seleccionados, para cerrar con algunas cuestiones que surgen de la revisión.

LA MARAÑA DE LAS INICIATIVAS EDUCATIVAS INTERNACIONALES RELACIONADAS CON MÉXICO

En América Latina, como en el resto de las regiones del mundo, desde hace más de tres décadas se han venido multiplicando y su-

¹ Con la idea de “regulación trasnacional” se entiende un modo de gobernanza “que estructura, guía y controla actividades sociales e interacciones, más allá, a través y dentro de territorios nacionales”. La gobernanza está relacionada con actividades de organización, de monitoreo y discursos que imbrican, estructuran, estabilizan y reproducen reglas y regulaciones más allá de los Estados-nación (Djelic y Sahlin-Andersson 2006: 6-7, traducción propia).



perponiendo varias iniciativas internacionales (regionales, continentales, iberoamericanas, mundiales), buscando entender e intervenir en las cada vez más complejas situaciones de los sistemas educativos nacionales. Entre los diversos planes, programas e iniciativas, creo que podemos hacer una primera relación a partir de las propias referencias que pueden ubicarse en la producción académica nacional e internacional, y agruparlas en siete principales. Las presento en orden cronológico de aparición, atendiendo la participación de México en ellas y que expresaran, explícitamente, compromisos o metas cuantificables, pues es el mejor indicio de comparabilidad.

Como puede verse a continuación, las iniciativas han abarcado un arco temporal que va desde 1981 hasta 2021. Cinco de ellas siguen vigentes para nuestro país y la mayor parte del continente, y dos a escala mundial:

- 1) Proyecto Principal de Educación (PPE, 1981-2000).
- 2) Educación para Todos (EPT, 1990-2000-2015).
- 3) Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990-2000).
- 4) Planes de Acción. Cumbres de las Américas (PLACA, 1994-2010: Miami, 1994; Santiago, 1998; PIE, 1998-2001; Quebec, 2001; Mar del Plata, 2005).
- 5) Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000-2015).
- 6) Cumbres Iberoamericanas (CUIS, varias, 2000-2021: Declaraciones de Panamá, 2000; de Lima, 2001; de Montevideo, 2006; Metas Educativas 2021, 2008).
- 7) Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC, 2002-2017).

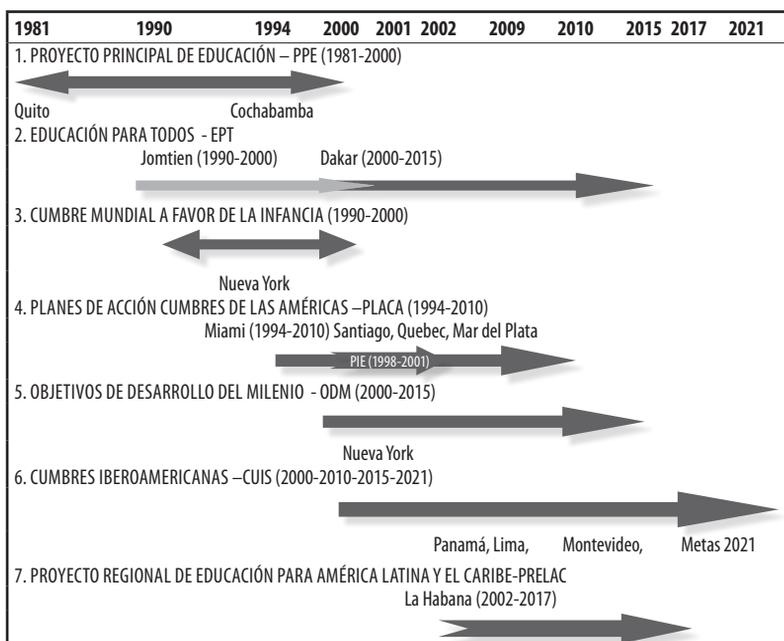
Algo que destaca a primera vista es la marcada proliferación de iniciativas durante la década de los noventa, y lo que va de la primera del siglo XXI.² Mientras que en la de los ochenta ubicamos

² Cabe citar un antecedente continental en el marco del “desarrollismo” de los años sesenta, a iniciativa del gobierno estadounidense. *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). Sin embargo, he considerado dejarlo de lado para el caso de México, porque en tales antecedentes no hay referencia sobre las desigualdades, y porque sabemos que tales metas se incluyeron en el Plan de Once Años (1959-1970), es decir, antes de la firma del Plan Decenal; sabemos también que el plan no cumplió con ninguna de



una iniciativa regional, en las dos siguientes hallamos tres en cada una. También apreciamos la superposición de escalas geográficas: tres iniciativas convocaron a escala mundial y dos lo hicieron a escala regional (Latinoamérica y el Caribe), otra abarca el continente americano, y una más cubre el ámbito iberoamericano. Asimismo, contrastan los horizontes temporales, pasando de la veintena en la década de los ochenta, a las decenas (en los noventa), y a las quinceñas en la mayoría de las iniciativas más recientes y vigentes. Como podemos notar, las que trazaron metas a diez años ya caducaron (incluso las de dos decenas –PPE–) en el cabalístico año 2000. De lo anterior, se aprecia cierta arbitrariedad en el horizonte de la planificación internacional, así como la duplicidad y el apuro para cumplir con las metas que se han trazado (cuadro 1).

CUADRO 1. Proyectos e iniciativas educativas internacionales relacionadas con México (1981-2021)



Fuente: Elaboración propia, con base en Torres (2004: 1).

sus metas, a pesar del enorme esfuerzo que representó en esa ruta. En el apartado sobre los cruces entre los discursos nacionales e internacionales abundo más al respecto.

De las iniciativas vigentes, la mayoría son continuación de otras, claramente las de Dakar (antes Jomtien) en el ámbito mundial y, a nivel regional, el Proyecto Principal de Educación, el cual ha tenido continuidad en el PRELAC, así como también las cumbres americanas e iberoamericanas. Tal continuidad se ha dado ante todo en la extensión de los plazos originales para cumplir sus metas. Entre los plazos próximos a vencer están 2010, luego 2015 (las principales iniciativas mundiales) y finalmente 2017 y 2021 (iniciativas intercontinentales).

También hago notar el hecho de que la mayoría son “programas”, “proyectos” y “planes” sectoriales, con objetivos y metas exclusivas para la educación (PPE, EPT, PRELAC); otros son multisectoriales o parte de planes más amplios e integrales orientados hacia el “desarrollo”, el “bienestar integral de la infancia” y/o de la sociedad (cumbres iberoamericanas, ODM).

CARACTERIZACIÓN BREVE DE LAS INICIATIVAS INTERNACIONALES

Proyecto Principal en Educación en América Latina y el Caribe (PPE, 1981-2000). El PPE fue el resultado de la síntesis de dos reuniones regionales: 1) La Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe, realizada en México en 1979, difundida como “declaración”, y 2) La Reunión Regional Intergubernamental sobre los objetivos, las estrategias y las modalidades de acción de un proyecto principal en la esfera de la educación en la región de América Latina y el Caribe, realizada en Quito en 1981, difundida como “recomendación” (UNESCO-OREALC, 1981).

El PPE estuvo bajo la coordinación de la UNESCO, a través de su Oficina Regional (OREALC), con sede en Santiago de Chile, y se propuso cumplir tres metas para el año 2000:

- 1) Asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar, y ofrecerles una educación general mínima de ocho a diez años.
- 2) Eliminar el analfabetismo antes del fin de siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos.



- 3) Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de las reformas necesarias (UNESCO-OREALC, 1981: 16).

La evaluación final del PPE fue sometida a consideración de los ministros de educación en 2001 en Cochabamba, Bolivia, donde se acordó elaborar un nuevo proyecto regional, incluyendo objetivos sobre educación secundaria y de aprendizaje a lo largo de la vida.

Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC, 2002-2017). El PRELAC fue aprobado en La Habana en noviembre 2002, y se presentó como la continuidad del PPE (1981-2000) y como complemento al Foro de Dakar del año 2000, bajo la coordinación de UNESCO-OREALC. Se propuso “estimular cambios sustantivos en las políticas públicas para hacer efectiva la propuesta de Educación Para Todos, y atender así las demandas de desarrollo humano de la región en el siglo XXI” (UNESCO, 2002a: 32). Si bien dice retomar las metas de Dakar, que estaban en marcha, en realidad no hay una explicitación de las mismas; en cambio, especifica cinco focos estratégicos de las políticas educativas.³ El informe final del PRELAC parece adoptar la perspectiva de ser un foro técnico y político, más que la de un proyecto con metas claras. Esto se puede ver cuando afirma promover “la construcción conjunta de conocimiento y el intercambio entre las autoridades de los sistemas educativos, los docentes y profesionales de la educación y los diversos actores de la sociedad” (*ibid.*: 38). Así también lo vemos en la declaración de su objetivo principal: “la transformación de los paradigmas educativos vigentes para asegurar aprendizajes de calidad, tendientes al desarrollo humano, para todos, a lo largo de la vida” (*ibid.*: 37).

Educación para Todos (EPT, 1990-2000-2015). La EPT fue lanzada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990, en la Conferencia Mundial sobre “Educación para Todos”, bajo los auspicios conjuntos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

³ Las prioridades son: 1) garantizar que el contenido y la práctica de la educación permita construir un significado sobre nosotros mismos, sobre otros y sobre el mundo; 2) concentrarse en la condición de los maestros y aumentar su participación en el cambio educativo de manera que satisfagan las necesidades de sus alumnos; 3) transformar la cultura de las escuelas en comunidades participativas de aprendizaje; 4) la gestión y flexibilización de los sistemas educativos para ofrecer aprendizajes efectivos a lo largo de la vida; 5) hacer hincapié en la responsabilidad social de la educación con el objeto de generar un compromiso con su desarrollo y con sus resultados (UNESCO, 2002a: 42-53).



(PNUD), la UNESCO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial. La iniciativa fue suscrita por 155 gobiernos, entre ellos el de México, 20 cuerpos intergubernamentales y 150 organizaciones no gubernamentales. Los asistentes suscribieron una Declaración Mundial y un Marco de Acción, comprometiéndose a asegurar educación básica de calidad y una “visión ampliada de la educación básica” –para niños y adultos, dentro y fuera de la escuela, a lo largo de toda la vida– a través de seis metas que debían cumplirse en el año 2000, teniendo como fundamento la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “toda persona tiene derecho a la educación”. Establecieron su contenido en siete artículos:

- 1) Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje.
- 2) Lo anterior exige algo más que una renovación del compromiso con la educación básica en su estado actual. Lo que se requiere es una “visión ampliada”, la cual se precisa como:
- 3) Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad.
- 4) Prestar atención prioritaria al aprendizaje.
- 5) Ampliar los medios y el alcance de la educación básica.
- 6) Mejorar el ambiente para el aprendizaje.
- 7) Fortalecer la concertación de acciones.



La evaluación de Jomtien concluyó en el Foro Mundial de Educación en Dakar (2000), donde se reconoció el incumplimiento de las metas, y por tal razón se decidió extender el plazo a 2015. La UNESCO se encargó de coordinar la segunda etapa de la EPT; para esto se incorporó a los primeros promotores al Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), y al final hubo ciertos cambios en las metas de ambas iniciativas (cuadro 2).

En Dakar se redujo lo relativo a la educación “básica” de Jomtien (punto 2), para entenderse como exclusivamente la primaria; asimismo, se dejó abierta la meta que antes se intentó precisar en la educación secundaria o media (punto 3), y finalmente se amplió y precisó el enfoque de género (punto 5), ausente en las metas cuantitativas de Jomtien.

CUADRO 2. Comparación de metas de la Educación para Todos (1990-2000)

<i>JOMTIEN: 1990-2000</i>	<i>DAKAR: 2000-2015</i>
1. Expansión de la asistencia y las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas las intervenciones de la familia y la comunidad, especialmente para los niños pobres, desasistidos e impedidos.	1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Acceso universal a la educación primaria (o a cualquier nivel más alto considerado "básico") y terminación de la misma, para el año 2000.	2. Velar porque antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
3. Mejoramiento de los resultados del aprendizaje de modo que un porcentaje convenido de una muestra de edad determinada (por ejemplo, 80% de los mayores de 14 años) alcance o sobrepase un nivel dado de logros de aprendizaje considerados necesarios.	3. Velar porque las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.
4. Reducción de la tasa de analfabetismo adulto a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000. El grupo de edad adecuado debe determinarse en cada país y debe hacerse suficiente hincapié en la alfabetización femenina a fin de modificar la desigualdad frecuente entre índices de alfabetización de los hombres y de las mujeres.	4. Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
5. Ampliación de los servicios de educación básica y de capacitación a otras competencias esenciales necesarias para los jóvenes y los adultos, evaluando la eficacia de los programas en función de la modificación de la conducta y del impacto en la salud, el empleo y la productividad.	5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.
6. Aumento de la adquisición por parte de los individuos y las familias de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor y conseguir un desarrollo racional y sostenido por medio de todos los canales de la educación –incluidos los medios de información modernos, otras formas de comunicación tradicionales y modernas, y la acción social–, evaluándose la eficacia de estas intervenciones en función de la modificación de la conducta.	6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

Fuente: CEPT, 1994; Foro Dakar, 2000.

Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990-2000). En septiembre de 1990, el grupo más numeroso de dirigentes mundiales hasta esa fecha se reunió en las Naciones Unidas para establecer una declaración en favor de la infancia, que retoma los planteamientos y el arco temporal de la EPT (1990), pero en su Plan de Acción instituye, como metas educativas, una reducción cuantitativa de las mismas, con respecto a las de la EPT:



- a) Ampliar las actividades de desarrollo en la primera infancia.
- b) Lograr que por lo menos el 80% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria tenga acceso a la educación básica y la termine, tratando de reducir las diferencias entre niños y niñas.
- c) Reducir la tasa de analfabetismo de los adultos a por lo menos la mitad del nivel registrado en 1990, otorgando particular importancia a la alfabetización de las mujeres.
- d) Dar capacitación profesional y preparación para el empleo.
- e) Ampliar el caudal de conocimientos, técnicas y valores por todos los medios educativos, con el objeto de elevar la calidad de vida de los niños y sus familias, priorizando la educación básica (UNICEF, 1990).

Planes de Acción. Cumbres de las Américas (PLACA, 1994-2010).

Las Cumbres de las Américas son de alcance continental (exceptuando a Cuba). Tienen una periodicidad de cuatro años y desde la primera, realizada en 1994 en Miami, ha tenido como motor principal buscar la integración hemisférica y la constitución de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), pues fue impulsada por los estadounidenses a través de la OEA. En la primera Cumbre, la educación apareció dentro del capítulo de “erradicación de la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio”, con cinco metas para el año 2010:

- a) garantizar el acceso universal a una educación primaria de calidad;
- b) los gobiernos procurarán alcanzar para el año 2010 una tasa de conclusión de la escuela primaria del 100%;
- c) una tasa de inscripción en la escuela secundaria del 75% como mínimo;
- d) erradicar el analfabetismo, impedir el ausentismo escolar no justificado y,
- e) mejorar la capacitación de los recursos humanos.

El Plan de Acción de la Cumbre de Miami fue ratificado en la segunda Cumbre (Santiago, 1998), donde se abundó en temas educativos, priorizando a la educación como encabezado del Plan de Acción, a diferencia de la primera. De este modo, la educación



pasó a ser definida como “la clave para el progreso” y se creó el Programa Interamericano de Educación (PIE), aprobado por los jefes de Estado de la OEA en 1999, cuya duración fue hasta 2001; el mismo estaba ligado al Plan Estratégico de Cooperación Solidaria 1997-2001.⁴

El PIE inició con seis proyectos con recursos de la OEA⁵ y concluyó en la víspera de la III Cumbre de las Américas (Quebec, abril de 2001), donde también hubo ratificación de las metas de 1994, aunque se le agregó otra: “el compromiso de eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria para el 2005”. Todas las metas educativas de las cumbres previas volvieron a ratificarse en la IV Cumbre (Mar del Plata, 2005).

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000-2015). Fueron acordados en septiembre del 2000, durante la Cumbre del Milenio, en Nueva York, y son impulsados y monitoreados por las agencias de Naciones Unidas (NU), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El horizonte de los ODM es de 15 años y la agenda que debía cubrirse para 2015 incluyó, primero, ocho objetivos, 18 metas y 48 indicadores; posteriormente contempló ocho objetivos, 21 metas y 60 indicadores (PNUD, 2000).

Destaco el objetivo dos, el cual está relacionado con la educación:⁶ “Lograr la enseñanza primaria universal”. Dentro de éste se desprende una meta y tres indicadores. La meta es: Velar porque, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria, cuyos indicadores son: a) tasa neta de matrícula en la escuela primaria,

⁴ El PIE tenía cinco líneas de acción prioritarias: 1) Políticas compensatorias e intersectoriales para poblaciones vulnerables; 2) Valorización, profesionalización e incentivos para docentes y administradores de la educación; 3) Refuerzo de la gestión y administración educativa y del desarrollo institucional; 4) Fortalecimiento de la formación y la capacitación para el mundo del trabajo, y 5) Estrategias de educación bilingüe intercultural para la paz, ciudadanía y sostenibilidad (OEA, 1998).

⁵ Véase OEA/Sistema de Información de las Cumbres de las Américas. Disponible en <http://www.summit-americas.org/esp/procumbres.htm>; http://www.summit-americas.org/sisca/ed_sp.html

⁶ El resto de los objetivos son: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer; 3) Reducir la mortalidad infantil; 4) Mejorar la salud materna; 5) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 6) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 7) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.



b) porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al último de la escuela primaria, c) tasa de alfabetización de mujeres y hombres entre los 15 y los 24 años.

Cumbres Iberoamericanas (CUI) Varias (2000-2021). Las Cumbres Iberoamericanas (y las Conferencias de Educación asociadas a ellas) incluyen países hablantes de español y portugués en América y Europa, y se han realizado anualmente desde 1991, con el auspicio de la ahora Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la coordinación de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

La educación tiene un lugar importante en estas cumbres, y de ellas han derivado diversos acuerdos y acciones. Enuncio cuatro de las más relevantes:⁷ X Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Panamá, 2000, donde se propuso, entre otras cosas: “Realizar esfuerzos para que, a más tardar en el año 2015, todos los niños y niñas de Iberoamérica tengan acceso a una educación inicial temprana, y a la educación primaria gratuita y obligatoria, sustentada en los principios de no discriminación, equidad, pertinencia, calidad y eficacia”.

Dentro de la XI Cumbre de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno (Lima, 2001), se presentó el Plan de Acción de la *III Conferencia Iberoamericana de ministras/os* de la infancia y la adolescencia, que anunció varias metas educativas: Meta 6: Ampliar la cobertura de los servicios socioeducativos para niños/as de 0 a 3 años, y garantizar para el año 2015 el acceso universal a la educación preescolar (3-6 años), sustentado en principios de no discriminación, calidad, equidad y respeto a la multiculturalidad; Meta 7: Asegurar para el año 2015 el acceso universal de niñas/os a la educación primaria o básica de calidad, gratuita, así como su permanencia en el sistema educativo; Meta 8: Asegurar la inclusión de niños/as y adolescentes con discapacidades y necesidades especiales en los programas y servicios de atención integral; Meta 9: Universalizar para el año 2015 el acceso a la educación secundaria de calidad.

Por su parte, la Declaración de Montevideo, de la *XVI Conferencia Iberoamericana de Educación*, avaló El Plan Iberoameri-

⁷ Véase la página web de la OEI para las XIX Conferencias hasta 2009: <http://www.oei.es/cie.htm>.



cano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015, cuya meta es universalizar, antes de 2015, la alfabetización y la educación básica en la región, para aproximadamente 34 millones de personas.

Entre la más reciente actividad de las cumbres, y como parte del acuerdo alcanzado en la *XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación* (El Salvador, 2008), surgieron las *11 Metas Educativas 2021: la educación que queremos para los jóvenes de los Bicentenarios*:

- 1) Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora.
- 2) Incrementar las oportunidades y la atención educativa a la diversidad de necesidades del alumnado.
- 3) Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo.
- 4) Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y mejorar su calidad.
- 5) Ofrecer un currículo significativo que asegure la adquisición de las competencias básicas para el desarrollo personal y el ejercicio de la ciudadanía democrática.
- 6) Incrementar la participación de los jóvenes en la educación secundaria superior, en la técnico profesional y en la universitaria.
- 7) Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional.
- 8) Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.
- 9) Fortalecer la profesión docente.
- 10) Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica.
- 11) Invertir más e invertir mejor.⁸

El objetivo final de tales metas, según sus promotores, es lograr “una educación que dé respuesta satisfactoria a demandas sociales inaplazables”, tales como “que más alumnos estudien, durante

⁸ Tales metas se han puesto a discusión durante 2009, a través de un documento preliminar que se espera aprobar en la reunión a realizarse en Buenos Aires, Argentina, en septiembre de 2010, el cual trae metas y desglose de indicadores, logros cuantitativos esperados y una buena cantidad de propuestas; varios de los indicadores retoman iniciativas previas como EPT, ODM.

más tiempo, con una oferta de calidad reconocida, equitativa e inclusiva y en la que participe la gran mayoría de las instituciones y sectores de la sociedad”. Partiendo del “convencimiento de que la educación es la estrategia fundamental para avanzar en la cohesión y en la inclusión social” (OEI, 2008: 11).

EL TRASLAPE EN LAS INICIATIVAS INTERNACIONALES: UN LABERINTO PARA CUMPLIR SUS METAS

En general, puede afirmarse que todas las iniciativas y planes internacionales siguen lidiando con los mismos adversarios desde el inicio: universalizar la educación primaria, eliminar o reducir el analfabetismo, y mejorar la calidad y la eficiencia de la educación. No obstante, hay entre ellas importantes diferencias de enfoque, contenido y alcance en relación con sus objetivos y metas. Por ejemplo, el PPE (1981-2000) giraba en torno a una “educación general de 8 a 10 años”, mientras que la EPT (1990-2000-2015) adoptó el término “educación básica”, entendida primero como una “visión ampliada” (en la versión de Jomtien dejaba abierto incluir hasta la secundaria como se entiende en México), pero en la versión de Dakar, en 2000, se restringió a la educación primaria. Por su parte, las Cumbres de las Américas han abarcado hasta la secundaria y las Iberoamericanas incluso todo el sistema escolar.

Como puede verse en el cuadro comparativo siguiente, donde destaco, ante todo, las metas cuantitativas, apreciamos el traslape de la mayoría de las metas en relación con el nivel primario, pero no hay unanimidad en las fechas de cumplimiento ni en lo que significa “educación básica”, aunque apreciamos la progresiva inclusión a partir del año 2000 de la educación inicial y la secundaria, así como de la perspectiva de género a partir de la década de los noventa. Encontramos ciertas variaciones en cuanto a los niveles subsecuentes, poco mencionados en las iniciativas mundiales, no así en las regionales o (inter)continentales.

En relación con las iniciativas mundiales, podemos contrastar que las metas para la educación de los ODM son más restringidas que las de la EPT, con el mismo plazo: 2015. Para México, las metas educativas de los ODM están por debajo no sólo de las aspiraciones históricas, sino del desarrollo educativo y social ya alcanzado,



aun para la fecha en que fueron acordados los ODM (Torres, 2000). Además, se ha dicho que los promedios suelen esconder muchas inequidades al interior de los países y la exclusión o el abandono que sufren muchos estudiantes antes de concluir la educación (primaria o básica) obligatoria en México y en el resto del mundo; por esto, incluso la meta de la universalización de la educación básica no está del todo cubierta, a pesar de que los discursos oficiales lo han anunciado desde hace más de una década en nuestro país (Calderón, 2009; Prawda, 2005: 97; entre otros) (cuadro 3).

CUADRO 3. Metas cuantitativas internacionales para la educación (1981-2021)

<i>Metas Iniciativas</i>	<i>Educación inicial</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Analfabetismo</i>	<i>Género</i>	<i>Observaciones</i>
(1981-2000) PPE		Escuela para todos los niños en edad escolar antes de 1999, y ofrecer educación mínima de 8 a 10 años.		Eliminar el analfabetismo antes del año 2000 y ampliar los servicios educativos para adultos.		Auspicio: UNESCO- OREALC.
(1990-2000) EPT Jomtien	Expansión de la asistencia y de las actividades de desarrollo de la primera infancia.	Acceso universal a la primaria (u otro nivel más alto considerado "básico") y terminación de la misma.		Reducción de la tasa de analfabetismo de los adultos a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000.	Modificar la desigualdad entre índices de alfabetización de los hombres y de las mujeres.	Auspicio: PNUD, UNESCO, UNICEF, BM.
(1990-2000) Cumbre a favor de la Infancia	Ampliar las actividades de desarrollo en la primera infancia.	Acceso a la educación básica, primaria o su equivalente, por lo menos al 80 % de los niños en edad de cursarla.		Reducir a la mitad el analfabetismo entre los adultos, especialmente en la alfabetización de mujeres.	Reducción de las diferencias que existen entre niños y niñas.	Auspicio: UNICEF.
(1994-2010) Cumbres de las Américas		Alcanzar para el año 2010 una tasa de conclusión de la escuela primaria del 100%.	Tasa de inscripción en secundaria del 75% mínimo.	Elaborar programas para erradicar el analfabetismo.	Eliminar las disparidades de género en primaria y secundaria para el 2005.	1a. Cumbre 1994, 3a. Cumbre, Quebec, 2001 Auspicio: OEA.



FORMACIONES DISCURSIVAS SOBRE DESIGUALDADES...

(2000-2015) EPT Dakar	Extender y mejorar la educación integral de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.	Que antes del 2015 sobre todo las niñas y niños en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.		Aumentar al año 2015 los adultos alfabetizados en un 50%, en particular mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y permanente.	Suprimir las disparidades entre los géneros en primaria y secundaria al año 2005, y lograr antes de 2015 la igualdad entre géneros.	Auspicio: PNUD, UNESCO, UNICEF, FNUAP, BM.
(2000-2015) Objetivos del Milenio		Lograr la enseñanza primaria universal. Meta 2A: para el 2015, los niños/as del mundo terminan la primaria.		Tasa de alfabetización de mujeres y hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años.	Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.	Auspicio: PNUD, BM, FMI, OCDE.
(2000-2021) Cumbres Ibero-americanas Auspicio: OEI	En 2015, que todos los niños/as tengan acceso a una educación inicial temprana.	Educación primaria gratuita y obligatoria.				X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, Panamá, 2000
	Ampliar cobertura a niños/as de 0 a 3 años y garantizar para 2015 acceso universal al preescolar 3-6 años.	Asegurar para el año 2015 el acceso universal de las niñas y los niños a la educación primaria o básica de calidad, gratuita.	Universalizar para el año 2015 el acceso a la educación secundaria de calidad.		Preescolar, primaria y alumnado con capacidades y necesidades especiales.	III Conferencia de Responsables de la Infancia y la Adolescencia. Lima, 2001.
Plan de Alfabetización 2007-2015	Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo.	Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y mejorar su calidad.	Incremento de los jóvenes en la educación secundaria superior.	Universalizar antes de 2015 la alfabetización, y ofrecer la escolarización básica a quienes faltan.		XVIII Conferencia de Educación, 2008.
(2002-2017) PREALC Auspicio: UNESCO	x	x		x	x	x = Adopta metas cuantitativas de la EPT.



Fuente: Elaboración propia.

Destaco que, contrario a las metas mundiales (EPT y ODM), las regionales son más amplias e incluso han venido en aumento y ganando en precisión. El ejemplo más reciente es el próximo acuerdo de la Cumbre Iberoamericana (septiembre 2010), donde se estarían incluyendo metas para discapacitados, primaria para jóvenes y adultos (más allá de la alfabetización), y todo un caudal de indicadores y “logros esperados” de las metas del “bicentenario” para el año 2021.

Otro aspecto importante es que varias agencias internacionales participan en más de una de estas iniciativas. Destaca claramente la UNESCO. Aunque es de suponer que las agencias trabajarían de modo coordinado, a menudo se ha encontrado que se superponen y corren en paralelo, no sólo a nivel interagencial sino también intra-agencial, entre la sede y las oficinas regionales y nacionales. Como lo ha señalado Torres (2004: 4), en el caso del sistema de Naciones Unidas, para la EPT, “en la práctica, a lo largo de la década de 1990, cada uno de los ‘socios’ de Jomtien armó su propia agenda, sin que fuera posible plasmar la visión unificada y la acción coordinada previstas”. En el caso del PPE y la EPT, ambos proyectos, bajo la coordinación de la UNESCO, trabajaron en buena medida por separado, desarrollando sus propias líneas y dinámicas de trabajo; el primero, desde la oficina regional de la UNESCO, en Santiago (OREALC), y la segunda, desde la sede de la UNESCO en París.

En cualquier caso, cabe dudar del cumplimiento de tales metas. Como revelaron las evaluaciones finales del PPE (UNESCO-OREALC, 2001) y de la EPT de Jomtien (UNESCO, 2002b) hubo avances, pero las metas fijadas no se cumplieron, y parece poco alentador que así sea en los nuevos plazos sin los recursos suficientes y sin la debida coordinación entre agencias y entre los gobiernos y comunidades nacionales. En ese sentido, resulta significativo el paralelismo que sigue cada iniciativa, a pesar de que varias de ellas comparten objetivos y metas comunes, e incluso agencias promotoras o financiadoras; más claro es el traslape de iniciativas cuando se refieren unas a otras y hasta se presentan como refuerzo en las iniciativas locales, como si tal convergencia fuese una virtud y no una duplicación o una falta de coordinación.

En resumen y de acuerdo con el balance que realiza Torres (2004) de la mayoría de las iniciativas descritas, la imagen de un



laberinto es adecuada para transitar por los caminos entrecruzados de planes mundiales/hemisféricos/iberoamericanos/regionales para la educación. Todo ello refleja problemas de agendas públicas, protagonismos de funcionarios o de países, y descoordinación entre las diversas agencias internacionales que los impulsan/coordinan/financian, así como entre los propios países o subconjuntos de países involucrados.

De lo anterior, Torres desprende una demoledora crítica al desperdicio de recursos y de tiempo, duplicación de funciones y de esfuerzos, proliferación de reuniones, comisiones e informes que han creado un doble proceso de desgaste. Por un lado, ha fragmentado de más la de por sí frágil integración regional; por otro, ha embotado a los gobiernos nacionales con el cumplimiento de compromisos más o menos semejantes.

La fragmentación está relacionada con que cada uno de estos planes e iniciativas cuenta con sus propios diagnósticos, presupuestos, cronogramas, indicadores, redes, especialistas, mecanismos de ejecución, seguimiento, evaluación y difusión. Asimismo, a su paso van generando alianzas y “sociedades civiles”, tanto a favor, como opositoras a las mismas escalas –mundial, continental, regional, nacional–. Torres cita varios ejemplos de estas alianzas y otro conjunto de reuniones y acuerdos, en torno a las grandes conferencias internacionales de la década de los noventa (Medio Ambiente, Población, Mujer, Desarrollo Social, etc.); con ello, el “mapa” de la cooperación internacional en educación, e incluso en el interior de cada país, es un asunto no sólo complejo, sino cada vez más complicado. De lo poco que se puede decir favorablemente es que la información fluye más que hace algunos años, cuando muchos documentos eran de circulación restringida y por lo general sólo en inglés (*ibid.*: 5-6).

Los costos de este laberinto y de lo que Torres denomina “síndrome de los seguimientos” a cada plan, iniciativa y conferencia(s), “son muy altos y conllevan despilfarro de recursos, duplicación y dispersión de esfuerzos, culto al evento y al documento”, consolidación de *camarillas* y dispositivos clientelares, ceguera para visualizar el conjunto y el largo plazo. De este modo, convengo con su conclusión: “Todo esto va, en definitiva, en la dirección opuesta a la ‘visión holística’ y la ‘sinergia’ reconocidas como indispensables



en el discurso de la propia cooperación internacional. Y han sido tremendamente disfuncionales e ineficaces en la realidad” (*ibid.*: 6). Puede decirse que, con tales iniciativas, los únicos que salen directamente beneficiados son los empleados de los distintos organismos, su *staff*, los consultores y los diversos “gestores” y quienes “monitorean” los proyectos, así como las burocracias nacionales.

DESPLAZAMIENTOS ENTRE AGENCIAS O DE CÓMO LOS ORGANISMOS FINANCIEROS DEVINIERON EN PROTAGONISTAS EN LOS DISCURSOS EDUCATIVOS INTERNACIONALES

Un hecho que destaca en las últimas tres décadas de las iniciativas educativas internacionales es el desplazamiento de la UNESCO como agencia internacional líder: de actor protagónico al frente del PPE, a principios de la década de los ochenta, ha devenido en actor menor, con débil legitimidad técnica y sin recursos a partir de la década de los noventa. Según varios analistas, ese espacio ha sido ocupado por los organismos financieros (BM, BID, FMI) (Ascolani, 2008: 143; Torres, 2004: 4; Bonal y Tarabini, 2003; Coraggio, 1995). Esto se debe, sobre todo, a que ellos son los organismos que sufragan, parcial o completamente, las iniciativas internacionales, como se reconoce en la mayoría de los documentos, en los respectivos apartados sobre “cooperación multilateral” (Cumbres, PRELAC) o propiamente sobre el financiamiento (EPT, ODM).

Torres ha mostrado una de las batallas que fueron desplazando el liderazgo de la UNESCO en los asuntos educativos a nivel mundial, a partir, especialmente, de la década de los noventa, con el acuerdo de Jomtien. Ella relata que, entonces, la UNESCO abogó por una comprensión amplia de lo educativo y por la inclusión de la alfabetización y la educación de adultos; UNICEF defendió el desarrollo infantil y la educación inicial dentro del concepto de educación básica, así como –con la UNESCO– la necesidad de flexibilizar y diversificar la oferta educativa, incluyendo variantes no-formales, mientras que el BM propuso focalizar la EPT en la escolaridad primaria, y el PNUD asumió una posición indefinida al respecto (Torres, 2000: 10). El BM, finalmente, impuso su agenda, ya que contaba con los recursos financieros y políticos



para llevarla adelante; además de tener importantes “analistas simbólicos” (Braslavsky y Cosse, 2006), que han venido imponiendo cierta legitimidad técnica en el campo de la educación, hegemonizando la manera de construir los problemas y, lo que parece más grave, ofreciendo un menú de respuestas estandarizado, inmune a la crítica y poco atento a los contextos nacionales (Coraggio, 1995). En suma, vemos la emergencia de nuevas formas de regulación trasnacional, que finalmente tendrán un impacto nacional, como en el caso de México.

En la última década, cada vez más estudiosos no dudan en sostener que el BM “es en la actualidad el organismo internacional con mayor capacidad de influencia en las políticas educativas para el desarrollo” (Bonal y Tarabini, 2003: 1). Estos últimos destacan, ante todo, la influencia “cualitativa” del BM, sostenida por la gran producción de “estudios, evaluaciones y documentos estratégicos en el ámbito de la educación”; tal producción rebasa la de cualquier institución académica, de investigación o de distintos organismos internacionales; otros autores, mientras tanto, atribuyen su relevancia al “asesoramiento técnico en las políticas de reforma educativa” en la región latinoamericana (Coraggio, 1995; Ascolani, 2008: 143, entre otros). A pesar del acusado peso del BM en cuestiones no financieras, a mediados de los noventa se jactaba de ser la “principal fuente de financiamiento externo de la educación en los países de ingreso bajo y mediano” (BM, 1996: xi-xii).

Antes de aproximarnos a los textos del BM, vale la pena mencionar el papel de otras instancias no financieras en la generación de discursos educativos, tales como la CEPAL, o la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que apoyan cuestiones técnicas, de planificación o ejecución en nuestra región, así como la OCDE.⁹ En especial vale la pena reconocer el trabajo de la CEPAL a princi-

⁹ La OCDE ha tenido cierta influencia en las políticas, sobre todo de educación superior desde finales de los años noventa en México, único país de América Latina perteneciente a ese organismo hasta 2009. Roberto Rodríguez (2007) hace un buen recuento de los planteamientos de la OCDE relacionados con la educación en México en una serie de artículos periodísticos, donde reseña algunas de las obligaciones del gobierno mexicano con la OCDE, así como algunas de las recomendaciones de expertos, avalados por ese organismo, que a la larga han tenido gran peso en las políticas educativas nacionales de nivel superior. En cualquier caso, no se encuentran comprometidas metas cuantitativas como tales, ni se habla en ellas de desigualdades, por lo que no las considero a la par de las iniciativas que he seleccionado en este trabajo.



pios de la década de los noventa, ya que por esas fechas hubo cierta convergencia entre varios organismos multilaterales y es cuando se ha reconocido un cambio en la configuración de los discursos educativos, no sólo en nuestro país, sino en otras regiones del mundo, y con ello también en torno a las desigualdades (Granja, 1997). Tales discursos emergentes se convertirían, luego, en dominantes, pues fraguaron una nueva constelación conceptual que dio sentido y justificación a las “reformas educativas neoliberales” en casi todo el mundo, teniendo como concepto estelar el de *equidad*.

Traigo a colación el famoso documento de la CEPAL de 1992: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, que tiene como antecedente otro documento más general de 1990, casi con el mismo título: *Transformación productiva con equidad*. El primero es el más comúnmente citado en la década de los noventa en los discursos académicos, apenas atrás de la EPT, y también conocido por la mayoría de los funcionarios encargados de la educación mexicana (por ejemplo, Pescador, 1995).

El planteamiento de la CEPAL giraba en torno al intento de integrar dos objetivos comúnmente tenidos como opuestos hasta esa fecha: ciudadanía y competitividad. Entiende que la ciudadanía no se limita al ejercicio del voto ni a la igualdad formal ante la ley, “sino que implica cohesión social, equidad en las oportunidades y los beneficios, y solidaridad”. En cuanto a la competitividad, sostiene que “hay consenso en los países de la región respecto a fortalecer la inserción internacional, incorporar el progreso técnico y elevar la productividad y el nivel de vida de la población” (UNESCO-OREALC, 1996: 60). En ese contexto, “es necesario maximizar simultáneamente la eficiencia y la equidad del sistema educativo”. Define equidad como “igualdad de oportunidades de acceso, tratamiento y de resultados”. Por su parte, la eficiencia cubre dos aspectos: eficiencia externa, en relación con los requerimientos del sistema económico y social; y eficiencia interna, respecto a las metas del sistema y el rendimiento de los insumos utilizados (CEPAL-UNESCO, 1992: 87).¹⁰

¹⁰ Más adelante precisan que la novedad en el debate internacional era que la equidad estaba “centrada en la calidad de la oferta y en la eficacia de las estrategias aplicadas para resolver los problemas de los excluidos de la enseñanza y la capacitación”, y no como antaño, analizada sólo desde el punto de vista del aumento de la cobertura (CEPAL-UNESCO, 1992: 91).

De este modo, plantean que la fuerte expansión de los sistemas escolares entre las décadas de los cincuenta y setenta tuvo como gran costo que el Estado no otorgara prioridad a las metas cualitativas y de equidad, lo que perjudicó a los niños y jóvenes de los estratos de menores ingresos. De tal modo, reconocen la fuerte correlación entre rendimientos escolares y los diferentes niveles de ingresos, pues el conjunto de factores que inciden en el bajo rendimiento, la repetición y la deserción se concentran, en general, en los sectores urbanos marginales y rurales.

El documento propone ocho estrategias para orientar los cambios en los sistemas educativos, como parte importante de sus planteamientos:

- 1) Acceso universal a una educación básica y media de buena calidad.
- 2) Programas compensatorios focalizados.
- 3) Educación básica de adultos.
- 4) Programas de capacitación en empresas.
- 5) Programas de capacitación para sectores desaventajados.
- 6) Fomento de la innovación y creatividad.
- 7) Instrumentos para una gestión responsable.
- 8) Reajuste de los sueldos del magisterio.



De otra parte, entre la enorme producción del BM hay un par de textos relacionados con la educación, uno en general y otro para la región latinoamericana y el Caribe, que resultan altamente significativos, y el propio BM los considera como muy importantes, ambos publicados a mediados de la década de los noventa. Me detengo en ellos, así como en uno del BID que aborda también, directamente, el tema de la desigualdad desde su título.

En el texto de 1995 *Prioridades y estrategias para la educación. Estudio sectorial del Banco Mundial*, publicado primero en inglés, luego en español en 1996 (que cito en adelante), se sintetizan los estudios del BM sobre educación desde la década de los ochenta, y plantean las “distintas opciones” para los países prestatarios del Banco.

En el documento se dice que los proyectos destinados a apoyar la educación primaria y secundaria han adquirido cada vez más importancia en los préstamos del Banco en la última década. Según el BM, tal “énfasis se ajusta a las recomendaciones de la

Conferencia Mundial sobre Educación para Todos” (BM, 1996: xii), y su misión: “ayudar a los prestatarios a reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida a través del desarrollo sostenible y la inversión en los seres humanos” (*ibid.*: xiii).

Se reconocen los avances, especialmente en la cobertura en educación básica, en todos los países en vías de desarrollo. Sin embargo, “sigue habiendo desafíos importantes: aumentar el acceso a la educación en algunos países, mejorar la equidad, elevar la calidad y, en los casos necesarios, acelerar el ritmo de la reforma de la educación” (*ibid.*: 2). En este sentido, podemos ver anotados los “problemas”, o mejor el “diagnóstico” del BM, sobre el cual se proponen intervenir, teniendo en el concepto de equidad uno de sus dos pilares, el cual se subordina, a menudo, al de competitividad. Se dice que la equidad “afecta principalmente a varios grupos desaventajados que se superponen, incluidos los pobres, las minorías lingüísticas y étnicas, los nómadas, los refugiados, los niños de la calle y los que trabajan”. También reconocen la desigualdad de género en varios países (*ibid.*: 3). Como puede notarse, hay plena convergencia con los planteamientos de la CEPAL.

Peró cuando vemos sus “respuestas” o su forma de intervenir sobre su diagnóstico, encontramos un sesgo economicista al centrar los cambios en torno a la figura del Estado (y con ello implícitamente se inclinan en favor del mercado), pues proponen una “reforma del financiamiento y la administración de la educación”, la cual entraña una nueva definición del papel del gobierno en seis aspectos esenciales: 1) más prioridad a la educación primaria; 2) atención a los resultados; 3) inversión pública en nivel básico; 4) atención a la equidad; 5) participación de los hogares; 6) instituciones autónomas (*ibid.*: 11).

Se puede decir que estas pautas eran el “modelo de administración de recursos” (Ascolani, 2008: 153) del BM para todos los países prestatarios a mediados de la década de los noventa. Aunque reconocían que habría adecuaciones y prioridades que respetarían para cada país, es notorio el sesgo económico en sus propuestas, pues se insiste en “invertir” en la educación como la prioridad en sus préstamos, debido a que en el Banco se tenía como dogma que tal “inversión” era el mejor modo de lucha contra la pobreza crónica de los grupos de bajos ingresos.



Cuando se refieren a los tipos de proyectos que financiarían, “se tendrán más en cuenta los resultados y su relación con los insumos, utilizando explícitamente los análisis de costo-beneficio, los métodos participatorios (*sic*), las evaluaciones del aprendizaje y la vigilancia y la evaluación mejoradas”. Además, dicen, “se prestará más atención a la equidad –especialmente a la educación de las niñas, de las minorías desaventajadas y de los pobres– y con ello a la educación en la primera infancia”. Asimismo, apoyarían la participación de los hogares en la gestión y en la elección de las escuelas, enfatizando el marco regulatorio de la educación, esto es, estimular un “mercado educativo”; la vigilancia de los resultados y las inspecciones; “el financiamiento de los costos ordinarios, y en los mecanismos de financiación basados en la demanda, como las becas destinadas a los pobres, los estipendios para las niñas y los planes de préstamos para los estudiantes de enseñanza superior”. Se fomentará la evaluación nacional y “sistemas de exámenes nacionales para proporcionar incentivos” (BM, 1996: 17-18).

El texto del BM de 1999, *La Educación en América Latina y el Caribe*, dice que su meta principal para la zona “es elevar el capital humano de la región, particularmente el de los pobres”. El BM mantiene continuidad en sus planteamientos de 1995 y enfoca las siguientes prioridades estratégicas para el subcontinente:

- Incluir a los excluidos mediante intervenciones dirigidas a los pobres. En ese sentido, destacan: a) mejorar la preparación para el aprendizaje por medio de inversiones en programas de primera infancia, alimentación escolar y salud; b) mejorar la asistencia escolar mediante incentivos financieros para familias pobres; c) aumentar oportunidades de educación secundaria y terciaria por medio de becas ajustadas a ingresos; d) mejorar la calidad en las escuelas donde estudian niños pobres.
- Elevar la calidad pedagógica de las escuelas públicas, tales como la capacitación de maestros, la introducción de evaluaciones de escuelas y maestros, y crear incentivos para un desarrollo profesional de los maestros.
- Ajustar el contenido de la educación secundaria, de manera que permita a los estudiantes participar productivamente en el tra-



bajo y la sociedad; apoyo para cumplir la meta de la Segunda Cumbre de las Américas del 75% de cobertura en este nivel.

- Lograr la descentralización mediante una reingeniería de los Ministerios de Educación, el apoyo de reformas en la gestión y de mejoras para asegurar la rendición de cuentas.
- Diversificar y reformar la educación terciaria para mejorar la calidad y la eficiencia, abrir el acceso para los dos quintiles de menores ingresos, y fortalecer el papel del sector privado en el financiamiento y la prestación de educación.
- Estimular y evaluar las innovaciones educacionales en el uso de la tecnología, para aumentar el acceso y mejorar la calidad educativa (BM, 1999: xii).
- Recientemente, el BM ha replanteado su posición, matizando el economicismo dominante hasta fines del siglo XX, lo que Tarabini llama (siguiendo a Heyneman) su “menú breve de política educativa” (2009: 14). Si bien, ya desde fines de la década de los noventa el propio organismo reconocía que “actualmente la atención no se centra sólo en los edificios y en que los estudiantes acudan a ellos, sino en mejorar sus resultados de aprendizaje sea cual sea el lugar en que se encuentren” (BM, 2000a: viii),¹¹ a principios de 2010, el BM ha vuelto a la carga anunciando un replanteamiento de su posición frente al sector educativo, donde reconoce ciertos cambios en su enfoque y en sus estrategias entre 2000 y 2005, encaminados hacia el año 2020.

Entre las prioridades de la nueva estrategia hacia 2020, el BM busca: “Volver a relacionar la educación con los planes de desarrollo; respaldar un acceso más equitativo; garantizar mejores aprendizajes y adquisición de aptitudes, y apoyar inversiones para

¹¹ De la misma manera encontramos que, a mediados de la década de los noventa, el énfasis en el apoyo a la educación del BID cambió, dirigiéndose más a las reformas del sistema y la medición de resultados, pues antes se enfocó a la construcción y el equipamiento; además, al inicio se concentró en la educación superior, “expandiéndose más tarde a la educación primaria y técnico-vocacional”. Entre los temas actuales están: la evaluación del aprendizaje, la integración de las tecnologías de información en las aulas, el fortalecimiento institucional, la descentralización, la autonomía escolar, los subsidios para los más pobres y “la integración de iniciativas públicas, privadas y académicas para el fomento de la actividad científica y tecnológica” (Iglesias, 2006: 83-84).

CUADRO 4. El enfoque de las estrategias del BM para el sector educativo 2000-2005

	<i>Estrategia Sectorial (ES), 2000</i>	<i>Actualización ES, 2005</i>
Visión	Educación de calidad para todos.	Economías dinámicas, impulsadas por los conocimientos y sociedades cohesionadas.
Objetivo	Educación para todos.	Educación para todos y educación que favorezca la economía de los conocimientos.
Prioridades o temas	<ul style="list-style-type: none"> • Educación básica (personas más pobres, niñas). • Intervenciones tempranas (desarrollo en la primera infancia, salud en las escuelas). • Prestación innovadora (a distancia, nuevas tecnologías). • Reforma sistémica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de la educación en una perspectiva nacional. • Adopción de un enfoque de todo el sector. • Adopción de un planteamiento más orientado a los resultados.

Fuente: BM (s.f.: 2).

mejorar los sistemas educativos”.¹² Tales estrategias se complementan con tres prioridades presentes en sus recientes discursos: 1) aprendizaje de calidad para todos, ante todo, enseñanza básica de calidad; 2) destrezas y conocimientos para el crecimiento y la competitividad; se necesita generar una masa laboral que se traduzca en productividad económica y competitividad, así como generación de conocimientos; 3) sistemas de educación que generen resultados; para ello, impulsan temas como responsabilidad, buen gobierno, financiamiento efectivo y reformas a nivel de todo el sistema.¹³

De los textos anteriores sólo quiero reiterar algo avanzado al inicio: el destacado papel del BM en la agendas educativas de países como el nuestro, no sólo por la carga financiera pues, según Ascolani (2008: 146), México ha sido un “cliente tradicional” llegando a ser su principal deudor en el mundo a mediados de la década de los noventa, sino también por el peso que tiene “cualitativamente” como asesor de las “reformas” ya que, como puede verse de la síntesis aquí presentada de varios de sus documentos, ha pasado

¹² Los documentos base de la estrategia 2020 del BM y su plan de elaboración se pueden consultar en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0contentMDK:22474207~menuPK:282402~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:28238600.html> (fecha de acceso, 4 de junio de 2010).

¹³ Así lo vemos en su página web actualizada en abril de 2010: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSPANISH/0,,contentMDK:20550698~menuPK:1074643~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html> (fecha de acceso, 9 de junio de 2010).



claramente de ser un mero prestamista, a un asesor “integral”, una instancia para el rendimiento de cuentas (una fuerza de presión), que finalmente lo ha convertido en un impulsor de cambios en las agendas públicas educativas en muchos países; algo cercano a lo que se ha presentado en el caso del banco regional, el BID.

Debe hacerse notar que, a diferencia del BM, el BID se creó sin el principio de “graduación” que impide continuar brindando asistencia financiera a los países que alcanzan cierto nivel de ingreso *per cápita*. Según su expresidente, Enrique Iglesias (1988-2005), en un recuento de su paso por el BID, éste, a partir de 1994, tuvo un cambio importante después de cierto bache y se replantearon sus campos clave, vigentes hasta nuestros días: la reducción de la pobreza y la desigualdad social; la modernización del Estado, la integración y el medio ambiente (Iglesias, 2006: 94). Al igual que el BM, el BID se destaca por sus actividades “no bancarias”, subrayando las de investigación y de análisis económico, social y comercial, así como la asesoría y el seguimiento (*ibid.*: 265).

Vayamos ahora al texto de 1998 del BID, *América Latina frente a la desigualdad*. Se trata del Informe *Progreso económico y social 1998-99*, que sitúa a América Latina en significativa desventaja en cuanto a la distribución del ingreso; esto es, su persistencia a través del tiempo y su impacto en los niveles de pobreza. “En promedio, los países de la región se ven afectados por la mayor desigualdad del mundo en materia de ingresos”. De ahí desprenden que “se requiere una comprensión más profunda de los procesos que han hecho que América Latina sea más desigual y de la dinámica que puede impulsarnos hacia un mundo más equitativo”. En tal contexto, consideran que la educación ha jugado un papel significativo en la desigualdad de ingresos, aunque también reconocen el papel de las diferencias de género, las brechas entre el empleo formal e informal, y entre los ingresos rurales y los urbanos. “La equidad no sólo debe constituir una meta: sin ella no será posible lograr un desarrollo sostenible” (BID, 1998: 8-9).

En ese sentido, el análisis del BID sostiene que, desde el punto de vista de la igualdad del ingreso, la educación latinoamericana presenta rasgos problemáticos en cuatro dimensiones: 1) el nivel de la educación ha crecido en forma más lenta que en otras regiones del mundo, en las últimas décadas, debido a deficiencias en el alcance de la educación secundaria y al retiro temprano del

sistema escolar de niños de familias de estratos bajos; 2) la dispersión de la educación es elevada, pues dentro de cada generación hay grandes diferencias en los logros educativos de unos individuos y otros; sin embargo, estas diferencias intrageneracionales están reduciéndose; 3) el rendimiento de la educación es bajo para los primeros años de escolaridad pero elevado para la educación universitaria, y es sustancialmente menor en el campo que en la ciudad; 4) la calidad de la educación es inferior para estudiantes de familias de bajos ingresos asistentes a escuelas públicas y no pueden acceder a la educación privada “de mejor calidad”. En suma, “América Latina presenta una educación profundamente estratificada que está reproduciendo, en lugar de corregir, las desigualdades de ingreso” (*ibíd.*: 58).

Como puede notarse en los discursos de los organismos citados, la convergencia es notoria, en especial en aspectos sobre la relevancia de la educación básica, la focalización de estrategias en los “más” pobres, la descentralización, el “achicamiento” del Estado. Todo ello los hace incluso complementarios, especialmente la propuesta de la CEPAL respecto a las del BM y del BID, ya que coinciden en la preponderancia de la dimensión económica en el cambio de las agendas nacionales, en este caso América Latina. Según Iglesias, ante todo se debe aumentar “las tasas de crecimiento económico en forma sostenible y reducir la inestabilidad macroeconómica y sus secuelas sobre el empleo y la pobreza” (2006: 33).

De acuerdo, entre otros, con Coraggio (1995: 26), una crítica que puede hacerse al enfoque más ortodoxo del BM es, en primer lugar, su visión reduccionista, porque a problemas propios del ámbito de la cultura y la política, distintos o más complejos que los económicos, plantea y se trata de responder “usando la misma teoría y metodología con que se intenta dar cuenta de una economía de mercado”. Aunque recientemente el propio BM ha venido matizando su posición, también los “analistas simbólicos” que trabajan para él en documentos que firman por fuera del Banco o incluso en publicaciones del BM donde se ve cierta heterogeneidad de posturas, han venido criticando esas posiciones reduccionistas.¹⁴ Es digno reconocer que son pocos los organismos

¹⁴ Por ejemplo, en un documento auspiciado por el BM, reconocen el “error” de concentrarse en la educación básica. “Desde los años 80, muchos gobiernos nacionales y donantes



que aceptan las críticas, más aún los que generan autocríticas y las difunden pero, desafortunadamente, la directiva del BM sigue empeñada en un esquema economicista poco efectivo, seguramente menos de lo que le gustaría reconocer.

En breve, lo que queda en evidencia de este complejo “mapa” de la producción internacional en últimas fechas es que los organismos financieros, *de facto*, han orientado ciertas acciones e inhibido otras, otorgándoles un peso enorme en las agendas públicas nacionales, que hoy configuran la mayoría de las políticas educativas en los “países en desarrollo”, incluido México, pues es parte de la convergencia de la agenda pública internacional.

CRUCES Y HUELLAS DE LOS DISCURSOS NACIONALES CON LOS INTERNACIONALES SOBRE DESIGUALDADES EN EDUCACIÓN

¿Qué relación hay entre los discursos nacionales o, mejor, entre los documentos nacionales de la política educativa mexicana, con los documentos internacionales que he seleccionado? En primer lugar, en la producción gubernamental encarnada en los documentos oficiales es casi imposible encontrar referencias explícitas a casi cualquier otro tipo de producción que no sean las propias leyes o normas, debido a su carácter autorreferencial, por lo que regularmente se ha de inferir lo que se cuele de otros registros, como en este caso de las referencias internacionales. De tal modo, si comparamos los textos internacionales con documentos oficiales mexicanos, tales como planes y programas educativos federales, veremos posibles cruces, ciertas correspondencias o, más a menudo, sólo inferir algunas huellas entre los entramados discursivos.

Si buscamos en la historia, encontramos que los primeros cruces entre los discursos educativos internacionales y los planes nacionales emergen a finales de la década de los cincuenta, duran-

internacionales han asignado a la educación superior un nivel de prioridad relativamente bajo. Los análisis económicos estrechos de mira –y, en nuestra opinión, equivocados– han contribuido a la opinión de que la inversión pública en universidades y en institutos de educación superior reporta ingresos insignificantes en comparación con las inversiones dirigidas a escuelas primarias y secundarias; así como que la educación superior aumenta exageradamente la desigualdad de ingresos” (BM, 2000b).



te el sexenio de López Mateos (1958-1964), cuando Torres Bodet dirigió la elaboración del primer Plan Nacional de Educación. 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*, el cual es semejante al del Proyecto Principal núm. 1 para América Latina de la UNESCO, iniciado en 1957, cuyo título es “Proyecto Principal sobre Extensión de la Enseñanza Primaria (formación de maestros)” (UNESCO, 1962: 183); éste, a su vez, tuvo como antecedente la reunión de ministros continentales de educación en 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 (seis años, en el Plan Decenal de 1961 y en el Plan de Once Años) 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).¹⁵ Sin embargo, en ambos casos encontramos una notoria ausencia de términos como desigualdad u otros asociados; también el de equidad está ausente, aunque en el documento del Plan Decenal se habla del “establecimiento de sistemas de becas y otras formas de asistencia social y económica al estudiante, a fin de reducir la deserción escolar, particularmente en las zonas rurales, y de asegurar una efectiva igualdad de oportunidades de recibir educación en todos sus niveles” (OEA, 1961: 28). Recordemos que en esa época tenían mayor relevancia conceptos como “desarrollo”, “progreso”, “planificación”, “educación como factor de la producción”, y más adelante “capital humano”. En tales registros, la idea de un sujeto educado era la de aquel que había logrado incorporarse al mundo del trabajo con éxito; que se adaptaba y contaba con las disposiciones para adaptar

¹⁵ En el Plan Decenal de 1961, se planteaban otros objetivos interesantes, que alcanzaban a cubrir casi todo el espectro de educación formal: extender en el corto plazo “la enseñanza elemental o primaria a toda persona latinoamericana y ampliar, en vasta escala, las oportunidades de educación secundaria, técnica y superior” (OEA, 1961: 3); asimismo, fomentar la enseñanza de las ciencias y de la investigación científica, intensificación del intercambio de estudiantes, investigadores, profesores; desarrollo de las bibliotecas públicas y escolares; reorientación de la estructura, contenido y métodos de la educación en todos los niveles; establecimiento de sistemas de becas a estudiantes, y mejoramiento en la formación de docentes (*ibid.*: 28).



y adaptarse a los cambios tecnológicos, de movilidad social, económica y geográfica, propias de la “alianza para el progreso”.

Si bien podría pensarse que en el Plan de Once Años de 1959 hubo una “transferencia” de los discursos internacionales, por los antecedentes de las reuniones ministeriales patrocinadas por la UNESCO en 1956 y 1957, y por el Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación, realizado en Washington en 1958, en los siguientes planes y programas nacionales es difícil afirmarlo.¹⁶

A partir de 1976, el gobierno mexicano estableció que era obligatorio la realización de planes educativos nacionales; sin embargo, por la salida del entonces secretario de Educación –Porfirio Muñoz Ledo–, en 1977, no se concluyó el Plan Nacional de Educación. En su lugar, el nuevo secretario –Fernando Solana– retomó el diagnóstico de su antecesor para proponer el pragmático: *Programas y metas del sector educativo 1979-1982*. En este caso, vemos en el plan nacional cierto precedente de las metas del PPE de 1981, en relación con el objetivo nacional de: “asegurar la educación básica para toda la población, particularmente para la que se halla en edad escolar”. En ambos casos, como en otros documentos oficiales de la época, la tónica es semejante a la anterior: la ausencia del término desigualdad. Sin embargo, en el ámbito nacional hay términos equivalentes, especialmente el de “reza-go educativo”, “distancias sociales” o “desequilibrio”, este último anotado en la Ley de Educación de 1973, vigente hasta 1993.

En el Proyecto Principal de Educación (PPE) de América Latina y el Caribe 1981-2000 tampoco se usa el término desigualdad; en cambio, hablan de “disparidades” en cuanto a la participación de los diversos grupos de población en los procesos y los beneficios del desarrollo sociopolítico, económico y cultural. También hay un par de referencias a la “igualdad de oportunidades”, término implícito en el programa mexicano. En cuanto a las dimensiones que componen o expresan la disparidad, se anotan, en el PPE, falta de escuelas; deserción; adultos analfabetos; poblaciones rurales desfavorecidas por factores geográficos, sociales, culturales y eco-

¹⁶De ahí en adelante, la oposición entre discursos nacionales/globales resulta poco significativa, y con ello vemos la emergencia de lo que Djelic y Sahlin-Andersson llaman la “gobernanza transnacional”, la cual está imbricada en estructuras geopolíticas particulares, y envuelta en redes institucionales múltiples e interactuantes más allá de lo nacional (2006: 4).



nómicos; habitantes de las zonas urbanas marginadas; poblaciones indígenas afectadas, en general, por dispersión geográfica, explotación, enfermedades; emigrantes; desempleados; incapacitados (UNESCO-OREALC, 1981: 17). Estas tres últimas dimensiones están ausentes en el documento nacional citado; más aún, tampoco están en el programa nacional del periodo siguiente, y con ello vemos correspondencias parciales con el PPE.

En el *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988* encontramos, por primera vez, el uso del término desigualdad, a la par de otros más o menos sinónimos. No hay categorías dominantes: en un par de ocasiones se cita rezago educativo (relacionado con el analfabetismo y la educación de adultos), y similar número de veces “justicia educativa”, algunas más como desequilibrios, deficiencias e insuficiencias del sistema educativo. En este caso, encontramos cierta correspondencia con los planteamientos del PPE de 1981, por lo que podríamos hablar de influencia o “préstamos”, pues igual que éste en el programa nacional se reconoce que:

persisten deficiencias importantes en la calidad y oportunidad de este servicio [nivel primaria] en las zonas rurales, en las comunidades indígenas y en las zonas urbanas marginadas. Deficiencias que se agudizan para estas zonas y grupos sociales, en los demás niveles de la educación... Es imperativo, enfrentar y abatir el déficit y rezagos que acentúan los desequilibrios sociales y regionales (PEF, 1984: 39).

La otra cita de la desigualdad se encuentra cuando proyectan que “La educación, la investigación y la cultura se constituirán así en un proceso social permanente descentralizado, que fortalezca a las partes del todo nacional, apoyando su desarrollo integral; que disminuya y en lo posible elimine las desigualdades entre regiones e individuos” (*ibíd.*: 40).

En el *Programa de Modernización de la Educación 1989-1994* encuentro un poco de mayor presencia del término desigualdad, por ejemplo, al referirse al analfabetismo, según el cual “se distribuye desigualmente en las diversas zonas geográficas y grupos sociales de México... igual ocurre con el rezago en la educación primaria. En términos generales la población indígena, rural, femenina y urbana marginada añade el rezago educativo a sus múltiples características



de pobreza” (PEF, 1989: 8). Además, en torno a los rasgos de la “modernización educativa” que impulsó el gobierno en turno, destaco uno de ellos: “por sus principios y por sus estrategias será democrática y popular; se enfocará al combate de la pobreza y la desigualdad” (*ibid.*: 30).¹⁷ Asimismo, en cuanto a la evaluación sostiene que: “se mantendrá la unidad del sistema en lo fundamental, se respetarán las particularidades que impulsarán las acciones tendientes a disminuir desigualdades y mejorar la calidad de la educación” (*ibid.*: 183).

En este caso, vemos ya muy diluidas las huellas de los planteamientos del PPE, y más bien asistimos al alumbramiento de la renovación en la trama discursiva, tanto del campo educativo, como acerca de las desigualdades en educación. En el texto educativo nacional que vengo reseñando quiero destacar la aparición –por primera vez en el discurso educativo nacional– del concepto de *equidad*. Aunque la nomenclatura dominante (por poco) todavía es rezago educativo, los otros dos términos (desigualdad y equidad) empiezan a despuntar en el escenario discursivo. Ante esto debe reconocerse que el documento es previo al gran auge que tuvo el concepto de equidad a partir de tres documentos internacionales de 1990: la Conferencia Mundial de Jomtien (EPT), la declaración en pro de la niñez de la UNICEF, y el de la CEPAL (1990).

La EPT de 1990 ya cita desigualdades, asociadas con la consecución de equidad. En su artículo 3, habla de universalizar el acceso a la educación, favorecer la equidad “y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos desasistidos”: los pobres, los niños de la calle y los que trabajan, poblaciones de zonas remotas y rurales, los nómadas y los migrantes, los pueblos indígenas, las minorías raciales, lingüísticas y los refugiados, así como los involucrados en asuntos de guerra (CEPT, 1994: 5). En el Marco de Acción dice que debe enfatizarse la alfabetización femenina a fin de modificar la desigualdad entre hombres y mujeres.

El entramado discursivo de la década de los noventa, en la región latinoamericana, se vio reforzado por un organismo clave de las

¹⁷ Otros de los rasgos que, en cierto modo, puede relacionarse con el tema de las desigualdades está ampliar y diversificar servicios educativos y complementarlos con modalidades no escolarizadas; acentuar la eficacia de sus acciones, preservar y mejorar la calidad educativa; integrar armónicamente el proceso educativo con el desarrollo económico, comprometiéndose con la productividad, y reestructurar la organización del sistema en función de las necesidades del país (PEF, 1989: 18).



políticas regionales como la CEPAL, que también hizo del término *equidad* un “estelar” en el escenario discursivo internacional, y patentó su diseminación no sólo en el ámbito económico, sino también en el educativo. En el discurso de la CEPAL también se enfatiza otro elemento que se convertirá en una constante, y es la referencia a las desigualdades en logros educativos (esto en contraste con el acceso y/o la permanencia); sin embargo, es más constante, y por ello más significativo, el peso de la “equidad”, entendiendo con ella igualdad de oportunidades de acceso, tratamiento y de resultados. Dentro de las tendencias reconocidas en la región latinoamericana en educación y recursos humanos, se señala que “las desigualdades entre los logros educativos de distintos estratos socioeconómicos tendieron a aumentar durante los años ochenta y se ha observado, asimismo, una creciente correlación entre la capacidad de aprovechamiento de la oferta educativa y el nivel de ingreso” (CEPAL-UNESCO, 1992: 55). Luego dice que durante la década de los ochenta, “las disparidades de base geográfica parecen haberse tornado incluso más decisivas que las de base social” (*ibid.*: 55-56). Para contrarrestar lo anterior, sostiene que la “igualdad” sólo puede lograrse con la activa participación del Estado. “Un Estado que compense puntos de partida desiguales, que equipare oportunidades, que subvencione a los que lo necesitan, que refuerce capacidades educativas en las localidades y regiones más atrasadas y apartadas” (*ibid.*: 129). Finalmente, argumenta sobre la importancia de la medición y la evaluación, otro rasgo destacado del periodo, pues esto permitirá a las autoridades “identificar los establecimientos que registran las mayores deficiencias en su desempeño”, y sobre esa base, “definir acciones para remediar las situaciones detectadas” (*ibid.*: 177).

Considero que podemos apreciar las huellas de esta nueva terminología de los discursos internacionales en el caso de México, en la reformulada Ley General de Educación de 1993 (que sustituyó a la ley de 1973), en especial la implantación del término *equidad*, creándose un apartado como tal: capítulo III. “De la Equidad en la Educación”. De ahí en adelante ha dominado el discurso oficial, y se ha mantenido con algunos matices hasta nuestros días.

En correspondencia con lo anterior, en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 vemos sedimentado el cambio más significativo en relación con el tema de las desigualdades, pues



se pasa de hablar de rezago educativo a hacerlo de equidad; además, hizo pareja con otros dos conceptos: calidad y pertinencia, formando la trama “estelar” del programa.¹⁸ Aquí vemos gran correspondencia con el texto del BM (1996), destacando, desde el índice, su interés en “logros” y “problemas” relacionados con la cobertura, la equidad, la calidad y las reformas del sistema.

Del programa nacional de 1995 se infiere que usan el término inequidad educativa como sinónimo de desigualdad educativa, y en tal caso se habla de inequidades entre estados en relación con la asistencia escolar y el tipo de localidad (SEP, 1995: 14), así como entre hombres y mujeres, aunque en este último se habla de “injusticias educativas” (*ibid.*: 16), y antes se argumenta que: “La desigualdad y heterogeneidad de condiciones sociales se reflejan en la educación y se traducen en disparidades en la calidad de la enseñanza y en sus resultados. Por eso, el Programa pretende lograr servicios educativos de calidad, sobre todo aquellos que se prestan en situaciones de mayor marginación” (*ibid.*: 7).

El entramado discursivo sobre las desigualdades en educación se siguió reforzando con la intervención de los organismos financieros en la educación: el BM y el BID; en ambos casos siguen la misma tónica de otros documentos internacionales de la década de los noventa, teniendo como término protagónico el de equidad. “La cuestión de la equidad afecta principalmente a varios grupos desaventajados que se superponen, incluidos los pobres, las minorías lingüísticas y étnicas, los nómadas, los refugiados y los niños de la calle y los que trabajan” (BM, 1996: 3).¹⁹

A diferencia del programa nacional, el texto del BM, que coincide con la publicación de la SEP (1995), precisa más elementos y menciona otras “desigualdades”, tales como las relacionadas con

¹⁸ “Los propósitos fundamentales que animan al Programa de Desarrollo Educativo son la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación. Se dice que la lucha contra la desigualdad ha definido buena parte de la historia política de México, éstas explican además muchas de las inconformidades expresadas en diversos ámbitos de nuestra vida social. Desde ‘Los Sentimientos de la Nación’ de Morelos, hasta los anhelos de justicia social de la Revolución, la desigualdad de la sociedad mexicana ha sido fuente de ideas reivindicatorias, de planes políticos, de sueños y utopías, pero siempre se ha visto en la educación la esperanza de un mañana mejor” (SEP, 1989: 6).

¹⁹ Por su parte, para el BID “La equidad no sólo debe constituir una meta: sin ella no será posible lograr un desarrollo sostenible” (1998: 8-9). En este caso, abundan en la relación supuestamente causal entre ingresos y escolaridad. “A medida que aumenta el nivel de instrucción, disminuye la desigualdad educacional dentro de cada nivel de ingresos” (*ibid.*: 6).



el sexo, las cuales “están disminuyendo” (*ibid.*: 48); también se refiere a desigualdades étnicas, de residencia, de financiamiento por alumno, “y a desigualdades en materia de acceso, calidad, retención y resultados del aprendizaje” (*ibid.*: 147).²⁰

Por su parte, en el texto del BM sobre la educación latinoamericana y del Caribe (1999: xi) se reiteran las desigualdades en el acceso a la instrucción, preparación para el aprendizaje, asistencia escolar y asimilación de conocimientos; además, se reconoce que las poblaciones rurales pobres e indígenas se encuentran en una desventaja extrema frente a otros grupos. Y se añade una novedad al hablar de la población con necesidades educativas especiales; asimismo, se señala que aún persisten desigualdades considerables entre los niños ricos y pobres, así como entre los niños urbanos y rurales. Incluso, se hace notar la “desigual” participación en educación superior de la cantidad de científicos e ingenieros producidos por los sistemas latinoamericanos.

Por la misma época, el BID reconoce que ya no se trata de asegurar “la igualdad de oportunidades”, entendida como igualdad de acceso (educación básica gratuita), sino de asegurar igualdad de las capacidades de uso (asistencia a la escuela) y la igualdad en los resultados (académicos). Según los objetivos de justicia social que persiga la sociedad en cada campo, las políticas deberán dirigirse a alterar la distribución de las últimas dos “igualdades” (1998: 23).

Entrada la primera década del siglo XXI, en gran medida vemos continuidad con los planteamientos previos; asimismo, notamos un mayor entrelazamiento entre los discursos internacionales y nacionales, a raíz de un cambio en el gobierno federal.

En tanto, en los Objetivos del Milenio (2000-2015) no se habla de desigualdad en educación, sino de igualdad, en especial la de género. En el Foro Mundial de Dakar (2000), en continuidad con la EPT de 1990, se habla de desigualdad en la educación, pero está por debajo de las referencias a la equidad, e incluso parece

²⁰ Encuentro cierta correspondencia de los planteamientos del BM con los de la Cumbre de las Américas de 1998, evento donde se priorizó el tema educativo, destacándose el término equidad, aunque con un matiz diferente, pues los principios de calidad, pertinencia y eficiencia fueron los rectores. Cabe destacar que allí definen la equidad “como la creación de condiciones para que toda la población tenga oportunidades de recibir servicios de calidad, reduciendo de manera apreciable los efectos que se derivan de la desigualdad social y económica, la discapacidad, la discriminación étnica, cultural y de género”.



estar a la par de la disparidad. Se señalan las disparidades entre hombres y mujeres y otras formas de desigualdad en la educación, y la falta de calidad y pertinencia de los sistemas educativos y contenidos de la educación. En menor medida se tratan las disparidades de acceso a la nueva tecnología informática y quienes no lo tienen; distancia entre ricos y pobres; niños más vulnerables y desfavorecidos; adultos alfabetizados.²¹

Por otro lado, en el *Programa de Desarrollo Educativo 2001-2006*, parte de la transición partidista en el gobierno federal del año 2000 (del Partido Revolucionario Institucional al Partido Acción Nacional), encontramos huellas de los discursos internacionales, pero más como convergencias importantes, e incluso como préstamos, que como meras transferencias. El Programa contó con un fuerte apoyo social y de un importante número de académicos a través del Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE), al menos hasta la etapa transicional del gobierno, y tuvo una fundamentación amplia, así como un desarrollo sobre el contexto de México en el mundo y las “cuatro transiciones” del país, que lo hace el documento más elaborado y de mayor volumen hasta la fecha (269 pp.). Se orientó por tres “objetivos estratégicos”: a) cobertura y equidad; b) buena calidad de los procesos y resultados educativos; c) integración y gestión del sistema. En el documento vemos instaladas, plenamente, las citas a las desigualdades educativas en el discurso oficial, aunque están presentes otros modos de adjetivar las desigualdades o sustantivizarlas; igualmente continúan apareciendo términos como rezago educativo y exclusión, así como “justicia educativa y equidad” que, con frecuencia, están unidos como si fuesen uno dentro del Programa. También es notorio el abandono de términos como

²¹ En su Marco de Acción para América Latina hablan de desigualdades en general, pero es más común referirse a inequidad y a igualdad de oportunidades educativas. Entre los compromisos del Foro destacan: la vinculación de la educación básica con las estrategias para superar la pobreza y las desigualdades de modo integral (provisión de alimentación, vestimenta, cuidados básicos de salud); pero también políticas y estrategias de focalización y redistribución presupuestaria. “La educación, para tener un impacto más efectivo en la superación de la pobreza y la desigualdad, requiere inscribirse en políticas sociales más amplias y desarrollarse en el marco de estrategias intersectoriales” (Foro Mundial sobre la Educación, 2000: 177). Entre los “desiguales” en Dakar se mencionan grupos aún excluidos de la educación básica por razones individuales, de género, geográficas o culturales; luego se mencionan indígenas, personas con discapacidad, de la calle, trabajadores, personas con VIH/SIDA, y otros que no tienen acceso a las tecnologías de la información y comunicación.



desequilibrios y disparidades. De hecho, en algún momento se reconoce que “El principal reto de la educación básica nacional es la desigualdad de oportunidades educativas que enfrentan los grupos de la población en situación de pobreza extrema y marginación” (SEP, 2001: 121).

Sin embargo, a pesar de la nueva proliferación de términos y conceptos, sigue siendo dominante la noción de equidad, incluso en el periodo actual. Para la SEP en el año 2001,

pocas cosas atentan en tan gran medida contra el desarrollo futuro del país, contra la cohesión y la solidaridad social, como las desigualdades en educación; pocas cosas reducen más la creatividad y la pujanza colectivas, que los bajos niveles de educación. Para avanzar hacia la equidad de oportunidades educativas, el Gobierno Federal propiciará una asignación creciente de recursos públicos y privados a la educación (*ibid.*: 41).

En general, sostiene el documento, “persisten desigualdades en la cobertura —en especial para la población indígena, rural y urbana marginada—”, que se traducen en altas tasas de deserción, con excepción de la primaria. Asimismo, “hay fuertes desigualdades en el logro educativo en contextos de pobreza y en sectores rurales e indígenas” (*ibid.*: 62), a lo que se añade un asunto que no había destacado tanto en otros planes o programas previos, que es el financiamiento, pues “es uno de los factores más importantes para explicar la desigualdad en la cobertura y en la calidad... Por lo general, el gasto federal reproduce la desigualdad nacional, en vez de compensarla, y la diferencia entre estados ricos y pobres no disminuye” (*ibid.*: 66).

El documento plantea ampliamente que el propio funcionamiento de las escuelas “ha sido un factor para sostener la injusticia en educación”, ya que los mejores recursos se concentran en las regiones de fácil acceso, “al igual que los servicios de más calidad; la atención en el aula se dirige, preferentemente, a los alumnos que presentan mejor disposición al aprendizaje”; y en general, el sistema suele responder a los reclamos de los grupos con mayor capacidad de presión. Las consecuencias de ello, a pesar de la expansión cuantitativa del sistema, es evidente: “no sólo no se ha alcanzado la justicia, sino que la brecha entre los marginados y el resto de la población nacional se ha hecho más honda con el tiempo” (*ibid.*: 107).



En este sentido, en cuanto a la reducción de las desigualdades, el documento propone que la educación “deberá actuar como agente catalizador de cohesión social, complementando los esfuerzos del gobierno y la sociedad civil para eliminar el prejuicio y la discriminación; deberá facilitar los consensos, en el nuevo contexto de pluralidad política”. Entonces, es preciso avanzar hacia una mayor equidad y justicia, entendida ésta “como el mínimo de solidaridad que una sociedad considera exigible a sus miembros”. De ahí que propusieran un objetivo sobre “justicia educativa y equidad”, asociado con dar más recursos “con base en la inversión por alumno, a la población en condiciones de desventaja y en riesgo de fracaso escolar, para compensar las desigualdades sociales y regionales, para atender la diversidad cultural y lingüística y avanzar hacia la justicia educativa” (*ibid.*: 130).²²

Sin embargo, el documento baraja varios planteamientos en torno a las desigualdades, generalmente concentrándose en el nivel básico,²³ y no son del todo consistentes con las propuestas para la atención de los grupos “desiguales”. Esto también tiene correspondencia con planteamientos internacionales. Tal es el caso del PRELAC (UNESCO, 2002a) –la versión actualizada del PPE de 1981– donde hablan a la par de desigualdades, equidad e igualdad, en este último de modo algo confuso. Ubican como dimensiones el atraso escolar, y el consiguiente logro de menores niveles de escolaridad. En ambos casos, “afecta con mayor dureza a los más pobres, a las poblaciones originarias y a la zona rural, existiendo diferencias entre los géneros”. Luego añaden que “la desigualdad también se refleja en que los mejores niveles de aprendizaje son sistemáticamente alcanzados por las escuelas ur-

²² La introducción de la noción de justicia incluye dos aspectos de especial interés: la interpretación de la noción de equidad como discriminación positiva, “en sentido compensatorio, en favor de personas y grupos que presentan situaciones de especial vulnerabilidad o necesidad, y los intentos por resolver la tensión que opone la identidad local, regional o étnica, y la solidaridad nacional, e internacional” (SEP, 2001: 40).

²³ A pesar de que el documento señala que “en relación con el tema de la equidad y la justicia educativas se aplica en igual medida, con las variaciones lógicas, a la educación media superior y la superior, en las que las desigualdades sociales afectan con la misma fuerza que en la educación básica, si bien se manifiestan más en la forma de acceso restringido y deserción” (*ibid.*: 43). El plantear que es un asunto de “variaciones lógicas” en realidad habla de ignorar las especificidades de los niveles distintos al básico; un ejemplo es el tema del género, que salvo en el nivel básico en el resto de los niveles y las modalidades no tiene una sola meta, apenas mencionan alguna estrategia o “política”.



banas y, dentro de éstas, por las escuelas privadas”. De este modo, los problemas de equidad no sólo están vinculados al acceso a servicios educativos, sino también a la calidad de los servicios accedidos y a los resultados de aprendizaje que alcanzan los alumnos (*ibid.*: 35). En ese sentido, proponen la “implementación de políticas sociales y económicas integradoras que aborden parte de los problemas externos a los sistemas educativos y que generan desigualdad en él” (*ibid.*: 52).

Por su parte, el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, un documento breve en relación con su antecesor, está centrado en seis objetivos,²⁴ en las estrategias y los indicadores para cumplirlos. Noto en él cierto retraimiento en la concepción de las desigualdades en educación porque hay una referencia general; esto es, no hay definición explícita al respecto. El término más significativo sigue siendo el de equidad, citado 15 veces, por cinco de desigualdad, y siete citas de rezago educativo. En este sentido, diría que adopta una perspectiva “auditora”, es decir, un enfoque “evaluador” que no es del todo consecuente con las dimensiones de la desigualdad reconocidas. No hay indicadores para la atención a población migrante o para personas con “necesidades educativas especiales”, más allá de la mención de algunas estrategias generales, del tipo “fortalecer el proceso de integración educativa y de los servicios de educación especial” y “desarrollar un modelo pedagógico de educación básica intercultural para los hijos de jornaleros agrícolas inmigrantes y emigrantes” (SEP, 2007: 32).

Dentro del objetivo 2 del Programa se anota: “Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad”. Para cumplir con ello, construyen 11 indicadores cuyos primeros cuatro corresponden a becas (alumnos de básica y madres jóvenes; educación media y superior); tres son de cobertura escolarizada (en cada uno de los tres niveles); uno de cobertura de preescolar y primaria para indígenas; uno sobre telesecundarias; uno sobre adultos que finalizan la secundaria, y uno más sobre aumentar el promedio

²⁴ En continuidad con el programa del sexenio foxista, se anotan objetivos relacionados con la calidad, la equidad, la cobertura y la gestión, añadiendo los relacionados con hacer hincapié en el uso de las tecnologías de información y comunicación, y la vuelta a la idea de “educación integral”, aunque a ésta se agregaron términos como competitividad e interculturalidad.



nacional de años de escolaridad (*ibid.*: 17-18). En las estrategias y líneas de acción se insiste en combatir el “rezago social o educativo” y realizar una “distribución más equitativa de las oportunidades educativas, entre regiones, grupos sociales y étnicos, con perspectiva de género”.

El Programa se corresponde, parcialmente, con uno de los documentos más recientes a escala internacional: el de las Cumbres Iberoamericanas, donde si bien sigue dominando el concepto de equidad, también se habla de desigualdades, aunque de modo más discreto, para enfatizar las “inequidades educativas” al interior de cada país con mayores problemas económicos y sociales (OEI, 2008: 24). Luego, se refiere a cuestiones relacionadas con las desigualdades “por contexto geográfico, a la problemática de género, a la inclusión de los alumnos con necesidades educativas especiales y a la cuestión de la multiculturalidad —que en América Latina se traduce en la inclusión de los grupos indígenas” (*ibid.*: 58).

Destaco, en la introducción de la OEI, el término exclusión (social y del sistema escolar) que viene a disputar el espacio a las nociones de desigualdad o “inequidades educativas”, como se prefiere denominarles, y es una de las nociones que se pone en relieve en la propuesta que promueve esta organización durante 2010. Cabe señalar que tal propuesta parece más congruente que algunas de las iniciativas internacionales anteriores, a nivel regional, por el desarrollo amplio de metas e indicadores, pero una cuestión pendiente será indagar cómo se acomodará esta iniciativa entre el laberinto de los discursos internacionales y las nuevas formas de regulación transnacional en nuestro país.

CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo intenté hacer un sintético recorrido por las formaciones discursivas en torno a las desigualdades en educación, en algunos documentos de las políticas públicas en el campo educativo nacional, así como sus enlaces con cierta producción internacional, que ha venido nutriendo una nueva forma de regulación que trasciende las porosas fronteras nacionales. En el trayecto apreciamos el paso de una definición de desigualdad, entendida como una mera *distribución* del servicio (o del bien) escolar (deno-



minada como desequilibrios, rezagos o distancias sociales) para, en la década de los ochenta, hablar propiamente de desigualdades educativas o escolares. Durante el periodo de emergencia (década de los sesenta) vimos cierta presencia importante de los discursos internacionales, presentándose lo que Steiner-Khamsi (2002) denomina “trasferencia discursiva” de planteamientos globales; esto ya no es del todo evidente desde mediados de los setenta. Hoy es más factible pensar en términos de “configuraciones transnacionales” y de configuraciones de políticas públicas locales que están en constante cruce con planteamientos internacionales, ya sea que provengan de instituciones financieras o no, así como de “analistas simbólicos”. Podría decirse que, actualmente, hay cierta circularidad entre los discursos internacionales y los nacionales, no unidireccionalidad, donde las fronteras son más borrosas para la configuración de nuevas formas de gobernación y regulación, pero poco sabemos aún de sus efectos sobre la subjetividad en contextos específicos.

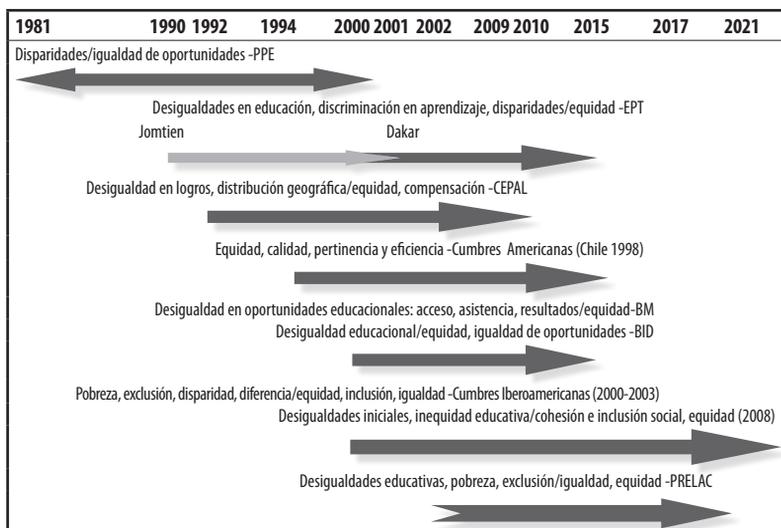
Una vez que surgió la noción de desigualdad en educación, definida como “distribución” de escolaridad, vino luego una serie de desplazamientos de sentidos. En los textos mexicanos apreciamos un par de dimensiones más, que en mayor o menor medida se corresponden con los discursos internacionales. Por una parte, se dijo atender, en su especificidad, a ciertos grupos “diferentes” y no sólo “desiguales” más que en el acceso a la escuela, en permanecer en ella hasta completar el circuito comúnmente ligado a lo que cada país considera obligatorio para los estudiantes; es decir, se vino perfilando una comprensión de la desigualdad como *diferencia*. Por otra parte, a partir de la década de los noventa, el énfasis estuvo en una comprensión de la desigualdad ligada a cuestiones de *justicia*; es decir, se destacaron elementos, sobre todo políticos, para atender poblaciones histórica y sistemáticamente olvidadas, o rechazadas por sus condiciones económicas o socioculturales, pero en especial por el propio funcionamiento escolar.

A partir de la década de los noventa se sedimentaron las referencias explícitas sobre las desigualdades en educación, tanto a escala internacional como nacional, en medio de una renovación discursiva que buscó inyectar optimismo a las desgastadas promesas de igualdad y justicia social. De ahí lo significativo del



término equidad y su diseminación en los planteamientos de la EPT y de la CEPAL en la nueva ley de educación y en los planes nacionales. En todo caso, lo que apreciamos es un crecimiento de elementos que configuran las desigualdades, y con ello el incremento de la complejización en la trama conceptual, en las denominaciones y en la forma de encararlas. A partir de la muestra de textos seleccionados, puede decirse que los discursos internacionales convergieron, en gran medida, con los textos nacionales durante la década de los noventa, pues antes de tal fecha se hablaba de desequilibrios o rezagos, teniendo como meta la “igualdad de oportunidades”; posteriormente, se impuso el binomio desigualdad/equidad, emparentado con igualdad o compensación, y más recientemente parece emerger el binomio exclusión/inclusión, instalando ciertas críticas y menos optimismo sobre políticas que se han abanderado en nombre de la equidad. Podemos apreciar la trayectoria conceptual y la creciente complejización que ha adquirido el abordaje de las desigualdades, en el ámbito internacional, en el cuadro siguiente.

CUADRO 5. Conceptualizaciones sobre desigualdad y educación. Documentos internacionales (1981-2021)



Fuente: Elaboración propia.

En la década de los noventa también vimos poner el énfasis en las desigualdades relacionadas con los factores internos a las escuelas y en sus “resultados”. En ese sentido, respuestas como “compensación a los grupos de menores ingresos”, “programas focalizados”, así como capacitación para la competitividad y mejorar la “gestión” y la “eficiencia” en las escuelas, han sido baluartes para los organismos internacionales, casi todos conceptos de corte económico, y que más o menos han encontrado eco en los planes y programas nacionales. El caso más representativo por su hegemonía ha sido el BM, que ha impuesto sus modos de entender y “atender” las desigualdades, focalizando, y en gran medida reduciendo, la atención a los “pobres extremos” y a un “menú breve de política”, a pesar de reconocer una mayor gama de desigualdades que los planes nacionales, e incluso la necesidad de “políticas integrales” para atenderlas. De la creciente cantidad de dimensiones de desigualdad, encontramos parciales coincidencias en los documentos nacionales recientes, sobre todo en el tipo de respuestas específicas para desempleados, nómadas, refugiados, niños en situación de calle, entre otros, pocas veces anotados en los documentos nacionales, y cuando se han mencionado, por ejemplo, los migrantes o las personas con “necesidades educativas especiales”, en realidad no hay indicadores ni metas precisas.

Las desigualdades que se han mantenido en los documentos nacionales parecen sugerir que hay una relación importante entre los discursos locales e internacionales y, como suponía Latapí (2004: 327), ello en parte explica la continuidad de ciertas políticas de Estado, así como del tipo de respuestas con que se han enfrentado las problemáticas educativas. Aunque a menudo los funcionarios no reconozcan explícitamente la influencia de los discursos internacionales, cabe preguntar cuánto peso tienen en sus decisiones de corto y de mediano plazos.

El creciente desglose de elementos relacionados con las desigualdades en educación ha pasado, en la década de los ochenta, de la falta de escuelas, adultos analfabetos, poblaciones rurales desfavorecidas, habitantes de las zonas urbanas marginadas, poblaciones indígenas, a la “satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje” de los grupos desasistidos de la EPT: los pobres, los niños de la calle y los niños que trabajan, las poblaciones de



las zonas remotas y rurales, los trabajadores migrantes, los pueblos indígenas, y de las personas impedidas desde los noventa hasta nuestros días. Asimismo, durante esta década se reforzó el énfasis sobre los resultados del aprendizaje, a menudo referidos como calidad, o beneficios de la escolaridad y, generalmente, medidos por pruebas estandarizadas y bajo un enfoque “auditor”. En suma, recorrimos la trayectoria de dimensiones relacionadas con las desigualdades (socioeconómicas y geográficas primero; luego, étnicas y de género, y después otras más específicas), así como algunas de las críticas a la mayoría de ellas, pues muchas respuestas siguen dando más de lo mismo, no son respetuosas de las diferencias para una educación pertinente culturalmente, ni cumplen de manera cabal con hacer del aprendizaje el centro de sus acciones, ni las políticas públicas son auténticamente integrales para enfrentarlas; asimismo, las agencias internacionales siguen en deuda para cumplir, de modo coordinado, con su misión (Torres, 2000).



Finalmente, reconocemos que las formaciones discursivas constituyen un proceso con discontinuidades: con avances, estancamientos y retrocesos en la formulación de nociones según los diferentes ámbitos; a menudo, se dieron traslapes, adelantos en algunas nociones en el ámbito nacional, mientras que otras han mantenido vías paralelas o un nivel de elaboración poco desagregado y de cambio lento. Cierro este texto con una primera serie de cuestiones que emergen de la complejidad del tipo de problemas que quedan pendientes: ¿Por qué persisten desigualdades identificadas desde hace 50 años? ¿Cómo enfrentar las “nuevas desigualdades” en la educación; es cuestión de “voluntad política”, de financiamiento, de políticas integrales, de coordinación entre organismos? ¿Qué actores o fuerzas locales se están beneficiando/oponiendo a las nuevas formas de gobernanza sobre las desigualdades en educación? ¿Qué modificaciones se están presentando en la subjetividad de los ciudadanos con las actuales formas transnacionales de regulación? ¿Qué alternativas existen para nuestro país para la configuración de políticas públicas más justas?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ascolani, Adrián.** “Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos”, en *Educação*, vol. 31, 2, 2008, pp. 139-156. Fecha de acceso, 22 de octubre de 2009. Disponible en <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/viewFile/2765/2112>
- Banco Interamericano de Desarrollo.** *América Latina frente a la desigualdad*, Washington, D. C., BID, 1998. Fecha de acceso, 22 de octubre de 2009. Disponible en http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=B-1998-1999
- Banco Mundial.** *Prioridades y estrategias para la educación. Estudio sectorial del Banco Mundial*, Washington, D. C., 1996 (e. o. 1995). Fecha de acceso, 22 de octubre de 2009. Disponible en http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/13/000160016_20050613172136/Rendered/PDF/14948010spanish.pdf
- Banco Mundial.** *La Educación en América Latina y el Caribe*, Washington, D. C., 1999. Fecha de acceso, 2 de noviembre de 2009. Disponible en http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/06/000160016_20050606180113/Rendered/PDF/202480SPANISH0Educational0change.pdf
- Banco Mundial.** *Estrategia sectorial de educación*, Washington, D. C., 2000a (e. o. 1999) Fecha de acceso, 2 junio de 2010. Disponible en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/05/20/000333037_20090520012504/Rendered/PDF/196310SPANISH0BOX0338884B.pdf
- Banco Mundial.** *Educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2000b. Fecha de acceso, 2 de mayo de 2010. Disponible en http://www.tfhe.net/report/downloads/summary_spanish.htm
- Banco Mundial.** “Nota conceptual de la Estrategia de Educación 2020”, Washington, D. C., World Bank, s.f. Fecha de acceso, 2 junio de 2010. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/Concept-Note_SP.pdf



Braslavsky, Cecilia y Gustavo Cosse. “Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones”, en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4 (2e), 2006, pp. 1-26. Fecha de acceso, 27 de mayo de 2010. Disponible en <http://www.rinace.net/arts/vol4num2e/art1.pdf>

Bonal, Xavier y Aina Tarabini. “Focalización educativa y lucha contra la pobreza: reflexiones a partir de algunas experiencias en América Latina”, en *Revista Colombiana de Sociología*, núm. 21, 2003, pp. 119-140. Fecha de acceso, 2 de noviembre de 2009. Disponible en http://webs2002.uab.es/_cs_gr_saps/publicacions/tarabini/revista%20colombiana.pdf

Calderón, David. “Visión general”, en *Contra la pared. Estado de la Educación en México 2009*, México, Mexicanos Primero, Visión 2030, 2009. Disponible en http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/mp_pagina_principal/mp_no_te_lo_pierdas/Contra_la_pared_reporte_completo.pdf

CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1992.

CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas (versión resumida), Lima, ORELAC/Tarea, 1996. Fecha de acceso, 24 de octubre de 2009. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150253so.pdf>

Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (CEPT). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, UNESCO, Nueva York, 1994 (e. o. 1990). Fecha de acceso, 22 de octubre de 2009. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086289sb.pdf>

Coraggio, José Luis. “Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?”, ponencia presentada en el Seminario “O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil”, São Paulo, 1995,

28-30 junio. Fecha de acceso, 27 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.hcdsc.gov.ar/biblioteca/ises/educacion/A%2085%20Las%20propuestas%20del%20bznco%20mundial.pdf>

Djelic, Marie-Laure y Kerstin Sahlin-Andersson (eds.). *Transnational governance: institutional dynamics of regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

Foro Mundial sobre la Educación. “Marco de Acción de Dakar de Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes”, en *Foro Mundial sobre la Educación, Informe Final*, Dakar, Senegal, 26-28 de abril, París, UNESCO, 2000. Fecha de acceso, 21 de octubre de 2009. Disponible en <http://www.educacionenvalores.org/IMG/pdf/abr042.pdf>

Foro Mundial sobre la Educación. Marco de Acción Regional. “Educación para todos en las Américas”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 22, Madrid, 2000, pp. 161-181. Fecha de acceso, 21 de octubre de 2009. Disponible en <http://www.rieoei.org/rie22a08.PDF>

Granja, Josefina. “Los desplazamientos en el discurso educativo para América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 3, México, 1997, pp. 61-188.

Iglesias, Enrique. *Al servicio de algo más que un banco. Enrique V. Iglesias Presidente del BID (1988-2005)*, Washington, D. C., BID, 2006. Fecha de acceso, 11 de noviembre de 2009. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=916926>

Latapí, Pablo. *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, FCE, 2004.

Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE). “Las recomendaciones educativas del Banco Mundial para México”, Comunicado 57, OCE, 2 de julio de 2001. Fecha de acceso, 11 de mayo de 2010. Disponible en <http://www.observatorio.org/comunicados/comun057.html>

Organización de los Estados Americanos (OEA). *Alianza para el Progreso. Documentos oficiales de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel*



Ministerial, Punta del Este, Uruguay, 5-17 de agosto de 1961, Washington, D. C., Unión Panamericana, 1967. Fecha de acceso, 11 de mayo de 2010. Disponible en <http://www.bvsde.paho.org/bvsadi/fulltext/punta%20del%20este.pdf>

Organización de los Estados Americanos (OEA). *Programa Interamericano de Educación, Primera Reunión de Ministros*, 20-21 de julio de 1998, Brasilia, OEA. Fecha de acceso, 11 de marzo de 2010. Disponible en <http://portal.oas.org/Portal/Topic/SEDI/Educaci%C3%B3nyCultural/Educaci%C3%B3n/ReunionesdeMinistrosdeEducaci%C3%B3n/Primerareuni%C3%B3nministerial/tabid/1255/Default.aspx>

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, documento para debate, 1a. versión, Madrid, OEI, 2008. Fecha de acceso, 27 de octubre de 2009. Disponible en <http://www.oei.es/metas2021/todo.pdf>

Ortega, Federico. “La equidad en educación básica”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXIII, núm. 2, 2003, pp. 119-134.

Pescador, José A. “Educación y pobreza: reflexiones para el caso de México”, en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.). *Educación y pobreza, de la desigualdad social a la equidad*, Toluca, El Colegio Mexiquense/UNICEF, 1995.

Poder Ejecutivo Federal (PEF). *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*, México, SEP, 1984.

Poder Ejecutivo Federal (PEF). *Programa de Modernización de la Educación 1989-1994*, México, SEP, 1989.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Objetivos de desarrollo del milenio*, 2000. Disponible en <http://www.undp.org/spanish/mdg/>

Prawda, Juan. “Educación y desigualdad”, en Fernando Solana (comp.). *Educación y desigualdad*, México, Siglo XXI, 2005.

Reimers, Fernando. “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”, en *Revista La-*



inoamericana de Estudios Educativos, vol. XXX, núm. 2, 2000, pp. 11-42.

- Rodríguez, Roberto.** “Privatización de la educación superior en México” (tres partes), en *Campus Milenio, Suplemento universitario*, núms. 243, 244 y 246, 2007. Disponible en <http://www.campusmilenio.com.mx/244/opinion/privatizacion.php>
- Secretaría de Educación Pública (SEP).** *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, SEP, 1995. Fecha de acceso, 14 de julio de 2009. Disponible en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html
- Secretaría de Educación Pública (SEP).** *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, SEP, 2001. Fecha de acceso, 18 de julio de 2009. Disponible en http://www.oei.es/quipu/mexico/Plan_educ_2001_2006.pdf
- Secretaría de Educación Pública (SEP).** *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, SEP, 2007. Fecha de acceso, 18 de julio de 2009. Disponible en http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/programa_sectorial
- Steiner-Khamsi, Gita.** “Transferir la educación y desplazar las reformas”, en Jürgen Schriewer (comp.). *Formación del discurso en la educación comparada*, Barcelona, Pomares, 2002.
- Sistema de Información de las Cumbres de las Américas.** *Primera Cumbre de las Américas. Plan de Acción*, Miami, 1994. Fecha de acceso, 27 de octubre de 2009. Disponible en http://www.ftaa-alca.org/Summits/Miami/plan_s.asp
- Tarabini, Aina.** *El paper del Banc Mundial en educació: la història d'una creixent hegemonia, 2009*. Fecha de acceso, 26 de diciembre de 2009. Disponible en <http://sapsuabeng.files.wordpress.com/2007/11/tarabini-2009-el-paper-del-bm-en-educacio1.pdf>
- Torres, Rosa María.** “El laberinto de la ‘cooperación internacional para la educación’ mirado desde América Latina y el Caribe”, documento en proceso, 2004. Fecha de acceso, 6 de octubre de 2009. Disponible en http://www.campa-naeducacion.org/noticia_6_artigo.htm
- Torres, Rosa María.** *Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente*, Buenos Aires, IPE, 2000. Fecha de acce-



so, 15 de abril de 2010. Disponible en <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/node/52>

UNESCO. *Primera Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Informe Final*, La Habana, 14 de noviembre, Santiago de Chile, UNESCO-OREALC, 2002a. Fecha de acceso, 26 de octubre de 2009. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001316/131657so.pdf>

UNESCO. *¿Educación para Todos: ¿Va el mundo por buen camino? Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002*, París, UNESCO, 2002b. Fecha de acceso, 26 de octubre de 2009. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129777s.pdf>

UNESCO. “Proyecto principal de educación”, en *Boletín trimestral*, 14, abril-junio de 1962. Fecha de acceso, 15 de abril de 2010. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001333/133328so.pdf>

UNESCO-OREALC. “Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe”, Santiago, UNESCO-OREALC, 1981. Fecha de acceso, 2 de junio de 2010. Disponible en <http://www.unesco.org/new/es/unesco/resources/online-materials/publications/unesdoc-database/>

UNESCO-OREALC. “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, Santiago de Chile, Naciones Unidas (versión resumida), Lima, OREALC/Tarea, 1996. Fecha de acceso, 24 de octubre de 2009. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150253so.pdf>

UNESCO-OREALC. *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, UNESCO, 2001. Fecha de acceso, 2 de noviembre de 2009. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001354/135468s.pdf>

UNICEF. *Cumbre Mundial en favor de la Infancia*, Nueva York, UNICEF, 1990. Fecha de acceso, 10 de noviembre 2009. Disponible en http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/CursosProder2004/Bibliografia_genero/UT2/Lectura.2.11.pdf

