

ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN EDUCACIÓN*

CRITICAL ANALYSIS OF THE DISCOURSE
FOUND IN EDUCATIONAL PUBLIC POLICY
DOCUMENTS

*Sandra Soler Castillo***

Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia

Artículo de reflexión. Recibido 26-01-2011, aceptado 19-03-2011

* Este texto hace parte de la investigación *La escritura académica en contexto de bilingüismo e interculturalidad. Un estudio de caso en la Universidad Distrital*, financiado por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, Colombia. El proyecto se inició en febrero de 2009 y concluirá en febrero de 2012.

** ssoler73@hotmail.com

Resumen

En las últimas décadas, la educación se ha convertido en centro de atención y preocupación de los gobiernos, que cada vez se esfuerzan más por acatar las “recomendaciones” de los organismos internacionales interesados en establecer prácticas socializadoras acordes a sus intereses, fundamentalmente de corte económico. En este marco, la educación es vista como un fin *per se*, un ideal incuestionable que deben perseguir todos los estados interesados en el progreso. Sin embargo, resulta pertinente analizar qué hay detrás de todas estas políticas de educación, qué intereses se persiguen, para así, indagar las ideologías subyacentes en las pronunciaciones y discursos oficiales del gobierno. Para esto se plantea el análisis crítico de documentos de política pública, de orden internacional, regional y nacional, con el fin de determinar de qué tipo de estrategias y estructuras discursivas se valen estos organismos generadores de política para naturalizar ciertas acciones y fijar idearios comunes, universales, de tal manera que se dificulte su rechazo o crítica.

Palabras clave: *discurso, educación, ideología, políticas públicas.*

CRITICAL ANALYSIS OF THE DISCOURSE FOUND IN EDUCATIONAL PUBLIC POLICY DOCUMENTS

Abstract

In the last few decades, education has become a central concern of governments, which are increasingly attempting to heed the “recommendations” of international organizations interested in establishing socializing practices that correspond to their interests, mainly economic ones. In this context, education is seen as an end in itself, an unquestionable ideal that must be pursued by any country interested in progress. However, it is pertinent to analyze the factors behind these educational policies and the interests at stake, in order to enquire into the ideologies underlying the governments’ official pronouncements and discourse. To this effect, the article carries out a critical analysis of international, regional, and national public policy documents in order to determine what type of discursive strategies and structures are used by policy-making organizations in order to naturalize certain actions and establish common, universal visions, in such a way that they are difficult to reject or criticize.

Keywords: *discourse, education, ideology, public policies.*

Introducción

La educación es la columna vertebral del proyecto histórico de los estados. En sus inicios, se percibió como garante de la continuidad social y el mantenimiento de la herencia cultural. Incluso, se constituyó en el soporte del papel del Estado como trasmisor de una visión plural de la realidad. Recientemente es vista como la base del progreso de la sociedad y persiste la idea de que influye en la producción y reproducción del orden social. De ahí que la relación entre el Estado y la educación sea de vieja data; sin embargo, en América, esta relación se hizo más evidente con la aparición del concepto de *educación pública*, a partir de las revoluciones del siglo XIX y las ideas independentistas. La educación pública nació con un fuerte componente ideológico: al separarla de la Iglesia, el Estado se reservó el derecho de proporcionar una formación en valores y conocimientos producto de la ciencia y del desarrollo del pensamiento humano. Entre otros, los fines de esta educación tenderían a afianzar el carácter nacional y a desarrollar el patriotismo en el estudiante. Por consiguiente, el Estado tenía la soberanía total para decidir sobre los aspectos centrales de la educación: la administración, los contenidos curriculares, la formación, los docentes, etc. Tanta autodeterminación en un tema de tal magnitud llevaría a que este se convirtiera en el objetivo fundamental de los grupos económicos, que quizá reconocieron en la educación el dispositivo de poder más importante para lograr sus fines.

En la actualidad, la soberanía de los estados en asuntos educativos ha desaparecido; las multinacionales y transnacionales, con claros intereses económicos, la han remplazado por algo que eufemísticamente han denominado “recomendaciones”, producidas por agencias internacionales, llámense BM, FMI, OEA, OCDE o Unesco. Estas últimas —tras promulgar una aparente idea de igualdad para todos— han adoptado el financiamiento de la educación y sus áreas prioritarias de atención (la formación de docentes, las políticas educativas, la legislación y los contenidos curriculares) como asunto de su interés (véase Ratinoff, 1994; Santos, 2010).

Así, la educación, un tema que en apariencia respondería a idearios compartidos por la mayoría de los grupos e individuos, se convierte en un problema ideológico (Gee, 2005; Apple, 2002; Acosta, 2001; Ames, 2002; Soler, 2008; Zavala, 2001). Podría decirse que la educación, en esencia, tiene una base positiva, dado que persigue fines como la autonomía, la libertad, la formación, el bienestar y el desarrollo de valores éticos y morales, ampliamente aceptados. Sin embargo, al analizar los diversos componentes de la educación se ponen en evidencia los mecanismos mediante los cuales se ejerce el poder en esta área. Al detenerse en los fines de la

educación surgen las siguientes inquietudes: ¿es igual una educación para la libertad, la crítica, el disenso, que una educación para el mercado? Al referirnos a los beneficiarios de la educación o destinatarios directos, ¿son “todos”, todos los que tienen las posibilidades económicas, sociales y culturales para acceder? En relación con los contenidos: ¿qué debería enseñarse: aquello que las mayorías poderosas han denominado “conocimiento” frente a otras formas, mal llamadas, “creencias”, “mitos” o “saberes”? Y frente a las prácticas educativas: ¿en qué lengua ha de impartirse el conocimiento: en aquella denominada “oficial” frente a la lengua de las “minorías”? ¿De qué manera? ¿Al dar prelación, por ejemplo, a las formas occidentales válidas, que privilegian la escritura sobre la oralidad?

Este texto se propone, a partir del análisis de documentos de política pública, articular sistemáticamente las estructuras del discurso con las estructuras ideológicas, con el fin de explicar qué estructuras o significados del discurso permiten hablar de qué clase de inferencias ideológicas, con el ánimo de tener una sociedad más informada, con mayor capacidad crítica y mejores argumentos para la acción.

1. Supuestos teóricos y metodológicos

La perspectiva teórica y metodológica de esta investigación es el Análisis Crítico del Discurso (ACD), desarrollado en Europa a partir de los años ochenta por autores como Fairclough, Wodak o Van Dijk, quienes se preocuparon por las escasas relaciones que los investigadores del lenguaje establecían entre el contexto sociopolítico y el discurso. El ACD analiza cómo el *poder* y el *abuso de poder* se producen y reproducen en el discurso. Se enfoca en los grupos e instituciones dominantes y en la forma en que estos crean y mantienen la desigualdad social por medio de la comunicación y el uso de la lengua (Van Dijk, 2004, p. 8).

Conceptos como *poder*, e *ideología* constituyen el marco de interpretación del ACD. Van Dijk define el *poder* en términos de *control*, es decir, el que un grupo o institución ejerce sobre otras personas. La ideología la concibe como *la base de las representaciones sociales compartidas por los miembros de un grupo* (1998, p. 21). Por consiguiente, permite a las personas, como miembros de grupo, organizar las creencias sociales acerca de lo que sucede, en términos de lo bueno o malo, deseable o indeseable, correcto o incorrecto, y, en concordancia con eso, actuar. Las ideologías, por tanto, influyen en lo que se acepta como verdadero o falso, en especial cuando estas creencias son consideradas importantes por el grupo social. En términos epistemológicos, las ideologías pueden formar la base de argumentos específicos a favor o en contra de algo, y de explicaciones sobre el orden social particular. El análisis

del discurso parte de la idea de que si las ideologías son adquiridas, expresadas y reproducidas por el discurso, este proceso se realiza a través de varias estructuras y estrategias discursivas.

En teoría, cualquiera de las estructuras del discurso —fonéticas, morfológicas, sintácticas, semánticas o pragmáticas— puede estar ideológicamente marcada. Sin embargo, algunas de estas estructuras son más sensibles que otras (por ejemplo, los significados o la selección de determinados temas frente a las estructuras sintácticas, que tienen un carácter más fijo). Estas estructuras del discurso ponen en juego ideologías subyacentes y funcionan como medios de persuasión más o menos eficientes.

Las estructuras ideológicas, en general, se corresponden con *estrategias* discursivas empleadas por los hablantes. Estas se definen como formas en que los objetos son gradualmente construidos o interpretados, y explican lo que los actores sociales, pensadores o usuarios del lenguaje hacen en situaciones concretas. La estrategia ideológica mayormente estudiada es la autorrepresentación positiva y la representación negativa del otro. Esta estrategia hace énfasis en nuestros aspectos buenos y oculta o desestima nuestras cosas malas, y a la inversa: resalta los aspectos malos de los otros y oculta o desestima sus cosas positivas. Es lo que se conoce como el cuadrado ideológico (Van Dijk, 1998).

Algunas de las estrategias ya evidenciadas suponen, entre otras, la selección temática, basada en la elección y el ocultamiento de determinados temas del texto y la conversación (Soler, 2008, 2009; Wodak, 2003; Van Dijk, 1998; Martín Rojo & Wittaker, 1998). Esta estrategia se refuerza mediante los procesos de lexicalización, en los cuales se realiza una selección de palabras aplicable a cada grupo o temática, al igual que mediante el uso de estrategias argumentativas, que dan cuenta de los presupuestos utilizados para justificar o legitimar las acciones o las representaciones de los actores sociales.

2. La metodología

En términos del análisis concreto de los textos, los analistas críticos reiteran la importancia de señalar que el ACD no es un método o enfoque que se aplica a los problemas sociales. Para el análisis que se plantea en este texto se siguieron los planteamientos de Van Dijk, que buscan dar una explicación sistemática de las complejas estructuras y estrategias del discurso como ocurren en contextos sociales reales. Se procede al análisis de las estructuras discursivas jerarquizadas e interdependientes, que van desde los niveles básicos de análisis lingüístico hasta las superestructuras textuales, luego se relacionan con las estrategias discursivas.

El análisis se centra en identificar las estructuras semánticas de los textos, lo que permite, además, establecer las estrategias discursivas usadas por los hablantes-productores de textos para referirse a los temas, los diversos actores sociales o sus acciones. El objetivo de hallar estas estrategias es evidenciar qué argumentos emplean determinados grupos sociales para justificar y legitimar la exclusión, discriminación o explotación de los “otros”. En últimas, se trata de evidenciar las *ideologías* que subyacen a los textos, entendidas como el “conjunto de creencias fácticas y evaluativas —o sea, el conocimiento y las opiniones— de un grupo” (Van Dijk, 1998, p. 71).

2.1. El corpus

Para lograr el objetivo anteriormente propuesto, se seleccionaron tres tipos de documentos: uno de orden mundial, otro regional y otro nacional. Se trata, respectivamente, de la *Declaración mundial sobre educación para todos*, de 1990; la *Conferencia regional sobre políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe*, proferida en 1996 en La Habana; y el *Plan decenal de Educación 2006*. El análisis se centrará en los preámbulos de los documentos, sus objetivos, sus misiones y sus visiones, perspectiva que deja de lado el articulado. Se parte de la idea de que es en aquellos apartados en los cuales se encuentra el espíritu de los documentos.

También es importante señalar que cada uno de los documentos se analizará de manera particular, dadas sus características propias y extensión. La presentación de resultados que se hace aquí corresponde al tipo de análisis realizado. Estos documentos se seleccionaron de acuerdo con su trascendencia e influencia en las políticas educativas. El primero tiene un carácter fundante, a él remiten casi todos las declaraciones siguientes y es el más conocido de todos los documentos de política pública en educación. El segundo fue fundamental en términos de influencia en la región. Y el tercero ha sido el que ha marcado el desarrollo de las políticas educativas en Colombia en los últimos años.

2.2. Desarrollo del análisis

Los análisis de los tres textos se basan fundamentalmente en la revisión de los temas o contenidos tratados en los documentos, la selección léxica y la identificación de argumentos o paradigmas de argumentación, que corresponderían a estrategias discursivas particulares, en especial aquella que denomino *saturación positiva de los conceptos*, la cual trata de presentar los conceptos de manera compleja, relacionándolos con infinidad de aspectos, todos positivos, que lo saturan

al adjudicarle una enorme cantidad de propiedades y funciones de diverso orden, hasta convertirlo casi en panacea o solución a todos los problemas, individuales y sociales. Mediante este procedimiento se dificulta su cuestionamiento y se hace casi imposible oponérsele. Esta estrategia, sin embargo, no es nueva. Se ha venido utilizando en la formulación de conceptos como *globalización* o *competencias*, y, más recientemente, para posicionar las TIC.

3. Declaración mundial sobre educación para todos

La conferencia Mundial sobre Educación para todos, realizada en Tailandia entre el 5 y el 9 de marzo de 1990, no fue un hecho aislado, sino el producto del ambiente reformador de los años noventa frente a los desafíos de la modernización económica y la globalización. La educación pasó a ser un tema central en las agendas públicas de todos de los países que vieron la necesidad de invertir en ella. En la *Declaración de Jomtien* participaron gobiernos de 155 países, agencias no gubernamentales, asociaciones de profesionales y especialistas en educación. Fue auspiciada por cuatro organismos internacionales: Unesco, Unicef, Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Al final de los cuatro días, se suscribió la Declaración Mundial y el Marco de Acción, en el que los firmantes se comprometieron a asegurar una educación básica de calidad a niños, niñas, jóvenes y adultos.

La *Declaración de Jomtien*, con su famoso lema “Educación para todos”, es un texto sencillo en cuanto a su estructura. Se inicia con un preámbulo, presenta y desarrolla diez objetivos y cierra con el compromiso de los países participantes a actuar de acuerdo con los objetivos.

3.1. Análisis

El texto inicia con un preámbulo en el que se manifiesta el espíritu de la declaración. Se recurre, como sucede con frecuencia en este tipo de textos, a justificar la declaración. Se argumenta el fracaso de iniciativas anteriores, que se corroboran con cifras. Señala el texto que:

- (i) “pese a los importantes esfuerzos realizados por los países de todo el mundo para asegurar el derecho a la educación”

Persisten realidades como las siguientes:

- i. Más de 100 millones de niños y de niñas, de los cuales 60 por lo menos son niñas, no tienen acceso a la enseñanza primaria.

- ii. Más de 960 millones de adultos —dos tercios de ellas mujeres— son analfabetos, y el analfabetismo funcional es problema importante en todos los países, tanto industrializados como en desarrollo.
- iii. Más de la tercera parte de los adultos del mundo carecen de acceso al conocimiento impreso y a las nuevas capacidades y tecnologías que podrían mejorar la calidad de su vida y ayudarles a dar forma a adaptarse a los cambios sociales y culturales.
- iv. Más de 100 millones de niños e innumerables adultos no consiguen completar el ciclo de educación básica; y hay millones que, aun completándolo, no logran adquirir conocimientos y capacidades esenciales.

Este contexto negativo sirve de preparación para la justificación de este documento. Sin embargo, es importante resaltar que no aparecen los responsables de estos hechos, pues como se señala en (i), los países de todo el mundo han trabajado para que esto no suceda.

En el enunciado (iii) aparece un dato interesante, se nombra la función de la educación: permitir mejorar la calidad de vida de las personas y adaptarse a los cambios sociales y culturales que se avecinan. Nótese cómo la cuestión central es la adaptación, no la crítica, el disenso o el cuestionamiento a las políticas educativas que llevaron a la educación al lugar donde se encuentra. El enunciado (iv) es interesante por varios aspectos: destaca la atención puesta en la individualidad y la responsabilidad de las personas, ya que son ellas quienes no logran los objetivos, no es el sistema. Se habla, además, de “capacidades esenciales”, pero no se menciona para qué.

Una vez planteada la necesidad de cambio, debido a la evidencia de los hechos, se refuerza esta idea con la creación de lo que Vasilachis denomina “contexto catastrófico” (1998). Señala la *Declaración*:

- (2) Al mismo tiempo, el mundo tiene que hacer frente a problemas pavorosos: en particular, el aumento de la carga de la deuda de muchos países, la amenaza de estancamiento y decadencia económicos, el rápido incremento de la población, las diferencias económicas crecientes entre naciones y dentro de ellas, la guerra, la ocupación, las contiendas civiles, la violencia criminal, los millones de niños cuya muerte podría evitarse y la degradación generalizada del medio ambiente. Estos problemas frenan los esfuerzos para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje y, a su vez, la falta de educación básica que sufre un porcentaje importante de la población impide a la sociedad hacer frente a esos problemas con el vigor y la determinación necesarios.

Problemas pavorosos, amenazas, decadencia, diferencias, guerra, ocupación, contiendas, violencia criminal, degradación, son todos estos ítems léxicos que construyen el contexto *catástrofe*, del cual se hace imperioso salir. Sin embargo, tampoco se mencionan las políticas neoliberales como las causantes de estos problemas. Al final del texto se plantea la educación como un medio para salir de esta crisis, aunque de manera poco explícita.

De esta manera se van abriendo los espacios para introducir la educación como el estado ideal capaz de solucionar muchos de los problemas planteados. Continúa el texto:

- (3) Tales problemas han sido la causa de retrocesos importantes de la educación básica durante el decenio de 1980 en muchos de los países menos desarrollados. En algunos otros el crecimiento económico ha permitido financiar la expansión de la educación, pero aún así, muchos millones de seres humanos continúan inmersos en la pobreza, privados de escolaridad o analfabetos. Por otro lado, en ciertos países industrializados la reducción de los gastos públicos durante los años ochenta ha contribuido al deterioro de la educación.

En el enunciado (3) se plantea una oposición entre países desarrollados y “menos desarrollados” y sus acciones: positivas para los primeros y negativas para los segundos, de las que, acto seguido, se desprenden las ventajas del crecimiento económico. Aunque también se señalan algunas de sus debilidades.

Inmediatamente después se reitera la necesidad del cambio:

- (4) Y, sin embargo, el mundo está en vísperas de un nuevo siglo, cargado de promesas y de posibilidades. Hoy somos testigos de un auténtico progreso hacia la distensión pacífica y de una mayor cooperación entre las naciones. Aparecen numerosas realizaciones científicas y culturales útiles. El volumen mismo de información existente en el mundo —mucho de la útil para la supervivencia del hombre y para su bienestar elementales— es inmensamente mayor que el disponible hace solo pocos años y su ritmo de crecimiento continúa acelerándose, parte de esa información sirve para adquirir conocimientos útiles con objeto de mejorar la calidad de vida, o aprender a aprender...

Vemos cómo el texto plantea un quiebre entre una situación y otra; entre el pasado y el futuro; entre lo real y lo deseable. Esta ruptura se introduce clara-

mente mediante una conjunción adversativa, que establece los límites entre uno y otro estado. El futuro y el progreso aparecen como una promesa, que, junto a los avances científicos y tecnológicos, mejorarán la calidad de vida. Y se continúan reforzando en el siguiente enunciado:

- (5) Estas nuevas fuerzas, combinadas con la experiencia acumulada de reformas, innovaciones e investigación y con el notable progreso de la educación en muchos países, convierten a la educación básica para todos, por primera vez en la historia, en un objetivo alcanzable.

El empleo de la metáfora inicial otorga un carácter sobrenatural al hecho que se avecina, y a la vez impide identificar a los actores de los cambios. Paradójicamente, tanto optimismo crea contradicciones en el texto, pues, en un principio, se habló del actual estado de crisis de la educación y de la sociedad, y, de repente, en (5), hay condiciones sociales excepcionales y un notable progreso en la educación.

El interés creciente por la educación viene acompañado del cambio de percepción de esta como gasto público, asociado al estado de bienestar, y la educación como mercancía y de allí el interés de la banca y de los organismos internacionales para su financiación y universalización.

Una vez establecido el contexto, se manifiesta la declaración, en la que se presenta a los actores del evento comunicativo y se reitera el contexto histórico y geográfico:

- (6) En consecuencia, nosotros, los participantes de la conferencia mundial sobre Educación para Todos, reunidos en Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990:

A continuación aparecen las consideraciones:

- (7) Recordando, que la educación es un derecho fundamental de todos, hombres y mujeres de todas las edades y en el mundo entero.
- (8) Recordando que la educación puede contribuir a lograr un mundo más seguro, o más sano, más próspero y ambientalmente más puro y que al mismo tiempo favorece el progreso social, económico y cultural, la tolerancia y la cooperación internacional,

- (9) Conscientes de que la educación es una condición indispensable, aunque no suficiente, para el progreso personal y social,
- (10) Observando que los saberes tradicionales y el patrimonio cultural autóctono tienen la utilidad y una validez por sí mismos y que en ellos radica la capacidad de definir y promover el desarrollo,
- (11) Constatando que, en términos generales, la educación que hoy se imparte adolece de graves deficiencias, que es menester mejorar su adecuación y su calidad y que debe ponerse al alcance de todos,
- (12) Conscientes de que una adecuada educación básica es fundamental para fortalecer los niveles superiores de la educación y de la enseñanza y la formación científica y tecnológica y, por consiguiente, para alcanzar el desarrollo autónomo,
- (13) Reconociendo la necesidad de ofrecer a las generaciones presentes y venideras una visión ampliada de la educación básica y un renovado compromiso a favor de ella, para hacer frente a la amplitud y a la complejidad del desafío, proclamamos lo siguiente [...]

Se resaltan varios aspectos en estos considerandos. Sin embargo, el más importante es la aparición de la educación como un concepto complejo relacionado con infinidad de aspectos, todos positivos, que saturan el concepto al adjudicarle una enorme cantidad de propiedades y funciones de diverso orden, convirtiéndolo casi en la panacea a la solución de todos los problemas, individuales y sociales. Mediante esta estrategia de *saturación positiva del concepto* resulta casi imposible cuestionarlo u oponerse a él. Esta estrategia se ha vuelto recurrente en el discurso político, como sucede con el concepto de *globalización* o el de *competencias*, también en el campo de la educación.

En los numerales citados, además, aparecen enunciados que no logran encajar dentro del contexto general de la *Declaración*, como es el caso de (10), en el cual se habla de saberes tradicionales autóctonos útiles para promover el desarrollo, saberes que no se volverán a retomar en todo el texto de la *Declaración*, pues en general, esta es bastante homogeneizante y atiende poco a las particularidades. En el caso de (11), se habla de “deficiencias”, pero no se señala en qué están basadas esas ideas

sobre las graves deficiencias, sino que se crea la posibilidad de introducir el discurso de las competencias como solución a las mencionadas “deficiencias”. En el caso de (12), se menciona la autonomía, sin explicar cómo funciona el desarrollo autónomo en relación con la dependencia en materia de campos *de producción de conocimiento* y los campos *de distribución*, donde aparece la educación como mercancía.

En seguida, el texto presenta los diez objetivos de la declaración y los desarrolla:

- (14) Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Perfilando la visión. Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad. Concentrar la atención en el aprendizaje. Ampliar los medios y el alcance de la educación básica. Mejorar las condiciones de aprendizaje. Fortalecer la concertación de acciones. Desarrollar políticas de apoyo. Movilizar los recursos. Fortalecer la solidaridad internacional

El objetivo e interés principal de la *Declaración* está puesto en la satisfacción de *necesidades básicas de aprendizaje*, que

- (15) abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos de aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de vida, tomar decisiones fundamentales y continuar aprendiendo.

Resulta interesante el cambio de *educación básica* al de *necesidades básicas de aprendizaje*, pues implica el reconocimiento de que distintos grupos humanos tienen distintas necesidades básicas de aprendizaje, al igual que distintas maneras de satisfacerlas, quitando fuerza así a la educación formal.

Continúa saturándose positivamente el concepto de educación, al plantearle objetivos de todo tipo: “necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de vida, tomar decisiones fundamentales y continuar aprendiendo”. Así, la educación se plantea en términos de dos variantes fundamentales: una, como motor de cambio social y otra como elemento socializador del individuo para que este funcione o se adapte a las condiciones sociales.

En seguida, se habla de una visión ampliada de la educación, que busca superar el compromiso con la educación básica en su estado actual. El “más allá” se refiere a los recursos actuales, las estructuras institucionales, los planes de estudio y los sistemas tradicionales de instrucción. Se pone toda la esperanza en el incremento de la información y las capacidades cada vez mayores de los sistemas de comunicación, siempre pensando en aprovecharlas para aumentar la eficacia. Se introducen conceptos que van a ser reiterativos a lo largo del documento, como “aprovechamiento” y “eficacia”. La visión ampliada se propone entonces:

- (16) Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad. Prestar atención prioritaria al aprendizaje. Ampliar los medios y el alcance de la educación básica. Mejorar el ambiente para el aprendizaje. Fortalecer concertación de acciones. Convertir en realidad el enorme potencial existente para el progreso y el incremento de las posibilidades de los individuos depende de que se posibilite a éstos para adquirir la educación y el impulso necesario a fin de utilizar la masa en constante expansión de conocimientos útiles y aprovechar los nuevos medios de transmisión de esos conocimientos.

Respecto al primer objetivo de *universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad*, se plantea proporcionar la educación básica a todos los niños, jóvenes y adultos de manera equitativa, que garantice la permanencia y la obtención de logros. Además, se propone acabar con las desigualdades mediante la eliminación de estereotipos en torno a los sexos. Asimismo, busca terminar con la discriminación de los grupos “desasistidos”, entre los que se habla de pobres, niños de la calle, indígenas y minorías étnicas y lingüísticas, y personas impedidas, entre otros. El sentido de *Educación para todos* queda aquí claramente plasmado. Sin embargo, al hablar de “logros”, no se señala la naturaleza de los mismos, que parecen reducidos a habilidades técnicas como lo demuestran las pruebas internacionales de lectura, escritura y cálculo matemático.

Al referirse a la *concentración de la atención en el aprendizaje*, sí resalta que ya no se trata de matricularse, asistir a la escuela y obtener un título, sino de centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos de aprendizaje. Se hace énfasis en el individuo y el aprovechamiento de las posibilidades, así como en la adquisición de conocimientos útiles. Este último adjetivo es reiterativo en el texto. Se introduce aquí por primera vez el concepto de *evaluación* y la determinación de “niveles

aceptables de adquisición de conocimientos”, más tarde denominados *estándares*, y se enfatiza en la evaluación de resultados, más que de procesos.

Al referirse al objetivo tercero —*ampliar los medios y el alcance de la educación básica*—, se menciona la necesidad de incorporar a la familia y otras instituciones en los procesos de formación. Se reitera, en todo caso, que estos programas serán posibles “siempre que compartan los mismos niveles de aprendizaje aplicados a la enseñanza escolar”. Prima aquí una visión homogeneizadora de la educación, en la que otros saberes y prácticas no son posibles. Se introduce la alfabetización como una forma de satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de jóvenes y adultos. En ella, la lectura y la escritura resultan fundamentales, pues constituyen capacidades en sí mismas y son la base para otros aprendizajes. Se plantea la alfabetización en la lengua materna como un mecanismo para generar identidad. Se habla del empleo de otros tipos no formales de educación como los medios de comunicación o las bibliotecas; sin embargo, se reitera la necesidad de que esto se haga de manera que “respondan a pautas comparables de adquisición de conocimiento”, es decir, que permitan la evaluación estandarizada.

En el objetivo relacionado con el *mejoramiento de las condiciones de aprendizaje*, se menciona la necesidad de crear ambientes cálidos y estimulantes, donde los estudiantes reciban atención en salud, nutrición, apoyo físico y afectivo, entre otros, para que puedan “beneficiarse” de la educación.

Para *fortalecer la concertación de acciones*, se comienza con este enunciado:

- (17) Las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la educación tienen la obligación prioritaria de proporcionar educación básica a todos, pero no puede esperarse de ellas que suministren la totalidad de los elementos humanos, financieros y organizativos necesarios para esta tarea.

Nótese cómo se presenta una construcción mediante lo que en ACD se conoce como *concesión aparente*: enunciados del tipo “sí, pero...”, en los que se comienza por afirmar algo que inmediatamente después se niega. En el texto se señala la obligación y responsabilidad del Estado, pero dicha responsabilidad se disminuye y se le adjudica a otros sectores sociales. Se plantea una “concertación de acciones” entre todos los sectores y actores relacionados con la educación. Se resalta el papel fundamental de los docentes en esta labor, pero se señalan las implicaciones que tiene su profesionalización. Se menciona la necesidad de modificar su situación laboral, pero no se especifica en qué sentido.

El objetivo octavo plantea desarrollar políticas de apoyo de los diversos sectores sociales, políticos y económicos, con el fin de impartir y “aprovechar” la educación básica. Se habla de medidas fiscales y de reformas de política educativa, vitalización de las instituciones y apropiadas políticas económicas, comerciales, de trabajo, empleo y salud. Además, se habla de un ambiente intelectual y científico propicio, lo que implica el mejoramiento de la educación superior y el desarrollo de la investigación científica.

Mobilizar los recursos supone disponer de recursos financieros y humanos públicos, privados y voluntarios. Se resalta la necesidad de la participación de todos en este proceso. Se habla de la conducción de recursos públicos al campo de la educación, aunque aquí, de nuevo, se hace uso de los enunciados “sí, pero...”, al señalar que esto es necesario, pero “sin olvidar las contrapuestas demandas que pesan sobre los recursos nacionales y que la educación es un factor importante pero no único”.

Para *fortalecer la solidaridad internacional*, se plantea la “solidaridad internacional y unas relaciones económicas justas y equitativas, a fin de corregir las actuales disparidades económicas”. Se habla de la necesidad de la “eficacia” de las políticas y programas de educación. El problema de la deuda externa se asume como uno de los impedimentos para la consecución de la *Educación para todos*, aunque, de nuevo, su señalamiento es tímido: “se requerirá adoptar medidas que incrementen los presupuestos nacionales de los países más pobres o que ayuden a aliviar la carga de la pesada deuda que padecen”. No se mencionan los responsables de estas deudas, y se proponen acciones como “aliviar la carga”, propuesta ambigua y poco definitiva. No se presentan señalamientos críticos abiertos al respecto. Se construye una imagen desoladora, en la que los países pobres llevan encima una pesada carga. Al final del documento, se reitera la urgencia de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos, con especial interés en los países “menos adelantados” y con bajos ingresos. Se cierra el articulado de objetivos instando a las naciones a resolver sus conflictos internos y a crear condiciones propicias para el aprendizaje.

El documento concluye con la reafirmación del derecho de todos a la educación, por parte de los participantes, y con el compromiso de actuar en consonancia, para lograr los objetivos propuestos. Se plantean retos para los próximos años, entre los que se destaca la inclusión de la mujer, los niños, y los impedidos en los procesos educativos. Al final, se señala:

(18) por todo lo cual adoptamos esta Declaración Mundial sobre Educación para Todos.

En términos generales, el marco Jomtien plantea algunas problemáticas. La manera como se concibió, sin hacer las suficientes claridades sobre cada una de las políticas, permitió que cada país lo interpretara según su conveniencia o necesidades. En últimas, para muchos países se trató de un compromiso del que se tenía que dar cuenta a los organismos internacionales al final de la década.

Sin embargo, aquí es importante resaltar que el alcance y los resultados de la propuesta eran, de alguna manera, predecibles, porque no se contó con la participación de todos los implicados. Estudiantes, maestros, dirigentes educativos y de las agremiaciones de maestros fueron, y suelen ser, los grandes apartados de este tipo de eventos y declaraciones.

Ahora bien, aunque Jomtien puede considerarse una propuesta innovadora en términos educativos, también plantea algunos interrogantes, como se vio en el análisis del documento. Pese a que su construcción discursiva se basa en el empleo generalizado de la estrategia de *saturación positiva del concepto* , al estar construido a partir de la inclusión de valores sociales ampliamente compartidos que dificultan la oposición, es posible adentrarse un poco más en el documento y hacer visibles algunas ideologías neoliberales que le subyacen.

- La *Declaración* presenta a la educación aislada de otras variables sociales, y le adjudica macrofunciones que llevarían por sí solas a la transformación social y el progreso, lo que deja de lado los aspectos culturales, políticos, sociales y económicos. La historia ha demostrado que los cambios muchas veces obedecen primero a transformaciones de tipo social o cultural, más que educativo. Por ejemplo, el tan citado (y necesario) ingreso de la mujer a la educación en determinados países depende más de la transformación de modelos culturales y religiosos que de la educación o la disponibilidad de recursos. Igual podría decirse de los grupos étnicos, por demás escasamente mencionados en la declaración. La educación no puede ser vista como una variable independiente en los procesos de desarrollo, sino que debe ir indisolublemente unida a las demás variables.
- La declaración de Jomtien centra su atención en el acceso a la educación y deja de lado aspectos tan significativos como la permanencia, la promoción y la pertinencia. Como siempre, se recurre a cifras y estadísticas que poco dicen o dicen lo que se quiera que se diga. Los países están siempre prontos a mostrar cómo han bajado los índices de analfabetismo, pero no mencionan qué nivel de escolaridad logran los estudiantes y cuáles son las tasas de deserción. Tampoco se menciona la “calidad” de la educación.

- La propuesta tiene contenidos homogeneizadores que limitan y restringen las diferencias. Se basa en procesos de evaluación y estandarización, centrados en los resultados de los estudiantes, no en los procesos. De igual manera, la *Declaración* poco o nada menciona la diversidad cultural y lingüística. Se insiste en la igualdad entre niños y niñas en el acceso y el derecho a la educación, pero no se menciona a los indígenas o los afrodescendientes, quienes corresponden a las mayorías más excluidas.
- El establecimiento de paradigmas dicotómicos, en el que uno presenta valores positivos y el otro negativos, resulta problemático. No hay pasados totalmente malos y futuros totalmente buenos y esperanzadores. No todos los países en los que se han logrado bajos índices de analfabetismo han logrado altos niveles de desarrollo y progreso. Del texto se derivan ideas que podrían conducir a equívocos. En la dicotomía alfabetizado/analfabeto, este último no puede ser visto como pobre, atrasado o discapacitado. Existen sociedades en las que la lectura, la escritura y, en términos generales, la educación, según los parámetros occidentales, no son una práctica habitual, como es el caso de las comunidades indígenas. Se necesitan miradas más amplias a las problemáticas sociales, puesto que el reduccionismo siempre es vicioso. Además, no debemos olvidar que la idea de “atraso” es una estrategia discursiva de Occidente para imponer sus modelos económicos de desarrollo tecnocrático.
- El documento abre la brecha para lo que podría leerse como una apertura neoliberal de la educación. Las tan citadas necesidades de cambio y transformación avizoran una supresión de lo público al quitar responsabilidades al Estado y atribuir las a los demás sectores sociales y al propender por una mayor inversión privada.
- En aras de la eficacia y eficiencia de las instituciones, se plantean procesos evaluativos de los aprendizajes que pueden leerse como una estandarización de los procesos de producción, a los que no les es ajena la educación. La expresión de saberes útiles puede entenderse como la proyección del espíritu pragmático del capital, que reduce el concepto de utilidad a la producción de bienes y servicios para el consumo o para la satisfacción de determinadas demandas de conocimientos en función de desarrollos técnicos científicos que atiendan las demandas de la industria y el comercio. Desde esta perspectiva, resta un paso para que la educación sea vista como una empresa sometida a la productividad y eficacia de sus acciones.

4. Conferencia regional sobre políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe

La conferencia realizada en La Habana, Cuba, del 18 al 22 de noviembre de 1996, fue parte de las cinco conferencias regionales propuestas por la Unesco como preámbulo a la Conferencia Mundial de Educación Superior que se realizaría en París en el 2008. El objetivo de la Conferencia regional de La Habana fue “establecer un plan de acción global, a escala mundial, que contribuya a la renovación de la educación superior a través de un nuevo ‘pacto académico’, basado en tres nociones clave: calidad, pertinencia y cooperación internacional, acordado en el marco del proceso de globalización del conocimiento”.

4.1. Análisis

4.1.1. Igualdad para todos, pero...

La declaración, al igual que el marco Jomtien, inicia ratificando los términos de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (Artículo 26), en el que se señala: toda “persona tiene derecho a la educación”, y “el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”. También acoge el contenido de la *Convención sobre la lucha contra la discriminación en el dominio de la educación* (1960), en lo referente al Artículo IV, según el cual los estados firmantes se comprometen a “volver accesible a todos, en plena igualdad, con base en las capacidades de cada uno, la educación superior”.

Comienza pues el texto con lo que parecería un principio de contradicción, en el que se plantea la igualdad, pero inmediatamente se restringe a las capacidades individuales: ¿intelectuales o económicas?

4.1.2. Equidad, calidad, pertinencia e internacionalización

El documento, amparado en el *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior* de la Unesco, y en debates y discusiones que se habían generado en la región, propone una amplia variedad de objetivos que incluyen, por un lado, *equidad, calidad, pertinencia e internacionalización* y, por otro, ampliación del *acceso, permanencia y posibilidades de éxito*, sin discriminación alguna. Además, se propone mejorar la *gestión* y fortalecer los *vínculos con el mundo del trabajo*.

4.1.3. *Educación para el mercado*

El documento señala la existencia de un nuevo paradigma productivo basado en el conocimiento y el manejo adecuado de la información. Bajo este nuevo postulado, se insta a la universidad a formar personal altamente capacitado que supla las carencias de mano de obra en la región y elimine la brecha cada vez mayor entre países industrializados y países en desarrollo, que obedezca a la globalización, la regionalización y la apertura de las economías.

4.1.4. *Tiempos de cambio*

En épocas de profundos cambios y transformaciones políticas, económicas y sociales, la educación superior no puede aislarse o quedarse atrás, sino que debe integrarse a este movimiento que no puede detenerse, y debe contribuir fundamentalmente en lo relativo a la creación y trasmisión de conocimientos *pertinentes* —pertinentes, por supuesto, para las exigencias del mercado—. Estas exigencias son sutilmente expresadas en el documento como “necesidades actuales y futuras de los países” y como “necesidades de los diferentes componentes de la sociedad”.

4.1.5. *Proclama*

Con base en los anteriores presupuestos, los participantes de la *Conferencia* proclaman:

4.1.5.1. *Fines de la educación*

Al igual que en el Marco Jomtien, aquí, mediante la estrategia de *saturación positiva del concepto*, se le atribuye a la educación, y, en este caso, a la educación superior, toda clase de propiedades y funciones. Señala el texto:

- (1) La educación en general, y la superior en particular, son instrumentos esenciales para enfrentar exitosamente los desafíos del mundo moderno y para formar ciudadanos capaces de construir una sociedad más justa y abierta, basada en la solidaridad, el respeto de los derechos humanos y el uso compartido del conocimiento y la información. La educación superior constituye, al mismo tiempo, un elemento insustituible para el desarrollo social, la producción, el crecimiento económico, el fortalecimiento de la identidad cultural, el mantenimiento de la cohesión social, la lucha contra la pobreza y la promoción de la cultura de paz.

Se habla de funciones de la educación como catalizadora, como elemento de socialización y motor del cambio social.

Aparece aquí un elemento nuevo que no había aparecido en documentos anteriores: la paz, como objetivo que la educación puede ayudar a alcanzar. Pero, ¿por qué se cree que la educación puede contribuir a lograrla? Una idea de educación básica centrada en habilidades técnicas, en la aceptación del *statu quo*, puede convertir a los pueblos en colonias de hordas resignadas al trabajo productivo, al consumo y a la aceptación del orden establecido como ley natural, del cual se participa mediante la educación. Es una especie de enmascaramiento de las verdaderas tensiones sociales basadas en la distribución desigual de la riqueza y la insatisfacción de necesidades básicas.

4.1.5.2. Autonomía sí, pero...

La autonomía es una de las palabras que más se relaciona con la universidad; sin embargo, siempre se ha buscado la manera de controlarla. La declaración señala que:

- (2) El conocimiento es un bien social que solo puede ser generado, transmitido, criticado y recreado, en beneficio de la sociedad, en instituciones plurales y libres, que gocen de plena autonomía y libertad académica, pero que posean una profunda conciencia de su responsabilidad y una indeclinable voluntad de servicio en la búsqueda de soluciones a las demandas, necesidades y carencias de la sociedad, a la que deben rendir cuentas como condición necesaria para el pleno ejercicio de la autonomía. La educación superior podrá cumplir tan importante misión en la medida en que se exija a sí misma la máxima calidad, para lo cual la evaluación continua y permanente es un valioso instrumento.

Así, se tienen universidades “plenas” de autonomía y libertades académicas, pero sujetas a la evaluación regida por el cumplimiento de las demandas, necesidades y carencias de la sociedad. Esta sociedad, no sobra recalcar, se encuentra enfrentada continuamente a “rápidas transformaciones”. Además, autónomas solo para ejecutar las políticas públicas e internacionales sobre estandarización de procesos, evaluación, rendimiento, sostenibilidad, graduación de profesionales que requiere la industria, entre otros.

4.1.5.3. Universidades ágiles y flexibles

El documento propone nuevos retos para las instituciones de educación superior:

- (3) Las instituciones de educación superior deben adoptar estructuras organizativas y estrategias educativas que les confieran un alto grado de agilidad y flexibilidad, así como la rapidez de respuesta y anticipación necesarias para encarar creativa y eficientemente un devenir incierto. Han de posibilitar el intercambio de estudiantes entre instituciones y, en éstas, entre las diferentes carreras, e incorporar, sin demora, el paradigma de la educación permanente. Tienen que transformarse en centros aptos para facilitar la actualización, el reentrenamiento y la reconversión de profesionales, y ofrecer sólida formación en las disciplinas fundamentales junto con una amplia diversificación de programas y estudios, diplomas intermedios y puentes entre los cursos y las asignaturas. Asimismo, deben procurar que las tareas de extensión y difusión sean parte importante de su quehacer académico.

La flexibilidad se convierte en un concepto clave para la educación y se aplica a diversos campos: flexibilidad en la circulación de estudiantes, flexibilidad en los programas, pero también flexibilidad en las estructuras organizativas, que incluya formación técnica, tecnológica y profesional y que esté cada vez más relacionada con el mercado laboral. Se trata, entonces, de una flexibilidad para atender las demandas del mercado que, poco a poco, puede convertir al sistema educativo en una empresa más productora de servicios a la medida de la demanda, la cual está garantizada, al señalar la necesidad de una educación permanente.

4.1.6. Educación permanente

Se plantea la educación permanente como un fin en sí mismo, dada la naturaleza misma del conocimiento contemporáneo, producido con mayor celeridad y en mayores cantidades. Las instituciones de educación superior deben hacer posible que toda persona pueda volver a las aulas y reencontrarse con la vida académica. Esto lleva también a extender la oferta universitaria como mercancía que se debe consumir a lo largo de toda la vida para mantenerse profesionalmente competitivo. Se proyecta la idea de bienestar asociado al consumo de bienes. El bienestar profesional se manifiesta en la obtención de títulos, que se prolonga más allá de los doctorados. Cuantos más títulos, mejores profesionales.

4.1.7. De la trasmisión de conocimientos a la generación de estos

Se requiere implementar nuevos métodos pedagógicos que permitan al estudiante *aprender* pero también *emprender sus propias iniciativas* para generar empresas y no depender del mercado del empleo. Se trata de una educación para el

trabajo en la que, de paso, el individuo gana “autonomía” y el Estado tiene menos responsabilidades.

4.1.8. Creación científica, técnica y humanística

La misión de la educación superior solo puede lograrse si las personas implicadas en la educación realizan actividades de creación, como señala el texto: científica, técnica y humanística. Se podría decir aquí que el orden de los elementos sí altera el producto. Sin embargo, no se debe olvidar que la investigación científica no la resuelve la educación por sí sola sin una base económica fuerte, de la que carecen la mayoría de países emergentes. En este sentido, se supedita la ciencia al factor económico y la lógica vuelve a poner a estos países en el estatus de consumidores de ciencia y tecnología, porque la retórica de la educación no resuelve el problema financiero de la investigación.

4.1.9. Internacionalización

Se necesita replantear las prácticas pedagógicas mediante la inclusión de programas de información y comunicación. La cultura informática resulta fundamental en el nuevo paradigma basado en el conocimiento y los sistemas de información. Pero la internacionalización apunta a que las grandes universidades de países extranjeros asuman las responsabilidades educativas de los países periféricos: es una regla de mercado. Ejemplos de esto lo constituyen el caso del Instituto Cervantes para la enseñanza del español o los convenios Harvard, Oxford y otros.

4.1.10. Integración latinoamericana

Se requiere desarrollar en los graduandos conciencia de pertenencia con la comunidad de naciones de América Latina y el Caribe, así como favorecer el intercambio de estudiantes entre programas e instituciones para promover el saber, favorecer su aplicación al desarrollo y fortalecer el entendimiento intercultural.

4.1.11. Educación pública

Se plantea la necesidad de que se siga dando apoyo público a la universidad, aunque se insta a la participación de todos los estamentos de la sociedad en este proceso.

4.1.12. Lineamientos para el Plan de Acción

Posteriormente, el documento presenta las directrices necesarias, de acuerdo con las comisiones previamente establecidas, así: Comisión 1: pertinencia de la edu-

cación superior. Comisión 2: calidad, evaluación y acreditación institucional. Comisión 3: gestión y financiamiento. Comisión 4: nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Comisión 5: reorientación de la cooperación internacional.

Dado que no se llegó a un consenso entre las comisiones, cada una de ellas procedió a presentar un listado de sugerencias que mantiene lo planteado en la *Declaración* y que, *grosso modo*, ya se mencionó. Algunos aspectos faltantes se recogen en las conclusiones que se presentan a continuación.

Como señala Acosta (2001), al analizar las políticas de educación superior en América Latina: “dentro del paradigma modernizador, en la época de las reformas neoliberales en la economía y el comercio, el Estado adquiere paradójicamente una centralidad indiscutible en las reformas de las políticas de educación superior, impulsando cambios en las fórmulas del financiamiento público, en los procesos de diferenciación de individuos e instituciones, y en la apertura de nuevas opciones públicas y privadas de estudios superiores”. Los tiempos de autonomía universitaria y baja financiación de la educación superior por parte del Estado —producto del poco interés en este sector— se acabaron en los años noventa, cuando aumentó considerablemente la demanda de educación superior y cuando se le otorgó un papel fundamental en el mantenimiento de las democracias y el crecimiento sostenido de la economía.

El Estado pasa entonces a ocuparse de la educación superior y a generar políticas para su desarrollo y regulación. *Calidad, evaluación y acreditación* hacen parte fundamental de estas políticas. Mediante este sistema se plantea la diferenciación tanto entre individuos como entre instituciones. La primera diferenciación se encuentra ya planteada en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Artículo 26, que se introduce como parte constitutiva de la *Declaración de La Habana* y, como se mencionó al inicio del análisis, señala que “el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”, méritos que se miden a través de un sistema de evaluación que, a principios de los años noventa, ya había sido implementado en países como Colombia, Chile y México. La segunda diferenciación se plantea a través de procesos de acreditación, creados por los organismos del Estado para establecer rangos de universidades de acuerdo con sus niveles de “calidad”, lo que les da mayor acceso a los mercados nacionales e internacionales.

Las TIC, instrumentos sin los cuales no hubiera sido posible la globalización y la apertura económica, son introducidas en las políticas y reformas educativas como la panacea para la solución de los problemas educativos y sociales, ya sea como mediadores didácticos, como objeto de capacitación de alumnos y maestros

o como objeto de creación o redimensión de nuevos programas. Antes, este papel se había asignado a la educación en general y al maestro en particular.

5. Plan nacional decenal de educación 2006-2016

En Colombia se han puesto en práctica hasta el momento dos planes decenales de educación: el primero, para el periodo 1995-2005, denominado *La educación, un compromiso de todos*, y el segundo, para 2006-2016, bajo el lema *Pacto social por la educación*. Los planes decenales tienen como propósito trazar un conjunto de metas a alcanzar durante un decenio. Se trata, como lo dispone la Ley General de Educación 115 de 1994, de establecer mecanismos de planeación estratégica de la educación, para que dejen de ser políticas de gobierno y se conviertan en políticas de Estado. Sin embargo, muchas veces no pasan de ser puros enunciados, letra muerta, pues los gobiernos de turno traen sus propias políticas e intereses.

5.1. El Plan 2006-2016

En el 2006, se abre la convocatoria a la sociedad civil para participar en el nuevo plan de educación, previa aclaración del gobierno de que “la política no se negocia”. La desazón producida por el abandono y olvido del primer plan, en el que se habían puesto tantas esperanzas, hizo que en este nuevo no participaran sectores importantes como Fecode, otras organizaciones gremiales de maestros, las universidades estatales públicas, la mayor parte de las entidades territoriales, ni los estudiantes. Con una amplia difusión en los medios de comunicación, se invitó a todos los colombianos a participar a través de diversos medios, particularmente mediante Internet. Se instalaron mesas de trabajo intersectorial a cargo de personal capacitado por el Estado, en asocio con las facultades de Comunicación Social. Las memorias de estas mesas fueron analizadas y sistematizadas por la Mesa Nacional, coordinada por el MEN. Además, se nombró una comisión redactora para que generara el documento final que entraría a discusión y aprobación en el Congreso de la República.

5.1.1. El documento

El Plan Decenal de Educación 2006-2016 presenta la siguiente estructura: Alcance, Visión, Propósitos (Capítulo 1). Desafíos de la educación en Colombia (Capítulo 2). Garantías para el desarrollo pleno de la educación en Colombia (Capítulo 3). Agentes educativos (Capítulo 4). Mecanismos de seguimiento, evaluación y participación del PNDE.

5.1.2. Alcance

El PNDE se define como “un pacto social por el derecho a la educación” y propone como alcance:

- (1) Servir de ruta y horizonte para el desarrollo educativo del país en el próximo decenio, de referente obligatorio de planeación para todos los gobiernos e instituciones educativas y de instrumento de movilización social y política en torno a la defensa de la educación, entendida ésta como un derecho fundamental de la persona y como un servicio público que, en consecuencia, cumple una función social.

En primera instancia, resulta paradójico el carácter obligatorio impuesto al *Plan*, dados los antecedentes y la falta de compromiso del gobierno frente al anterior. De esta manera, el gobierno quiere asegurarse que las políticas aquí trazadas se perpetúen en el tiempo y que, frente a un inminente cambio de gobierno, no se puedan reversar. Así, los citados “ruta y horizonte” se convierten en un camino obligado.

5.1.3. Visión

Según el documento:

- (2) En Colombia, en 2016, dentro del marco del estado social y democrático de derecho y de su reconocimiento constitucional como un país multicultural, pluriétnico, diverso y biodiverso, la educación es un derecho cumplido para toda la población y un bien público de calidad, garantizado en condiciones de equidad e inclusión social por el Estado, con la participación co-responsable de la sociedad y la familia en el sistema educativo. La educación es un proceso de formación integral, pertinente y articulado con los contextos local, regional e internacional que desde la cultura, los saberes, la investigación, la ciencia, la tecnología y la producción, contribuye al justo desarrollo humano, sostenible y solidario, con el fin de mejorar la calidad de vida de los colombianos, y alcanzar la paz, la reconciliación y la superación de la pobreza y la exclusión.

Nunca mejor dicho. Planteado así, imposible oponerse o disentir. Todos estamos de acuerdo en que la educación es un derecho de todos, que es responsabilidad de todos. La queremos inclusiva, de calidad, pertinente, articulada. Que permita el desarrollo integral del ser humano y que contribuya al alcance de la paz, la reconciliación y el progreso económico. De nuevo está presente la estrategia de

saturación positiva del concepto. Sin embargo, los propósitos del *Plan* no son tan loables ni claros.

5.1.4. *Propósitos*

El documento establece once propósitos. El primero se refiere a la educación como un derecho que el Estado está en obligación de garantizar en todos los niveles. El segundo establece los fines de la educación como mecanismo de socialización, motor del cambio social, e introduce un elemento nuevo: el reconocimiento al sujeto de la educación como un ser con derechos y particularidades. El tercero y cuarto propósitos son de orden financiero; se plantea que la educación debe incluirse en los planes de desarrollo de todos los entes del país, desde los municipales hasta los nacionales, y que el Estado debe garantizar los recursos, pero a través de la descentralización y la autonomía de las regiones. Es decir que el Estado limita sus obligaciones y las transfiere a los municipios y departamentos, que muchas veces cuentan con presupuestos bastante reducidos. Esto generaría inequidad en el acceso a la educación y la calidad en las distintas regiones del país, con lo cual se agudizarían las diferencias entre ricos y pobres. El quinto propósito señala la importancia de la materialización de las políticas en planes, programas y acciones que propicien el aprendizaje y contribuyan al desarrollo humano integral. El sexto es de tipo pedagógico y se refiere a la pertinencia de la educación. Insta a la actualización de los currículos y la articulación de todos los niveles de educación. El séptimo se refiere a los maestros como ejes centrales de los procesos pedagógicos, y señala la necesidad de garantizar las condiciones dignas para su desarrollo personal y profesional. El octavo, noveno y décimo reconocen el contexto diverso en el cual se desarrolla la educación en Colombia. Mencionan la necesidad de una educación para la diversidad étnica, para las víctimas del conflicto armado, que respete la diversidad de género, edad, opción sexual o discapacidad. Por último, el propósito once cierra ratificando el espíritu de obligatoriedad del *Plan* con el que inició la propuesta. Señala que la educación debe ser objeto de política de Estado, “expresada en una ley estatutaria”.

Respecto al Plan decenal anterior, el plan 2006-2016 introduce elementos novedosos, como el reconocimiento explícito de la diversidad y la necesidad de inclusión en el sistema educativo, la necesaria integración de todos los niveles de educación —que antes estaban desarticulados e independientes—, el reconocimiento de los estudiantes y los docentes como sujetos de derechos y dignos de respeto, el recono-

cimiento de la existencia de contextos diversos producto de la violencia, la pobreza y las desigualdades, y que tienen necesidades educativas especiales.

Sin embargo, el *plan* presenta algunas contradicciones, como el excesivo énfasis puesto en la evaluación a todos los niveles, evaluación que “sea coherente con los estándares de calidad nacionales e internacionales”. No es posible propender por la diversidad, el reconocimiento de otros saberes y luego someterlos al mismo rasero de evaluación al aplicar estándares que no son nacionales, sino regionales e incluso internacionales. El MEN, en los últimos años, ha creado y adoptado cuanta prueba existe: Icfes, Saber, Ecaes, LLECE, PISA, TIMMS, por citar tan solo algunos ejemplos. Además, este plan introduce en la educación uno de los lemas bandera del presidente Álvaro Uribe Vélez: la *transparencia*. Este concepto, por demás problemático, lleva a que todas las instituciones sean objeto de continua vigilancia mediante las famosas “rendiciones de cuentas”, que al final no son más que formas solapadas de control, importadas de los sistemas de medición de productividad de las empresas —basadas en la eficacia— que han convertido a los funcionarios de la educación y a los docentes en productores de cuadros, tablas, indicadores, balances e informes que los alejan de las actividades académicas, pero los mantienen ocupados para que no puedan ejercer la crítica y el disenso frente a las políticas del Estado.

Sin lugar a dudas, la financiación de la educación pública es el talón de Aquiles del *Plan*. Está claro que, para implementar estas políticas y hacerlas realidad, se necesita dinero, dinero que el Estado no está dispuesto a invertir, pues destina sus fondos a otros proyectos de mayor importancia para el proyecto del gobierno, como por ejemplo el Programa de Seguridad Democrática. El *Plan* propone reiteradamente la necesidad de *descentralización* de la educación y el traslado de responsabilidad hacia los entes municipales y departamentales, de quienes dependerá la financiación de la educación. Sin embargo, el *Plan* no es más que la ratificación de este tipo de políticas, pues el Estado ya había iniciado la descentralización a través de la Ley de reforma al sistema de transferencias del 2001 y la nueva reforma propuesta recientemente.

La coherencia de los planteamientos del Plan y las acciones del gobierno también quedan en entredicho en lo referente a la dignificación de la profesión docente y el reconocimiento del papel central de los maestros en la educación.

Mediante la Ley 115 de 2001, el Decreto 1278 de 2002 y demás normas reglamentarias, el Estado desprofesionalizó la carrera docente, eliminó garantías salariales y estímulos a los maestros, disminuyó el monto de pensiones y cesantías y aumentó la jornada laboral de los maestros y el número de estudiantes por maestro en las aulas.

Pero lo que es peor, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en cabeza de su ministra María Cecilia Vélez, convirtió a los maestros en enemigos del Estado (Soler, 2010).

La cobertura, la calidad y la equidad, frecuentemente expresadas en el documento, no son más que simples sofismas ante la contundencia de los hechos. A partir del la Ley 715 de 2001 y del plan de desarrollo denominado la *Revolución educativa*, la cobertura depende de políticas de focalización del recurso público, mediante planes de financiación sometidos al “subsidio de la demanda”. Como Señala Ávila: “se consolida de esta forma una política de racionalización del recurso, pues su asignación depende no de la oferta, sino de una demanda establecida sobre las bases de una matrícula efectiva (2007, p. 29). Las estadísticas muestran que, en efecto, se ha ampliado la cobertura en los últimos años en todos los niveles de educación, pero aumentando el número de estudiantes por grupo, llegando incluso al hacinamiento en escuelas, colegios y universidades, y aumentando la carga a los maestros sin mayor inversión del Estado. Los presupuestos para educación son cada vez menores. A partir del gobierno de Andrés Pastrana, mediante el acto legislativo 01 de 2001, se fijó la financiación de la educación a partir de la tasa de inflación causada, lo que se mantiene en la actualidad y ha venido a reducir considerablemente el presupuesto asignado a la educación. Para medir la calidad, el Estado ha creado sus propios parámetros a través de infinidad de sistemas de evaluación. Sin embargo, los resultados de estas pruebas muestran bajos niveles en todas las áreas de conocimiento, que impiden hablar de una mejora en la calidad de la educación, por lo menos desde esos estándares.

6. Conclusiones

En la lógica de los tres documentos, mediante la estrategia generalizada de saturación positiva del concepto, se reproduce una ideología: la del mercado como elemento emancipador, que concibe la educación como una panacea para resolver las problemáticas económicas, culturales y sociales de los distintos países. Se apuesta, pues, por el mercado como acto de fe, y esto se evidencia en la reiteración de temas como *calidad, acreditación, estandarización o eficacia*. También, como señala Ratinoff (1994), hay una retórica suficientemente decantada que, en palabras del autor, constituye un factor de movilidad muy fuerte para la generación de políticas y la aplicación de estos planes. Se aprovecha el hecho de que la educación supone desarrollo humano, técnico y científico para crear marcos cognitivos que pueden reproducir estos ideales entre académicos, políticos e instituciones educativas, de

suerte que la aplicación de estas políticas constituye la tarea fundamental de todos los agentes educativos y reduce a su mínima expresión la crítica y la resistencia.

Así, concluimos que las políticas de educación en las décadas de los noventa y la primera del nuevo siglo estuvieron marcadas por ideas neoliberales abanderadas por distintos estados que adaptan la tendencia a la mercantilización de la educación en aras de su supuesta modernización.

Los tres tipos de textos examinados presentan lógicas particulares que van de visiones aparentemente amplias y generales a visiones cada vez más reducidas y limitadas. Si bien todos comienzan apelando a idearios comunes, ampliamente aceptados, con lenguajes y propuestas incluyentes, rápidamente pasan a defender intereses particulares, en general intereses de las clases dominantes y las multinacionales. La lógica parece transcurrir entre propuestas de orden internacional, asimilación por parte de los estados que repiten los idearios trazados por los organismos mundiales, y aplicaciones acomodadas y radicalizadas en los países, centradas en lo económico y financiero, y en las que la privatización de la educación es cada vez más un hecho.

Los tres documentos coinciden en señalar el papel central de la educación en el desarrollo económico de los países y el mantenimiento de las democracias; sin embargo, hay una sobrecarga de funciones, atributos y responsabilidades que evitan ver la complejidad de los problemas sociales; factores culturales, políticos y económicos escasamente se mencionan o se cuestionan.

La mercantilización de la educación se evidencia en el traspaso de las lógicas del mercado a la educación, sea en términos de gestión o de financiación, para someterlas a un régimen de competencia y productividad en aras de una supuesta eficacia. De esta manera, conceptos como *calidad*, *eficacia*, *pertinencia*, *flexibilidad*, *evaluación* o *competitividad* están en el centro de las reformas educativas de los países que adoptaron los marcos regionales o mundiales. Olvidan los estados y los organismos internacionales que el diseño y la ejecución de políticas educativas no puede obedecer a un carácter instrumental en que se da una adecuación a las necesidades laborales del capitalismo tardío, sino que deben primar la responsabilidad social y ética frente a la calidad de educación como bien común.

Los textos analizados plantean la diversidad cultural, reconocen las diferencias étnicas, de género y religiosas de las poblaciones con necesidades especiales y, en el caso colombiano, de las víctimas de la violencia y el desplazamiento; sin embargo, olvidan que para que se dé verdaderamente un respeto a la diferencia deben existir sistemas educativos diversos, con contenidos y enfoques diversos, en los que los

procesos de estandarización no tienen cabida. Los sistemas de evaluación por competencias a partir de estándares son contrarios al reconocimiento de la diversidad y conducen a la homogenización de la población.

En conclusión, los textos analizados presentan profundas contradicciones. Además, al cotejarlos con la realidad —como, por ejemplo, en el caso colombiano— se demuestra que existe una enorme brecha entre el decir y el hacer.

Referencias

- Acosta, A. (2001). Poder, políticas y cambio institucional en la educación superior latinoamericana. *Revista Universidades*, 21. Recuperado el 10 de enero de 2010, de <http://www.udual.org/CIDU/Revista/21/Poder.htm>.
- Apple, M. (2002). *Educación como Dios manda*. Barcelona: Paidós.
- Arroyave, R. (2007). El segundo Plan decenal de Uribe Vélez y el Plan Visión II. Centenario 2019. *Educación y Cultura*, 74, pp. 31-37.
- Ames, P. (2002). *Para ser iguales, para ser distintos. Educación, escritura y poder en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ávila, J. (2007). La agenda del plan decenal de educación 2006-2015 en el contexto de la reforma a las transferencias. Un plan para la política de ajuste fiscal de la educación. *Educación y Cultura*, 74, 26-30.
- Colombia. MEN (2007). *Plan Decenal de Educación. Pacto social por la educación*. Recuperado el 20 de enero de 2010, de: <http://www.planceneal.edu.co>
- Gee, P. (2005). *La ideología en los discursos*. Madrid: Morata.
- Martín Rojo, L. & Wittaker, R. (1998). *Poder-decir o el poder en los discursos*. Madrid: Arrecife.
- Ratinoff, L. (1994). Las retóricas educativas en América Latina: la experiencia de este siglo. *Boletín*, 35, 22-38.
- Ratinoff, L. (2009). Racismo y discurso en los textos escolares. La representación de la identidad étnica en los textos de ciencias sociales en Colombia. En Arocha (Ed.), *Homenaje a Nina S. De Friedemann* (pp. 233-266). Bogotá: Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia.
- Soler, S. (2008). Pensar la relación ACD y educación. *Discurso & Sociedad*, 2008, 2(3), 642-678.
- Soler, S. (2010). Maestros y medios de comunicación. La representación de los maestros en el diario El Tiempo 1997-2005. Investigación inédita.

- Soler, S. y Pardo, N. (2007). Discurso y racismo en Colombia. Cinco siglos de invisibilidad y exclusión. En Van Dijk, T. (Ed.), *Discurso y racismo en América Latina* (pp. 181-228). Barcelona: Gedisa.
- Santos, D. (2010). *Hablemos sobre la escritura académica. Un diálogo en la universidad desde la interculturalidad*. Informe de investigación presentado a la Universidad Nacional de Colombia. Trabajo inédito.
- Zavala, V. (2001). Vamos a letrar nuestra comunidad: Reflexiones sobre el discurso letrado en los Andes Peruanos. En López Mañiga, et ál. *Discursos, poderes, pulsiones* (pp. 233-252). Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencia Sociales.
- UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*.
- UNESCO (1996). *Conferencia regional sobre políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe*.
- Van Dijk, T. (1998). *Ideología*. Barcelona: Gedisa.
- Van Dijk, T. (2004). *Discurso y dominación*. Grandes conferencias en la Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1998). *La construcción de representaciones sociales. Discurso político y prensa escrita. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*. Barcelona: Gedisa.
- Wodak, R. (2003). El enfoque histórico del discurso. En R. Wodak y M. Meyer, (Comp.), *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 101-142). Barcelona: Gedisa.