

**La calidad educativa como eje de desarrollo económico. Un análisis crítico del
discurso**

Cristian Camilo Rincón López



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

Facultad de Educación

Maestría en Educación

Línea de Investigación: Políticas y Gestión Educativa

Bogotá, D. C.

2016

**La calidad educativa como eje de desarrollo económico. Un análisis crítico del
discurso**

Cristian Camilo Rincón López



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

Facultad de Educación

Maestría en Educación

Línea de Investigación: Políticas y Gestión Educativa

Bogotá, D. C.

2016

NOTA DE ADVERTENCIA

“La universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Sólo velará porque no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y porque las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vean en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia.” Artículo 23, resolución No 13 del 6 de Julio de 1946, por la cual se reglamenta lo concerniente a Tesis y Exámenes de Grado en la Pontificia Universidad Javeriana.

Resumen

Se presenta al lector un análisis crítico del discurso en torno a los documentos (informes, foros y estudios) que determinan la política del país. En este sentido, dicho análisis se centra en el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, entregado el presente año al Ministerio de Educación Nacional; el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Educación de Calidad para una ciudad y un país equitativos 2015), entregado a la Secretaría de Educación Distrital en Bogotá; El capítulo del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 dedicado a la educación, aprobado por el Congreso de la República en el año 2014; el Foro Mundial Sobre Educación, Incheon 2015; y, finalmente, el libro Educación para la transformación del Banco Interamericano de Desarrollo.

En aras de justificar plenamente el desarrollo de esta investigación, se relaciona un marco teórico que permite reconocer diferentes perspectivas en torno a la política educativa, la calidad de la educación y el capital humano. En consecuencia, se plantea la siguiente tesis: la calidad educativa constituye hoy un eje de desarrollo económico en las sociedades de economías emergentes. De acuerdo con esto, la política educativa está determinada por organismos multilaterales que se apoyan en la educación para definir un horizonte competitivo en términos mercantiles.

Dicho esto, el presente análisis permite identificar una mirada de la calidad en torno al desarrollo económico. Asimismo, constituye un medio para entender las preocupaciones actuales alrededor de la educación, las teorías que determinan el devenir de las escuelas y,

finalmente, posibilita la reflexión a propósito del compromiso docente de transformar la educación en beneficio de los sujetos.

Las conclusiones de la investigación confirman la relación existente entre los planteamientos de los organismos multilaterales y la política educativa nacional. También permiten validar la tesis que motivó la investigación. Del mismo modo, las conclusiones nos ubican en un plano en donde se cuestiona la política educativa, y nos motiva a buscar nuevos referentes para hablar de calidad desde una perspectiva humanista.

Tabla de contenido

1. Introducción

Planteamiento del problema

Estado del arte

Pregunta de investigación

Objetivo general

Objetivos específicos

2. Marco teórico

Política educativa

Política educativa en América Latina

A partir de la Conferencia Mundial Sobre Educación Para Todos

Calidad educativa

Calidad total

El discurso de la calidad en la educación

La calidad educativa desde una perspectiva crítica

Capital humano

Transformación de la teoría del capital humano

Del capital humano a las capacidades humanas

3. Marco metodológico

Nuestros objetivos y la metodología

Antecedentes del análisis crítico del discurso

Obtención de datos

Análisis de datos

Textos de análisis

Categorías de análisis

4. Análisis de datos

Categoría 1: calidad de la educación

Subcategoría 1: capital humano

Subcategoría 2: aprendizaje

Subcategoría 3: equidad

Subcategoría 4: acceso

5. Conclusiones

6. Referencias

7. Anexos

1. Introducción

En enero del año 2015, OXFAM, confederación internacional con presencia en más de 90 países, hizo público el informe *Riqueza: tenerlo todo y querer más*, con el objetivo de advertir las desigualdades en torno a la distribución de la riqueza. Los datos que ofrece dicho informe son: el 48% de la riqueza mundial es poseída por el 1% de la población más rica, el ciudadano más rico de México (y del mundo), podría pagar el salario anual de 440.000 mexicanos, en los últimos 5 años la riqueza de las 80 personas más ricas del mundo ha aumentado 600.000 millones de dólares, 80 personas detentan la misma riqueza del 50% de la población menos favorecida (Hardoon, 2015). Datos que a primera vista resultan alarmantes en tanto son muestra de desigualdad.

Asimismo, el Programa Mundial de Alimentos, indica que en el mundo 795 millones de personas no están lo suficientemente alimentadas como para llevar una vida saludable, el 12% de la población de los países en vía de desarrollo presenta desnutrición, el hambre mata a más personas en el mundo que el SIDA, la malaria y la tuberculosis juntos, entre otros datos. (Programa Mundial de Alimentos, 2016).

Sin embargo, no parecen ser temas de primer orden ni la desigualdad, ni la pobreza ni la desnutrición. Su mención en los medios se hace en forma de datos. Los organismos multilaterales combaten la pobreza extrema, el gobierno de los Estados Unidos realiza una donación sin precedentes a una comunidad africana, tales podrían ser los titulares de la prensa internacional que resta importancia a los datos que hemos citado hasta aquí.

La decadencia de los Estados-nación y, en consecuencia, la debilidad de la soberanía de las naciones, implica la constitución de un orden mundial que se presenta como

civilizador. El desarrollo económico se convierte en el horizonte de todos los países, en especial los países del Tercer Mundo que luchan por hacer parte del mercado global. Con Toni Negri, filósofo marxista italiano, llamaríamos a esta situación la intervención del Imperio, siempre adornada de motivaciones altruistas.

En este sentido, la intervención de poderes invisibles en la autonomía de las naciones se da desde múltiples mecanismos, “pero quizás los más importantes sean las llamadas organizaciones no gubernamentales que, precisamente por no estar regidas en forma directa por los gobiernos, se consideran como instituciones que actúan impulsadas por imperativos éticos o morales” (Negri, 2005, p. 56). Como nunca antes, el sistema neoliberal se ha incrustado en la cotidianidad de nuestras sociedades. Vivimos una mercantilización de la vida, razón por la cual gana sentido la descripción de la sociedad realizada por Chul Han (2014):

La sociedad actual no es una sociedad de amor al prójimo en la que nos realizamos recíprocamente. Es más bien una sociedad del rendimiento, que nos aísla. El sujeto del rendimiento se explota a sí mismo, hasta que se derrumba. Y desarrolla una autoagresividad que no pocas veces desemboca en el suicidio (p. 76)

No queremos sumarnos a la desesperanza. Nuestras afirmaciones siguen la reflexión de Boaventura de Sousa Santos (2009), que expresa que, así como “todo el conocimiento es autoconocimiento, también todo el desconocimiento es autodesconocimiento” (p. 57). De acuerdo con esto, presentamos al lector una tesis que tiene como objetivo la construcción de conocimiento y, por ende, el distanciamiento del desconocimiento, de la indiferencia, como la entendería Antonio Gramsci.

Dichos planteamientos nos sirven para problematizar la educación. Para comprender los discursos que, en los últimos años, han emergido alrededor del sistema educativo. Discursos como la calidad y la teoría del capital humano. La educación es vista hoy por el sistema neoliberal como un motor de desarrollo económico fundamental. Así, los sistemas educativos de hoy contribuyen, las más de las veces sin saberlo, a la solidificación de una estructura inclemente que se desarrolla a costa de nosotros mismos. Los datos citados hasta aquí, persiguen el deseo de dilucidar el talante criminal del sistema que se construye diariamente ante nuestros ojos.

La calidad de la educación es un tema que con los años ha venido ganando importancia en los discursos oficiales. Cada vez con más frecuencia, se les exige a las instituciones una educación de calidad. Las conversaciones sobre calidad pululan en todos los espacios de la sociedad. Por supuesto, nada de esto se da de manera espontánea. Por esta razón, hemos querido investigar la naturaleza de nuestras políticas educativas de calidad para advertir la estrecha relación entre educación y desarrollo económico, entre calidad y productividad.

Por todo lo anterior, nos hemos propuesto el análisis crítico del discurso sobre calidad educativa, leyendo exhaustivamente documentos oficiales que determinan la política de calidad en la educación del país. El desarrollo de la investigación tendrá como base la comprensión y la problematización de la calidad educativa, la política educativa en nuestra región y, finalmente, el develamiento del capital humano como teoría que impulsa transformaciones sustanciales en la educación.

El análisis de documentos como el informe de la OCDE sobre la educación en Colombia, o la propuesta del PNUD para una educación equitativa en Bogotá y en Colombia, o el mismo Plan Nacional de Desarrollo, nos servirá para tomar una posición crítica frente al panorama actual de la educación, frente a las estrategias que hoy se implementan y, así, alejarnos del desconocimiento que nos inmoviliza y nos deja perplejos.

Planteamiento del problema

A finales del siglo XX, los organismos internacionales, constituidos hasta ese momento, hicieron manifiesta su preocupación por la educación. Las implicaciones políticas y económicas del período de posguerra trajeron consigo una inusitada atención de los países más desarrollados económicamente en torno a los sistemas educativos. En este sentido, múltiples estrategias, encaminadas a proyectar una visión compartida de la educación, se extendieron como programas de desarrollo económico en las naciones del Tercer Mundo. A este respecto, la Declaración Mundial sobre Educación Para Todos (EPT) y el Marco de Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje constituyen el principal precedente.

Como evidencia de ello, a lo largo de los años noventa se plantearon todo tipo de estrategias en aras de alcanzar los objetivos trazados en la ya mencionada Declaración Mundial. Así, entre los temas emergentes del debate entre expertos, podemos resaltar: aumento de la deuda de muchos países, decadencia económica internacional, incremento de la población, diferencias económicas cada vez más evidentes, guerras, ocupación, contiendas civiles, violencia criminal y degradación ambiental. Vale la pena mencionar que para dicha discusión hubo una participación de más de 1500 participantes y, asimismo, 155 Estados representados por delegados.

Llama la atención que ninguna de las preocupaciones surja bajo el lente de la escuela; en otras palabras, dichas preocupaciones suponen una visión instrumentalizada de la escuela, ya que, desde estas perspectivas, la educación habría de asumir el conjunto de las problemáticas señaladas y, en consecuencia, adoptar un papel preponderante a nivel productivo frente a la crisis económica. Sin embargo, es preciso adentrarnos un poco más

en los aportes de la UNESCO para problematizar de manera acertada esta preocupación mundial por la educación. Delegados de cada nación acordaron aunar esfuerzos dirigidos a la universalización del acceso a la educación y el fomento de la equidad, a prestar atención prioritaria al aprendizaje, a ampliar los medios y el alcance de la educación básica, a mejorar los ambientes de aprendizaje y, finalmente, a fortalecer la concertación de acciones (UNESCO, 1990, p. 9).

Tendríamos entonces que preguntarnos por el modo en que se complementan estas acciones y las preocupaciones expuestas en párrafos anteriores; de otro modo, es importante entender los elementos ocultos detrás de esta serie de acciones que, en apariencia, se ocuparán exclusivamente de temas escolares-académicos. No queremos adelantarnos con conclusiones, por lo que es pertinente señalar las apuestas del *Informe Nacional de Competitividad 2015-2016* (2015), e identificar la relación explícita entre la educación y el desarrollo económico. Dicho informe supone el vínculo indiscutible entre capital humano, entre calidad de la educación y productividad laboral, entre educación e ingreso per cápita del país y, asimismo, entre cobertura y promoción de capacidades básicas para mejorar la competitividad.

En adelante, dicho informe sugiere una serie de estrategias que dotan de vital importancia a la educación de la primera infancia y, en general, se unen al esfuerzo de la UNESCO por una educación para toda la vida. Por ahora dejaremos de lado tales estrategias y, con el ánimo de contextualizar nuestro análisis, citaremos las ideas centrales del *Plan Decenal de Educación 2006-2016*, que definió los propósitos en materia de educación en Colombia. La educación pensada para el trabajo, la articulación de los PEI

con los planes de desarrollo regionales, el acceso, la permanencia y la calidad como pilares del sistema educativo (PNDE, 2006).

En todo caso, al igual que el *Informe Nacional de Competitividad y la Declaración Mundial sobre educación para todos*, en el *Plan Decenal De Educación* no existe una enunciación explícita de intereses que desborden las fronteras de la preocupación por la educación. En este sentido, y en última instancia, es preciso revisar lo planteado en el marco de las políticas educativas de calidad, ya que este constituye el principal referente de calidad en la educación básica primaria, básica secundaria y media de la actual administración del Ministerio de Educación Nacional.

La educación se extiende como preocupación de todas las naciones, en consecuencia, las organizaciones mundiales despliegan todo tipo de mecanismos para orientar las sociedades en el propósito de articular los sistemas educativos con los retos económicos impuestos por diferentes entidades financieras del mundo. Se ponen en juego, entonces, una serie de conceptos que antes no se incluían en el discurso educativo.

A este respecto, capital humano, competencia, eficacia, eficiencia, desarrollo humano, entre otros conceptos, se enuncian para determinar los horizontes de la educación en cada país. Este hecho no puede ser percibido sin preocupación alguna, es necesario dismantelar detenidamente las consecuencias que han tenido y tendrán las intervenciones de dichas organizaciones en la autonomía de las naciones; asimismo, es necesario analizar las políticas educativas, en este caso de calidad, para cumplir con el compromiso público de ser educador y alertar al conjunto de la sociedad para corregir y poner la educación en función de los sujetos y no del capital.

De acuerdo a estas consideraciones, proponemos como problema de investigación la relación de la calidad en educación con intereses de tipo económico, por lo que será necesario establecer un panorama nacional e internacional de la política educativa. Nos preguntamos, como investigadores, por el sentido de la calidad educativa en Colombia.

Asimismo, nos preguntamos ¿cómo es concebida la calidad en el Plan Nacional de Desarrollo?, ¿qué matices adquiere en su papel de condición para la mejora de los sistemas educativos?, ¿desde qué perspectiva se aborda la calidad educativa en los diferentes informes de los organismos internacionales?, ¿cómo la calidad educativa se convierte en discurso y en problemática social?

Quizás, como preámbulo es necesario hacer manifiesto el estrecho vínculo entre sistemas educativos y crecimiento económico. Los documentos de las diferentes organizaciones internacionales abogan por sistemas de educación enfocados en el capital humano, por lo que este concepto gana importancia en la meta de develar los impactos no mencionados de las políticas educativas.

Estado del arte

La tesis inédita de maestría *Las competencias en el discurso de la política educativa 1990-2010 un análisis crítico*, presentada a la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Javeriana en el año 2013, versa alrededor de la categoría *competencias*. El desarrollo humano, junto con la política educativa y las competencias en el ámbito educativo definen el marco teórico de esta investigación. Asimismo, se advierten como referentes teóricos los presupuestos de Hanna Arendt, Martha Nussbaum, Michel Foucault, entre otros.

En coherencia con el desarrollo metodológico, la tesis presenta el análisis crítico de diversos documentos que, desde su argumentación, representan un hito en la constitución de las políticas educativas a partir del año 1990. Entre otros documentos (informes y conferencias), vale la pena destacar *La conferencia Mundial sobre Aprendizaje para Todos* y el *Plan Decenal de Educación 1996-2005*. El abordaje de dichos textos, así como su posterior análisis, se realizó a partir de familias conceptuales que establecieron relaciones definitivas para las conclusiones.

En este sentido, la investigación nos presenta minuciosamente las implicaciones de las competencias como categoría central de los sistemas educativos. De igual manera, hacen manifiestos los intereses que producen la aparición de la competencia dentro de las preocupaciones escolares. Con todo y esto, las conclusiones de la tesis giran en torno al origen del discurso sobre competencia en Colombia, la colonización del discurso educativo por parte del discurso económico, la educación como motor de desarrollo, la efectividad de la política educativa y, en menor medida, la calidad educativa.

De lo anterior concluimos que la tesis expresa vehementemente la relación economía-educación. Analiza, o problematiza si se quiere, la agenda internacional en torno a la educación. Hace visibles elementos negativos expresados en términos de desarrollo humano. Y, finalmente, enfatiza en lo que podría definirse como la capacidad productiva del sujeto.

El discurso mundial de modernización educativa: evaluación de la calidad educativa y reforma de las universidades latinoamericanas, es un artículo publicado en el volumen 20 de la revista Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología. Desarrolla un análisis del discurso que ha permitido y legitimado la modernización de los sistemas de educación superior. Se concentra en las categorías sociedad del conocimiento, modernización educativa y evaluación de la calidad, para desarrollar su tesis principal: la calidad educativa como dispositivo para promover reformas en la universidad pública.

El artículo es claro al definir su referente teórico: la teoría crítica social. En consecuencia, se puede hallar la voz de Max Horkheimer aduciendo una instrumentalización de la razón. Además, es posible identificar otros planteamientos propios de la Escuela de Frankfurt, que van ubicando al lector en esa perspectiva crítica que se preocupa por desvelar las redes del poder.

El método que ofrece el artículo de María del Carmen Jiménez Ortiz, es el análisis del discurso. Razón por la cual el análisis presentado se origina en los discursos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Organización de las Naciones Unidas (ONU), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y el Banco Mundial (BM), siguiendo así la ruta que identifica estos textos como referentes para los sistemas educativos de los países en vías de desarrollo. No está demás hacer

énfasis textual en el objetivo de esta autora: “La intención de este trabajo es problematizar dicho discurso, ubicando su contexto, sus significados, sentidos, implicaciones y efectos socio-educativos, y considerando su eficacia tecno- política de constitución y legitimación del orden empresarial neoconservador global” (Ortiz, 2011, p. 1).

Las conclusiones que se advierten en el artículo podríamos reducirlas a tres, sin embargo, aclaramos que cada una toma diferentes matices y una lectura más desembocaría en nuevas conclusiones. Así, la influencia del Consenso de Washington en los países de América Latina aún hoy no cesa; la evaluación educativa adoptó la figura de discurso y, al tiempo, de dispositivo tecno-político que justificó todas las reformas del sistema universitario; por último, el artículo se detiene en la noción de calidad, hasta tal punto que concluye que más que un discurso, la calidad es un adherido del discurso económico global.

Leonardo Colella y Rocío Díaz-Salazar presentan en el artículo *El discurso de la calidad educativa: un análisis crítico*, publicado por la Universidad de la Sabana en el año 2015, un análisis crítico del discurso en torno a la calidad educativa como sintagma. Se identifican las ideas de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe para abordar la teoría del discurso. En términos generales, el texto de estos dos autores argentinos ofrece un panorama amplio de la sociedad actual y el neoliberalismo como sistema imperante. Asimismo, revisa el origen de la calidad llevándonos al concepto calidad total, propuesto por Feingenbaum.

El artículo presenta los siguientes textos en el marco de su análisis: *Conferencia de Ministros de Educación de América Latina y Ministros encargados del Fomento de la Ciencia y de la Tecnología en relación con el Desarrollo en América Latina y el Caribe*; *Una nación en peligro: el imperativo de una reforma educacional 1983*; *Proyecto*

Principal de Educación en América Latina y el Caribe 1980; El financiamiento de la educación en los países en desarrollo; y Conferencia Mundial sobre Educación para todos 1990.

Del análisis se desprenden diferentes consideraciones alrededor de la esencia y la eficacia de la calidad educativa, su incorporación al campo de la política pública y su formación discursiva. Asimismo, el texto hace énfasis en el modo como se presenta la calidad a la sociedad, a saber, como una falta, como un aspecto que debe fortalecerse de inmediato. Esto posibilita que el nuevo liberalismo, producto del fin de la Guerra Fría, manifieste sus intereses a través de organismos internacionales. Estos a su vez aumentan su influencia en los países de América Latina.

La educación empieza a ser vista como una inversión (producto de la teoría del capital humano). La calidad se incorpora radicalmente al campo educativo hasta el punto de ser señalada como el factor sine qua non de la democracia. Dado lo anterior, los Estados-nación invierten un mayor presupuesto en capital humano y los lineamientos educativos surgen de análisis económicos.

Estado del arte de las políticas de calidad de la educación a través de los conceptos de pertinencia, competencia y cobertura, a partir de la ley 30 de 1992 y hasta el 2008 es una tesis de maestría presentada en el año 2009 en la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Javeriana. Dedicó su atención a la construcción de un estado del arte alrededor de la calidad educativa en el país a partir de la expedición de la Ley 30 de 1992. Partiendo de la teoría fundamentada como metodología de investigación, otro de sus propósitos es rastrear las concepciones de educación en el conjunto de planes de desarrollo nacional propuestos para la nación desde el año 1992.

El desarrollo investigativo de esta tesis, permite a los autores entender el contexto general de las transformaciones sociales y educativas del periodo en cuestión. Por una parte, la investigación concluye que el modelo neoliberal toma mayor fuerza a partir de la década de los noventa, impactando los sistemas educativos. Por otro lado, entiende -la investigación- el papel asignado a la calidad educativa como política de Estado y establece el origen económico de las competencias.

Las conclusiones de esta tesis nos ubican frente a la instauración de políticas globales en el marco de los planes de gobierno nacionales. Es evidente, siguiendo a los autores, que ha sido constante el influjo neoliberal en la implementación de nuestras políticas educativas. Del mismo modo, el trabajo en mención nos confirma la fuerza del discurso de la calidad educativa en nuestro país.

Si bien el trabajo que relacionamos a continuación, *La calidad educativa en Argentina desde una perspectiva económica*, obedece a un espacio diferente al que nos compete, el análisis econométrico desarrollado por Carlos Cantú, en Mendoza, Argentina, constituye un punto de referencia ineludible. Nos permitimos esta afirmación teniendo en cuenta que el objetivo perseguido por el investigador tiene lugar en la preocupación por la calidad. La perspectiva económica que se nos ofrece deriva en conclusiones de vital importancia para pensar la calidad en términos educativos.

Carlos Cantú, entiende la calidad educativa como un conjunto de variables; su investigación lo llevan a entender que hay variables que son susceptibles de ser manipuladas por los gobiernos y otras no. En este sentido, el nivel académico de los padres, el ausentismo docente y el género se presentan como las más importantes para hablar de

calidad en la educación; a este respecto, nuestro investigador concluye que las políticas orientadas a mejorar la familia serán las de mayor impacto en la calidad educativa.

del mismo modo, la investigación afirma que las variables más importantes son las que menos se dejan manipular por el gobierno, lo que nos lleva a pensar que una política de calidad educativa debería centrarse en las variables manipulables. Lo mismo piensa el autor cuando se refiere a una admisión basada en antecedentes académicos, la reducción de estudiantes por maestro, los niveles de exigencia y la autonomía escolar.

Consideraciones para el contexto de nuestra investigación.

El estado de las investigaciones desarrolladas alrededor de la calidad educativa confirma la necesidad de ahondar en este tema y en sus implicaciones. Su recurrencia, sus connotaciones, sus matices, sus efectos, permiten entender la calidad educativa como una realidad que no se agota en una sola investigación, ya que es susceptible de ser abordada desde múltiples perspectivas. Desde su impacto económico, desde sus poderes sociales, desde sus influencias en la cultura, etc.

Las investigaciones que hemos tomado como punto de partida tienen un punto en común: su interés por identificar las motivaciones económicas que se hallan tras los discursos de calidad. Unas veces desde las competencias educativas, otras desde la evaluación, la pertinencia u otras veces desde la economía misma. Partiendo de esta realidad, relacionamos a continuación un panorama general del interés por la calidad educativa y, en concordancia, presentamos también el espacio al que dedicaremos toda nuestra atención.

Para empezar, no se discute que la década de los noventa representó, en términos educativos, un cambio radical. Se ha señalado en las diferentes investigaciones la influencia que empieza a ejercer el sistema neoliberal una vez finaliza la Guerra Fría; dicha influencia es desplegada a través de organismos internacionales presentados como detentadores de una verdad global en torno al desarrollo de las naciones. Dichos organismos definen su influencia a partir de la convocatoria de varios países con el ánimo de declarar un marco común para el desarrollo de estrategias educativas. Es el caso del ya citado Informe sobre Educación (Dakar), o la Conferencia Sobre Educación Para Todos (Jomtien).

Del mismo modo, hemos observado que otro punto común se halla en la identificación del origen de la calidad educativa. El discurso economista, como afirman Colella y Diaz-Salazar (2015, coloniza el discurso educativo y la calidad se abre espacio en las consideraciones sociales sobre educación. Pero no solo es la calidad, también el capital humano, la competencia, la eficiencia, la eficacia, son conceptos que posibilitan la mutación de las preocupaciones gubernamentales alrededor de los sistemas educativos.

Gracias a estas consideraciones no es arriesgado decir que la educación, a partir de la formulación de la teoría del capital humano, pero con más fuerza en la década de los noventa, se convierte en el principal motor de desarrollo económico de las naciones. Los sistemas educativos, según los planteamientos institucionales, habrán de fomentar el desarrollo de competencias cognitivas en aras de traducirlas en competencias laborales.

Las teorías de desarrollo humano también ganan importancia, sin embargo, su visión es instrumental. En consecuencia, podríamos entender así la recurrencia metodológica que se advierte en este campo investigativo. El análisis crítico del discurso se hace necesario en

la medida en que los discursos sobre educación tienden a confundir dada la formulación de sus intereses.

Nuestra investigación no quiere ser reiterativa. En este sentido, consideramos que las investigaciones ya realizadas nos abren un espacio en donde la calidad educativa no ha sido descrita totalmente, en otras palabras, el espacio que se nos abre es el de la problematización directa de la calidad educativa. Si bien los aportes leídos hasta este punto exponen un amplio panorama, entendemos que los análisis no se han dado desde la política de calidad como tal. Fijar nuestra atención en una herramienta de medición de la calidad nos permitirá reflexionar críticamente sobre la educación de hoy y sus implicaciones en términos de desarrollo económico.

Por otra parte, nuestra investigación gana una relevancia particular dado el momento que atraviesa el país. La educación se presenta como preocupación primordial del Gobierno Nacional (junto a la equidad y la justicia) y el país afronta un escenario de posconflicto. Asimismo, el Ministerio de Educación Nacional ha mediatizado como nunca antes el tema de la calidad educativa, por lo que consideramos coherente entender la política educativa como un esfuerzo para transformar el país e iniciar una nueva búsqueda de justicia e igualdad.

Entender la política educativa, en este caso desde una herramienta para la evaluación de la calidad, nos permitirá advertir los aciertos de las investigaciones que nos preceden, pero también nos permitirá encontrar nuevos elementos dada la vigencia de nuestro objeto de investigación.

Por último, el capital humano, como teoría implícita en la política educativa, precisa una mayor reflexión. Las investigaciones anteriores apenas lo advierten, nosotros intentaremos identificarlo dentro del discurso educativo y reflexionar minuciosamente sobre sus implicaciones.

Pregunta de investigación

¿Cómo el análisis del discurso sobre la calidad educativa puede develar una política pública que responde al desarrollo económico antes que a intereses educativos?

Objetivos de la investigación

Hacer un análisis de los discursos que emergen de la política educativa de calidad constituye un reto. Por un lado, su reciente aparición dificulta la posibilidad de entender el impacto que han tenido en el sistema educativo; por otro, la gran cantidad de discursos que por su actualidad emergen, presentan un panorama que obliga a la exhaustividad y a la rigurosidad. Así, entendiendo estas dificultades, proponemos un objetivo general, abogando por una actitud crítica que no parcialice ninguna de nuestras observaciones, y un conjunto de objetivos específicos en aras de dinamizar nuestra investigación. Del mismo modo, desvelar los intereses que se esconden tras la formulación de políticas educativas de calidad no es una tarea fácil, implica agudeza a la hora de encontrar las relaciones entre los diferentes actores sociales y económicos que participan en dicha formulación. Así, siendo coherentes con estas dificultades, proponemos los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Analizar el discurso de la política pública educativa que promueve la calidad como eje de desarrollo económico.

Objetivos específicos:

Conceptualizar el capital humano y la calidad educativa, así como sus implicaciones en la política de calidad educativa del país.

Evidenciar en los discursos de política educativa analizados el contraste entre la perspectiva económica y la del desarrollo humano en torno a la educación.

Marco teórico

A continuación se presenta el marco teórico. Su estructura tiene como fin la consolidación de un cuerpo teórico/conceptual que sirva de base para el análisis de los datos. En este sentido, este capítulo se desarrolla a partir de tres tópicos: la política educativa, la calidad educativa y el capital humano. Asimismo, cada tópico tendrá divisiones que permitirán la plena comprensión y problematización.

Así pues, hemos intentado tomar como referentes aquellos autores y aquellas apuestas que circulan hoy en el ámbito académico. De acuerdo con esto, la selección de cada referente se hizo acudiendo a los mecanismos digitales que nos ofrece hoy el mundo de la tecnología: bases de datos, archivos bibliográficos, repositorios, etc.

Política educativa

Política educativa en América Latina

Para empezar, es necesario advertir ciertos aspectos que han configurado históricamente el devenir de la educación en América Latina y el Caribe. Por un lado, los procesos de modernización que tuvieron lugar finalizada la Segunda Guerra Mundial y, por otro lado, la globalización de un sistema que se consolidó como único sistema económico y social posible. De este modo, durante los años siguientes a la década de los cincuenta del siglo XX, los países de la región transformarían todas sus instituciones, incluido el sistema educativo, en aras de proyectar un horizonte en consonancia con las exigencias de un sistema que, con la caída del Muro de Berlín, provocó un pesimismo general en donde incluso la historia había llegado a su final (Fukuyama y su libro *El fin de la historia*).

Por lo anterior, vale la pena recordar que, de forma paralela a estos sucesos, los estudios de la Economía de la Educación y los procesos de industrialización japoneses también influenciarían el campo educativo. Así, las políticas educativas de América Latina tuvieron como objetivo la reforma de toda la educación (básica, media, superior); por supuesto, cada reforma realizada fue pensada desde las condiciones que emergían en ese determinado momento. En este contexto, “las reformas educativas son valoradas a partir de un espacio social que es el entorno sociocultural, económico y político en el cual se inserta el proceso educativo” (Guzmán, 2005, p. 3).

La educación de la región fue determinada por los principios civilizatorios de Occidente. En coherencia, el sistema educativo se reorganizó con el ánimo de abrir espacio a los nuevos procesos formativos.

La estrategia era simple: centralizar, unir, relacionar, comunicar y defender la educación como una sola pieza. Podríamos decir que la función del educador como dirigente era la de mediar entre el territorio, las instituciones y las personas, situación que resolvía la contradicción entre lo que parecía separado en su formulación pero que, en realidad, se unía en esta deriva institucional: el papel del Estado, de la Iglesia católica para algunos países de América Latina y los discursos sobre la educación. Tres fuerzas que se orientaron hacia el sujeto, los espacios de educación y las normas que regulaban y hacían posible educar. Esta conexión, esta disposición, esta forma de educación se denomina disciplina educativa (Martínez Boom, 2009, p. 169).

Señalamos, entonces, dos elementos de vital importancia: la constitución de la educación mediada por diversos intereses indica la creciente preocupación por la función de los sistemas educativos; asimismo, el proyecto reformador influiría tanto en los sujetos

como en las normas que regulaban la educación, aspecto que abordaremos con mayor detenimiento, ya que consideramos que dicha regulación obedece al conjunto de políticas que se implementarían a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Coincidiendo con el maestro de la Universidad Pedagógica Nacional de Bogotá, Alberto Martínez Boom (2009), el sujeto en estas primeras reformas sería educado para obedecer normas, así como para ser productivo y útil para su sociedad; en la misma dirección, la educación también fijó un horizonte moralizador en el que el sujeto se aceptaría como tal y asimismo aceptaría su entorno social. Otra finalidad de la educación fue la administración del tiempo, visto este como unidad de la productividad del sujeto. Finalmente, un propósito más de las reformas fue hacer de la escuela un sinónimo de educación, es decir, solo la escuela posibilitaba el proceso de formación de los individuos (Boom, 2009).

Los primeros procesos de reforma en los sistemas educativos en América Latina tendrían como escenario de fondo la transformación del Estado. En este sentido, Braslavsky y Cosse (2006) explican que al hablar de

“reforma del Estado” se alude indistinta y ambiguamente al tamaño y a la función.

El sobredimensionamiento excluyente de la estrategia de reducir la hiperdimensión estatal está implícitamente articulada a la desvalorización del papel regulador y orientador del Estado y a la valoración del mercado como organizador del desarrollo (p. 8).

En todo caso, no nos compete describir por completo las mutaciones del Estado. Solo queríamos señalar que desde la década de los cincuenta hasta los años noventa, América Latina vivió un periodo de convulsión política, social, económica y cultural sin

precedentes. Como nuestra intención pasa por comprender el presente, es necesario concentrarnos en las reformas de la década de los noventa.

Década de los noventa

Martinic (2001) clasifica las reformas en tres generaciones. La primera dedicada a la cobertura, la segunda a la calidad y la tercera a la autonomía. Nos ocupa, en la década de los noventa, la segunda generación de las reformas. En torno a la calidad, las reformas de la segunda generación se preocupan por la gestión y la evaluación de los sistemas educativos.

En consecuencia, la calidad de la educación monopoliza los discursos educativos de ese momento, sin embargo, su conceptualización no es clara y por ende no se describen fácilmente las intenciones de los cambios realizados durante la década en mención.

Guzmán (2005), con razón, afirma que

Desde una perspectiva eficientista, Rodríguez (2003) plantea que la calidad educativa es aquella “manera de administrar correctamente los escasos recursos asignados a las instituciones de enseñanza a efectos de alcanzar el máximo de resultados educativos posibles”. Lo anterior necesariamente implica el aumento de control sobre el funcionamiento del sistema, administrar correctamente los insumos y ser eficiente en la asignación de los recursos. Se entiende así la calidad como rentabilización y rendición de cuentas para optimizar esfuerzos, tiempo y recursos - lo que también se conoce como “accountability” (Gimeno, 1992) (p. 3).

Hasta aquí, hemos señalado las condiciones sociales que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, motivaron un conjunto de reformas estatales y educativas. Asimismo, hemos advertido la verificación de tres generaciones de reformas, siendo la segunda generación la que nos compete revisar, ya que su énfasis estuvo en la calidad de la

educación. Por último, también consideramos el carácter problemático de la calidad como determinante de la educación. Ahora, prestaremos atención a las recomendaciones de los organismos multilaterales ya que hoy nos es posible entender la influencia que han tenido y tienen en la implementación de políticas educativas.

A partir de La Conferencia Mundial Sobre Educación Para Todos

Begué (2008), nos da la razón al afirmar que la Comunidad Internacional realmente otorgó importancia a la educación hasta el año 1990, año en que tuvo lugar la Conferencia Mundial Sobre Educación Para Todos. A partir de este año, los esfuerzos de los países participantes tendrían un mismo horizonte. De este modo,

La comunidad internacional, sin embargo, no dio realmente prioridad a la educación hasta 1990, cuando 155 países y 150 organizaciones se reúnen en Jomtien (Tailandia) y firman la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, que contempla la existencia de unas necesidades básicas de aprendizaje de toda persona, la universalización del acceso a una educación equitativa y de calidad, y la necesidad de movilizar recursos por parte de todos los actores implicados, desde las familias hasta la comunidad internacional de donantes (Begué, 2008, p. 31).

Universalización del acceso, educación de calidad y equitativa, así como un conjunto de necesidades básicas de aprendizaje, son los elementos que se incorporan a los discursos de la política educativa desde la mencionada declaración. En esta dirección, la Conferencia de Jomtien, al hablar de necesidades básicas de aprendizaje, se refiere exactamente a

Cada persona — niño, joven o adulto—deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de

aprendizaje. Estas necesidades 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 del 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 su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo (UNESCO, 1990).

Asimismo, prestar atención prioritaria al aprendizaje, ampliar los medios y el alcance de la educación básica, mejorar los ambientes de aprendizaje y fortalecer la concertación de acciones, constituyeron el principal precedente de la transformación educativa de la región. Con todo y esto, las conferencias y declaraciones posteriores no serían otra cosa que una reiteración de las preocupaciones ya señaladas. Prueba de ello es el proyecto educativo que vislumbró el Foro Mundial sobre Educación 2015 para el año 2030. A saber, los aspectos centrales de dicho foro son la inclusión en la educación, la equidad, la calidad y el aprendizaje.

Calidad educativa

¿De qué hablamos cuando hablamos de calidad educativa?, ¿acaso es posible establecer objetivamente una medida estándar de la calidad?, ¿qué efectos se esperan de una educación de calidad?, ¿a qué se debe la reiterativa circulación de este concepto en los discursos educativos?, ¿a quién le compete la gestión de la calidad educativa? No pretendemos responder a cada uno de los interrogantes planteados, más bien, nuestro

propósito gira en torno a la problematización de la calidad educativa. Advertir su origen como discurso, sus implicaciones y los enfoques que hoy la determinan.

No son muchos los textos que se han escrito sobre la calidad de la educación, sin embargo, existen numerosos análisis del impacto de políticas de calidad en contextos determinados. Por esta razón, el libro *Evaluación de la calidad educativa*, de Elena Cano García, será nuestro principal referente. Por lo demás, revisaremos, entre artículos y ensayos, otros aportes que nos ayuden a comprender plenamente el tema que nos convoca.

Para empezar, es preciso señalar que el tema de la calidad en la educación podría rastrearse en tiempos remotos, así, siguiendo a García (1998), la preocupación por la eficiencia de la educación es ya observable en Aristóteles y en Platón, en los ilustrados del siglo XVIII, en el Colegio Académico de Primeras Letras (1780), etc. En todo caso, nos concentramos ahora mismo en la renovada preocupación por la calidad, lo que nos obliga a identificar nuestro tema en periodos de tiempo más recientes. De este modo, García (1998) indica que

El interés por la calidad surge a juicio de Colom (1988) cuando la burguesía ve que la eficacia del sistema económico depende de la mejora educativa. Por lo tanto, el inicio de la preocupación por la calidad depende de dos variables: la económica y la metodológica didáctica. Pese a que la primera es quizás la determinante, también hallamos a lo largo de la historia aportaciones como las de Pestalozzi o Herbart en relación a la segunda variable (p. 17).

De acuerdo con esto, la preocupación que da origen a la atención de la calidad, como tema de primer orden en la agenda educativa, es de naturaleza económica. Asimismo, es clara la autora al señalar que en torno a la calidad predomina la variable económica sobre

cualquiera otra. Serrato y Gómez (2008) confirman esta suposición al señalar, de manera indiscutible, que la calidad toma fuerza a partir de 1987 cuando el Banco Mundial exige a países endeudados reformar sus sistemas educativos en aras de alcanzar eficiencia y eficacia.

En consecuencia, al discurso de la calidad educativa se integran conceptos propios del mundo económico. Por otro lado, tres años más tarde, “por medio de la UNICEF (1990) los organismos multilaterales muestran la educación ya no como un derecho sino como un servicio, y como tal, susceptible de transacción en el mercado” (Serrato y Gómez, 2008, p. 17). Las implicaciones de esto se hacen perceptibles en todos los países del cono sur, en Colombia, por ejemplo, la Ley 115, aunque no define claramente la calidad, la asocia con evaluación y resultados (Serrato y Gómez, 2008).

Sin embargo, pese a describir a grandes rasgos el origen de la preocupación por la calidad educativa, es menester descifrar la *Gestión de la Calidad Total*, señalada por varios autores como el punto de inflexión de la educación en relación con la economía. La calidad total, antes que nada, es un concepto desarrollado por William Edwards Deming en los años cincuenta, e implementado por primera vez en las industrias japonesas. En adelante proponemos una mirada ampliada de dicho término.

Calidad Total (Total Quality Management)

Como ya se mencionó, la preocupación por la calidad, si bien se puede rastrear incluso en la Antigüedad, se transforma únicamente en términos industriales al ser considerada por los japoneses como una condición sine qua non de la productividad. De acuerdo con Guilló (2007), este suceso se da en el marco de una naciente competencia

global y la crisis del petróleo. Se trataba entonces de aumentar la productividad reduciendo drásticamente los costos. Solo así la calidad adquiere las connotaciones que hoy en día advertimos (calidad total).

La definición de la calidad dentro de este contexto, pasa por la preocupación por el producto y por el cliente. Hubo un primer momento en donde dominó la inquietud por el producto, sin embargo, es el cliente quien hoy determina las estrategias de calidad. Aceptando los planteamientos de Juan José Guilló, en su libro *La calidad total: fuente de ventaja competitiva*, una definición de calidad podría ser la siguiente: “entendemos calidad como satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente” (Guilló, 2007, p. 24). Siguiendo a este autor, no entenderíamos plenamente las implicaciones de la calidad si no abordamos los conceptos de *satisfacción* y *cliente*.

Por un lado, la satisfacción implica conocer los requerimientos de aquellos que desean acceder al servicio, así como los aspectos que pueden considerarse inherentes al producto y por tanto no son exigidos por el cliente; del mismo modo, también deben tenerse en cuenta factores relacionados con la innovación. Así, tenemos tres conceptos que determinan la satisfacción en el marco de la calidad: *calidad requerida*, *calidad esperada* y *calidad latente*. Por otro lado, se considera cliente no solo aquel sujeto con poder de adquisición, sino a todo aquel que se relacione con el proceso de comercialización, por lo que la literatura especializada comprende la existencia de *clientes internos* y *clientes externos* (Guilló, 2007).

Mencionados los conceptos que emergen de la concepción empresarial de la calidad, es preciso acercarnos a una conceptualización de mayor profundidad. En esta

dirección, el término que nos ocupa es definido por Guilló (2007), pero esta vez acompañado por la palabra dirección. Así:

La dirección de la calidad es un sistema de dirección que implanta la calidad en toda la empresa como medio para conseguir los objetivos de calidad, caminando hacia la mejora continua en todos los niveles organizativos y utilizando todos los recursos disponibles con el menor coste posible. De esta manera, a través de la planificación, organización y control de la calidad, persigue la mejora continua, no sólo de los productos, sino también de los procesos, mediante la involucración de todos los miembros de la empresa (p. 35).

Puntualicemos. La calidad implica entonces la definición de objetivos claros (uno de ellos sería de antemano la productividad a un bajo costo), una mejora constante y el uso de todos los recursos de la empresa. Solo así, la eficacia y la eficiencia serán una realidad dentro de los diferentes sistemas productivos. El impacto de estos planteamientos ha sido tan profundo, que incluso podemos referirnos tranquilamente a la calidad desde una perspectiva cultural.

Siguiendo nuestro propósito, hemos dilucidado a grandes rasgos las características centrales de la calidad total, en los párrafos que vienen intentaremos develar las relaciones entre el sistema productivo y el sistema educativo en el marco de la calidad. Por esta razón, gana importancia el hecho de que la educación, como ya lo advertimos, sea considerada un servicio a partir de los años noventa.

El discurso de la calidad en la educación

La Economía de la Educación expresa la rama de la economía que se encarga de entender los factores económicos que se relacionan con lo educativo. Paralelamente a la

teoría del capital humano, los estudios económicos en la educación se extienden a partir de la década de los años cincuenta. Una de las primicias de este enfoque de la economía, es la diferenciación entre capital físico y capital humano. La relación que se entabla aquí es aquella que se da entre educación y crecimiento económico.

Lo que podemos observar, a través de los lineamientos de los organismos multilaterales, es que dichos estudios se han desarrollado únicamente desde la perspectiva económica y así lo confirma García (1998) al señalar que

A lo largo de estos años la Economía de la Educación se ha centrado, pues, en los estudios de: la educación como input del crecimiento económico; la educación como distribución de papeles económicos; la educación como distribución de la renta; la planificación de la educación; la eficiencia interna de la educación; la financiación de la educación; la evaluación de los sistemas educativos; el análisis coste-beneficio de la educación; el análisis de las necesidades de mano de obra cualificada; el análisis de la demanda social y las aportaciones de la microeconomía a los centros educativos. Es decir, a grandes rasgos hay una doble vertiente en que la Economía de la Educación está íntimamente ligada a la calidad de la educación (p. 39).

Por supuesto, todos estos aspectos son de vital importancia, sin embargo, basta su enunciación para vislumbrar, por lo menos de manera parcial, el origen de las preocupaciones educativas actuales. Nos interesan en mayor medida lo concerniente a la planificación de la educación, la evaluación de los sistemas educativos y los análisis de las necesidades de mano de obra cualificada, ya que, de estos aspectos, a nuestro parecer, surge y se fortalece el discurso de la calidad.

Dada la reflexión anterior, es posible afirmar que la calidad de la educación estable como marco de acción la consolidación de un sistema educativo que beneficie la formación masiva con un costo reducido; por otro lado, dicha formación será un logro personal y beneficiará por ende al sector privado, al tiempo que el Estado evade la responsabilidad de garantizar la educación como un derecho (González, 2008). Asimismo, la eficacia y la eficiencia, hoy medidas en el Índice Sintético de Calidad propuesto por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, determinan en gran medida la mercantilización de la educación.

Nos corresponde, partiendo de las afirmaciones que se han hecho hasta este punto, problematizar el tema de la calidad educativa desde otras perspectivas. Así, continuaremos con la reflexión en torno a la inmersión de los factores económicos en la educación, pero también nos permitiremos traer a colación ciertas reflexiones que contribuyan a pensar la calidad de la educación desde la promoción de espacios para el desarrollo de las capacidades humanas.

La calidad educativa desde una perspectiva crítica

Nuestro imperativo: entender la calidad educativa desde una perspectiva humanista. Dicho de otro modo, aceptando el sentir de Morales (2008), “debe efectuarse ese acercamiento a la calidad desde la mirada antropológica, capaz de reconsiderar lo social, cultural y productivo a partir de lo esencialmente humano” (p. 47). En otras palabras, la calidad de la educación ha de estar pensada desde y hacia el sujeto, un sujeto de derechos y emociones. En todo caso, construir una propuesta alternativa no es fácil, menos con la proliferación de estudios económicos en torno a la educación, sin embargo, poner en

tensión las dinámicas que emergen de la concepción actual de la calidad, puede derivar en futuras transformaciones.

Por esta razón, una mirada objetiva del tema nos obliga a alejarnos del radicalismo por el cual sería necesario rechazar el concepto mismo de calidad en educación. Si bien su origen económico resulta problemático, al aceptar la reflexión de Porras (2008), se hace innegable que la educación demanda la preocupación por la calidad. En este sentido, como en el caso de un objeto, la calidad/cualidad solo es cuestionable en términos de las atribuciones que nosotros le damos, por lo que nuestra tarea sería entonces reflexionar en torno a los fines de la educación desde una perspectiva humanista. De este modo:

Lo que se quiere con la calidad en educación es generar condiciones para organizarla mejor y hacerla efectiva como derecho democrático universal. Para ello la ideología y los valores deben ser reconocidos en el proceso educativo, debe abarcar diversas emociones y combinar factores como “equidad y eficiencia, cohesión social y libertad” (Sarramona, 2004) (Porras, 2008, p. 40)

Con todo y esto, la perspectiva citada anteriormente no deja de ser problemática. Por un lado, puede interpretarse como ambigua, y, con toda la razón, insuficiente para pensar la educación. Por otro, la eficiencia, reiterativamente señalada en el contexto comercial, nos pone en estado de alerta. Sin embargo, Elizabeth Porras, en su artículo *Una perspectiva interactiva de la calidad de la educación*, entiende la globalización como el detonante del afán productivo de los sistemas de gestión educativa; obligados a responder socialmente a estándares internacionales, las instituciones olvidan la responsabilidad ético-política que conlleva la formación de ciudadanos.

Siguiendo esta línea argumentativa, Elizabeth Porras, más allá de los resultados como indicadores de calidad, propone cuatro factores a tener en cuenta para una propuesta interactiva de la calidad educativa.

Contexto: una educación de calidad reconoce en los sujetos su dimensión cultural y su dimensión afectiva. Asimismo, reconoce los espacios de interacción de los educandos y entiende las implicaciones de las políticas que determinan el sistema educativo.

Características de los estudiantes: este factor, aunque relacionado con el contexto, hace referencia a los ritmos de aprendizaje e intereses de cada estudiante, entendiendo, por supuesto, que su origen está relacionado con su medio social y económico.

Recursos: este factor distingue los recursos físicos de los recursos humanos. Los primeros obedecen a la infraestructura y, en menor medida, a los insumos didácticos; los segundos, a la armonía entre docentes, directivos, estudiantes, padres de familia, etc.

Proceso enseñanza-aprendizaje: todos los factores anteriores se conjugan en este último. La pertinencia, la intención, la evaluación, los procesos, las relaciones profesor-estudiante, estudiante-directivo, etc., condicionan la calidad de la educación (Porras, 2008).

Desde nuestra perspectiva, la pertinencia supone un reto fundamental para las instituciones educativas. La calidad tiene que ser vista en función del bienestar de los individuos, y dicho *bien-estar* implica un conocimiento social amplio por parte de la escuela/universidad. “Salir de los muros, realizar un diagnóstico del entorno, conocer las necesidades del medio (...), aliarse con otras instituciones para referenciarse y constituir en equipo conocimientos social y científicamente significativos” (Galvis, 2009, p. 31).

Desde estas perspectivas, la calidad de la educación requiere un compromiso institucional que desborde los lineamientos de la política educativa. La pertinencia constituye un compromiso de la educación con el desarrollo de las capacidades humanas. Solo así, la visión economicista de la educación será combatida plenamente.

Para finalizar, es preciso mencionar de nuevo los problemas centrales que emergen de la calidad educativa. El primero: el origen industrial de la preocupación por la calidad; segundo: la incursión de los discursos económicos en la educación; tercero: el enfoque de los estudios de la Economía de la Educación; cuarto: el afán institucional y social de responder a estándares internacionales; y quinto: la intervención de organismos multilaterales en la implementación de políticas públicas de educación. De este modo, la preocupación por la calidad obedece al deseo global de convertir la escuela en un motor de desarrollo económico indiscutible.

En conclusión, el proceso industrial iniciado por los japoneses en la década de los cincuenta y su reproducción en el mundo occidental, transformó definitivamente todos los espacios de nuestra sociedad. La educación no fue la excepción, sus propósitos se vieron afectados por los nuevos discursos de calidad y, en consecuencia, su rol social se limitó a la capacitación de individuos para el mercado laboral.

Nos oponemos a esta realidad y entendemos como necesidad de primer orden la reflexión exhaustiva en torno a la calidad, en torno a la influencia de los estudios económicos en educación. La calidad educativa es en realidad un aspecto ineludible para todo el conjunto de la sociedad, nos compete entonces mirarla desde otros referentes, desde otras intenciones y desde otros sueños.

Capital Humano

El capital humano, como primera medida, es un concepto más que complejo, su rastreo en medios digitales nos pone en frente de más de seis millones de resultados, su uso cotidiano se da en múltiples campos semánticos, unos relacionados y otros en estricta contradicción. En este sentido, estudiar dicho concepto implica una mirada crítica y, de igual modo, implica un riguroso acercamiento al origen mismo de su aparición y posterior afianzamiento en los discursos de nuestra sociedad. Nos proponemos, entonces, la problematización del capital humano como concepto, pero también abordaremos sus implicaciones en contextos determinados; en otras palabras, nos concentraremos en identificar su campo semántico y en hacer especial énfasis en sus consecuencias prácticas.

Conviene señalar que nuestro propósito alrededor del capital humano, surge de una preocupación intelectual y, en consecuencia, nuestra actitud desbordará todo tipo de academicismo insípido y tomar partido será nuestro horizonte. A este respecto, reiterando la complejidad a la que nos enfrentamos, Said (2007), en torno a la figura del intelectual, nos invita a movernos en diversos espacios, a continuar erguidos frente a la autoridad y a no callar, puesto que el silencio, en nuestra época, constituye una gran barrera para la ética intelectual.

Dentro de este contexto, una primera aproximación al capital humano surge de los planteamientos de Amartya Sen, premio Nobel de economía en 1998. Sen (1998) parte de una diferenciación más que importante. Para él la acumulación del capital humano se relaciona, y al tiempo se opone, a la expansión de la capacidad humana. Su relación está dada por el enfoque hacia el ser humano, su oposición por la amplitud de su mirada. Mientras el capital humano reduce su atención a la actividad económica del sujeto, la

capacidad humana complejiza la actividad del sujeto en su totalidad. Así, “la concepción de capital humano más restringida cabe dentro de la perspectiva más amplia de la capacidad humana que puede incluir las consecuencias e indirectas de las habilidades humanas” (Sen, 1998, p. 69).

Desde esta perspectiva, es posible suponer un primer aspecto alrededor de la complejidad del concepto capital humano. Si puede incluirse en el campo de la capacidad humana, su uso cotidiano, como suele suceder con otros términos, altera sus significados y, por consiguiente, sus representaciones sociales. Dicho de otro modo, el capital humano, como concepto, se hace complejo en la medida en que su relación con capacidad humana es innegable. Ahora, el problema al que nos enfrentamos es la preferencia que se le ha asignado al capital humano relegando la capacidad humana a un papel antagónico. Por esta razón, es menester dedicarnos ahora al origen del capital humano.

Siguiendo este propósito, el primer hallazgo que debemos considerar es la aparición del capital humano como teoría, siendo Theodor Schultz y Gary Becker los principales responsables de su consolidación teórica, así como de las acciones que tuvieron lugar en el marco de la educación en la década de los cincuenta del siglo XX (Aronson, 2007). Para estos dos autores, ambos economistas, la educación inexorablemente se relaciona con la obtención de capital material. Dicho esto, es posible señalar que la teoría del capital humano desde su surgimiento está ligada al campo de la educación. Consideramos entonces que “en una atmósfera traspasada por el optimismo económico y tecnológico, la teoría del capital humano irrumpió vigorosamente, produciendo un cambio conceptual cuyos efectos se tradujeron en la ampliación de las expectativas depositadas en el sistema educativo” (Aronson, 2007, p. 10).

Basta lo dicho para señalar dos aspectos fundamentales: por un lado, la relación innegable del capital humano y la capacidad humana, y, por el otro, como causa, la aparición del capital humano como teoría y su inmersión inmediata en el campo educativo. Pero ¿por qué son posibles estas relaciones?, ¿por qué la teoría del capital humano se inserta de inmediato en el campo educativo? La respuesta rápida evoca la concepción educativa que ofrece la teoría en mención, en otras palabras, la teoría del capital humano se posiciona dentro de las preocupaciones educativas gracias al desarrollo mismo de sus argumentos, gracias a su inquietud por la educación. Paulina Perla Aronson, en su artículo *El retorno de la teoría del capital humano*, publicado por la revista *Fundamentos en Humanidades*, propone dos momentos para entender la teoría del capital humano: el primero, ya señalado, década de los cincuenta, y el segundo, el periodo posterior a la década de los ochentas. Por ahora centraremos nuestra atención en el primero.

El primer momento de la teoría del capital humano tuvo su crisis ya en los años sesenta. La fractura entre aumento de la cobertura escolar y desarrollo económico, así como la desarticulación de la formación educativa y la remuneración esperada, fueron los puntos de fractura de la teoría en su primera versión (Aronson, 2007). Ahora mismo no nos interesan tanto las críticas que se formularon como los fundamentos de esta forma primaria de la teoría. Bajo este lente, dos presupuestos ya fueron señalados: la correlación entre escolaridad y desarrollo económico y la correspondencia entre formación y remuneración. Sin embargo, la teoría no se agota en dichos aspectos.

La teoría del capital humano debe explicarse, entre otras cosas, a partir de los hechos que la motivaron; es preciso señalar el contexto general de los estudios económicos y de las fuerzas productivas de la sociedad de entonces. En este sentido, Guitart (2008)

expone dos factores que derivaron en la formulación del capital humano como teoría: el primero, la sustitución del concepto *capital* por el de *capital físico*; el segundo, la consideración homogénea del trabajo. Lo que explica que

A partir de ese momento, se comenzó a concebir la formación de los individuos como un proceso de inversión en el que una mayor capacitación se traduciría en mayor productividad y, en consecuencia, en mayores salarios. Comenzó a identificarse el capital humano con las capacidades adquiridas por los trabajadores a lo largo de su proceso de formación, distinguiéndose los trabajadores por las diferencias de productividad en la realización de tareas similares (Guitart, 2008, p. 241).

Vale la pena recordar que el momento referido es el inicio de la segunda mitad del siglo XX. Por lo demás, vemos hasta aquí que la teoría del capital humano emerge como una promesa para la producción y, en consecuencia, para el desarrollo económico. La relación entre educación y economía se fortalece con la consideración del capital humano dentro de los análisis económicos, lo que explicaría definitivamente las implicaciones que hoy en día advertimos. Sería pertinente revisar las acciones gubernamentales que tuvieron lugar tras las formulaciones teóricas de Theodore Schultz y Gary Becker, sin embargo, intentaremos sintetizar la esencia de la teoría del capital humano.

La educación tiene como propósito fundamental la transformación de conocimientos y habilidades, se habla entonces de habilidad cognitiva para aumentar la productividad, lo que, en teoría, debería impactar positivamente el ingreso per cápita (Guitart, 2008). Con todo y esto, el capital humano como teoría ha sido duramente criticado, se ha argumentado, desde la perspectiva de diferentes teóricos, que dicha teoría precisa de revisiones en torno a sus declaraciones sobre el comportamiento humano y la existencia de mercados perfectos

(Martínez, 1997). Asimismo, Capocasale (como se citó en Guitart, 2008) se refiere a la productividad neta del trabajo, es decir, afirma que el trabajo no se remunera de acuerdo a la producción real, lo que elimina la posibilidad de establecer relaciones entre habilidades cognitivas y productividad. También podríamos incluir aquí la distinción, señalada al inicio de este apartado, que Amartya Sen realiza entre capital humano y capacidad humana. En todo caso, lo que nos interesa es hacer manifiestas las tesis de la teoría del capital humano, ya que hoy, pese a sus transformaciones, ejerce influencia en las políticas educativas de los países.

En coherencia con lo anterior, conviene retomar los planteamientos del artículo *El retorno de la teoría del capital humano*, que, sin lugar a dudas, nos facilitará el entendimiento de las transformaciones de la teoría a partir de la década de los ochentas, y, en consecuencia, nos permitirá también vislumbrar los aspectos que, aún hoy, nos corresponde develar.

Varias son las transformaciones que tuvo la teoría del capital humano desde su surgimiento hasta su metamorfosis en los años ochenta. Por un lado, mientras la primera etapa (de la teoría) hacía énfasis en los contenidos educativos como medios para el rendimiento laboral, la segunda desplaza las competencias fijas y pone en su lugar habilidades cognitivas (Aronson, 2007). Esto significa que la teoría del capital humano ahora se concentrará en la posibilidad humana de enfrentarse a lo desconocido; por supuesto, la transición de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento tiene mucho que ver en este nuevo enfoque.

Transformación de la teoría del capital humano

Otro cambio, no menos significativo, se dio en el ámbito de las calificaciones educativas y la configuración de la estructura social, lo que quedaría mejor explicado aduciendo que la calidad hace su entrada triunfal al escenario educativo, y, de este modo, lo más importante ahora es el tiempo de formación escolar y su impacto en la productividad (para lo que se implementarán estrictas formas de evaluación constante de los procesos educativos). En consecuencia, Aronson (2009), acertadamente, explica que

Las novedades dan lugar a una transformación del modelo de sociedad: de un esquema organizado jerárquicamente, en el que el lugar de cada individuo en el sistema productivo se hallaba definido por un conjunto de representaciones que abarcaban la economía, la cultura y la política y que contaba, además, con instituciones de protección del trabajo, se pasa a otro organizado horizontalmente. Dicha mutación alude a criterios de unidad y de coherencia que ya no constituyen deberes del conjunto de la sociedad, sino del propio individuo (p. 16-17).

Dicho de otro modo, la teoría del capital humano considera la correspondencia entre educación y desarrollo económico a partir del esfuerzo del individuo. Las transformaciones sociales y económicas de la época, así como la consolidación del modelo neoliberal, obligan a los sujetos a buscar desesperadamente múltiples mecanismos de formación académica.

Hasta aquí, hemos intentado dilucidar los aspectos centrales de la teoría del capital humano, y, al tiempo, hemos expuesto las críticas que han soportado, sus transformaciones y sus implicaciones en la configuración social. Sin embargo, vale la pena retomar lo dicho

y ofrecer una mirada que, aunque sintética, nos sirve de medio para la problematización que presentaremos en párrafos posteriores.

Se trata desde luego de resumir las consideraciones de la teoría del capital humano, por lo que es preciso traer a colación elementos no señalados anteriormente: el capital humano es susceptible de acumulación, y, en este sentido, la literatura económica entiende que el hogar, la experiencia personal y la educación formal son los escenarios para su fomento. Asimismo, la teoría que nos ocupa surge vinculada estrechamente a otras teorías económicas explícitamente preocupadas por el ser humano (Teoría de las actitudes, Teoría del filtro, Teoría Sociológica del Individuo Racional, entre otras). Gérald (2006) condensa la teoría del capital humano señalando que la educación ha de ser el medio más eficaz para alcanzar crecimiento y bienestar, y, en coherencia, éste puede definirse como el conjunto de competencias y conocimientos de cada individuo.

Aceptando como esencia de la teoría del capital humano los planteamientos de André Gérald Destinobles, es válido citar sus argumentos en torno a la expansión de dicha teoría en múltiples instancias que hoy definen nuestros sistemas educativos. Así

El capital humano ha venido ocupando un lugar privilegiado dentro de la literatura económica: en la mayoría de las veces es objeto de análisis en conferencias mundiales, por ejemplo, la Conferencia Mundial sobre la Educación Para todos, llevada a cabo en 1990 en Jomtien, Tailandia, y La Quinta Conferencia Internacional sobre la Educación de los Adultos, llevada a cabo del 14 al 18 de julio de 1997 en Hamburgo, Alemania. Asimismo, el papel del capital humano se encuentra en innumerables foros, por ejemplo, el Foro Mundial Sobre Educación llevado a cabo en Dakar (2000) en donde asistieron más de 1000

participantes de 164 países entre docentes, ministros, universitarios, dirigentes de organizaciones internacionales, políticos, economistas (Gérald, 2006, p. 4)

Llegados a este punto, es más que obvia la importancia de comprender la teoría del capital humano, ya que su influencia en las conferencias y en los foros mencionados sigue impactando hoy los sistemas educativos de diferentes países. *La Conferencia Sobre Educación Para Todos*, reúne un gran número de presupuestos que han de seguir las naciones en vías de desarrollo para fomentar el crecimiento económico, asimismo, los foros recomiendan diversas acciones para garantizar el acceso de los países al sistema global del mercado. Por esta razón, no resulta caprichoso indagar una y otra vez sobre el capital humano como teoría, al contrario, todo esfuerzo por desentrañar factores ocultos adquiere una renovada pertinencia.

De todo lo anterior se desprende la necesidad de problematizar la teoría del capital humano desde la perspectiva subjetiva, en otras palabras, intentaremos cuestionar los planteamientos de esta teoría reflexionando en torno a miradas más integrales de desarrollo humano y de bienestar. En adelante, pero no sin seguir profundizando nuestro análisis del capital humano, dialogaremos con la obra de Martha Nussbaum *Crear Capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*.

Del capital humano a las capacidades humanas

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.) presenta anualmente el Índice de Desarrollo Humano (I.D.H.) teniendo en cuenta tres aspectos: la longevidad y la buena salud, la educación y la tenencia de recursos que posibiliten una vida digna. Llama nuestra atención el hecho de que es el enfoque de las capacidades, propuesto por Amartya Sen, la base conceptual del IDH (Córdoba, 2006). Como ya lo señalamos antes, la

capacidad humana (como enfoque o teoría) se opone a la teoría del capital humano en tanto considera que el factor económico solo puede ser uno de los elementos a tener en cuenta a la hora de pensar el desarrollo humano. De este modo, los tres aspectos señalados como centrales para la propuesta del PNUD solo constituyen un punto de partida,

Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades, altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos. El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas – tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas- y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas –para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas. Si el desarrollo humano no consigue equilibrar estos dos aspectos, puede generarse una considerable frustración humana (P.N.U.D., 1990, p. 34).

Vemos, entonces, el modo en que este enfoque elimina el reduccionismo materialista (económico) de la teoría del capital humano. Sin embargo, según la interpretación de Martha Nussbaum, los informes del PNUD no son suficientes para entender el desarrollo humano, dado que no integran la totalidad de la teoría de Sen. Así, Nussbaum (2012) afirma que dichos informes “simplemente, pretenden presentar información comparativa de un modo que, más que para avanzar una teoría económica o política sistemática, sirve para reorientar el debate sobre el desarrollo y las políticas correspondientes” (p. 37).

Desde este punto de vista, es posible suponer que Martha Nussbaum viene a tomar el papel de continuadora de los planteamientos de Sen y, en consecuencia, es necesario entender el enfoque de las capacidades propuesto por esta filósofa estadounidense. Así, en

adelante el texto versará alrededor de dicho enfoque y su exposición intentará cumplir el propósito de descifrar las tensiones e implicaciones del capital humano como teoría rectora de todo tipo de programas institucionales.

Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano

Martha Nussbaum, al referirse al enfoque de las capacidades, aclara vehementemente dos aspectos: por un lado, el carácter pluralista del enfoque, y, por otra parte, la preocupación por las capacidades de los animales (no humanos). Así, Nussbaum (2012) explica que “el enfoque de las capacidades puede definirse provisionalmente como una aproximación particular a la evaluación de la calidad de vida y a la teorización sobre justicia social básica” (p. 38). Advertimos, de acuerdo con la autora de *Political emotions : why love matters for justice*, la aparición de dos conceptos no identificados en el discurso del capital humano: calidad de vida y justicia social. Podríamos discutir largamente alrededor de las implicaciones de ambos conceptos, sin embargo, no es nuestro propósito analizar delicadamente la apuesta teórica del enfoque de las capacidades; nuestro propósito, en cambio, es resaltar los elementos centrales de dicho enfoque en aras de problematizar la teoría del capital humano.

En este sentido, es posible atrevernos a resumir la esencia del enfoque propuesto por Nussbaum (2012) atendiendo a la descripción que ella misma realiza:

Es, por lo tanto, un enfoque comprometido con el respeto a las facultades de autodefinición de las personas. Es decididamente pluralista en cuanto a valores: sostiene que las capacidades que tienen una importancia central para las personas se diferencian cualitativamente entre sí y no solo cuantitativamente, que no pueden reducirse a una sola escala numérica sin ser distorsionadas, y que una parte fundamental de su adecuada

comprensión y producción pasa por entender la naturaleza específica de cada una de ellas.
(p. 38)

Así, la autodefinition de las personas amplía drásticamente los postulados de la teoría del capital humano, ya que ésta concentra su atención en el individuo solo en la medida en que es un medio para el desarrollo de una organización. Por lo anterior, no está demás hacer énfasis en esta orientación teórica trayendo a colación la reflexión que de la teoría del capital humano realiza Blanca Azucena Tovar Meléndez, en su artículo *La teoría del capital humano llevada a la práctica en las ciudades de aprendizaje*: la teoría en mención argumenta que el capital humano es “el conocimiento que los individuos adquieren durante su vida y que usan para producir bienes, servicios o ideas en el mercado o fuera de él” (Meléndez, 2017, p. 50). Vemos, una vez más, cómo se yuxtaponen teoría del capital humano y enfoque de las capacidades y, al tiempo, cómo la naturaleza de la propuesta de Gary Becker es opuesta al ámbito de la educación.

Llegados hasta aquí, intentaremos cerrar este apartado con una enunciación general de las capacidades combinadas e internas propuestas por Martha Nussbaum, asimismo, volveremos sobre la teoría del capital humano, a modo de reflexión final, para tratar de entender las implicaciones que su aplicación en el campo educativo ha generado.

Nuestra autora distingue dos tipos de capacidades: las capacidades combinadas y las capacidades internas. Las primeras, hacen referencia a la relación entre facultades humanas y entorno social, político y económico; las segundas, se concentran en las cualidades desarrolladas en diferentes espacios de acción (Nussbaum, 2012). A este respecto, conviene señalar la reflexión vehemente de Nussbaum (2012): “una sociedad podría estar produciendo adecuadamente las capacidades internas de sus ciudadanos y ciudadanas, al

tiempo que, por otros canales, podría estar cortando las vías de acceso de esos individuos a la oportunidad de funcionar de acuerdo con esas capacidades” (p, 41). Asimismo, cabe resaltar que las capacidades internas se distinguen de las capacidades básicas, que son aquellas facultadas innatas de cada individuo.

En síntesis, conviene reiterar la colonización del discurso educativo por parte de intereses económicos. Así, lo que hemos venido señalando es la evidencia de que en la actualidad la política educativa responde más a intereses económicos que a intereses puramente educativos. En este sentido, la educación juega un papel determinante en tanto medio para la formación de capital humano.

Una educación pensada desde el capital humano, es una educación que desconoce el enfoque de las capacidades e instrumentaliza el aprendizaje y todo lo concerniente al proceso educativo. El capital humano, reforzado por la Economía de la Educación identifica el desarrollo humano desde una perspectiva explícitamente productiva. Así, el bienestar se asocia con los ingresos y el desarrollo con la estabilidad económica.

Metodología

Nuestros objetivos y la metodología

¿Por qué hacer del Análisis Crítico del Discurso la metodología para estudiar las políticas educativas de calidad?, ¿cuáles son los componentes de esta metodología que se traducen en motivaciones para adelantar un proceso investigativo de esta naturaleza? Tal vez las respuestas a estos interrogantes también valdrían si la metodología seleccionada fuera estudio de caso, teoría fundamentada o cualquier otra. Sin embargo, de manera intencionada, nos hemos propuesto entender la política educativa como un problema social, dadas sus implicaciones y el número de personas que compromete.

Uno de los gremios más grandes de trabajadores en el país lo constituyen los maestros. Las poblaciones escolares alcanzan un alto porcentaje respecto de la población total; las representaciones sociales que se tienen de la educación se resisten a abandonar este tema como asunto de primer orden, y es, precisamente, por estas razones que hablar de política educativa implica una problematización en el marco de las necesidades y oportunidades de nuestra sociedad.

Asimismo, y, en consecuencia, los discursos que circulan alrededor de las políticas educativas se insertan en el conocimiento cultural de la sociedad y nos imposibilita para la reflexión, por lo que no es difícil encontrar personas incautas que entienden como esfuerzos generosos y productivos el aumento en la inversión en educación, las estrategias mediáticas para mejorar la calidad, etc. En consecuencia, hemos considerado que el discurso de la política educativa es un discurso de poder que puede representarse en la dominación ideológica, en la imposición de creencias que asocian la educación con la posición social.

Del mismo modo, esa coerción ideológica deriva en la aceptación de una educación enmarcada en la meritocracia y no en el derecho ciudadano. Desde otra orilla, bastaría con prestar atención a algunas cifras relacionadas con la atención a la población como parte de los “beneficios” propuestos en las políticas educativas, para discernir, con argumentos, el aparato reproductor de desigualdad que constituyen dichas estrategias. Por estas razones, hemos escogido el ACD y no otra metodología, ya que tenemos la confianza de que a través de ella descifraremos los elementos malignos que se esconden tras la enunciación de la política educativa nacional.

Como intelectuales de la educación prestamos atención a la gestión del Ministerio de Educación Nacional y nos comprometemos en el seguimiento de las políticas educativas y, del mismo modo, nos comprometemos con la acción pública en aras de establecer un puente entre las comunidades oprimidas y la realidad del sistema educativo. Este es el propósito de fondo de nuestra investigación.

Antecedentes del análisis crítico del discurso

Los objetivos de la investigación varían según su orientación, sin embargo, el conocimiento ha de ser el eje fundamental de todo proceso considerado investigativo. En el marco de las ciencias naturales, la investigación cuantitativa intentará observar, describir y predecir; en las ciencias sociales o estudios culturales, la investigación cualitativa, además de la descripción, se interesará por la comprensión y la formulación de hipótesis que, en el mejor de los casos, desembocará en una transformación de la realidad inmediata que se estudia. A este respecto, la realidad –población, fenómeno, etc.- determina el tipo de investigación que se elija en aras de producir conocimiento.

En este sentido, pensar las políticas educativas nos compromete con una u otra postura política: pensadas desde la “necesidad” de hacer más eficientes y competitivos los sistemas educativos, podrían estudiarse desde una perspectiva cuantitativa; pensadas desde la preocupación por elementos como la ideología, el poder, la opresión de unos sobre otros, la investigación ha de tornarse cualitativa.

Dentro del gran cúmulo de métodos que se enmarcan en este último tipo de investigación, tenemos que elegir uno que logre dar cuenta de los problemas que emergen de un objeto de estudio como la política educativa. De este modo, basta con hacer una lectura rápida de los discursos que rodean la política educativa para comprender que, a nuestro pesar, no son más que un síntoma y no expresan la totalidad del futuro acontecer educativo.

En coherencia con esta afirmación, hemos considerado que el Análisis Crítico del Discurso (ACD) constituye la metodología idónea para inquirir las motivaciones, tensiones y distenciones de las políticas educativas de calidad; aun así, nos proponemos, a continuación, exponer el origen de esta metodología con el ánimo de argumentar su selección y, de igual modo, su pertinencia en el marco de nuestra investigación. Asimismo, en una última instancia enunciaremos los objetivos de la investigación, las categorías de análisis, e intentaremos explicar por qué son susceptibles de ser enmarcadas en el campo del análisis crítico del discurso.

Para Wodak (2003), el ACD funde sus raíces en el análisis de las relaciones de dominación expresadas en el lenguaje. ¿Por qué se interesa esta metodología por el lenguaje? A propósito del origen del ACD, la autora citada anteriormente explica la transición de la Lingüística Crítica hacia lo que hoy denominamos Análisis Crítico del

Discurso. En otras palabras, “el término ACD se utiliza hoy en día para hacer referencia al enfoque que, desde la lingüística crítica, hacen los académicos que consideran que la amplia unidad del texto discursivo es la unidad básica de la comunicación” (Ruth Wodak, 2003, p.18).

En este sentido, es preciso señalar que aun cuando se haya desdeñado el término lingüística crítica, el ACD conserva en su núcleo diferenciador la palabra crítica (Wodak, 2003), que nos propone un rastreo más exhaustivo del origen de esta metodología:

Esta perspectiva común guarda relación con el término <crítico> que, en la obra de algunos lingüistas críticos, podría remontarse a la influencia de la Escuela de Fráncfort o a la de Jürgen Habermas (Thompson, 1988, págs. 71 y sigs.; Fay, 1987, p. 203; Anthonissen, 2001). En nuestros días, sin embargo, se usa de modo convencional en un sentido más amplio para denotar, como argumenta Krings, el vínculo práctico que une el compromiso social y político con una construcción sociológicamente informada de la sociedad (Ruth Wodak, 2003, p.18).

En todo caso, el ACD, tal como lo conocemos hoy, surge en un momento mucho más próximo a nuestros días. Wodak (2003), nos presenta una serie de eventos que determinaron el inicio de este enfoque y, asimismo, su naturaleza. Podríamos, entonces, identificarlos en el marco de un simposio realizado en Ámsterdam en 1991, la reunión de Teun van Dijk, Norman Fairclough, Gunther Kress, Theo van Leeuwen y Ruth Wodak, la salida al mercado de la revista *Discourse and Society* de Teun van Dijk (1990) y la aparición de libros como *Language and power* de Norman Fairclough (1989), *Language, Power and Ideology* de Ruth Wodak (1989) y *Prejudice in Discourse* de van Dijk (1984).

Ahora, el ACD, como lo explica la autora que hemos venido citando, junto a la lingüística crítica ya existía, solo que estos eventos vinieron a darle la forma que desde entonces se ha ido alimentando de nuevos aportes hasta presentarse a nuestros ojos tal y como la conocemos hoy. De este modo, en *Métodos de análisis crítico del discurso*, Wodak y Meyer (2003) no escatiman esfuerzos a la hora de realizar una mirada retrospectiva que da plena cuenta de las condiciones históricas en las cuales surgió el ACD; en esta dirección, el libro en mención, capítulo primero, reflexiona sobre el análisis del discurso que, durante los años setenta, se preocupaba por el papel del lenguaje y su vínculo con las relaciones de poder (Wodak, 2003), sin embargo eran los aspectos formales el centro de dicha preocupación.

Esta forma primaria del análisis del discurso iría evolucionando a lo largo de las siguientes décadas; en aras de no extendernos en este aspecto, citamos, a continuación, las características de este enfoque unificador del lenguaje y el poder: a) “las proposiciones y los componentes de las preposiciones eran las unidades básicas” (Wodak, 2003); b) explicación de las variaciones del lenguaje en el marco de las jerarquías; c) el ACD se presenta como teoría diferenciada y, por ende, como un enfoque lingüístico diferente a los precedentes.

Así, apoyados en la obra de Kress, citada por Wodak (2003), los fundamentos del ACD, como disciplina originaria de la sociolingüística, sirven para identificar el lenguaje como un fenómeno social, lo que conlleva a entender como poseedores de significados y valores específicos no solo a los sujetos sino también a las instituciones y los grupos sociales. Asimismo, los textos, dados los fundamentos, son las unidades relevantes del

lenguaje en la comunicación y los lectores u oyentes no son receptores pasivos (Kress, 1989, citado por Wodak, 2003).

En síntesis, el ACD ha venido evolucionando gracias a las reflexiones de sus estudiosos y, por supuesto, a los cambios de la sociedad. El análisis crítico del discurso, por el origen que hemos venido señalando, y también por lo que presentaremos ulteriormente, está sustancialmente vinculado al compromiso político de los investigadores inmersos en la premisa de desentrañar las relaciones de dominación que se establecen a través de los discursos. Una vez entendido, por lo menos someramente, el origen de nuestra metodología, queremos hacer énfasis en el accionar de ésta, en sus objetivos principales, en las condiciones que los teóricos han propuesto para seleccionar los textos, entre otros aspectos.

A este respecto, mencionado en el párrafo anterior, bien valdría señalar, como primera medida, la definición de ACD que nos ofrece Teun van Dijk, ya que nos servirá como hilo conductor en pro de develar el núcleo central de esta metodología. Así:

El ACD es más bien una perspectiva crítica sobre la realización del saber: es, por así decirlo, un análisis del discurso efectuado con una actitud. Se centra en los problemas sociales, y en especial en el papel del discurso en la producción y en la reproducción del abuso del poder o de la dominación. Toma seriamente en consideración las experiencias y las opiniones de los miembros de dichos grupos, y apoya su lucha contra la desigualdad (Dijk, 2003, p. 144)

Nuestra atención se centra, entonces, en esa <actitud> con que se realiza el análisis del discurso, en otras palabras, la motivación que orienta nuestros deseos de investigar desde esta metodología, surge del compromiso social y político que como educadores

tenemos. Bajo dicha premisa, nos preocupan los discursos que, bajo la máscara del desarrollo, insertan diariamente en los sistemas educativos orientaciones de un neocapitalismo exacerbado (Scollon, 2003). Siguiendo a Dijk (2003), incluso cuando consideramos problemáticos los discursos de la política educativa nacional, no podríamos, por razones objetivas, dedicarnos a analizar todos y cada uno de los discursos que rodean dicho problema social, van Dijk explica cuáles son las estructuras que debemos analizar y cuál es la orientación que debemos darles.

Así, los vínculos entre el texto y el contexto, las propiedades del discurso que varían según determinadas estructuras sociales y las propiedades que varían con relación al poder social (Dijk, 2003) nos indicarían qué discursos analizar, qué estructuras y qué textos. De acuerdo a esta idea, la perspicacia del investigador será definitiva para el horizonte que se plantee el estudio, ya que tendrá que seleccionar categorías precisas que, con su análisis, ofrezcan un panorama completo del fenómeno social que convoca a la investigación. Ahora, siguiendo al autor de *Prejudice in discourse*, el ACD también deberá tener en cuenta el triángulo problémico que componen el conocimiento, las actitudes y las ideologías.

En consecuencia, dirá Dijk, existen tres formas de conocimiento: personal, grupal y cultural; el ACD, según su intención, ha de aproximarse a la forma de conocimiento que defina su problema. En nuestro caso, nos inquieta el modo en que las políticas educativas, como conocimiento grupal, tiende a insertarse dentro del conocimiento cultural y, así, naturalizar los discursos en torno al capital humano, el desarrollo, la eficacia, la competencia, etc. Las actitudes por su parte, son valoraciones que se extienden en la sociedad y, al mismo tiempo, se comparten sin mayor resistencia. Finalmente, las

ideologías, según nuestro teórico del ACD, no son otra cosa que las representaciones básicas que un grupo social tiene (Dijk, 2003).

Concluyendo este apartado, luego de haber comprendido algunos elementos centrales del ACD, y para aterrizar un poco sobre la selección de los discursos, en su acepción más amplia, traemos a colación un párrafo de van Dijk que expone el interés de la metodología por diversos textos, lo que nos permitirá, más adelante, presentar los documentos que analizaremos y su relevancia en el marco de nuestro problema:

El ACD no se interesa únicamente en los actos de habla, sino también en otras muchas acciones, interacciones y prácticas sociales que se verifican por medio del discurso, o que representan condiciones o consecuencias del texto y la conversación y que son una parte relevante de lo que he definido (...) como contexto (Dijk, 2003, p. 172).

Nuestro análisis crítico, desde esta perspectiva, comprenderá las políticas educativas como prácticas sociales, además de problemas sociales, y se enfocará en el desentrañamiento de los elementos ocultos. Veamos ahora el proceso que nos llevará a alcanzar el horizonte planteado.

Obtención de datos

Michael Meyer (2003), en un capítulo también incluido en el libro *Métodos de análisis crítico del discurso*, compilado y editado por él y Ruth Wodak, nos indica la importancia que tiene finalizar la recolección de datos antes de iniciar el análisis. "Tras el primer ejercicio de recogida de datos, lo que procede es efectuar los primeros análisis, hallar indicadores para conceptos concretos, elevar los conceptos a categorías, y, sobre la base de estos resultados, recoger nuevos datos" (Meyer, 2003, p. 48). Es importante señalar

que la obtención de datos no se da por concluida nunca, pueden incluirse más a lo largo de la investigación. En el caso de la política educativa, podría sumarse en medio del estudio algún discurso recién surgido si se considera relevante para observar elementos de trascendental importancia.

Análisis de datos

El análisis crítico del discurso, como podríamos inferir a partir de lo expuesto hasta el momento, se centra en categorías lingüísticas haciendo especial énfasis en los contenidos; Jäger, como lo expone Michael Meyer, propone de manera muy específica los factores que han de analizarse en el ACD. Así, el tipo y la forma de argumentación, las diferentes estrategias de argumentación, la lógica intrínseca y la composición de los textos, las implicaciones y las insinuaciones, el simbolismo colectivo (uso de metáforas), las referencias a la ciencia, entre otros aspectos, concretan el análisis fino del discurso.

Expuesto el origen del ACD, así como sus principales motivaciones y modos de desarrollar el estudio, queremos enunciar las consideraciones que nos orientaron en la selección de los textos y la conformación de las categorías de análisis. Para este propósito, nos apoyaremos en una tesis presentada en el año 2013, en la Maestría en Educación de la Pontificia Universidad Javeriana, titulada *Las competencias en el discurso de la política educativa 1990-2010 un análisis crítico*. Esta tesis será de vital importancia para nosotros dado su objeto de análisis; compartiendo el interés por la política educativa y por la metodología del ACD, dicha tesis nos aportará los recursos necesarios para entender la selección de los discursos y la formación de categorías.

Bajo este horizonte, era menester seleccionar un conjunto de textos que nos ayudaran a comprender plenamente los temas de calidad, política educativa, capital humano y desarrollo económico, pero no sin antes detenernos en la reflexión planteada por el grupo de maestros que elaboraron la tesis señalada anteriormente:

Siguiendo los planteamientos de Jäger (2003), determinar el material base hizo necesaria una tarea de ubicación del objeto de estudio, que en este caso obedece al interés de estudiar el sector discursivo de la política educativa. El plano discursivo involucra la ubicación de enunciados e hilos discursivos, por lo cual se hizo necesaria la ubicación de enunciados relacionados con el desarrollo de competencias, ya que constituyen hilos discursivos que aparecen en diferentes planos del discurso.

De igual forma, se tuvieron en cuenta acontecimientos y cortes temporales en los que se evidenciaban transformaciones de los enunciados sobre las competencias en el sector discursivo de las políticas educativas, lo que hizo necesario incluir en el material analizado algunos documentos de orden internacional que han representado cambios y rupturas en la formulación de políticas educativas a nivel global. Al tener en cuenta estos documentos, se establecieron relaciones temporales con planes y documentos nacionales de política educativa, en los que se hizo evidente un enmarañamiento de hilos discursivos y enunciados relacionados con los discursos sobre competencias (Cortés Fernández et al. 2013)

En nuestro caso, tuvimos en cuenta los discursos y los enunciados relacionados directa o indirectamente con la calidad, el desarrollo económico y el capital humano. De este modo, los textos seleccionados para el análisis fueron los siguientes:

Informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico fue fundada en el año 1961. Actualmente la conforman 34 países cuya colaboración constante determina los horizontes de desarrollo económico, social y político. Su objetivo podría resumirse aduciendo a la fijación de estándares para la formulación e implementación de políticas públicas.

Colombia, pese al desarrollo económico que ha presentado en los últimos años, no es un miembro de la OCDE. En este sentido, la organización ha realizado un exhaustivo estudio de la educación del país, con miras a determinar el ingreso de Colombia en la organización. En este sentido, la OCDE ha presentado un informe que compara el sistema educativo colombiano con los sistemas educativos de los países miembros (OCDE, 2016).

Nos interesa analizar dicho informe ya que este juzga la educación en el país a partir de estándares internacionales que actualmente son perseguidos por nuestro sistema educativo. Asimismo, la comparación que realiza el informe se puede entender como un conjunto de recomendaciones para configurar un sistema de educación de calidad y con menos desigualdad.

A este respecto, el informe de la OCDE es de vital importancia en el marco de nuestra investigación, en la medida en que expresa la calidad educativa como medio para mejorar los procesos productivos del país. Nuestro propósito entonces, girará alrededor del develamiento de todas las connotaciones de la calidad y de otros conceptos como capital humano, desarrollo humano, entre otros.

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

El presupuesto destinado a la educación en el segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos, constituye un hito histórico para la nación. Nunca antes el presupuesto para educación había superado el presupuesto para defensa. Del mismo modo, el Ministerio de Educación Nacional ha desarrollado una campaña mediática que ha derivado en el hecho de evidenciar la educación como un tema de primer orden, no solo para el Gobierno Nacional, sino también para el conjunto de la sociedad.

En coherencia con esto, analizar el capítulo dedicado a la educación en el Plan Nacional de Desarrollo, es, además de pertinente, necesario para advertir el horizonte de la educación de nuestro país. Los discursos sobre la calidad de la educación cada vez toman mayor fuerza; en las instituciones educativas la preocupación por la calidad determina la totalidad de los procesos formativos.

En este contexto, nos proponemos el análisis del discurso sobre educación del gobierno, con el ánimo de hallar coincidencias y puntos de inflexión frente a lineamientos internacionales.

Educar para transformar del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El Banco Interamericano de Desarrollo presenta un libro que propone un cambio radical en torno a la calidad de la educación. Dicho libro expone la necesidad de que los sistemas educativos se enfoquen en las competencias y en las habilidades de sus egresados, en todos los niveles de formación. También arguye por el desplazamiento del modelo memorístico de la educación y por el mejoramiento de la estructura física de las

instituciones educativas. Finalmente, el libro sugiere la pertinencia e importancia de los procesos de certificación y evaluación internacional.

Hallamos de vital importancia el análisis de este libro, ya que los aspectos que expone orientan la política educativa de nuestro país. En la administración de María Fernanda Campo, el país contrajo un crédito con el BID por 12 millones de dólares con el ánimo de transformar el panorama educativo. Sabemos que este tipo de transacciones con entidades como el BID se dan en un marco de cooperación y reciprocidad.

En este sentido, advertimos que un libro del BID sobre educación está dirigido a las naciones como marco de referencia ineludible en la transformación de sus sistemas educativos.

Informe Educación de Calidad para una ciudad y un país equitativos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2015 (PNUD)

Como sabemos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha sido el precursor del Índice de Desarrollo Humano y, asimismo, ha liderado todo tipo de campañas para transformar la política educativa en la región. En esta ocasión, el PNUD presenta un informe desde la perspectiva de la calidad con el ánimo de aportar a Bogotá mecanismos que le permitan la disminución de los niveles de desigualdad.

Su vigencia obliga al análisis. Consideramos que la lectura crítica de este texto nos posibilitará la comprensión real de conceptos como desarrollo humano, calidad, equidad, igualdad, entre otros, al menos, desde la perspectiva del PNUD. Un análisis de dichos conceptos nos servirá de medio para reconocer los discursos economicistas que se ocultan tras la preocupación por la calidad educativa.

Al igual que los demás documentos a analizar, la calidad toma la forma de referente para la organización del sistema educativo en torno al desarrollo económico. Afirmación que queda sustentada al citar un breve apartado del informe en mención: “la educación debe formar ciudadanos, universalmente informados, económicamente productivos, políticamente participantes y capaces de interactuar armónicamente en una sociedad multicultural y multi-ideológica” (PNUD, 2015).

Foro Mundial sobre Educación, Corea, 2015

La educación, en dicho informe, es proyectada hacia el año 2030. El foro se presenta como continuador de la propuesta educativa presentada en Jomtien en el año 1990. Así, bajo los mismos referentes, organismos como la UNICEF, el Banco Mundial, el PNUD, reunieron en Corea a un conjunto de ministros, expertos, representantes de la sociedad civil, entre otros actores de la comunidad educativa, para concertar los desafíos de la educación con miras al año 2030.

No es difícil advertir la importancia de analizar este informe. Bastaría con señalar que, aun hoy, el Foro Mundial sobre Educación para Todos de 1990, 26 años después, sigue impactando nuestros sistemas educativos. En este sentido, consideramos de capital importancia el análisis de las categorías expuestas en el informe, a saber: inclusión, equidad, calidad, igualdad de género, etc.

La selección de estos documentos, así como su análisis, derivarán en la conformación de una serie de categorías que guiarán nuestro propósito investigativo; también en este punto nos hemos apoyado en la tesis, dedicada a las competencias en la política educativa,

para entender, desde Strauss y Corbin, la adecuada forma de crear una categoría de investigación:

Durante la codificación abierta, los datos se descomponen en partes discretas, se examinan minuciosamente y se comparan en busca de similitudes y diferencias. Los acontecimientos, sucesos, objetos y acciones o interacciones que se consideran conceptualmente similares en su naturaleza o relacionados en el significado se agrupan bajo conceptos más abstractos, denominados categorías. En pasos analíticos posteriores (...) los datos se reagrupan por medio de oraciones sobre la naturaleza de las relaciones entre las diversas categorías (Strauss y Corbin, 2012, pp. 111-112, citado por Liliana Cortés et al. 2013, p. 101).

Así, las categorías que presentamos a continuación son el resultado de los primeros análisis de los datos, que nos arrojan un estrecho vínculo entre la política educativa internacional y la calidad como eje de desarrollo económico.

Categoría de análisis

Calidad de la educación

Subcategorías de análisis:

Acceso

Aprendizaje

Capital humano

Equidad

Categorías y subcategorías que se explican a partir de la relación constante que se da entre la calidad y otros factores. En otras palabras, cada documento analizado se centra en la construcción de una educación de calidad. En este, también siguiendo los objetivos de nuestra investigación, consolidamos como única categoría la calidad de la educación. Por otra parte, las subcategorías emergen de los diferentes matices que toma la calidad a lo largo de los textos analizados. Así, el acceso, el aprendizaje, el capital humano y la equidad son factores que determinan la calidad de los procesos educativos.

Análisis de datos

Reiteradas estrategias discursivas se pueden identificar en los textos analizados. Una de ellas es la enunciación de términos que no se definen, que no se explican y que dejan un amplio espacio para la interpretación. Otra estrategia podría identificarse en el lugar en donde se reemplaza un concepto por otro con connotaciones más integrales, por lo menos en apariencia. Un ejemplo de ello sería el uso de crecimiento en lugar de desarrollo económico o, incluso, crecimiento económico; dicha estrategia se señala porque discursivamente no hay espacio para las dudas, en esos casos es imposible no entender el carácter económico al que se hace referencia.

Son solo ejemplos. El análisis de datos que se presenta a continuación, relaciona diversos documentos haciendo manifiestas sus relaciones, sus contradicciones y sus estrategias discursivas. Aleatoriamente podrán, por ejemplo, leerse las similitudes entre los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND) y el informe presentado en el 2016 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como podrá leerse una relación entre el informe de la OCDE y el informe del Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2015. Asimismo, en los puntos que consideramos más problemáticos, les otorgaremos voz a diferentes autores que nos ayudarán a comprender las implicaciones del evento que se relaciona.

El análisis se desarrollará a partir de una única categoría –calidad-, que, a su vez, contará con cuatro subcategorías de análisis –acceso, equidad, capital humano, aprendizaje-. Esta categorización responde a dos hechos. Por un lado, nos ocupa principalmente el tema de la calidad, por lo que decidimos otorgarle toda la importancia posible. Por otro lado,

identificamos que aun cuando los argumentos de uno u otro documento se centraban, por ejemplo, en el acceso o la equidad, seguía latente una orientación hacia la calidad educativa.

En este sentido, presentamos un análisis que ubica al lector frente a una postura institucional que defiende una perspectiva de calidad educativa. En otras palabras, el análisis permite identificar que las definiciones de calidad, cuando fueron explícitas, fueron completamente convergentes. De este modo, la calidad de la educación emerge como tema recurrente en cada uno de los textos analizados; por supuesto, este hecho tiene múltiples implicaciones, sin embargo, nos concentramos en señalar las particularidades de sus apariciones en el cuerpo de cada uno de los discursos.

Calidad

En un marco para el diagnóstico de la educación en Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016), coinciden en la preocupación por la calidad de los sistemas educativos (al igual que los demás textos analizados). Asimismo, los referentes que se hallan en los documentos analizados son los mismos: acceso, participación, cobertura, infraestructura, etc. Tanto el PND como la OCDE se valen de cifras para expresar el panorama actual de la educación inicial, básica, media, terciaria y superior.

En este sentido, es oportuno señalar que en los textos analizados, excepto el informe del PNUD, la conceptualización de la calidad es más que difusa, sin embargo, se la señala como una oportunidad para fortalecer las competencias que necesita el estudiante una vez haga parte del mercado laboral (p. 34). A este respecto, la OCDE pone de relieve la mejora

de la calidad en el sistema educativo colombiano (p. 34), al tiempo que llama la atención sobre la insuficiencia de las competencias básicas al finalizar el periodo escolar. Se puede dar por entendido que, a partir de la preocupación expresada, la calidad en educación está pensada en el marco del desarrollo de competencias laborales (p.34).

Asimismo, es necesario resaltar el hecho de que la calidad, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 como en el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016), exponen un panorama discursivo en donde la calidad es una búsqueda y las condiciones actuales de la educación se caracterizan por la insuficiencia con respecto a avances logrados por otros países.

Retomando, es preciso agregar que ya la literatura especializada ha reconocido como propósito de la educación, a partir de 1990, la formación en competencias laborales. Así, Martínez (2009), arguye que las reformas educativas en América Latina, desde un principio, se centraron en el fortalecimiento de las capacidades productivas de los sujetos. De acuerdo con esto, los planteamientos que hallamos en los textos se relacionan estrechamente con la concepción del sistema educativo propia de la teoría del capital humano

Lo anterior deja de ser hipótesis, si se tiene en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 establece que la educación –de calidad- es, además de un medio para consolidar la paz, un motor insoslayable del crecimiento económico. En este sentido, acceso, cobertura, aprendizaje, infraestructura, son solo factores asociados a la inversión para la formación del capital humano. La calidad de la educación, entendida desde referentes económicos, precisa de una transformación de lo educativo más estructural que

sustancial. Transformación que se enuncia una y otra vez a lo largo del Plan nacional de Desarrollo 2014-2018 (p. 39)

Del mismo modo, la calidad obliga a la acumulación de conocimiento, a su aplicación y a la innovación. La línea discursiva que contiene dichas afirmaciones, permite entender que el conocimiento es condición sine qua non para la transición hacia el mercado laboral. En consecuencia, se percibe que el conocimiento –sustentado en relación con el mercado laboral- no es más que un conjunto (acumulación) de competencias para el trabajo. Por supuesto, no es explícito el PND en esta aseveración, sin embargo, el devenir discursivo de este apartado nos permite sostener esta observación.

Así pues, es pertinente la reflexión de Aronson (2007): la teoría del capital humano ha tenido múltiples transformaciones. Una de ellas gira en torno al desplazamiento de las competencias fijas por habilidades cognitivas. De acuerdo con esto, el aprendizaje y el conocimiento son solo una nueva forma de referirse a la capacitación del individuo para participar de un mercado postindustrial que requiere de nuevas habilidades y rechaza las viejas formas de competencia proletaria.

La totalidad de los documentos abogan por la importancia de los aprendizajes (habilidades, competencias, destrezas, etc.) y, al mismo tiempo, pontifican sobre el impacto que estos tendrían en el desarrollo de una vida productiva. Así, el aprendizaje asociado a la calidad de la educación y a la vida laboral refleja las connotaciones mercantiles de la educación que nos proponen dichos informes.

Señalado esto –las connotaciones mercantiles-, fijamos nuestra atención en la forma en que se inserta la preocupación económica en torno a los sistemas educativos. Se

identifica una comparación reiterativa con diferentes países de la región, por supuesto, la OCDE realiza dicha comparación presentando como modelos a seguir las naciones que la conforman. En esta dirección, los textos exponen detalladamente la inversión de cada país, sus resultados en infraestructura, en cobertura, en acceso, en finalización escolar, etc. Lo que llama la atención, es el hecho de que esta exposición de resultados ofrece un panorama en donde Colombia tiene un rezago y los países que señalan están por delante en términos económicos.

En consecuencia, el PND hace uso de las comparaciones regionales para legitimar la importancia de que el país ingrese al grupo de naciones que componen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Se evidencia, de este modo, la motivación económica del PND -determinado por la OCDE-, ya que el ingreso de Colombia a dicho organismo sería una carta de presentación comfortable para el aumento de la inversión extranjera en nuestro territorio.

Para el gobierno el principal referente de calidad educativa son las pruebas estandarizadas. En este sentido, la calidad parece no estar medida (o pensada) desde la afectación de los estudiantes en nuestros contextos, sino por la relación en términos de resultados con países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2016, p. 35). En concordancia con este hecho, la OCDE reflexiona sobre los múltiples actores que intervienen en el sistema educativo colombiano, y advierte que la concreción de “estándares comunes” implicaría una mejora en la calidad.

Dada esta advertencia de la OCDE, entendemos que la calidad está encerrada en un marco determinado por estándares que fija un organismo. Así, cualquier proceso que,

aunque ofrezca *resultados*, esté por fuera de dichos estándares, se considerará como un limitante de la calidad educativa (OCDE, p. 40)

Siguiendo esta línea argumentativa, la OCDE concede toda la atención a la gestión de los sistemas educativos y explica la relación entre gestión, eficiencia y rendición de cuentas. La evaluación, aparece entonces, como una constante de la calidad educativa que se promulga. En otras palabras, la rendición de cuentas se convierte en una forma de exposición a la evaluación pública, lo que termina en una competencia entre escuelas y no en un mejoramiento de la calidad. A este respecto, es pertinente señalar que

La evidencia muestra, además, que el efecto de la publicación de rankings ha sido muy diferente al buscado: son las escuelas las que comenzaron a seleccionar a sus estudiantes, preocupadas por el impacto simbólico de la publicación del ranking. Dejando afuera a los estudiantes que tienen dificultades, las escuelas se aseguran mejorar sus promedios en el siguiente ciclo de evaluación (Ravela, 2015, p. 37)

Partiendo de este análisis se puede afirmar que la rendición de cuentas tiene el mismo efecto que la publicación de los ranking. Sin embargo, es prudente profundizar en este aspecto siguiendo los argumentos del texto *El uso de las evaluaciones externas de logros educativos y el derecho a la educación*. En el desarrollo de este artículo, Ravela (2015) cuestiona la publicación de los resultados de evaluaciones, ya que dicha publicación puede convertirse en motivo de estigmatización de escuelas con malos resultados.

Del mismo modo, Pedro Ravela critica las escalas presentadas por estas evaluaciones, argumentando que difícilmente un número de uno a diez puede ofrecer información sobre el progreso o la calidad de una institución educativa.

En el marco de esta visión de la política educativa, la función de la evaluación externa es brindar información a las familias para que elijan la “mejor” escuela para sus hijos (se asume que las escuelas que obtienen los mejores promedios en las pruebas son las “mejores”). Como cada escuela recibe recursos públicos en función de la cantidad de estudiantes que atiende, se suele creer que la difusión pública de los resultados de cada escuela tendrá como “efecto positivo” hacer que las escuelas se esfuercen por mejorar sus resultados, como forma de incrementar su matrícula (y sus ingresos económicos...). De esta manera se pretendía crear un mercado competitivo que, supuestamente, generaría una dinámica de mejora continua en el sistema (Ravela, 2015, p. 36).

En este marco, que asocia la calidad con factores como evaluación estándar, la gestión, el incentivo por mérito, se abandona por completo las preocupaciones puramente pedagógicas. Sin embargo, el problema de fondo, el más grave, es que la calidad de la educación obliga al sistema educativo a ingresar en la dinámica del mercado. Lo confirma la perspectiva de Colella y Díaz Salazar (2015) al señalar que

esta forma de pensar el sistema educativo está en consonancia con las ideas del libre mercado, en tanto se sugiere que hay que otorgarle libertad a las escuelas para que compitan entre sí, entendiéndose que esto necesariamente tendrá como resultado una mejora en la totalidad del sistema educativo. Así, ante la amenaza que representaría verse expuestas en la información que le suministraría el Gobierno central a la sociedad para que esta pueda elegir racionalmente lo que le conviene, las escuelas asumirían sus responsabilidades de ofrecer una educación de calidad (p. 297-298)

Como ya se señaló, la calidad entendida desde comparaciones, se percibe como un conjunto de requisitos. Esto se presta, definitivamente para cuestionamientos y contradicciones. Es decir, ¿una institución puede ser de calidad, pero en relación con otra

tiene una menor calidad? No se comprende el uso de estos adverbios que acompañan la calidad en los documentos de la OCDE y el PND. Continuamente se expresa la calidad como deficiencia: “deficiente calidad” y “reducida calidad” son expresiones que podrían hacernos pensar que la calidad tiene diferentes niveles. ¿Cuál es el nivel de calidad de la educación en el país? Sería una pregunta pertinente (PND, 2014, p. 36).

Sin embargo, no es propósito nuestro dar respuesta a dicha pregunta, solo queremos exponer la insistente preocupación del Gobierno -y de las demás organizaciones- por la calidad. El cuerpo discurso de cada uno de los textos, nos abre la posibilidad de hacer referencia al surgimiento de la calidad como discurso:

El interés por la calidad surge a juicio de Colom (1988) cuando la burguesía ve que la eficacia del sistema económico depende de la mejora educativa. Por lo tanto, el inicio de la preocupación por la calidad depende de dos variables: la económica y la metodológica didáctica. Pese a que la primera es quizás la determinante, también hallamos a lo largo de la historia aportaciones como las de Pestalozzi o Herbart en relación a la segunda variable (García, 1998, p. 17).

Dos apreciaciones son pertinentes. Por un lado, es claro que la calidad constituye un discurso recurrente en nuestra sociedad; por otro lado, es evidente también que la variable económica, en nuestro sistema educativo, se superpone a la variable didáctica. En todo caso, por miedo a incurrir en una falacia formal, es preciso señalar que, asintiendo ante el argumento de Serrato y Gómez (2008), el Banco Mundial en el año 1987 exigió a todos los países subdesarrollados la transformación de su sistema educativo y, en consecuencia, Colombia promulgó la Ley 115 de 1994 que se enmarca dentro de la evaluación y los resultados.

El Banco Interamericano de Desarrollo, en su libro Educación para la transformación, si bien no define la calidad, afirma que son centrales los conocimientos, las competencias y las habilidades cognitivas en el marco de la vida productiva del siglo XXI (BID, 2012). Así, una vez más la calidad está asociada a la formación en competencias para la vida productiva. Prestando atención a este hecho, los mecanismos de argumentación del documento del BID son los mismos que los de la OCDE. Se utilizan estadísticas que indican múltiples comparaciones entre países de la región. Así, la calidad y todo lo que concierne a los sistemas educativos es presentado en términos relacionales.

El texto del BID se apoya en referentes que justifican su propuesta de intervención en la política educativa. Por ejemplo, Hanushek y Woessmann explican que los bajos niveles de aprendizaje impactan decididamente el desempeño económico (p. 7). Esta referencia bibliográfica, presentada para argumentar su postura, nos permite señalar que la educación para el BID estaría determinada por los presupuestos de la Economía de la Educación: rama de la economía que estudia la “educación como input del crecimiento económico” (García, 1998, P. 39).

En este sentido, la calidad de la educación determina todo el sistema educativo. Se identifica entonces una búsqueda ciega en donde los estándares, más que cualquier otro factor asociado en el discurso institucional, median la consecución de resultados de calidad. Así, la calidad también se transforma en una condición para la asignación de recursos y, por ende, para el reconocimiento social.

En consecuencia, La distribución de los recursos estará determinada por los avances de las instituciones académicas frente a los estándares de calidad establecidos por el MEN y por las pruebas SABER, también el Índice Sintético de Calidad. Desde la perspectiva

crítica de Colella y Díaz-Salazar (2015), esta situación genera una competencia entre instituciones que reduce los costos asumidos por el Estado, al tiempo que reproduce la dinámica neoliberal del mercado. Así:

La argumentación que sustenta estas ideas indica que con el aumento de la competencia se dará una mayor oferta de servicios educacionales, disminuyendo los costos y permitiendo que estudiantes y padres participen “en la elección de la calidad y el tipo de educación que desean y el modo de obtenerla”; esto, a su vez, haría que las escuelas aumenten su eficiencia, al exigírseles responsabilidades administrativas (Collela y Salazar, 2015, p. 297).

Paralelamente a esta dinámica de asignación de recursos sustentada en resultados de calidad, el PND presta especial atención a la educación terciaria y sustenta que la calidad de este nivel educativo favorecerá la formación de competencias para el trabajo. Así pues, la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (FTDH) será el horizonte de la educación terciaria y, como resultado, los niveles de educación se articularán en aras de la formación para el trabajo.

La Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano será incluida en el modelo de calidad, la estandarización de los criterios de acreditación y registros calificados. Así las cosas, la calidad juega un papel importante en la medida en que contribuye al futuro laboral de los estudiantes (desarrollo humano no se define) (PND, p.51)

Por su parte el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015), en el marco de Misión Calidad, ofrece una imagen de la calidad educativa construida a partir de las perspectivas de estudiantes, docentes y administrativos. Lo que se observa en los resultados, es una señalización de aspectos que, aunque importantes, solo dan cuenta de

hechos superficiales de la escuela. Los problemas sociales de los estudiantes, la falta de interés, descuido por parte de los profesores y las desigualdades del país, no problematizan la esencia misma de la educación. No cuestiona los contenidos, no cuestiona las formas de enseñanza, los objetivos de la educación, tampoco cuestiona la evaluación, el conjunto del sistema educativo.

Una primera hipótesis en torno a estos resultados, es que pueden deberse a una orientación intencional desde las afirmaciones y las preguntas de la investigación, o a falta de reflexión de parte de los actores de la comunidad educativa. Por supuesto, dicha falta de reflexión solo puede entenderse como resultado de la fragilidad de los procesos de formación de las instituciones escolares.

Con el desarrollo del documento, se confirma la hipótesis propuesta en el párrafo anterior. Las afirmaciones de los investigadores buscan la aprobación (¿está de acuerdo?, ¿coincide con?) de los estudiantes. Así, a la afirmación el esfuerzo en el colegio lo puede llevar a conseguir un buen trabajo, elimina toda posibilidad de pensar críticamente el enunciado y la respuesta queda sesgada por los discursos que pululan en las aulas de clase.

El texto del PNUD incluye un recuadro sobre la Prueba PISA y, asimismo, proporciona información de la OCDE. La comparación entre países y las respuestas de los estudiantes se presentan de modo tal que la función instrumental del colegio o escuela (beneficios a largo y corto plazo, éxito en la vida, etc.) queda legitimada a partir de las creencias de ellos (PNUD, 76)

Se señala la importancia del conocimiento crítico como componente de la calidad educativa. En este punto se percibe que la integralidad del aprendizaje tiene que ver con el

equilibrio entre el saber, el ser y el hacer (PNUD, p. 78). Se encuentra en el texto: “una educación es de calidad cuando forma personas con pensamiento crítico y habilidades de investigación que reconocen la riqueza de nuestras diferencias, la aprovechan y generan colectivamente impactos que contribuyen a la transformación de sus entornos” (PNUD, 2015, p. 81)

El PNUD expresa que la calidad de la educación solo es posible si propende por el desarrollo humano. Así, lo educativo, según el PNUD, debe favorecer la libertad. A este respecto, se usa como mecanismo argumentativo un cuadro de diálogo en donde un empresario expresa que “el desarrollo humano debe estar por encima del desarrollo profesional” (PNUD, 2015, p. 81). Sin embargo, basta con recordar la reflexión de Martha Nussbaum (2013) en la que señala que los avances del PNUD no integran la totalidad de la teoría de Amartya Sen y lo único que pretenden es legitimar el conjunto de acciones propuestas para la política pública.

Dicho esto, es posible comprender que las alusiones del PNUD a temas como la vida productiva, el crecimiento económico, entre otros, tienen una orientación definida y concuerda con los lineamientos de la UNESCO, promoviendo así un discurso de calidad que más que centrarse en el desarrollo humano, se centra en la formación de capital humano.

Por otra parte, llama la atención el hecho de que, a pesar de reflexionar en torno al desarrollo humano, se señale insistentemente que la sociedad de alguna manera determina dicho desarrollo. Así, una educación de calidad “permite a las personas tener una vida plena de acuerdo con la realidad y la sociedad en la que vive”. Asimismo, se insiste en la educación como medio para alcanzar el desarrollo pleno de la vida productiva (PNUD, p. 83).

El informe del PNUD define la calidad desde diversos componentes. Vale la pena señalar cada definición para alcanzar una imagen más o menos detallada de su concepción.

Así:

- Una educación es de calidad cuando todos nos unimos para definir los objetivos y desarrollamos instituciones de las cuales nos sentimos orgullosos, para fortalecer la existencia de normas y organizaciones que promuevan el aprecio social por la educación (PNUD, 2015, p. 88) (profundizar con La sociedad de la transparencia)
- Una educación es de calidad cuando estimula el control social y forma para la participación en el sistema político, económico y social, y para construir y transformar la sociedad (PNUD, 2015, p. 91)
- Una educación es de calidad cuando se produce y analiza periódicamente información para la toma de decisiones y para la evaluación del proceso y del resultado en el corto, mediano y largo plazo, del conocimiento crítico, el comportamiento cívico, la actividad cultural, el desarrollo físico, el deporte y las artes (PNUD, 2015, p. 93)
- Una educación es de calidad cuando forma una sociedad inclusiva que reconoce y valora la heterogeneidad presente en diferentes culturas, características, preferencias, y posibilidades personales y colectivas (PNUD, 2015, p. 94)
- Una educación es de calidad cuando prepara para la convivencia ciudadana y el respeto a la vida, para ser capaz de identificar y solucionar conflictos

como base indispensable en la construcción de una sociedad equitativa y en paz
(PNUD, 2015, p. 96)

Para entender estos componentes, el PNUD establece ciertos criterios de valoración que, desde nuestra perspectiva, develan su verdadera orientación. En este sentido, el informe para una ciudad y un país equitativos propone:

la eficacia y la eficiencia se refieren a la administración que logra resultados en los servicios y acciones públicas y privadas, y al aspecto económico de la acción colectiva; la universalidad e integralidad son fundamentales en la concepción de derechos y son la mirada filosófica sobre la igualdad acordada por los pactos universales de los derechos y nacionales de la Constitución política. La sostenibilidad entendida como la posibilidad de satisfacción de necesidades sin afectar a las generaciones futuras y como aquello que se mantiene por sí mismo. Por último, se encuentra la satisfacción de expectativas como el conjunto de propiedades de un bien o servicio que le confieren capacidad para satisfacer expectativas implícitas o explícitas que varían según los actores y el contexto (PNUD, 2015, p. 70).

El PNUD expresa la necesidad de ubicar la calidad como preocupación de toda la sociedad, en aras de lograr participación social y control sobre ella. Esto tiene importantes implicaciones en la representación social de la educación. No es claro el significado de control social, pero una interpretación coherente con los peligros que hemos venido señalando, nos hace pensar que el control social se relaciona con la estigmatización de las instituciones que no alcanzan los resultados esperados por el sistema educativo. Si de lo

que se trata, por el contrario, es de la movilización de toda la comunidad, el PNUD la asocia con la participación social, política y económica de los sujetos.

Una imagen de calidad –quizás divergente de la construcción de Misión Calidad- se puede establecer si se resalta que, también para el PNUD, la calidad de la educación viene acompañada de factores como la universalidad, la equidad, la satisfacción de expectativas, la eficacia, la eficiencia, la exigibilidad y la sostenibilidad (PNUD, p. 88)

Educación para la transformación del BID, a propósito de la calidad educativa llama la atención sobre la eficiencia institucional y la presenta en torno a la aprobación de los cursos académicos. En este sentido, se puede interpretar que el deber de la institución educativa, en el marco de la eficiencia, debe combatir el fracaso escolar, la pérdida de años. En nuestro país, decretos como el 230 han promovido una fuerza en contra de la repetición de años, y, hoy en día, frente al Índice Sintético de Calidad, los colegios ponen todo su empeño en evitar que un estudiante repruebe un grado escolar (BID, p. 15)

Queda comprobado lo anterior, si señalamos textualmente la preocupación del BID frente a este tema: “otra manera de observar la ineficiencia del sistema educativo es comparar los años de asistencia al sistema con los años de escolaridad completados, diferencia que se puede atribuir a la repetición y la deserción” (BID, 2012, p. 16)

Entendiendo la educación como un servicio, el BID señala dos aspectos que, a nuestro parecer, resultan críticos para nuestra investigación: por un lado, habla de retener al estudiante en la escuela, con lo que queda claro que la permanencia del estudiante en sí no es una preocupación por el sujeto, sino por los deberes del sistema educativo como

prestador de un servicio. Por otro lado, señala que el declive de la calidad deriva en una disminución de los salarios (BID, p. 17)

Al igual que los demás textos analizados, el BID llama la atención sobre la importancia de capacitar a los maestros, de formarlos en la necesidad de promover aprendizajes de buena calidad en los estudiantes. Como objetivo, el BID plantea que un buen maestro enriquece el vocabulario de los estudiantes y el desarrollo social (BID)

Otro elemento que es preciso poner de relieve, es la terminología que sustenta las preocupaciones del Banco Interamericano de Desarrollo. Un ejemplo típico, sería el término instrucción para referirse a la labor del docente frente al estudiante y su influencia definitiva en el aprendizaje. Desde una perspectiva crítica de la pedagogía, la instrucción imposibilita la relación dialógica entre el estudiante y el profesor en el marco de la construcción de conocimientos duraderos y que benefician el desarrollo humano del educando (BID).

Al referirse a la relevancia y a la pertinencia, pese a señalar las brechas entre comunidades indígenas y comunidades urbanas, el BID las entiende como simples medios para que el sistema educativo permita a los estudiantes adaptarse al mercado. “resta mejorar la relevancia y la pertinencia de la educación que reciben los niños y jóvenes de la región para que se adapten a las nuevas demandas sociales y del mercado laboral” (BID, p. 25)

El BID hace uso de la expresión calidad estándar y lo compone de: infraestructura, materiales de aprendizaje, fondos adicionales para escuelas de bajo rendimiento, etc. De manera más explícita, el PNUD se refiere a la jornada completa como una estrategia de calidad que posibilita la dedicación de cuarenta horas semanales para que los estudiantes se

acercan a una educación integral.” El reto pedagógico para lograr la excelencia académica es el desarrollo y aplicación de currículos mejores y más integrales” (PNUD, 2015, p. 110)

Vale la pena señalar textualmente lo que explica el PNUD alrededor de la jornada completa como estrategia de calidad: “La jornada completa así entendida, se convierte en una poderosa medida de compensación de las desventajas socioeconómicas” (PNUD, 2015, p. 22)

Al igual que el BID, el PNUD expresa su preocupación por las altas tasas de deserción y repetición escolar. Señala que “la repetición más que asegurar el aprendizaje, contribuye a la deserción escolar, no produce mejores rendimientos posteriores y aumenta la probabilidad de repetir nuevamente” (PNUD, 2015, p. 121)

Por su parte, la OCDE dedica todo un apartado para exponer la forma en que los sistemas educativos deben facilitar la transición hacia una educación posterior y al mercado laboral. Por una parte, se entiende la calidad a partir de los beneficios que el estudiante pueda obtener una vez egresado de la institución escolar. En este sentido, la OCDE explica que los sistemas de evaluación y certificación de Colombia deben esforzarse por consolidar aprendizajes que, más tarde, sean identificados por las universidades y por los empleadores. En este punto, la educación tiene como objetivo ampliar las aspiraciones de los estudiantes (OCDE, p. 240)

Otro de los retos que señala la OCDE para el país es mejorar el mercado laboral para que la educación sea un bien máspreciado por los ciudadanos y, asimismo, sea “más valiosa para la economía” (OCDE, 2016, p. 240). De este apartado se concluye que la

calidad, desde la perspectiva de la OCDE, está determinada por el mundo laboral y el desarrollo económico.

También el documento de la OCDE cae en la estrategia discursiva de hacer mención de varios aspectos y solo argumentar algunos. En este caso, la OCDE, al señalar la transición hacia la educación superior o hacia el mercado laboral, solo se dedica a desarrollar el argumento por el cual la educación se debe preocupar por el futuro laboral de los estudiantes. Esto queda comprobado si se revisa textualmente el siguiente párrafo:

Es esencial cerrar las brechas entre los colegios y el mundo laboral para ayudarles a los estudiantes a tomar las decisiones correctas. Todavía hay muchas cosas que Colombia puede hacer a nivel educativo, municipal y departamental para facilitar el contacto directo entre los estudiantes y empleadores, ya sea mediante la colocación laboral de los estudiantes o las visitas de los empleadores a los colegios, a fin de que los estudiantes puedan ver con sus propios ojos y escuchar de aquellos directamente involucrados las diferentes opciones laborales y profesionales (OCDE, 2016, p. 243)

En adelante, el texto de la OCDE parece olvidar su referencia a una posible educación posterior. Sigue preocupado exclusivamente por el mercado laboral, de modo tal que la desigualdad entre las leyes de educación y de empleo dificulta el ingreso de los estudiantes a la economía formal. La calidad de la educación es, entonces, aquel factor que posibilita la transición del colegio hacia el mercado laboral.

Por otro lado, la preocupación por la calidad también se halla en la formación docente. A este respecto, solo se señala la importancia de la formación exhaustiva de los profesores, reduciendo así la calidad docente al número de años de preparación académica

(indicadores de calidad docente) (p. 37). La OCDE coincide con el PND y advierte que “la calificación de los docentes es preocupante” (OCDE, 2016, p. 32).

Capital humano

Esta categoría supone un caso particular. Nos hemos permitido, dentro del análisis, la búsqueda del capital humano a expensas del desarrollo humano. En otras palabras, partimos de la premisa de Martha Nussbaum (2012), quien señala que la visión de desarrollo humano propuesta en el Índice de Desarrollo Humano (del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) expone una visión instrumentalizada de la apuesta teórica de Amartya Sen. Asimismo, solo en el documento del PNUD es reiterativo el uso del concepto de desarrollo humano -en los demás apenas se menciona-, por lo que ofrecemos al lector un análisis en donde todo lo concerniente al desarrollo humano está inscrito en la subcategoría que intentamos desarrollar.

Vale la pena, sin embargo, traer a colación una de las definiciones de desarrollo humano que encontramos y, asimismo, el cuerpo discursivo que la argumentaba. El desarrollo humano se halla 60 veces en el informe que presenta el PNUD; su enunciación las más de las veces va acompañada del adverbio sostenible. Así, el desarrollo humano sostenible es la perspectiva que defiende este informe -notamos un primer distanciamiento de la teoría de Amartya Sen-. En consonancia, tratamos de percibir una definición clara de desarrollo humano, sin embargo, solo encontramos -quizás como correspondencia- un argumento compuesto por ocho factores en torno a lo que el PNUD considera una educación para el desarrollo humano. Cada componente nos puede ofrecer un panorama en el cual es posible definir el desarrollo humano.

Así pues, una educación para el desarrollo humano es una educación de calidad. Y solo es posible:

1. Cuando forma personas con pensamiento crítico y habilidades de investigación que reconocen la riqueza de nuestras diferencias, la aprovechan y generan colectivamente impactos que contribuyen a la transformación de sus entornos.
2. Cuando forma habilidades y destrezas tanto individuales como colectivas que amplían las oportunidades de las personas y compensan las desventajas de condiciones personales, familiares, sociales y económicas.
3. Cuando logra procesos de aprendizaje que integran a la familia, cuenta con docentes de excelencia, contenidos pertinentes y efectividad administrativa.
4. Cuando todos nos unimos para definir los objetivos y desarrollamos instituciones de las cuales nos sentimos orgullosos, para fortalecer la existencia de normas y organizaciones que promuevan el aprecio social por la educación.
5. Cuando estimula el control social y forma para la participación en el sistema político, económico y social para construir y transformar la sociedad.
6. Cuando produce y analiza periódicamente información para la toma de decisiones y para la evaluación del proceso y del resultado, en el corto, mediano y largo plazo, del conocimiento crítico, el comportamiento cívico, la actividad cultural, el desarrollo físico, el deporte y las artes.

7. Cuando forma una sociedad inclusiva que reconoce y valora la heterogeneidad presente en diferentes culturas, características, preferencias y posibilidades personales y colectivas.

8. Cuando prepara para la convivencia ciudadana y el respeto a la vida, para ser capaz de identificar y solucionar conflictos como base indispensable en la construcción de una sociedad equitativa y en paz (PNUD, 2015, p. 97-98)

Un primer aspecto que se puede señalar, a propósito de los ocho componentes de una educación para el desarrollo humano, es la vinculación que tienen los factores personales con otros de tipo administrativo. Por ejemplo, no es clara la relación entre control social y participación en los sistemas político, económico y social. ¿Control social de la educación, de la institución, de los maestros?, ¿participación de qué tipo? A propósito de la participación, apoyándonos en otros apartados del texto del PNUD, esta estaría relacionada con la implicación de los sujetos en los diferentes sistemas: económico (vida laboral), social (competencias ciudadanas) y lo político no se hace explícito en ningún documento.

Desde esta reflexión, que bien podría carecer de fundamentos si no se partiéramos de las críticas de Martha Nussbaum, nos pone frente a una educación que, al igual que las referencias sobre aprendizaje y conocimiento de la OCDE, del BID o del PND, asocia el desarrollo humano con destrezas, habilidades, competencias, eficiencia institucional, calidad educativa, etc. Alrededor de la calidad educativa, como lo plantea abiertamente el texto del PNUD, consideramos que una educación no puede favorecer el desarrollo humano si se piensa en torno a la calidad (aceptando todas las implicaciones del término). Veamos

qué nos dicen Leonardo Colella y Rocío Díaz Salazar (2015) a propósito del discurso de la calidad:

Siguiendo a Lacan, podemos entender el concepto de “calidad educativa” como una metáfora ligada a la cuestión del ser (en nuestro caso, se trata del ser-educación), que condensa y unifica un conjunto de elementos dispersos, que a nuestros fines expositivos llamaremos “significaciones prescritas”. Por su parte, Laclau sostiene que el ser de los objetos, lejos de ser una esencia fija, siempre se constituye socialmente al interior de un discurso, es decir, tiene un carácter histórico y contingente (p. 291)

En este sentido, la calidad, en la sociedad de hoy, obliga a los sistemas educativos a un deber ser que constituye, a su vez, una mirada instrumental de la educación centrada en los resultados y en la formación de competencias que reproducen un orden social hegemónico. Una educación para el desarrollo humano ha de acudir a otros términos si realmente se direcciona hacia la afectación de las subjetividades en términos humanos. Dicho esto, el desarrollo humano ligado a la calidad educativa no es más que una formulación de la teoría del capital humano que hace de lo educativo una inversión para el futuro.

Como complemento de lo que venimos diciendo, la calidad, entendida por la OCDE, se relaciona con el tiempo que dedican los estudiantes al desarrollo de competencias básicas. A este respecto, vale la pena recordar, aceptando la reflexión De Martínez (2009), que las reformas educativas en América Latina, a partir de la década de los cincuenta del siglo XX, buscaron hacer de la escuela un sinónimo único de la educación y su propósito era formar sujetos productivos y útiles para la sociedad.

Así pues, es preciso traer a colación el argumento de Martinic (2001) a propósito de las reformas educativas en América Latina. El discurso de la calidad, como bien sabemos, funde sus raíces en los procesos de industrialización japoneses y su incursión en el campo educativo implicó una instrumentalización de los sistemas de educación en torno a una preocupación meramente productiva. Si partimos del hecho de que la calidad es el motivante principal de todas las reformas implementadas hasta hoy, nos es posible afirmar que la primera generación de reformas (dedicadas a la cobertura y al acceso) se enmarcaban, evidentemente, en dicho afán productivo.

Al revisar las reflexiones del Foro Mundial Sobre Educación Para Todos (1990) y las políticas educativas de hoy, vemos que América Latina ha tardado más de veinte años para implementar las sugerencias que los organismos multilaterales han venido haciendo. Así, hablar hoy de cobertura y de acceso, así como de jornada única, es hablar de unos principios de política educativa que se formularon alrededor del deseo de hacer de los países subdesarrollados un espacio para el desarrollo acelerado de la economía.

De acuerdo con lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 nos da la razón al afirmar que “la globalización en todos los niveles demanda un capital humano informado, innovador, crítico, flexible, con el dominio de más de un idioma, y con la oportunidad, disposición y capacidad de aprender a lo largo de la vida” (PND, 2014, p. 18). Si comprendemos por globalización la instauración de un orden económico imperante, la formación de capital humano (conociendo las connotaciones de este concepto) estaría dirigida a la participación productiva de los sujetos en dicho orden.

La educación posibilita el desarrollo integral (que no se define). En coherencia, se presenta como necesidad la cobertura total de la educación, lo que nos permite tender un

puente entre este propósito y los lineamientos de la UNESCO (educación para toda la vida, educación para todos) (p. 37). En consonancia, la OCDE (p. 215) se preocupa por la participación socioeconómica de los sujetos y, en ese sentido, supone que la educación media es el requisito mínimo para que dicha participación sea efectiva. Así, se evidencia un interés puramente económico, ya que a pesar de advertir la educación como un derecho y como una obligación del Estado, se admite que, en tanto la preocupación es el mercado laboral, sería de menor importancia el acceso a la educación superior. Vemos de esta forma una divergencia entre lo que plantea el PND y lo que plantea la OCDE. Así:

Colombia será un país conformado por ciudadanos con capacidad de convivir en paz, respetando los derechos humanos, la diversidad poblacional, las normas, y las instituciones. Colombia será el país más educado de América Latina en 2025, con un capital humano capaz de responder a las necesidades locales y globales, y adaptarse a cambios en el entorno social, económico, cultural y ambiental, como agentes productivos, capacitados, y con oportunidad de desarrollar plenamente sus competencias, en el marco de una sociedad con igualdad de oportunidades (PND, 2014, p. 39).

Con todo y esto, es necesario poner sobre relieve la esencia misma de la teoría del capital humano, en aras de comprender la relación que estamos estableciendo entre desarrollo humano y capital humano. Así como para explicar nuestro análisis de los discursos de las organizaciones ya mencionadas. En este sentido, la teoría del capital humano, desde la década de los sesenta del siglo XX, estableció como imaginario social el hecho de que un mayor tiempo de formación -mayor capacitación- se traduciría en mejores salarios (Guitart, 2008). Lo que provocó que los discursos de la educación fueran colonizados por los discursos economicistas (Collela y Díaz Salazar, 2015)

Por su parte, el PNUD, en su informe para la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá, presenta *Misión Calidad para la Equidad*, cuya apuesta es la construcción de una educación de calidad en el marco del desarrollo humano (PNUD, 64). La Misión Calidad parte de un proceso investigativo en donde se intenta establecer una imagen deseable de la educación de calidad. Así, se entrevistan directivos, docentes y estudiantes con el ánimo de develar las ideas y representaciones de los factores que podrían determinar una educación de calidad para el desarrollo humano.

Los actores de la educación entrevistados, expusieron sus visiones en torno a la educación con miras a promover un desarrollo humano sostenible (PNUD, 64). La metodología seleccionada fue la misma probada por las Naciones Unidas en los *Informes de Desarrollo Humano*. El PNUD parte de la definición de Amartya Sen por la cual la educación es desarrollo en sí mismo y además es una libertad instrumental para alcanzar otras libertades (PNUD, 67).

Sin hacerlo explícito, el texto del PNUD hace referencia al capital humano en la medida en que expresa la importancia de prolongar la cantidad de años educativos y su impacto en la participación en el mercado laboral. “La forma como la mayor parte de las personas participa en los beneficios de desarrollo del país dependen de su participación en el mercado de trabajo, que a su vez depende del logro medido en años de educación” (PNUD, 2015, p. 123)

Del mismo modo, el PNUD establece que la educación es un motor de desarrollo: “la educación es la infraestructura social para complementar el crecimiento económico con la multiplicidad de dimensiones que tiene el desarrollo humano y el IDH ha permitido comparar el estado y evolución de la mayor parte de los países” (PNUD, 2015, p. 107). A

propósito de la multiplicidad de dimensiones, el PNUD argumenta la relación entre educación, calidad de vida, esperanza de vida e inserción en el mercado laboral. A este respecto, se entiende que la posibilidad de aumentar el número de años escolares deriva en un mejor posicionamiento social y económico.

Retomando los planteamientos del Banco Interamericano de Desarrollo, encontramos que las bajas tasas de crecimiento (económico) en América Latina y El Caribe se deben a habilidades cognitivas precarias. Del mismo modo, se evidencia la relación entre aprendizaje y salarios al identificar el argumento por el cual los aprendizajes y las habilidades cognitivas y socioemocionales desarrolladas en la escuela tienen un impacto en los salarios y el empleo.

La educación, entonces, se dirige exclusivamente hacia la atención de habilidades que deriven en un fortalecimiento de la vida productiva del sujeto que se educa. Así, los problemas de desigualdad no son producto de estructuras sociales sino de aprendizajes desiguales. Con este discurso se pretende legitimar el devenir de las escuelas en nuestra región.

Insistentemente se refiere el documento del BID a sistemas educativos exitosos, a aprendizajes de buena calidad, a conocimientos útiles sin definirlos por completo. Sin embargo, su ubicación dentro del texto, rodeados por cifras de desempleo y de deficiencia en cuanto a resultados, permite comprender que la visión sobre dichos conceptos no excede lo instrumental, lo mercantil. No va más allá de una educación que prepara para la vida productiva (BID).

Reconociendo que detrás de dichos discursos se halla el capital humano como orientación de las estrategias en educación, solo basta con insistir en el hecho de que la teoría del capital humano ha influido de manera decisiva en las organizaciones que de alguna manera influyen en educación. No es un sesgo investigativo: organismos de la ONU, así como los diferentes foros que se han realizado y que constituyen la causa de las preocupaciones que aquí hemos venido mencionando, están relacionadas con mecanismos para la acumulación de capital humano.

El capital humano ha venido ocupando un lugar privilegiado dentro de la literatura económica: en la mayoría de las veces es objeto de análisis en conferencias mundiales, por ejemplo, la Conferencia Mundial sobre la Educación Para todos, llevada a cabo en 1990 en Jomtien, Tailandia, y La Quinta Conferencia Internacional sobre la Educación de los Adultos, llevada a cabo del 14 al 18 de julio de 1997 en Hamburgo, Alemania. Asimismo, el papel del capital humano se encuentra en innumerables foros, por ejemplo, el Foro Mundial Sobre Educación llevado a cabo en Dakar (2000) en donde asistieron más de 1000 participantes de 164 países entre docentes, ministros, universitarios, dirigentes de organizaciones internacionales, políticos, economistas (Gérald, 2006, p. 4)

A modo de cierre, por lo menos de esta subcategoría, ofrecemos al lector un conjunto de apreciaciones que fueron resultando de la lectura de los diferentes textos analizados. Al presentarlos, nuestro propósito es doble: confirmar lo que ya señalamos y promover la reflexión en torno a la manera explícita de argüir por la formación de capital humano, aun cuando se hacía referencia al desarrollo humano.

- Desde la perspectiva del capital humano, el sujeto es cosificado al ser entendido como un agente productivo.

- La formación de capital humano tiene como único fin responder a las necesidades económicas, sociales y productivas del país.
- La educación media se proyectará hacia la educación superior y hacia la formación para el trabajo y el desarrollo humano.
- No se especifica la naturaleza de las competencias, sin embargo, el texto da a entender que su desarrollo es condición sine qua non para el trabajo y para construir una sociedad más equitativa y con igualdad de oportunidades.
- Las competencias básicas en el campo de la matemática y la lecto-escritura. Paralelamente se expone la necesidad de enseñar una segunda lengua y erradicar el analfabetismo. La educación superior se articulará con la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.
- Se habla de desarrollo humano sostenible, no se explica, pero se relaciona con el riesgo, la interacción con el entorno, las crisis financieras y humanitarias, etc.
- Por su uso dentro del texto, el desarrollo es una expresión que se reemplaza por crecimiento (sostenible).
- El desarrollo humano es apenas mencionado. Su mención no se acompaña de ninguna definición ni de alusión a su significado.

Aprendizaje

A partir de los indicadores de deserción, el documento expone que los malos resultados en pruebas SABER derivan en una inadecuada preparación del estudiante, por lo que finalmente se retira de la Institución de Educación Superior (IES). En este sentido, se fortalece la preocupación por la calidad (que miden las pruebas estandarizadas) y, de algún

modo, se evade la responsabilidad estatal de asegurar la educación como un derecho (p. 38). También la OCDE acepta la relación entre deserción y niveles académicos. Así, el informe de dicha organización explica que la repetición de grados aumenta el riesgo de deserción (OCDE, p. 31).

De forma paralela, la OCDE no solo señala que la preparación de los estudiantes sea baja para lograr el acceso a la educación superior, también expresa, como una preocupación de igual importancia, que los estudiantes tampoco estarían preparados para el ingreso al mercado laboral. En esta dirección, la calidad en educación para la OCDE, funde sus raíces en la capacitación de los individuos para el trabajo. Prueba de ello, sería el fragmento que se relaciona a continuación: “los índices de nivel de estudios alcanzados y los resultados del mercado laboral muestran si un sistema educativo puede desarrollar personas que contribuyan al desarrollo económico y social de su país” (OCDE, 2016, p. 33).

El PND, al intentar definir la calidad educativa (luego de varias páginas sin hacerlo) la entiende así: “la educación de calidad permite a las personas adquirir los conocimientos y las competencias necesarias para participar en actividades productivas, accediendo a ingresos y activos que permiten su movilidad social (teoría del capital humano)” (PND, 2014, p. 39). En este sentido, vemos cómo el aprendizaje –en el marco de los conocimientos y las competencias- se relaciona estrechamente con la calidad y, asimismo, con la vida laboral.

Se intenta por segunda vez definir la calidad: “entendida como la garantía de que los procesos de formación satisfagan condiciones o estándares mínimos en instituciones y programas, que conduzcan al desarrollo efectivo de las competencias y aprendizaje de los estudiantes”. Desde esta perspectiva, la calidad en educación persigue la satisfacción de

estándares mas no de necesidades humanas (PND, p. 42). Así, el aprendizaje es una categoría que emerge de las competencias y se mide a través de pruebas estandarizadas, pruebas que tienen lugar en el conjunto de reformas que asocian la calidad con la evaluación y los resultados (Serrato y Gómez, 2008).

Discursivamente, la competencia es equiparada con términos como habilidades, capacidades, hábitos, valores, etc. (p. 39), y, en ocasiones, se hace referencia a niveles mínimos de competencias y conocimientos para la participación en la economía y la sociedad. Ya que no se definen dichas competencias, es posible suponer su naturaleza en tanto los documentos se desarrollan alrededor de preocupaciones como la productividad, el ingreso de los jóvenes al mercado y el desarrollo económico sostenible. Así, la participación en la economía parece ser un aspecto fácil de explicar, sin embargo, la participación en la sociedad no se comprende y por tanto se reduce.

Las competencias son separadas de los conocimientos, por lo que no es arriesgado afirmar que de la naturaleza de las competencias expuestas en el PND se excluye lo cognitivo, quedando como único referente la productividad. Hecho que resulta problemático si se tiene en cuenta que, desde su origen, la teoría del capital humano ha hecho referencia al aprendizaje como aquel “conocimiento que los individuos adquieren durante su vida y que usan para producir bienes, servicios o ideas en el mercado o fuera de él” (Meléndez, 2017, p. 50).

Otra separación se da entre competencias y habilidades, y éstas últimas son entendidas en el marco de la convivencia (lo que va despejando la visión mercantil de la competencia) (p. 39). Por su parte, la OCDE usa la expresión “niveles más altos” para señalar las competencias como determinantes, junto al aprendizaje, del crecimiento

sostenible (OCDE, p. 19). Aspecto último que nos permite justificar la relación implícita que hemos venido realizando entre competencias y aprendizaje. En otras palabras, el análisis realizado nos permitió identificar que el concepto de aprendizaje es difuso y que constantemente se asocia a las competencias y habilidades.

Por su parte, el PNUD, al referirse al aprendizaje, expone la importancia de los logros académicos (habría que preguntarnos si dichos logros se relacionan o no con el aprendizaje), y los expresan con el rótulo de “activo humano” (p. 32) como clave para participar de las organizaciones económicas, políticas y sociales (PNUD, 2015). Esta mirada de los logros académicos se relaciona estrechamente con la teoría del capital humano. Bajo este presupuesto, Guitart (2008) nos explica que el capital humano tiende a ser identificado con las capacidades adquiridas por parte del estudiante (trabajador) con miras a ser clasificado por su potencial productivo.

Esta perspectiva sobre el aprendizaje es compartida por el informe de la OCDE, ya que considera que la educación en Colombia debe reformarse “para crear una experiencia de aprendizaje que cumpla con las diversas necesidades de todos los estudiantes en una sociedad y economía que cambian con rapidez” (OCDE, 2016, p. 214). Al poner las necesidades del estudiante en el marco de la sociedad y la economía, estas se están determinando y, al tiempo, se están pensando en pro de factores externos. En otras palabras, dichas necesidades, desde esta afirmación, no serían del estudiante, sino de la economía y la sociedad. Se confirma esta interpretación de la siguiente manera:

Un enfoque general de la educación media será de vital importancia para consolidar las competencias básicas, mientras que un amplio aprendizaje con base en el trabajo y una

orientación profesional más eficaz mejorarán la importancia de la educación media y una transición más sencilla de los estudiantes al mercado laboral (OCDE, 2016, p. 214)

Según la OCDE, la educación media solo será importante en la medida en que desarrolle aprendizajes para el trabajo, ya que esto desembocará en una transición más fácil hacia el mercado laboral. Una vez más, vemos cómo son las necesidades del mercado las que demandan aprendizajes que se justifican como necesidades del estudiante.

A propósito del aprendizaje, el BID lo entiende como “conocimientos de contenidos de distintas asignaturas, competencias básicas y habilidades cognitivas y socioemocionales” (BID, p. 7). De este modo, “los aprendizajes permiten formar ciudadanos que participan efectiva y productivamente en la sociedad” (p. 7). Los aprendizajes deben ser medibles.

Un aspecto central del documento del BID, en línea con la OCDE, es el tiempo que permanece un estudiante dentro de la escuela. Así:

El tiempo de instrucción también se considera clave para mejorar los aprendizajes, pero es muy limitado en la región. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe tienen un año escolar más corto que el de los países de la OCDE: mientras que el año escolar en Japón dura 240 días, en Argentina es de 180 días y en Honduras, de solo 125 (Arcia y Gargiulo, 2010).

Como se señaló en anteriores párrafos, los aprendizajes, para el BID, deben ser medibles. Por esta razón, el documento enfatiza en la importancia de la evaluación estandarizada.

Paralelamente, el PNUD extiende su preocupación por el aprendizaje alrededor de la repetición de años escolares por parte de los estudiantes. Sin embargo, se observa una

estrategia discursiva –ya mencionada- con la cual se mencionan dos elementos pero solo se desarrolla argumentativamente uno de ellos. Así, por un lado, el PNUD se preocupa por los mecanismos de refuerzo del aprendizaje en niños con dificultades, y por otro lado, entiende la repetición como un costo elevado para la inversión educativa. Como ya lo señalamos, solo se argumenta –además con cifras- el segundo aspecto –el costo-. De acuerdo con esto:

Hasta 2009 por decreto nacional los establecimientos educativos tenían que garantizar que por lo menos el 95% de los estudiantes finalizaran el año escolar en cada uno de los grados (Colombia, Presidencia de la República, 2009). Se esperaba que se dieran estrategias y mecanismos de refuerzo a los niños que tuvieran problemas de aprendizaje, pero se convirtió en promoción obligatoria. La eliminación de esta medida llevó a un aumento de la tasa de repetición total, especialmente en el sector oficial (PNUD, 2015, p. 121).

Luego de esta enunciación, el PNUD no desarrolla un argumento en torno a los problemas de aprendizaje o a lo que debería hacerse en aras de alcanzar una correspondencia entre aprendizaje y repetición de un curso. Por el contrario, el documento desvía su atención al tema económico, haciendo implícita la efectividad administrativa que se ha señalado reiterativamente:

La repetición de curso es costosa en términos pedagógicos, sociales y financieros. Entre los costos sociales asociados a la repetición están el debilitamiento del rendimiento académico y de la autoestima, y el retraso por lo menos un año de la entrada del alumno al mercado laboral. Además, significa un gran desperdicio de recursos contribuyendo así a la ineficiencia escolar (señalada también por el BID). Según el estudio de la OECD (2009) “el costo de la repetición de estudiantes de 15 años puede ir desde el 0,5% del gasto nacional anual en educación primaria en Islandia y Eslovenia (PNUD, 2015, p. 122)

No se explica la razón por la cual la repetición es costosa en términos pedagógicos, pero sí relaciona las cifras que evidencia el alto costo que tiene la repetición de un curso por parte de un estudiante. Del mismo modo, el texto del PNUD pone sobre relieve su preocupación en el marco de la vida laboral: un año perdido, es un año de retraso en la vida productiva del sujeto.

Con todo y esto, lo que evidenciamos es que el aprendizaje no se caracteriza por completo en ninguno de los textos. Quizás la fórmula más detallada sobre el aprendizaje la presenta el BID, al definirlo como un conjunto de conocimientos y competencias y al advertir que debe ser medible. Bajo esta realidad discursiva, el aprendizaje se asocia con la teoría del capital humano en la medida en que capacita al sujeto para aportar al desarrollo económico de la sociedad.

El aprendizaje, desde los discursos de las diferentes organizaciones, está lejos de ser esa búsqueda dialógica propuesta por las pedagogías críticas en donde el sujeto participa activamente y su único fin es la emancipación del estudiante. El aprendizaje para los discursos institucionales que hoy desarrollan la política educativa se halla fragmentado y no es significativo en términos de desarrollo humano.

Finalizamos con una cita de Paulo Freire que permite contrastar lo que se ha dicho hasta el momento, alrededor del aprendizaje, y lo que constituye un aprendizaje real en el marco de una transformación social para la libertad:

El papel de la autoridad democrática no es señalar las lecciones de la vida para las libertades y transformar la existencia humana en un “calendario” escolar “tradicional”, sino dejar claro con su testimonio que, por más que ella tenga un contenido programático que

proponer, lo fundamental en el aprendizaje del contenido es la construcción de la responsabilidad de la libertad que se asume (Freire, 2004, p. 43)

Equidad

La equidad es uno de los conceptos con mayor incidencia en el conjunto de los textos analizados. Si bien no es un concepto que se defina plenamente, la equidad se presenta en torno al acceso universal a la educación, al número de horas que un estudiante pasa en la escuela, a las diferencias socioeconómicas entre estudiantes, entre regiones, entre países, y al crecimiento. Así, no es necesario realizar una comparación exhaustiva, ya que la equidad se entiende, en todos los discursos, desde la misma perspectiva.

Una primera mirada de la equidad se observa en el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se menciona 95 veces la palabra equidad y se la relaciona con la educación a partir de un propósito estratégico para la región. De acuerdo con esto, la educación y la equidad se relacionan en la medida en que la primera debe ser atendida como un motor para alcanzar la segunda. En otras palabras, la educación, desde una perspectiva instrumental, está pensada para disminuir las brechas económicas y, asimismo, para generar equidad en el marco de la vida laboral.

A este respecto, cabe señalar que la vida laboral no es en sí misma una preocupación que emerja desde el sujeto (productivo), sino que tiene lugar en la necesidad de alcanzar niveles más altos de desarrollo (OCDE, p. 19). La equidad, entonces, está referida a un campo discursivo en donde lo económico se sobrepone a cualquier otro tipo de interés. Esta afirmación es posible gracias a la composición teórica que justifica la mención de la equidad. Así, cada vez que hubo alguna referencia a lo equitativo, en el

marco de la educación, se acudió a estadísticas y otro tipo de datos que reportaban el impacto en el desarrollo económico del país y/o la región.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se refiere a la calidad como uno de los pilares de la política nacional, junto a la paz y a la educación. Del mismo modo, el PND se adhiere a los presupuestos de la OCDE, al exponer cada pilar como un medio para promover el crecimiento (como en otros apartados del análisis, el crecimiento como palabra está acompañado de cifras y argumentos que permiten identificar su naturaleza económica). No solo se adhiere, el PND hace explícito un deseo que resulta determinante para el devenir de la educación nacional: la entrada de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (PND, p. 39)

La relación es recíproca entre educación y equidad. Por un lado, la equidad permite la igualdad de oportunidades, educativas en este caso, y, por otro lado, la educación se convierte en la herramienta más poderosa para promover la equidad y la paz” (PND, 2014, p. 39). Sin embargo, fuera de esta relación, la equidad no parece tener ningún tipo de matiz adicional, alude estrictamente al acceso, al cierre de brechas y al desarrollo económico desde la participación futura en el mercado laboral por parte de los estudiantes.

Desde otra orilla, el documento del PNUD (p. 31) entiende la equidad desde una perspectiva cultural. Así, de manera un poco contradictoria, se explica que el problema de la equidad no es que los grupos dominantes reconozcan el conjunto de las culturas nacionales, más bien, es el hecho de que todas las personas puedan disfrutar plenamente de sus derechos (PNUD, 2015). Por supuesto, el informe del PNUD se interesa especialmente por el derecho a la educación, sin embargo, es discutible este planteamiento en la medida en que la educación se ha ido masificando progresivamente al ritmo de las exigencias del

mercado, razón por la cual, el reconocimiento de las culturas por parte de los grupos dominantes es menester para que la educación se constituya a partir de principios de calidad. Lo anterior cobra sentido, si atendemos a la reflexión de Claudio Rama (2009):

La expansión sucesiva de todos los ciclos educativos y su redimensionamiento son mucho más que un fenómeno educativo, porque revelan tanto una enorme transformación en la estructura política y social de la región como una estructura económica, donde la sociedad se acerca a modelos de acumulación de capitales con mayor densidad tecnológica. Ello promovió una nueva estructura política y social con la expansión de las capas medias; la creación de un nuevo sector económico con la expansión de las instituciones educativas; la profesionalización de la gestión pública y privada, y la conformación de mercados laborales que permitieron cambios en la densidad y complejidad de la acumulación de capitales (p. 177).

En este sentido, la equidad pasa por el reconocimiento de las culturas y de los menos favorecidos. Garantizar el acceso a educación, desde la perspectiva del PNUD, solo provoca una masificación del acceso que ya es reconocido como un fenómeno que tuvo su inicio en la década de los ochentas (siglo XX) en América Latina. Entonces, el problema se halla en las condiciones de reconocimiento dentro de las instituciones educativas. También el PNUD, paradójicamente, advierte sobre la importancia de que las escuelas sean inclusivas, en beneficio de la equidad.

El informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015), aun cuando enuncia aspectos como el desarrollo humano, la cultura y las diferencias, no sobrepasa el marco establecido por el PND y por la OCDE. La equidad, desde la apuesta del PNUD, también es atendida en términos de acceso y goce de oportunidades. Asimismo, la equidad

constituye un imperativo que emerge de las desventajas sociales y económicas que identifican los informes de las diferentes organizaciones que aquí mencionamos.

Al señalar este aspecto, (la educación para la reducción de desventajas socioeconómicas) se observa que el horizonte de los sistemas educativos está determinado por motivaciones económicas. Si bien el sujeto es beneficiado en la medida en que participe efectivamente del mercado laboral, un enfoque de esta naturaleza deviene en una formación basada más en competencias que en aprendizajes significativos. La equidad en este punto adopta una doble perspectiva: la del acceso y la de la participación en el mundo laboral.

Como ya se mencionó, el informe del PNUD se vale de conceptos que generan una impresión positiva. Al referirse a una sociedad más equitativa, a una educación para el desarrollo humano, se tiene la sensación de estar en frente de un texto reflexivo y crítico que propende por una educación pensada verdaderamente en torno al bienestar de los educandos. Sin embargo, como confirmación del argumento anterior, el PNUD afirma que “una educación es de calidad cuando forma habilidades y destrezas tanto individuales como colectivas que amplían las oportunidades de las personas y compensan las desventajas de condiciones personales, familiares, sociales y económicas” (PNUD, 2015, p. 84).

Se hace evidente que la equidad, en este campo discursivo, obliga a optar por habilidades y destrezas, no por aprendizajes, para alcanzar el objetivo que se enuncia. Podemos afirmar así, que la equidad en el informe del PNUD no está lejos de la perspectiva económica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. También, se puede inferir que la argumentación del PNUD en torno a la equidad, proviene de la preocupación por el funcionamiento de los mercados, ya que emergen de dicha

argumentación aspectos como potencial económico, asignación de recursos, crecimiento, etc.

El principal referente del PNUD para referirse a la equidad en Colombia y en la ciudad es el Índice de Desarrollo humano, compuesto por el Producto Nacional per Cápita y la esperanza de vida, y explícitamente advierte que dichos componentes dependen de la calidad de la educación. Desde esta perspectiva, la calidad amplía su espectro hasta el punto en que es responsable de la esperanza de vida de los ciudadanos. Sin embargo, el documento del PNUD no dedica esfuerzos a la descripción de esta relación. En el capítulo tres del documento, apenas se mencionan ciertos componentes que intentan definir una educación de calidad.

El PNUD, enfatiza en el hecho de que la educación de calidad es aquella que permite compensar las desventajas de personas provenientes de hogares más pobres. Se observa una estrategia discursiva que se mantiene a lo largo del informe. Por un lado, reconocen aspectos como la autonomía y la autoestima, pero el argumento es concluido señalando la importancia de dichos aspectos para el mercado laboral (PNUD).

En consecuencia, la equidad queda reducida a un marco para la universalización del acceso a la educación. Lastimosamente, dicho acceso nada tiene que ver con el reconocimiento del derecho ciudadano a la educación, es más bien un horizonte, coherente con los lineamientos desarrollados en el Foro Mundial sobre Educación en Jomtien en el año 1990, en donde la masificación de la educación posibilita la formación de un capital humano que contribuye al crecimiento económico de las naciones.

Acceso

El acceso, al igual que el aprendizaje, el desarrollo humano y la equidad, se presenta en torno a la calidad de la educación. Su relación con la calidad no es explícita pero constantemente se alude a la fórmula por la cual una educación de calidad asegura el acceso universal a la educación. En este sentido, los presupuestos iniciales del PND exponen la transformación de la calidad educativa (sin definirla) solo por el hecho de prestar atención integral a 2,4 millones de estudiantes en 878 municipios, sin explicar de ninguna manera el impacto que esto tendría en la búsqueda de la calidad. De este modo, lo que se observa es que la calidad, desde la perspectiva del Gobierno, se vincula estrechamente con la cobertura y con el acceso, así como con la reducción de las brechas entre regiones. (p.34)

Por otra parte, también vale la pena resaltar que el acceso, pese a ser referido junto a la calidad, solo se expresa en términos estadísticos. Así, el acceso únicamente tiene que ver con el ingreso de los sujetos al sistema educativo. Sin embargo, la verdad sea dicha, se podría pensar que el acceso es complementado con otro tipo de estrategias que se relacionan más estrechamente con la equidad y la pertinencia.

Dada la incipiente definición de calidad educativa, su uso se relaciona con la educación, pero asimismo con el acceso (PND, p. 40). De igual modo, la calidad para el PNUD tiene que ver con el acceso educativo, pero también con las brechas entre etnias, zonas geográficas, etc. (p. 31) (PNUD, 2015). Al igual que la OCDE y el PND, se parte del supuesto de que la universalización del acceso favorece la calidad (gozo del conocimiento crítico) (PNUD, p. 79). Este aspecto es expuesto en el texto como un marco de política pública. De acuerdo con esto, el PNUD, coincide con la OCDE y alienta al Distrito a seguir el camino de la universalización del acceso.

En este sentido, dichos planteamientos se ubican, según Martinic (2011), en la primera generación de reformas que tuvieron como preocupación la cobertura y el acceso. Asimismo, la preocupación por el acceso no se relaciona exclusivamente con la ampliación de los derechos ciudadanos, también se relaciona con los principios de la Conferencia de Jomtien, que, según la tesis inédita *Las competencias en el discurso de la política educativa 1990-2010. Un análisis crítico* (2013), constituyó el escenario en donde los discursos de acceso, calidad y aprendizaje para todos (APT) tomaron un matiz económico.

Así, Begué (2008), reflexionando alrededor de la educación como motor de desarrollo, explica que la educación es un medio para mejorar las condiciones de vida con que se nacen. El acceso a la educación, desde dicha reflexión, estaría asociado al imperativo de transformar las condiciones socioeconómicas de las personas menos favorecidas. En este sentido, “la educación es una herramienta para salir por sí mismos de la pobreza, permitiendo romper el círculo que genera y evitar la dependencia de la ayuda exterior”. (Begué, 2008, p. 1).

Si tenemos en cuenta las preocupaciones alrededor de la educación, presentadas a lo largo de este análisis, notaremos que el acceso a la educación constituye únicamente el medio por el cual una sociedad forma un capital humano dispuesto a promover el crecimiento económico. Así, la OCDE, explica que el acceso a la educación debe ser una prioridad nacional y reconoce los esfuerzos de Colombia en aras de posibilitar el ingreso de miles de niños a la escuela en todos los rincones del país. La organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico resalta los siguientes logros:

En solo una década, la esperanza de vida escolar ha aumentado dos años, y la participación en la Atención Integral y Educación de la Primera Infancia (EIAIPI) y la

educación superior se ha incrementado en más del doble; hasta el 40% y 50% respectivamente. (OCDE, 2016, p. 15).

Aun así, la OCDE, hace énfasis en la necesidad de que Colombia tome medidas “más contundentes para garantizar que todos los estudiantes tengan acceso a una educación de alta calidad” (OCDE, 2016, p. 16). Del mismo modo, la OCDE se preocupa por la educación inicial y expresa que en tanto dicha educación sea de calidad. Los estudiantes tendrán mayores posibilidades de alcanzar el éxito escolar. De acuerdo con esto, vale la pena recordar reiterar los planteamientos de la OCDE en torno a la educación media y terciaria: se considera un aporte a la calidad una educación que facilite el tránsito hacia la vida laboral.

La OCDE, el PND y el BID, desarrollan su preocupación sobre el acceso de la misma manera: establecen un informe estadístico que compara diferentes países y, así, justifican la necesidad de seguir trabajando en el acceso universal. En términos generales, la accesibilidad de los estudiantes al sistema a los sistemas educativos se presenta como un hecho que corresponde a la equidad y a la igualdad de oportunidades dentro de la sociedad.

En consecuencia, los planteamientos que hemos expuesto solo resultan relevantes para nuestra investigación si tenemos en cuenta que estos han surgido de los mismos organismos que, a partir de los años noventa, identificaron en la educación un potenciador económico para las naciones subdesarrolladas. Dicho esto, es preciso advertir que el acceso, así como La cobertura y la calidad, constituyen uno de los Objetivos del Milenio (ODM). Por lo anterior,

Desde 1990 se han producido avances significativos en la asistencia a la escuela, pasando la escolarización primaria en los países en desarrollo del 80% al 88% de los niños

y niñas. Podemos decir que hay más niños y niñas en la escuela que nunca antes, pero todavía persisten desigualdades importantes, con zonas del planeta que no alcanzarán el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio (Bugué, 2008, p. 34).

Lo que demuestra que el acceso a la educación se enmarca dentro de las preocupaciones del Foro Mundial Sobre Educación Para Todos y hoy se establece a partir de los recientemente denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Finalmente, los textos analizados dan cuenta de una diversa galería de estrategias con el ánimo de favorecer el acceso universal a la educación. En este sentido, el acceso es un factor problemático en tanto las condiciones de aprendizaje y calidad están pensadas en el marco del desarrollo económico. Dicho de otro modo, el acceso en sí es una gran oportunidad en contra del analfabetismo y la inequidad social. Sin embargo, el acceso, presentado por la UNESCO y enfatizado por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, solo tiene como objetivo la aceleración del aparato institucional que permite la consolidación de economías emergentes.

Concluyendo, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 expone la importancia de alcanzar un acceso de calidad, para lo que será necesario ampliar las coberturas de todos los niveles educativos (PND, 2014). Llama la atención el hecho de que, en coherencia con la OCDE, el PND enfatice en la educación media, considerada como un nivel educativo crítico ya que prepara para la transición hacia los mercados laborales. A este respecto, el PND se centrará en la educación media de modo tal que se plantea la siguiente estrategia:

El gobierno nacional buscará aumentar la cobertura en todos los niveles educativos. En este sentido, la política educativa deberá estar orientada al cierre de brechas en la cobertura urbana y rural, entre regiones y subregiones, poniendo especial

énfasis en la educación media y superior. El mejoramiento y la ampliación de la infraestructura educativa, el fortalecimiento y acceso a la educación media y su articulación con la educación superior y la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (FTDH), y el desarrollo de incentivos y programas para la permanencia, son las principales herramientas para un mayor acceso al sistema educativo y para el cierre de brechas en coberturas (PND, 2014, p. 272).

En este sentido, podemos concluir señalando que todo el campo discursivo que sustentó la necesidad de aumentar los esfuerzos alrededor del acceso, finalmente desembocó en la estrategia gubernamental que acude una nueva instancia burocrática para potenciar la formación para el trabajo y el desarrollo humano. Por supuesto, ya conocemos las implicaciones del desarrollo humano concebido desde los discursos de calidad.

Conclusiones

Las conclusiones que se presentan a continuación giran en torno a tres factores: por un lado, se centrarán en el análisis, a partir de los hallazgos, sobre los objetivos planteados al inicio de la investigación; en segunda instancia, se presentará al lector un marco interpretativo en con el objetivo de relacionar aquellos puntos de convergencia que resultaron relevantes para el proceso investigativo; finalmente, las conclusiones harán referencia al análisis del discurso en relación con el problema de investigación y, asimismo, pondremos en consideración los limitantes de la investigación y su incidencia en el desarrollo de la propuesta.

La calidad educativa constituye definitivamente una preocupación central de la política educativa en Colombia y en América Latina y el Caribe. Es preciso señalar, por temor a incurrir en un argumento de generalización precipitada, que al insinuar la calidad como preocupación regional, lo que en realidad queremos decir es que los organismos multilaterales que influyen y/o determinan la política educativa expresan unánimemente esta preocupación.

Con el ánimo de exponer un panorama claro frente a la política educativa y los discursos que la determinan, las conclusiones responden a la relación que existe entre calidad educativa y capital humano. Asimismo, se tienen en cuenta sus implicaciones en la política educativa del país. Entretanto, el análisis permitió el desvelamiento de las relaciones entre política educativa nacional e internacional.

Los discursos analizados convergen en aspectos que se señalan como estrategias necesarias no solo para Colombia sino para América Latina y el Caribe. En este sentido,

también se observa que la comparación entre países se hace con el objetivo de influenciar la política educativa nacional con los resultados alcanzados por otras economías, por otros sistemas educativos.

Un primer señalamiento, de vital importancia, tendría lugar en la manera difusa como se argumenta la calidad. La calidad, en los discursos analizados, tiene que ver con todo. Así, se habla de acceso con calidad, cobertura con calidad, infraestructura con calidad, docentes de calidad, aprendizajes de calidad, desarrollo humano y calidad, etc. En todo caso, existe un factor común en torno a la calidad: su enunciación se hace en términos de deficiencia, de falta, de ausencia.

En este sentido, se confirma, para nuestro contexto, la afirmación de Colella y Salazar Díaz (2015) que sugiere que la educación de calidad constituye un horizonte y su formulación en forma búsqueda legitima la intervención gubernamental de los sistemas educativos.

De acuerdo con esto, el discurso de la calidad educativa se sustenta en la necesidad de generar vías de acceso a la calidad que constituyen la aparente naturaleza de la educación (Colella y Salazar, 2015). En consecuencia, la calidad se compone de múltiples factores que se identifican como carencias y su consecución es menester para el objetivo de alcanzar un sistema educativo de calidad. Sin embargo, la estrategia discursiva de la ausencia tiene una implicación más profunda.

Una vez se entiende la calidad desde esta perspectiva, “la falta se significa como tal en base a dos circunstancias: la expansión del sistema educativo y el propio cambio histórico, ambas entendidas bajo el ideal de progreso, ya sea educativo, ya sea de las

sociedades modernas” (Colella y Salazar, 2015, p. 8). Dicho esto, el progreso supone un avance lineal en donde las transformaciones, en este caso educativas, son inevitables. En todo caso, no es conveniente profundizar este aspecto, lo señalamos con el ánimo de concluir que el panorama común de la calidad en América Latina se repite en nuestro país.

Así pues, expresada de este modo, la calidad como discurso pretende sustentar la implementación de una serie de estrategias presentadas como garantes. La preocupación alrededor del acceso, las competencias, la eficiencia, la equidad, es expuesta del mismo modo que la calidad, lo que permite afirmar que la política educativa de hoy dirige toda su atención a un futuro próximo que exige una intervención inmediata y, al tiempo, justifica el devenir de la educación institucionalizada.

Descubierto lo anterior, nos competía como investigadores el develamiento de dicho devenir. En otras palabras, nos convocaba la obligación de comprender qué horizonte se intenta legitimar con el discurso de la falta de la calidad. Así, intentamos identificar un factor común en el desarrollo de los discursos en aras de comprender las motivaciones de la política educativa en Colombia.

Bajo este propósito, no fue difícil converger en el interés productivo que sustenta cada discurso analizado. Una y otra vez se aludía a la importancia de la educación para la vida laboral, para combatir las desventajas socioeconómicas de nacimiento, para mejorar las condiciones de vida, para garantizar ingresos/salarios altos e incluso para aumentar la esperanza de vida. En este sentido, se identifica una tendencia a la formación de capital humano que, como ya sabemos, relaciona la formación con la vida productiva del sujeto – *homo laborans*–.

De este hecho surge la reflexión de Hanna Arendt (2005) en torno al desplazamiento del *homo faber* por el *homo laborans*. El sujeto para el trabajo, es un sujeto distanciado de la acción, paralizado en su mundo biológico y en su lucha por suplir las necesidades que su entorno le causa. Hacemos referencia a este argumento con el propósito de ir advirtiendo las consecuencias de una educación propuesta para la formación de competencias laborales.

Desde otro marco de referencia, nuestro análisis permite resaltar la importancia asignada a la medición de los aprendizajes. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) lo menciona explícitamente y el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 confiere la misma importancia, en la medida en que sus argumentos se sustentan en las estadísticas que comparan a Colombia con otros países de la región. Asimismo, *Educación para la transformación*, publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo ratifica en tanto acude al análisis relacional de los resultados de diferentes países.

Por lo anterior, es pertinente señalar el riesgo que las pruebas estandarizadas, en el marco de la calidad, representan para el sistema educativo. Las políticas educativas vigentes –en Colombia- se dedican al reconocimiento de los logros en términos de resultados y objetivo es alcanzar altos estándares de calidad. Vale la pena aclarar que no estamos refiriéndonos a lo estándar únicamente desde pruebas como PISA o Pruebas SABER, también hacemos referencia a todo el aparato burocrático que impulsa el discurso de la calidad en el país.

Un asunto complejo, a propósito de lo estándar, es la dinámica mercantil que reproduce. Retomando a Colella y Salazar (2015), entendemos que el inadecuado uso de los

resultados en pruebas estandarizadas deriva en una competencia, propia del mercado, entre instituciones escolares. Así, la calidad educativa enmarcada en la prueba estándar proyecta una visión neoliberal de la educación, además de promover la estigmatización social de una institución que no presenta los resultados reconocidos por el Gobierno.

En consonancia, Ravela (2015) también reconoce las dificultades de esta forma de entender la calidad. Así, la publicación de resultados de pruebas estandarizadas, con el ánimo de promover mejoras constantes, solo deriva en la formación de un mercado competitivo en donde las instituciones se alejan de la educación para el desarrollo humano y se concentran en la consecución de resultados.

Mencionados estos aspectos, concluimos que, en efecto, la calidad de la educación representa un interés económico. Asimismo, representa un motor de desarrollo productivo. Como lo hemos venido argumentando, las reformas en educación se produjeron gracias a que los organismos internacionales prestaron atención a la educación como un medio para el ingreso de los países subdesarrollados al mercado global.

Entonces, estrategias como la formación para el trabajo o la educación terciaria – si es que existe alguna diferencia-, sustentadas bajo la idea de calidad, nos obliga a pensar que el interés de las políticas educativas de calidad es meramente económico. En conclusión, las políticas educativas de Colombia –en medio de la pululación de la calidad como discurso- propenden por la inserción de nuestro mercado en la competencia global. Se confirma, de este modo, que la educación de calidad constituye un motor de desarrollo económico.

Incluso luego de finalizar el análisis, es una tarea más que compleja la conceptualización del capital humano y de la calidad educativo. Quizás, la razón ya la señalamos en párrafos anteriores: su enunciación en el discurso es tan difusa que su naturaleza es difícilmente perceptible. Así, el capital humano es apenas mencionado y la calidad educativa se refiere a una multiplicidad de aspectos.

Sin embargo, no podemos eludir el compromiso de develar la incidencia del capital humano y de la calidad educativa en la política educativa del país. A este respecto, es oportuno señalar que ya se ha avanzado en la descripción de las implicaciones de la calidad educativa, razón por la cual partimos de la siguiente premisa: la calidad educativa, como discurso, se vincula con la necesidad estatal de transformar el sistema educativo para consolidar una educación como motor del crecimiento económico.

Así, este apartado de las conclusiones está referido al develamiento del capital humano como categoría emergente de los discursos analizados. Si bien su enunciación no es explícita, nuestro análisis reconoció que muchos de los aspectos planteados a lo largo de las reflexiones en torno a la calidad, dejaban ver el marco económico-productivo en que se apoyaban.

Esta investigación concluye que la formación de capital humano es una preocupación expresada en los textos analizados. Su identificación pasa por reconocer los propósitos establecidos alrededor de la educación.

El análisis detallado de los argumentos presentados por los diferentes organismos (OCDE, PND, BID, PNUD, UNESCO), nos permitieron evidenciar desde dos subcategorías la incidencia de la teoría del capital humano. Por un lado, la subcategoría

capital humano y por otro, la subcategoría de aprendizaje. Una vez se identificaron los hallazgos alrededor de estas subcategorías señalamos que el capital humano se sobrepone al desarrollo humano y el aprendizaje esconde la preocupación por las competencias.

En este sentido, se concluye que la política educativa en el país está mediada por una instrumentalización del aprendizaje y del desarrollo humano. Como argumento basta con señalar los propósitos explícitos de cada documento, así como el modo en que se abordaba la argumentación.

Si nos remitimos al origen de la teoría del capital humano, también a sus transformaciones y a la influencia de la Economía de la Educación, veremos que la política educativa colombiana se orienta a partir de los principios de esta teoría. Así, queremos señalar ciertos factores del capital humano en aras de sustentar nuestra conclusión.

Por un lado, la preocupación central de la teoría del capital humano es la dimensión productiva de los sujetos. A este respecto, no tendríamos que añadir más sustentos que los que ya hemos advertido: la calidad de la educación concreta una perspectiva íntimamente relacionada con el funcionamiento del mercado laboral. Por otro lado, la teoría del capital humano se detiene frente a los recursos humanos que determinan un proceso productivo. De acuerdo con esto, el reiterativo llamado de atención en torno a los aprendizajes derivó en dos formas de comprender los recursos humanos: desde la capacitación del estudiante para facilitar su transición al sistema laboral, y desde la formación docente en aras de asegurar que los aprendizajes requeridos efectivamente tengan lugar en la escuela –o el nivel educativo que se quiera–.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que: “resta mejorar la relevancia y la pertinencia de la educación que reciben los niños y jóvenes de la región para que se adapten a las nuevas demandas sociales y del mercado laboral” (BID, 2012, p. 25). La línea argumentativa de los demás textos no se diferencia sustancialmente. Así, es conveniente concluir que la perspectiva del BID, que arguye una educación para la transformación, se sustenta también en la formación de capital humano.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo es, quizás, el documento que se refiere de manera más explícita a la formación de capital humano. Se enuncia 46 veces y casi siempre lo relacionan, como corresponde a la naturaleza de dicho concepto, con la adaptación del sujeto a su entorno económico y social. En coherencia, el PND afirma:

Colombia será el país más educado de América Latina en 2025, con un capital humano capaz de responder a las necesidades locales y globales, y de adaptarse a cambios en el entorno social, económico, cultural y ambiental, como agentes productivos, capacitados, y con oportunidad de desarrollar plenamente sus competencias, en el marco de una sociedad con igualdad de oportunidades (PND, 2014, p. 83)

No hay lugar para la especulación: el horizonte de Colombia en materia de educación, determinado por el objetivo de ser el país más educado de la región, prioriza la formación de capital humano y las necesidades locales y globales, que desde esta perspectiva del capital humano, serían necesidades económicas.

Las implicaciones de la formación de capital humano se sintetizan en dos aspectos. Por un lado, la formación de capital humano sugiere un papel protagónico de las competencias y estas a su vez van en detrimento de lo esencia del aprendizaje. Por otro lado, según cifras que relacionamos al principio de esta investigación, la desigualdad en el

país, así como las oportunidades laborales, no corresponde a la formación académica de los sujetos. En otras palabras, el mercado laboral se reduce aun cuando los años de escolarización han aumentado progresivamente.

Desde nuestro análisis, concluimos que el capital humano incide decididamente en la política educativa colombiana y que sus implicaciones se pueden resumir así:

- El gobierno colombiano dispone de un complejo aparato burocrático que certifica y establece los estándares que determinan la calidad de lo educativo.
- El proceso de formación escolar está pensado desde la transición de la educación media al mercado laboral.
- Los aprendizajes, al pretender que sean medidos, se reducen a un campo productivo que prepara para el trabajo.
- La relación entre formación académica y estabilidad económica (mejores ingresos) genera una aceptación social en torno a las dinámicas actuales de la educación.
- El uso implícito de la categoría de capital humano pone al sujeto en un lugar en donde solo a él le corresponde transformar su realidad socioeconómica. La teoría del capital humano conduce al sujeto a una búsqueda incansable por invertir en su educación con el ánimo de ascender socialmente.

Nuestra investigación concluye que la formación de capital humano en Colombia reduce todos los componentes que emergen de lo educativo. Así, el aprendizaje, el conocimiento, la docencia, la evaluación, entre otros factores, se instrumentalizan y su

orientación es únicamente productiva. Este hecho, también responde al *deber-ser* de la educación expuesto por el discurso de la calidad (Colella y Salazar, 2015).

Método y problema de investigación

El análisis crítico del discurso (ACD), entendido por Van Dijk (2003), funde sus raíces en el esfuerzo por desentrañar relaciones de poder que contribuyen a la dominación de una población definida. Asimismo, se caracteriza por constituir un compromiso intelectual ético y, por ende, al margen de compromisos políticos. Dicho esto, el ACD nos ofreció la posibilidad de tomar distancia de los discursos y de las instituciones con miras a ofrecer una mirada crítica que derivara en el fortalecimiento de la reflexión académica.

Teniendo en cuenta que el análisis crítico presta especial atención a los discursos institucionales, políticos y mediáticos, en el marco de nuestra investigación el objeto de estudio se caracterizó por su relación con estos tres tipos de discurso. En este sentido, los datos fueron abordados de acuerdo a su origen institucional, a la legitimación de una ideología política y su circulación mediática.

Hoy en Colombia la educación es un tema de primer orden en la agenda nacional. La promulgación mediática de los esfuerzos del Gobierno por mejorar las condiciones de la educación y alcanzar estándares de calidad, obliga a los docentes y académicos a adoptar una postura crítica frente a dicha promulgación. De acuerdo con esto, nos permitimos señalar las siguientes conclusiones en torno a la metodología y nuestro problema de investigación.

- Las estrategias discursivas de los textos analizados se centran en la mención de múltiples temas, pero su desarrollo –argumentación- se limita a los intereses implícitos en la enunciación.
- Los conceptos que emergen del discurso de la calidad educativa no son definidos y, en consecuencia, sus implicaciones son difusas.
- Los discursos dejan ver las relaciones de poder que se establecen a partir del desarrollo económico (en el caso de las comparaciones entre países) y el estatus de entidad dedicada a la promulgación de estrategias de política pública (OCDE, UNESCO, BID, PNUD).
- A propósito de la historia, la calidad educativa es presentada como un medio para generar la transición de un momento coyuntural hacia otro de tipo ideal. En otras palabras, el discurso de la calidad supone un camino a lo largo de la historia cuyo horizonte es el progreso.
- La ideología neoliberal se proyecta en el discurso de la política educativa.
- Los aspectos no verbales del discurso resultan trascendentales en cuanto a los intereses que no se hacen explícitos.
- Es evidente que la postura crítica que intentamos encarnar definió las interpretaciones de los datos recogidos. Sin embargo, dicha definición fue intencional ya que atendimos la reflexión de Fairclough (1996), por la cual es ACD parte de una posición y a lo largo de la investigación debe mantenerse.

Limitantes de la investigación

El ACD es una metodología de investigación más que compleja. Su desarrollo implica un vasto conocimiento del estado de la cuestión, así como de los referentes conceptuales. Del mismo modo, implica una lectura exhaustiva y, de cierta manera, un conocimiento lingüístico para discriminar los elementos discursivos.

En este sentido, el primer limitante de la investigación fue la falta de formación lingüística, ya que con ella habría sido más fácil el análisis en torno al uso de las palabras, a las estrategias discursivas, a la estructura del argumento, entre otros aspectos. Asimismo, quizás en estrecha relación, la investigación fue limitada por desconocimiento de las implicaciones lógicas del discurso.

Así pues, creemos que un uso de la lógica, en términos de construcción de argumentos, nos habría ayudado a discernir mejor frente a las premisas que componían los diferentes argumentos. De la misma manera, un conocimiento de lógica argumentativa, habría derivado en la distinción de falacias de todo tipo

Por último, concluimos, en torno a los limitantes, que la cantidad de textos y su evidente semejanza dificultan el proceso de análisis, ya que se tiene la percepción de que se está siendo redundante en el argumento. En esta misma dirección, consideramos que la selección de los textos a analizar excedió los objetivos de la investigación. Es decir, sugerimos que, de acuerdo a nuestro propósito investigativo, habría sido suficiente el análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y del informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, ya que este momento histórico del país se reconoce por el deseo del Gobierno de que Colombia haga parte de la OCDE.

Referencias

- Arendt, H. (2005). *La condición humana*. Barcelona: PAIDOS IBERICA.
- Aronson, P. P. (2007). El retorno de la teoría del capital humano. *Fundamentos en Humanidades*, 9-26.
- Boom, A. M. (2009). La educación en América Latina: un horizonte complejo. *Revista Iberoamericana de Educación*, 163-179.
- Braslavsky, C., & Cosse, G. (2006). Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1-26.
- Cantú, C. (2012). La calidad Educativa en Argentina desde una perspectiva económica (tesis de pregrado). Recuperado de http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitaes/5212/cantulacalidadeducativaenargentinadesdeunaperspectivaeconomica.pdf
- Colella L., Díaz-Salazar R. (2015). El discurso de la calidad educativa: un análisis crítico. *Educ. Educ.*, 18 (2), 287-303. DOI: 10.5294/edu.2015.18.2.6
- Consejo Privado de Competitividad (2015). Informe Nacional de Competitividad 2015-2016. Bogotá D.C
- Córdoba, R. C. (2006). Desarrollo humano y capacidades. Aplicaciones de la teoría de las capacidades de Amartya Sen a la educación. *Revista española de pedagogía*, 365-380.
- Cortés, L. y Hernández, L. (2013). Las competencias en el discurso de la política educativa 1990-2010 un análisis crítico (Tesis de maestría). Recuperado de <http://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/12331>

- Daza, C. y Rodas, P. (2009). Estado del arte de las políticas de calidad de la educación a través de los conceptos de pertinencia, competencia y cobertura, a partir de la ley 30 de 1992 y hasta el 2008 (Tesis de maestría). Recuperado de <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/430/1/edu59.pdf>
- Dijk, T. v. (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.
- Galvis, O. C. (2009). La pertinencia: una urgencia, un reto y un requisito de una educación de calidad. *Magisterio*, 28-31.
- García, E. C. (1998). *Evaluación de la calidad educativa*. Madrid: Editorial La Muralla.
- Guzmán, C. (2005). Reformas educativas en América Latina: un análisis crítico. *Revista Iberoamericana de Educación*, 1-11.
- Han, B. C. (2014). *En el enjambre*. Barcelona: Herder.
- Hardoon, D. (2015). *Riqueza: tenerlo todo y querer más*. México. OXFAM.
- Gérald Destinobles, A.: (2006) El capital humano en las teorías del crecimiento económico, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2006a/
- González, P. G. (2008). La calidad educativa y la perspectiva ideológica ante la racionalidad instrumental globalizada. *Magisterio*, 24-28.
- Gramsci, A. (2011). *Odio a los indiferentes*. Barcelona: Ariel.
- Guilló, J. J. (2007). *Calidad total: fuente de ventaja competitiva*. Murcia: Publicaciones Universidad de Alicante.
- Guitart, S. O. (2008). Análisis crítico de la teoría del capital humano: apuntes para una concepción alternativa para la construcción del Socialismo. *Economía y Desarrollo*, 237-268.
- Martínez, M. E.: “El papel de la educación en el pensamiento económico”, disponible en <http://www.redem.buap.mx/acrobat/eugenia2.pdf>, 1997.
- Martinić, S. Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América

- Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, (27), 2001, 17-33
- Meléndez, B. A. (2017). La teoría del capital humano llevada a la práctica en las ciudades de aprendizaje. *Noésis Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 45-46.
- MEN. (17 de marzo de 2015). *Centro Virtual de Noticias de Educación*. Obtenido de <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-349894.html>
- Meyer, M. (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.
- Morales, M. F. (2008). Dimensiones del concepto de calidad. *Magisterio*, 44-47.
- Negri, A. y Hardt, M. (2005). *Imperio*. Barcelona: Paidós.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- Ortiz, M. d. (2011). El discurso mundial de modernización educativa: evaluación de la calidad y reforma de las universidades latinoamericanas. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 219-238
- PNDE. (2006). Plan decenal de educación 2006-2016. *Plan decenal de educación 2006-2016*. Colombia.
- PNUD. (1990). *Informe sobre el desarrollo humano*. Madrid: Mundiprensa.
- Porras, E. (2008). Una perspectiva interactiva de la calidad de la educación. *Magisterio*, 36-42.
- Programa Mundial de Alimentos. (21 de septiembre de 2016). Programa Mundial de Alimentos luchando contra el hambre en el mundo. Obtenido de <https://es.wfp.org/hambre/datos-del-hambre>
- Ruth Wodak, M. M. (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.
- Santos, B. d. (2009). *Una epistemología del sur*. México: Siglo XXI editores.

- Said, E. W. (2007). *Representaciones del intelectual*. Barcelona: Debate.
- Scollon, R. (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.
- Sen, A. (1998). Capital Humano y Capacidad Humana. *Cuadernos de Economía*, 67-72.
- Serrato, E. R., & Gómez, D. A. (2008). Las trampas de la calidad en educación. *Magisterio*, 62-65.
- UNESCO. (1990). Declaración mundial sobre educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. *Conferencia Mundial sobre Educación* (pág. 4). Jomtien: UNESCO.

Anexos

Calidad

No.	Documento	Texto	Página
1		La educación es el eje principal sobre el cual se fundamenta esta visión. Mediante la educación, Colombia debe formar los ciudadanos que requiere para la construcción de una paz duradera, de una sociedad más equitativa, y para el desarrollo económico sostenible. La educación de calidad permite a las personas adquirir los conocimientos y las competencias necesarias para participar en actividades productivas, accediendo a ingresos y activos que permiten su movilidad social. De esta forma, la educación se convierte en la herramienta más poderosa para promover la equidad y la paz. De igual manera, a través de la educación, las personas desarrollan las habilidades que requieren para la interacción con otros, la convivencia pacífica, el respeto de los derechos y la diferencia, y la adaptación al cambio climático y cultural. Por estas razones, es fundamental que el país haga una apuesta decidida por el mejoramiento integral de la educación.	83
2	PND	Como se señaló en “Visión”, uno de los elementos sobre los que debe enfocarse prioritariamente la política pública es en el desarrollo de un capital humano altamente calificado que responda a las necesidades económicas, sociales y productivas del país. En el marco del Sistema de Formación de Capital Humano, esta segunda estrategia apunta al aseguramiento de la calidad, entendida como la garantía de que los procesos de formación satisfagan condiciones o estándares mínimos en instituciones y programas, que conduzcan al desarrollo efectivo de las competencias y aprendizajes de los estudiantes.	87
3		Definir mecanismos de articulación con otros niveles educativos y otros tipos de formación: el MEN, el MinTrabajo y el Sena deberán fortalecer la articulación de la educación media con la educación superior, y de esta con la FTDH. Lo anterior conllevará a una mayor pertinencia de la educación media y la formación para el trabajo, lo cual repercutirá en una disminución de los niveles de deserción. Complementariamente, se convierte en un aporte a la calidad de los egresados de bachillerato y amplía sus oportunidades en el mercado laboral, incluso si no continúan en procesos de formación. Para su implementación las instituciones educativas en los distintos niveles deberán desarrollar convenios que permitan ofrecer formación técnica a estudiantes de la media. En relación con la Formación para el Trabajo, su articulación con el Sistema deberá basarse en el sistema de acumulación y transferencia de créditos y aprendizajes.	96

4		<p>Con el fin de ampliar y hacer más eficiente el acceso al crédito por parte de las instituciones de educación superior, estas podrán acceder a crédito de financiamiento para su desarrollo a través del Icetex, el cual asumirá las funciones del Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior (Fodeseop). En el caso particular de las universidades públicas, se desarrollarán planes de fomento a la calidad, que permitan a estas instituciones acceder a asistencia técnica por parte del MEN para el fortalecimiento en aspectos de gestión y de calidad, y que promuevan el uso de recursos por resultados. Como insumo para mejorar el esquema de financiación de estas universidades, el MEN y el DNP definirán una canasta de educación superior integral per capita, que deberá ser actualizada periódicamente y deberá tener en cuenta las diferencias entre aglomeraciones, ciudades intermedias, zona rural y zona rural dispersa.</p>	97
5		<p>Espero que este informe apoye a Colombia en sus esfuerzos de reforma para mejorar la calidad y equidad de su sistema educativo y fortalecer la contribución de la educación y las competencias al crecimiento social y económico del país. La OCDE está presente para ayudarle a Colombia en este esfuerzo.</p>	4
6		<p>La calidad está mejorando, pero la mayoría de los estudiantes tiene competencias básicas insuficientes cuando termina sus estudios. Las pruebas PISA evalúan qué saben y qué pueden hacer con lo que saben los estudiantes de 15 años de todo el mundo. Colombia ha participado en estas pruebas desde el año 2006. Los resultados sugieren que la comprensión lectora de los estudiantes ha mejorado desde los primeros ciclos de evaluación hasta el presente, pero sigue siendo baja comparada con el promedio de la OCDE y con otros países latinoamericanos (Figura 1.4). El desempeño en matemáticas y ciencias no ha cambiado.</p>	32
7	OCDE	<p>Colombia afronta múltiples necesidades de financiación en un momento de desaceleración del crecimiento económico. En comparación con la mayoría de países de la OCDE, pero en común con otras economías emergentes, Colombia aún necesita financiar una considerable ampliación de las matrículas, en particular, en los niveles de preescolar y posteriores a la primaria. Simultáneamente, se necesitan más recursos para financiar las mejoras en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Colombia también debe buscar la manera de reducir los altos índices de desigualdad tanto para el acceso como para la calidad en comparación tanto con los países miembros de la OCDE como con muchos otros países de América Latina. Para satisfacer estas demandas se requerirán niveles adecuados de financiación pública para la educación, mayor eficacia y efectividad en el uso de los recursos y coherencia entre las políticas, con el fin de garantizar que el impulso para la excelencia no acentúe las desigualdades y que las mejoras en acceso y calidad se fortalezcan mutuamente. La experiencia internacional muestra que con las</p>	48

		políticas adecuadas, los países pueden progresar en los dos frentes y alcanzar retribuciones altas de sus sociedades y sus economías.	
8		Los países miembros de la OCDE abordan la gestión de distintas maneras, pero muchos han asignado un ministerio encargado para garantizar la consistencia y continuidad en los servicios, incluso si otros actores continúan desempeñando funciones importantes. En la mayoría de los casos, esta responsabilidad es asignada al ministerio de educación. Los ministerios de educación demandan con firmeza esta función, puesto que se enfocan principalmente en los niños y el aprendizaje, y ya cuentan con muchos de los subsistemas necesarios para un sistema de calidad: autoridad en capacitación, ente evaluador, unidades estadísticas y de monitoreo, etc. Diversos análisis muestran que reunir el diseño de políticas bajo una sola entidad puede tener muchas ventajas: una política más coherente, inversión más eficaz, mejor gestión pública de servicios, y por último, un apoyo mejor y más coherente para los niños pequeños (OCDE, 2006). Aunque los mecanismos estructurales no son motores fundamentales de los índices de participación o beneficios educativos o de otro tipo de la EIAIPI, Colombia podrá alcanzar un mejor progreso si hay más claridad acerca de qué entidad es responsable de garantizar el cumplimiento de los objetivos nacionales de la EIAIPI (Bernal, 2014).	119
9		La calidad está intrínsecamente asociada a los resultados de los estudiantes. Se requieren esfuerzos proactivos para conectar la enseñanza y el aprendizaje de todas las instituciones de educación superior con las necesidades de la economía y el mercado laboral colombiano, a fin de garantizar que los estudiantes se gradúen con competencias que les permitan acceder a un empleo.	325-326
10	PNUD	Cuando se habla de calidad se hace referencia a la capacidad de cumplir con los objetivos previstos. De esta forma, la educación será de calidad si logra cumplir con su papel fundamental en la sociedad. Desde los inicios de la especie humana la educación ha tenido un papel decisivo en la transmisión de los avances sociales, en la comprensión de la naturaleza y en la construcción de mejores capacidades en la sociedad humana. En definitiva, la capacidad de aprender, de profundizar lo aprendido, de comunicarlo, desarrollarlo y transmitirlo de generación en generación es lo que distingue a la sociedad humana de otras sociedades, y esto se logra por medio de la educación. Transmitir	18

		y transformar el conocimiento, la experiencia, los valores y, en general, los aprendizajes acumulados por milenios; entender de manera crítica los contextos sociales, económicos, culturales y políticos en los que se desarrolla la sociedad, y avanzar en la identificación y superación de retos que requieren más profundas o más novedosas respuestas es la finalidad de la educación, y lograrlo es lo que permite afirmar su calidad.	
11		Para la Misión la educación “será de calidad si promueve la autoestima, la dignidad humana, el respeto a la vida y el acceso equitativo a la formación, la creatividad y el racionalismo científico, y la apertura a nuevas conceptualizaciones” (Presidencia de la República, Colciencias, 1996, p. 35). De lo contrario, Colombia sacrificará el potencial mental, físico, cultural y científico, así como las riquezas que posee. Se trata de superar la enseñanza fragmentada, acrítica, desactualizada e inadecuada, que desmotiva la curiosidad de los estudiantes y desarrolla estructuras cognitivas y de comportamiento inapropiadas. En síntesis: la meta del sistema educativo colombiano debe ser el óptimo desarrollo del saber, la dignidad humana, la solidaridad colectiva. Y la conciencia social y ecológica, tanto global como local.	54
12		La calidad se refiere no solo al resultado buscado sino también al proceso con el cual se logra. En este proceso no se entrega el saber a los alumnos sino que se trata de un aprendizaje conjunto en el que los alumnos aprenden con la colaboración de las instituciones escolares así como en los contextos sociales, en especial el de la familia. En la organización actual, dentro del subsistema educativo especializado, la calidad debe calificar los tres procesos que la hacen posible: <ul style="list-style-type: none"> - el proceso de administración, por el cual se garantiza que los recursos humanos, físicos y financieros se seleccionen, apresten y provean en la cantidad requerida según la planeación, con la calidad acorde con las exigencias pedagógicas y la oportunidad requerida por el programa, a fin de lograr el máximo y mejor aprendizaje; - el proceso de operación o de eficiencia interna que debe lograr que los niños entren a la edad esperada, que aprendan lo normativamente definido, se mantengan durante todos los grados y niveles y egresen en el tiempo estipulado; - el proceso pedagógico de interacción entre docentes y alumnos para maximizar el aprendizaje, mediante la formación de la conciencia crítica, la capacidad de convivir armónicamente, el fortalecimiento de su autonomía y la capacidad de participación, y la adquisición y desarrollo de los valores colectivamente definidos y esperados por la sociedad. 	55

13		En el trabajo de Lucio (2006) se sintetiza la idea de calidad como un cruce de funciones básicas de la escuela -como son el conocimiento y la convivencia con la concepción de Amartya Sen sobre la educación como libertad constitutiva del bienestar y como libertad instrumental para el logro de otras libertades humanas.	63
14		Mejorar la calidad de la enseñanza. No es suficiente con el acceso, los niños deben adquirir las habilidades necesarias para participar con éxito en la sociedad del conocimiento.	167
15		La importancia de la calidad entendida como el logro académico en áreas críticas como las matemáticas, el uso de la lengua y las ciencias ha sido ilustrada claramente en estudios internacionales recientes que muestran que un mejoramiento de tan sólo el 5% durante los siguientes 20 años en los países de la Organización para la Cooperación y el Crecimiento Económicos (OCDE) cuenta con el potencial para incrementar los ingresos de la actual generación en un 25% a lo largo de su vida. Se estima además que mejorar la calidad de los recursos humanos de un país en un 10% en promedio guarda el potencial de detonar tasas de crecimiento económico superiores en un 0,87% de manera permanente.	8
16	BID	A fin de lograr una educación de calidad, relevante para las demandas sociales del siglo XXI e inclusiva para todos los habitantes de la región, es necesario mejorar los insumos educativos y cambiar la forma en que se interrelacionan los distintos factores para producir múltiples tipos de aprendizajes. Considerando los problemas educativos de la región expuestos en este capítulo, y con el objetivo principal de que los países latinoamericanos optimicen la calidad de la educación, se resaltan cinco opciones de política educativa que pueden tener alto impacto en la calidad de los aprendizajes: i) mejorar los servicios educativos para el desarrollo infantil temprano (DIT); ii) mejorar la calidad docente y los ambientes de aprendizaje; iii) facilitar la transición de la escuela al trabajo, con especial atención a los jóvenes en riesgo; iv) apoyar el desarrollo de programas compensatorios en educación para las poblaciones de bajos recursos socioeconómicos, rurales, indígenas, afrodescendientes o expuestas a riesgos, y v) promover la medición de la calidad de los aprendizajes. Cada una de estas opciones de política educativa se detallará en los restantes capítulos de este libro.	58
17		La investigación en educación ha demostrado que el rendimiento de los profesores constituye un factor crítico del éxito académico de los educandos (Goldhaber y Brewer, 1997; Rivkin, Hanushek y Kain, 2005; Darling Hammond, 2001; Rockoff, 2004; OCDE, 2009; Barber y Mourshed, 2007; Clotfelter, Ladd y Vigdor, 2007, y Kukla Acevedo, 2009). Del mismo modo, la eficacia de las políticas educativas y sus efectos sobre otros elementos del proceso	200

		educativo dependen de la calidad de la labor cotidiana de los profesores. Por lo tanto, para poder mejorar la calidad de la educación es fundamental prestarle una atención especial a este grupo y aplicar políticas que permitan atraer y motivar a personas talentosas para el ejercicio de la profesión, alentándolas a su vez a permanecer en ella.	
18		La evidencia sobre el efecto del uso de tecnologías sobre la calidad de la educación es mixta, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Aun en estudios rigurosos de asignación aleatoria en grupos de tratamiento y control, prevalece la ambigüedad sobre los efectos de las tecnologías en el salón de clases. La comparación de los resultados es difícil además porque las intervenciones son muy diferentes y se implementan en distintos contextos.	278

Acceso

No.	Documento	Texto	Página
1	PND	Desde el sistema educativo se propende por el acceso con calidad y pertinencia a los diferentes niveles de formación a lo largo del curso de la vida de las personas, mediante estrategias para la ampliación de cobertura con énfasis en el cierre de brechas y para el mejoramiento de la calidad de la prestación del servicio. En este sentido, se proponen las siguientes líneas de acción en relación con los objetivos propuestos.	85
2		En desarrollo del principio de garantía de acceso del Sistema de Formación de Capital Humano, se propone el desarrollo de estrategias para la cobertura y permanencia, con énfasis en la educación media y zonas rurales.	92
3		El objetivo puntual de este programa (Acceso y permanencia en la educación media) consiste en implementar una nueva arquitectura para la educación media con el propósito de aumentar la matrícula y la promoción de estudiantes bachilleres, a la vez que se impulsa su ingreso a la educación superior y a la formación para el trabajo y el desarrollo humano.	92
4		Con el fin de ampliar y hacer más eficiente el acceso al crédito por parte de las instituciones de educación superior, estas podrán acceder a crédito de financiamiento para su desarrollo a través del Icetex, el cual asumirá las funciones del Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior (Fodeseop).	97
5	OCDE	En las últimas dos décadas, el sistema educativo colombiano ha experimentado una transformación fundamental. El acceso a la educación ha sido una prioridad, con políticas ambiciosas que buscan incrementar el número de estudiantes matriculados en	16

		todos los niveles y llevar los servicios educativos a todos los rincones del país.	
6		El origen socioeconómico y la ubicación de un estudiante aún tienen demasiado impacto en el acceso a la educación y en sus logros en Colombia. La expansión de modelos flexibles como la “Escuela Nueva”, la abolición de las cuotas escolares, y las transferencias monetarias condicionadas han permitido llevar la educación a las áreas menos favorecidas y hacerla asequible.	17
7		El acceso a y la participación de los estudiantes colombianos en la educación también se dificultan por el ingreso tardío y los altos niveles de repetición de grados, lo cual puede afectar los logros académicos e incrementar el riesgo de deserción (OCDE, 2013b; García Villegas et al., 2013; Barrera, 2014). Muchos estudiantes colombianos no están matriculados en el grado correspondiente a su edad.	32
8		La evidencia sugiere que una infraestructura y unos materiales educativos inadecuados afectan el acceso y cumplimiento de logros. Este es un problema en todos los niveles del sistema. Si bien no parece que haya escasez de maestros en educación básico, hay brechas en cuanto al número de docentes en los niveles de preescolar y educación media, y en todo el sistema, el nivel de calificación de los docentes es preocupante. Mejorar tanto la infraestructura escolar como la calidad de los docentes son prioridades fundamentales para el gobierno.	33
9		La desigualdad social ha contribuido a profundizar las disparidades en el acceso a la educación y el cumplimiento de logros en Colombia. Según la Encuesta Demográfica y de Salud de Colombia 2009-2010, un estudiante del nivel socioeconómico más bajo (estrato 1)6 tiene una esperanza de vida escolar de 6 años, es decir, la mitad en comparación con un niño del nivel socioeconómico más alto (estrato 6), y es mucho más probable que esté fuera del sistema escolar (García Villegas et al., 2013; UNESCO- UIS, 2015).	35
10		La mayor parte de los países de la OCDE promueve el acceso universal a los servicios de primera infancia para los niños desde la edad de tres o cuatro años. El acceso universal no implica necesariamente conseguir la cobertura completa, puesto que la necesidad y la demanda varían según las circunstancias familiares. No obstante, los índices de matrículas se han elevado considerablemente con la mejora del acceso por parte de los gobiernos y el aumento de la sensibilización parental sobre la importancia de la EIAPI.	112

11	PNUD	Una sociedad que busque el desarrollo humano debe dar a todos la oportunidad de lograr el nivel educativo que deseen. Resulta inaceptable que haya una persona a la que la sociedad no le haya dado el acceso real a la educación básico. En Estados Unidos, John Dewey propuso que la educación en una democracia debe reflejar los más altos fines de la sociedad humana y los intereses comunes de todos, sin importar las diferencias de “clase, raza o territorio nacional”. La responsabilidad de las escuelas era contar con la curiosidad natural y la actividad del niño y dirigir estas hacia la investigación de asuntos de interés.	32
12		La educación es un derecho que como toda actividad humana, para lograr el acceso y disfrute universal por todos los colombianos, debe ser expresada como meta social que identifique el resultado que debe lograrse, el proceso para forjarlo y que luego permita valorar su calidad. El proceso tiene una serie de actividades interrelacionadas y se describe como cadena de valor, donde son esenciales cada una de las etapas y la oportunidad y eficiencia en su desarrollo, debido a que, a diferencia de la producción de bienes, en la educación se dan simultáneamente los procesos de producirla, llevarla a los jóvenes y lograr su apropiación.	42
13		Lograr que la educación potencie el desarrollo de los niños y niñas requiere una participación de la familia en los primeros años de vida complementado con el acceso universal al sistema educativo ojalá desde los tres años de edad. Es una inversión de alta rentabilidad social y económica pues es una de las pocas políticas públicas donde no es necesario escoger entre eficiencia económica y equidad. Reduce las brechas académicas y la necesidad de educación especial, aumenta la probabilidad de estilos de vida saludables y reduce las tasas de violaciones a la ley. Además, en el largo plazo aumenta las oportunidades de ingresos y el acceso a activos (Heckman, 2008).	114
14		Desde la perspectiva de derechos, un indicador que permite hacer seguimiento al avance en el acceso efectivo a la educación es el índice de privación (Sarmiento, 2010), que a través del cálculo de la función de privación ⁴¹ permite establecer la incidencia, es decir, el número de personas que no han logrado alcanzar el grado educativo que deberían tener de acuerdo con su edad. También se puede calcular la brecha, esto es la diferencia -medida en años de educación- entre los años realmente alcanzados por las personas con retraso académico y los que deberían tener. Por último, se puede medir el grado de concentración de la privación.	127

15		Desde un enfoque sociológico, el logro educativo ha sido entendido como un problema: garantizar el acceso a la escuela no implica la obtención de los conocimientos necesarios para el desarrollo y el bienestar de las personas. Se debe buscar, entonces, cómo opera el proceso educativo, cuáles son los elementos constitutivos del mismo y cómo se garantiza que este concluya en la igualación de las oportunidades para alumnos diferentes. Los aspectos del contexto social y familiar empezaron a ser vistos como gran parte de la explicación, llegando a plantearse que la escuela tiene poca influencia en el aprendizaje.	184
16	BID	La tercera prioridad tiene que ver con la cobertura educativa para los jóvenes en edad de asistir al nivel de secundaria media, o lo que en varios países se denomina bachillerato (que suele cursarse entre los 15 y los 19 años). Los esfuerzos exitosos para ampliar la cobertura de la educación básica en toda la región lograron ofrecer servicios educativos al conjunto de la población con edades inferiores a los 15 años, el que durante el siglo pasado representó un porcentaje mayoritario. Sin embargo, los mismos esfuerzos no acompañaron la transición demográfica que generó un crecimiento sin precedentes en el grupo de edad inmediatamente posterior (de 15 años en adelante). Por este motivo, ahora las insuficiencias de acceso se encuentran en la etapa posterior a la educación básica. Hoy casi todos los países de la región enfrentan los mayores niveles de deserción escolar precisamente en el tránsito desde la educación secundaria básica (que abarca los tres años posteriores a los seis de primaria) hacia la secundaria media o bachillerato, nivel en el cual, en promedio, solamente cinco de cada 10 jóvenes se encuentran matriculados.	9
17		La formación docente constituye un eje central dentro de un modelo completo, ya que la familiaridad de los maestros con el uso de la tecnología es determinante para el acceso de los alumnos. Mediante el procesamiento de los datos del SERCE, Severin y Capota encuentran que solamente uno de cada cuatro docentes en la región utiliza cotidianamente la computadora, menos del 17% la usa en la escuela, y seis de cada 10 docentes carecen de dirección de correo electrónico.	22
18		Uno de los avances más notables es que el aumento de la participación en el sistema educativo ha sido liderado por los grupos de población que contaban con menor acceso hace tan solo unos años. Los niños y jóvenes pertenecientes al quintil más bajo de ingresos o que residen en zonas rurales han incrementado su participación en los niveles primario y secundario en mayor proporción que los niños y jóvenes de los quintiles más altos o residentes en zonas urbanas, lo cual sugiere que existe una importante tendencia hacia la disminución de las brechas de acceso.	34

19		A pesar del aumento considerable en el acceso al sistema educativo en las últimas dos décadas, 23 millones de niños y jóvenes de entre 4 y 17 años continúan fuera del sistema. Los mayores desafíos en materia de acceso para la región se encuentran en el inicio y el final de la trayectoria escolar.	46
20		Por último, el acceso a la educación por parte de poblaciones indígenas y afrodescendientes es considerablemente bajo. Muy pocos países de la región recogen en sus encuestas de hogares información sobre raza o pertenencia a pueblos indígenas, pero en aquellos que cuentan con estos datos se observa que las tasas de asistencia, finalización por nivel y los años promedio de escolarización para grupos indígenas son considerablemente menores que para el resto de la población.	

Aprendizaje

No.	Documento	Texto	Pagina
1	PND	Teniendo en cuenta el diagnóstico presentado sobre las tasas de cobertura educativa, se evidencia la necesidad de implementar una estrategia encaminada a incrementar el acceso a la educación media en el país. En respuesta a lo anterior, la educación será obligatoria hasta el grado 11. El MEN implementará una política de modernización de este nivel educativo, la cual incorpora elementos asociados con el tránsito a la educación superior y a la formación para el trabajo y el desarrollo humano. En este sentido, la opción vocacional puede ser una manera de atraer y retener estudiantes para quienes un programa vocacional estrechamente relacionado con el mercado laboral pueda generar mayor motivación y aprendizaje.	92
2		El Marco es un instrumento para clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las actitudes, en un esquema de niveles de acuerdo a un conjunto de criterios sobre los aprendizajes logrados en cada nivel.	95
3		Definir mecanismos de articulación con otros niveles educativos y otros tipos de formación: el MEN, el MinTrabajo y el Sena deberán fortalecer la articulación de la educación media con la educación superior, y de esta con la FTDH. Lo anterior conllevará a una mayor pertinencia de la educación media y la formación para el trabajo, lo cual repercutirá en una disminución de los niveles de deserción. Complementariamente, se convierte en un aporte a la calidad de los egresados de bachillerato y amplía sus oportunidades en el mercado laboral, incluso si no continúan en procesos de formación. Para su implementación las instituciones	96

		educativas en los distintos niveles deberán desarrollar convenios que permitan ofrecer formación técnica a estudiantes de la media. En relación con la Formación para el Trabajo, su articulación con el Sistema deberá basarse en el sistema de acumulación y transferencia de créditos y aprendizajes.	
		El aprendizaje y la enseñanza del inglés requieren de ambientes adecuados, que motiven el gusto por el idioma, tengan una riqueza de contenidos y fomenten el aprendizaje autónomo de los estudiantes. Para contribuir a este propósito el MEN entregará kits básicos para inglés en primaria y ubicará maletas de recursos tecnológicos para docentes de inglés en secundaria en las instituciones educativas de entidades territoriales focalizadas. Se dará especial énfasis a adquirir tecnologías altamente favorables, contenidos de calidad y soluciones modernas y efectivas.	101
5		Un mayor enfoque en los resultados del aprendizaje ha conducido a grandes reformas de la profesión docente y al establecimiento de un sistema de evaluación sólido. Una mejor gestión y distribución de los fondos han sentado las bases para tener un sistema más eficaz y satisfacer las necesidades de un país tan diverso. Las consultas nacionales sobre la reforma educativa han despertado un fuerte compromiso de la sociedad para mejorar el sistema. En conjunto, estas políticas han llevado al sistema educativo colombiano a un punto de inflexión, justo antes del posconflicto.	16
6	OCDE	Con el fin de mejorar los resultados del aprendizaje, el país, primero que todo, necesita fijar expectativas claras de los valores, los conocimientos y las competencias que deben adquirir los estudiantes en cada etapa del ciclo educativo. La falta de un marco nacional curricular para la educación básica y media les dificulta tanto a los docentes, como las escuelas y a los estudiantes encaminar sus esfuerzos en pos de estándares más altos. Definir expectativas de aprendizaje claras también ayudaría a reforzar los aportes de la educación al cumplimiento de las metas económicas y sociales nacionales. Será vital elevar la calidad de la enseñanza para mejorar el aprendizaje de los estudiantes.	17
7		En Colombia, el MEN tiene medios limitados para influir en la reforma más allá de la educación básica. Esto dificulta efectuar mejoras a nivel de sistema y crear caminos consistentes para el aprendizaje desde la primera infancia hasta la educación superior.	43

8		El potencial del gobierno descentralizado de Colombia solo será alcanzado si los gobiernos locales tienen la capacidad para mejorar el aprendizaje en las escuelas y colegios, y si los múltiples actores involucrados en la educación trabajan juntos hacia las mismas metas. La financiación será un cuello de botella para la reforma, a menos que haya una fuerte inversión colectiva en educación, con una base tributaria más amplia, mayor compromiso local y un sistema de asignación que disminuya las brechas y premie el progreso de elevar los resultados de aprendizaje. Los sistemas de información —que son sólidos pero están subutilizados en Colombia— deben reorientarse hacia el mejoramiento y deben fortalecerse para enfocarse en lo que importa: brindar oportunidades de aprendizaje de buena calidad para todos.	63
9		Es importante establecer expectativas claras sobre el aprendizaje y desarrollo de los niños debido a muchas razones. En primer lugar, proporciona una expectativa explícita de desarrollo de una diversidad de competencias en los niños durante sus años de preescolar. En segundo lugar, determina el rango y nivel esperado de aprendizaje, lo cual constituye la base para otras políticas tales como un currículo que describa como se puede desarrollar el aprendizaje de los niños según estándares específicos, programas de formación para el personal, herramientas de monitoreo infantil y otros materiales de apoyo. Tercero, las expectativas claras de aprendizaje pueden ofrecer orientación valiosa al personal sobre las competencias que los niños deben desarrollar.	102
10		Los padres de familia son aliados esenciales para brindarles a los niños unas bases sólidas para el aprendizaje; ellos tienen más impacto en la educación temprana del niño que cualquier otra influencia individual. Ellos pueden mejorar significativamente el desarrollo de las competencias socio-afectivas y cognitivas de sus niños facilitando un entorno de aprendizaje estimulante en el hogar.	109
11	PNUD	Además, es apropiado promover la participación activa del alumnado, tanto en el aprendizaje como en la vida de la institución, en un marco de valores donde todos se sientan respetados y valorados como personas. Debe tenerse en cuenta la participación de las familias y la capacidad de insertarse en la comunidad, así como se debe estimular y facilitar el desarrollo y el bienestar del profesorado y de los demás profesionales del centro.	58
12		La repetición más que asegurar el aprendizaje, contribuye a la deserción escolar ³⁸ , no produce mejores rendimientos posteriores y aumenta la probabilidad de repetir nuevamente. La respuesta formal ha sido que, en lugar de desarrollar sistemas de promoción flexible, en Colombia se ha optado periódicamente por decretar la promoción obligatoria. Esta tendencia se refuerza con	123

		la costumbre culturalmente arraigada de que algunas instituciones escolares y en particular algunos docentes, castigan la indisciplina y los problemas de comportamiento con penalidades académicas que normalmente son malas notas. Los padres por su parte, cuando se enteran de las dificultades de aprendizaje de sus hijos, en parte de los casos la enfrentan pensando que se trata de falta de esfuerzo por parte de los niños y esperan que el colegio lo resuelva. La verdadera solución debe ser un esfuerzo conjunto de padres, educadores y niños.	
13		Uno de los principales determinantes del proceso de aprendizaje es la formación docente y las prácticas pedagógicas empleadas en el aula (Perry et al., 2014). Docentes con alta estima social con bienestar y mejor formación, son claves en la promoción de mejores procesos pedagógicos en el aula.	131
14		El objetivo de la alimentación escolar es ser un suplemento desde el punto de vista nutritivo y evitar que, durante el día, el hambre impida el aprendizaje.	134
15		En cuanto a la medición de la evolución de dominios del aprendizaje diferentes al conocimiento como la cultura y el arte, lo social y emocional y el bienestar físico, Bogotá es pionera en evaluar estos aspectos, a través de la prueba SER, que se realiza para las áreas de arte, deporte y ciudadanía que complementa las actuales pruebas SABER	151
16		Aunque parece razonable pensar que la experiencia de aprendizaje es influida de manera cercana por las condiciones y el contexto en el que se realiza (lo cual incluye, por ejemplo, las condiciones de las aulas, el acceso a servicios básicos como el agua, la luz eléctrica, el drenaje, la disponibilidad de servicios sanitarios y la presencia de equipamiento adecuado para realizar prácticas dentro de las instalaciones educativas), se cuenta con muy poca información para verificar la veracidad de esta hipótesis. Más aún, en la región no existe información sobre si las inversiones en infraestructura y equipamiento redundan en un mayor rendimiento en términos de aprendizajes que otros aspectos, como la formación docente.	20
17	BID	Los aprendizajes son conocimientos de contenidos de distintas asignaturas, competencias básicas y habilidades cognitivas y socioemocionales. Las habilidades comunicacionales y el pensamiento crítico son ejemplos de habilidades cognitivas. La capacidad de trabajo en equipo, la responsabilidad y el compromiso, la actitud hacia el trabajo, las habilidades sociales, la autoestima y la autoeficacia son ejemplos de habilidades socioemocionales. Los aprendizajes permiten formar ciudadanos que participan efectiva y productivamente en la sociedad. Los aprendizajes pueden ocurrir tanto dentro como fuera del aula	39

	(en el hogar, en la comunidad, por medio de las actividades extracurriculares, etc.). Sin embargo, en este capítulo, el análisis se centrará en los aprendizajes que ocurren dentro de la escuela. Los aprendizajes deben ser medibles.	
18	Los resultados de las pruebas regionales de aprendizajes indican que los niveles de aprendizajes de los estudiantes latinoamericanos son alarmantemente bajos. Datos provenientes del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) —prueba de aprendizajes de matemáticas y lenguaje para niños de 3er. y 6.o grado, y de ciencias para niños de 6.o grado aplicada en 2006 en 15 países en América Latina— indican que casi dos terceras partes de los estudiantes de la región no logran un nivel de puntaje satisfactorio en lectura y matemáticas	39
19	Estudios recientes han mostrado que los bajos niveles de aprendizajes pueden tener importantes consecuencias para el desempeño económico (véase por ejemplo Hanushek y Woessmann, 2008). ³ En el caso particular de América Latina, Hanushek y Woessmann (2009) argumentan que las bajas tasas de crecimiento de la región pueden explicarse en buena medida por los bajos niveles de las habilidades cognitivas, medidas en este estudio con los resultados en exámenes Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) y Programme for International Student Assessment (PISA), que evalúan competencias en lenguaje, matemáticas y ciencias naturales. ⁴ Infortunadamente la región aún no cuenta con datos longitudinales que permitan medir el efecto de los aprendizajes en salarios, empleo y pobreza, pero la evidencia internacional sugiere que los aprendizajes y las habilidades cognitivas y socioemocionales desarrolladas en la escuela tienen un impacto en los salarios y en el empleo (Heckman, Stixrud y Urzúa, 2006; Currie y Thomas, 1999; Murnane, Willett y Levy, 1995). Por otro lado, los datos de Estados Unidos sugieren que la gran dispersión en habilidades cognitivas resulta clave para explicar la mayor desigualdad de ingresos que se observa en este país (Blau y Kahn, 2006).	39-40
20	Dado que los docentes son quienes proveen directamente el servicio educativo a los alumnos, por lo general se piensa que influyen de manera importante para mejorar los aprendizajes. Algunos estudios han establecido la correlación entre los docentes y la brecha de desempeño académico que existe entre estudiantes de distintos niveles socioeconómicos (Hanushek, 2002; Hanushek et al., 2005; Rockoff, 2004), lo cual ha alimentado la discusión. Sin embargo, existen pocos estudios contundentes que permitan medir exactamente cuál es el efecto de un mejor docente en términos de aprendizajes.	49-50

		Si bien contar con buenos maestros es fundamental, lograr mejores aprendizajes también requiere otros insumos educativos. Los estudiantes de la región tienen un acceso limitado a otros insumos que pueden ser críticos, como los contenidos educativos, la infraestructura y el equipamiento escolar, y la calidad del personal directivo. Por otra parte, la distribución de estos limitados insumos educativos es muy desigual entre los alumnos de diferentes niveles socioeconómicos. Por ejemplo, existe una correlación positiva entre la calidad de la infraestructura y el acceso a servicios básicos, y los aprendizajes de los alumnos (Duarte, Bos y Moreno, 2010b).	54
		A fin de lograr una educación de calidad, relevante para las demandas sociales del siglo XXI e inclusiva para todos los habitantes de la región, es necesario mejorar los insumos educativos y cambiar la forma en que se interrelacionan los distintos factores para producir múltiples tipos de aprendizajes. Considerando los problemas educativos de la región expuestos en este capítulo, y con el objetivo principal de que los países latinoamericanos optimicen la calidad de la educación, se resaltan cinco opciones de política educativa que pueden tener alto impacto en la calidad de los aprendizajes: i) mejorar los servicios educativos para el desarrollo infantil temprano (DIT); ii) mejorar la calidad docente y los ambientes de aprendizaje; iii) facilitar la transición de la escuela al trabajo, con especial atención a los jóvenes en riesgo; iv) apoyar el desarrollo de programas compensatorios en educación para las poblaciones de bajos recursos socioeconómicos, rurales, indígenas, afrodescendientes o expuestas a riesgos, y v) promover la medición de la calidad de los aprendizajes. Cada una de estas opciones de política educativa se detallará en los restantes capítulos de este libro.	58

Capital Humano

No.	Documento	Texto	Página
1	PND	Ahora bien, dada la coyuntura mundial actual, las naciones enfrentan una serie de retos comunes. La globalización en todos los niveles demanda un capital humano informado, innovador, crítico, flexible, con el dominio de más de un idioma, y con la oportunidad, disposición y capacidad de aprender a lo largo de la vida. Los procesos de transformación económica y social, el cambio climático, y las crisis financieras y humanitarias requieren individuos capaces de manejar el riesgo, con una sólida conciencia ambiental que les permita una apropiada interacción con su entorno, como sujetos activos del proceso de desarrollo humano sostenible.	84

2		<p>Como se señaló en “Visión”, uno de los elementos sobre los que debe enfocarse prioritariamente la política pública es en el desarrollo de un capital humano altamente calificado que responda a las necesidades económicas, sociales y productivas del país. En el marco del Sistema de Formación de Capital Humano, esta segunda estrategia apunta al aseguramiento de la calidad, entendida como la garantía de que los procesos de formación satisfagan condiciones o estándares mínimos en instituciones y programas, que conduzcan al desarrollo efectivo de las competencias y aprendizajes de los estudiantes.</p>	87
3		<p>Como se señaló en “Visión”, uno de los elementos sobre los que debe enfocarse prioritariamente la política pública es en el desarrollo de un capital humano altamente calificado que responda a las necesidades económicas, sociales y productivas del país. En el marco del Sistema de Formación de Capital Humano, esta segunda estrategia apunta al aseguramiento de la calidad, entendida como la garantía de que los procesos de formación satisfagan condiciones o estándares mínimos en instituciones y programas, que conduzcan al desarrollo efectivo de las competencias y aprendizajes de los estudiantes.</p>	89
4		<p>Implementación del Sistema Nacional de Cualificaciones: el MEN deberá liderar la definición de los componentes faltantes del Marco Nacional de Cualificaciones, así como de los mecanismos requeridos para su implementación, en coordinación con el Ministerio del Trabajo (MinTrabajo). El Marco es un instrumento para clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las actitudes, en un esquema de niveles de acuerdo a un conjunto de criterios sobre los aprendizajes logrados en cada nivel. Esto permite la interlocución entre las competencias requeridas por los empleadores y las desarrolladas en el proceso de formación y se materializará a través de un decreto expedido por el MEN, resultado de un proceso de consulta con los actores relevantes. Con este nuevo esquema se fortalece la articulación del sistema de formación de capital humano a través de una menor asimetría de información entre demandantes y oferentes de capital humano.</p>	98
5	OCDE	<p>Colombia también ha estado activa en el desarrollo de modelos innovadores de financiación para la educación. Cada vez más, los países están buscando nuevas formas de financiar la educación y así ampliar la base de recursos y usar fondos de maneras más efectivas para estimular el mejoramiento (IFF, 2013). En el SENA, Colombia tiene un sistema sólido y experimentado para captar recursos empresariales con el fin de apoyar la formación y educación técnica. Financiado a través del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), este es un ejemplo de cómo Colombia está buscando mejorar los mecanismos para redistribuir las retribuciones del crecimiento económico, apoyar una mayor equidad en la educación, y cerrar las brechas financieras en los</p>	55

		sectores con deficiencia de recursos, como la EIAIPI. En el 2012, el gobierno asignó el 10% de las regalías petroleras y mineras para financiar la Ciencia, Tecnología e Innovación (véase el Capítulo 5). Este es un buen ejemplo de cómo los beneficios inesperados pueden ser invertidos en ganancias de capital humano a largo plazo.	
6		La educación superior está reglamentada por la Ley 30 de 1992,4 y las libertades de enseñanza, aprendizaje e investigación en las instituciones de educación superior están garantizadas por la constitución. El gobierno nacional, a través del MEN y del Viceministerio de Educación Superior, tiene la responsabilidad principal sobre la formulación, gestión y supervisión de políticas de educación superior, al igual que sobre cada etapa de desarrollo de capital humano en Colombia. Sin embargo, muchos otros entes y organismos apoyan el trabajo del MEN, ocasionando una estructura de gestión particularmente compleja. La gestión se vuelve incluso más difusa debido a la autonomía considerable de las instituciones de educación superior en el país.	274
7	PNUD	Como complemento a los aportes del informe, cabe destacar el reconocimiento que el presidente Gaviria realizó el día de la entrega del mismo: “la formación del capital humano es no solo la clave del futuro porque implica una mayor inversión en la gente, sino porque es un camino a la equidad” (Presidencia de la República, Colciencias, 1996, p. 23).	54
12	BID	La acumulación de capital humano es considerada uno de los principales determinantes de las posibilidades de un individuo de funcionar adecuadamente en la sociedad y un medio fundamental para romper el mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza. En esta línea, estudios provenientes de la ciencia médica y la psicología (Shore, 1997; Cynader y Frost, 1999; Ramey & Ramey, 2000) muestran que la edad temprana es un período crítico en la vida de un ser humano para su desarrollo cerebral y cognitivo. El desarrollo neuronal en esta etapa afecta de manera determinante el potencial cognitivo de una persona, así como su desempeño futuro en aspectos tales como la salud, la capacidad de aprender y su comportamiento social. Un desarrollo inadecuado en este período puede tener consecuencias negativas de largo plazo para un individuo al limitar su potencial intelectual y social y, por ende, sus oportunidades de éxito en el mundo laboral en la vida adulta.	312

13		<p>Una forma de abordar el tema de la calidad de los docentes y la baja calidad de la formación inicial ha sido abrir rutas alternativas hacia la docencia. Tal vez la experiencia más conocida sea Teach for America (TFA). El programa TFA se inició en Estados Unidos en 1989 con la misión de introducir capital humano de alta calidad para resolver el problema sistémico de las desigualdades en la educación pública. El TFA recluta egresados universitarios de rendimiento sobresaliente para que impartan clases por dos años en planteles de zonas urbanas y rurales que atienden a alumnos de familias de bajos ingresos. Su meta principal es incidir positivamente en los resultados académicos y las aspiraciones de los niños. El programa también procura producir una masa crítica de profesionales que tengan una conciencia clara de los problemas que encara la educación pública, a fin de convertirse en agentes de cambio que puedan promover y aplicar soluciones propias de sus respectivas profesiones y áreas de influencia.</p>	341
----	--	---	-----

Equidad

No.	Documento	Texto	Pagina
1	PND	<p>La educación es el eje principal sobre el cual se fundamenta esta visión. Mediante la educación, Colombia debe formar los ciudadanos que requiere para la construcción de una paz duradera, de una sociedad más equitativa, y para el desarrollo económico sostenible. La educación de calidad permite a las personas adquirir los conocimientos y las competencias necesarias para participar en actividades productivas, accediendo a ingresos y activos que permiten su movilidad social. De esta forma, la educación se convierte en la herramienta más poderosa para promover la equidad y la paz.</p>	85
2		<p>Equidad: la jornada única busca promover la igualdad de oportunidades para los estudiantes del sector oficial que, a diferencia de los estudiantes de colegios privados, tienen menos horas de estudio y permanecen menos tiempo en sus instituciones educativas. La ampliación de la jornada escolar permitirá la permanencia de los niños en ambientes seguros, con lo cual se espera reducir la deserción, el embarazo adolescente, la delincuencia juvenil y el consumo de drogas ilícitas.</p>	91

3		Fuera de la inversión del Gobierno nacional, el esfuerzo y las acciones locales son fundamentales para el mejoramiento de la calidad educativa. En este sentido, en busca de fortalecer la gestión territorial, es necesario implementar medidas que propendan por la equidad y la eficiencia de la asignación del componente de Educación del Sistema General de Participaciones (SGP), así como por mejorar la destinación de los recursos de calidad por matrícula oficial (calidad matrícula).	93
4		El analfabetismo hace que las personas vivan en un mundo: “inaccesible, distante, imposible de conocer y en el que deben depender de las personas alfabetizadas para tomar importantes decisiones acerca de sus propias vidas” (Unesco, 2008). Es por esto que el analfabetismo es uno de los mayores factores de exclusión e inequidad social y uno de los determinantes de la pobreza. La alfabetización contribuye a la promoción social de las personas al permitirles acceder a información para la toma de decisiones y el acceso a servicios que requieren, y facilitar el ingreso al mercado laboral con mejores ingresos. Por lo anterior, construir un país con paz y equidad requiere reducir la tasa de analfabetismo, llegando en particular a aquellos municipios que presentan las mayores brechas en este indicador.	101
5		Se deben diseñar políticas troncales, como la jornada única escolar y el nuevo Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE), para promover el mejoramiento de la calidad en las escuelas menos favorecidas y con bajo desempeño. Las reformas a la educación media y superior deberían tener como prioridad la reducción de las brechas de inequidad existentes entre regiones y grupos socioeconómicos y llevar educación de calidad a las zonas rurales. Con oportunidades educativas significativas, los estudiantes menos favorecidos tienen más probabilidades de permanecer en el sistema escolar y aprovechar al máximo su educación.	17-18
6	OCDE	El país ha establecido instituciones de auditoría y control, junto con sistemas de información y herramientas de evaluación de desempeño para enfrentar la corrupción y mejorar el proceso de formulación de políticas. Sin embargo, la deficiente capacidad y coordinación en los niveles de gestión es uno de los mayores retos estructurales que han contribuido a empeorar las inequidades regionales y territoriales (OCDE, 2013a, próximo a publicarse). La corrupción sigue siendo un problema grave, alimentado por la burocracia ineficiente del gobierno y la falta de transparencia en la información (Nieto Parra y Olivera, 2012; OCDE, 2013a, 2015a; FEM, 2014). Estos retos también son evidentes en el sector educativo.	23

7		Otras iniciativas importantes de la política de EIAIPI incluidas en el PND tienen los siguientes objetivos: 1) mejorar las competencias del personal; 2) desarrollar un sistema de información y una medición de calidad de los servicios de educación inicial; 3) continuar desarrollando e implementando lineamientos técnicos de la prestación de la EIAIPI; 4) introducir un sistema de gestión de calidad que apoye a las instituciones de EIAIPI en la prestación de sus servicios; y 5) incentivar la matrícula en la EIAIPI mediante la ampliación del programa de transferencias monetarias condicionadas Más Familias en Acción (DNP, 2015). El PND reconoce que mejorar la EIAIPI no solo es un primer paso fundamental para mejorar la educación en el país, sino también esencial para cerrar las brechas de equidad y eliminar la pobreza extrema.	86
8		Entre estos temas normativos clave existen dos grandes preocupaciones que deben ser fundamentales para determinar el mejoramiento de la calidad. La primera de ellas es la inequidad. Los esfuerzos para combatir la inequidad deben beneficiar a todos los colombianos. Esto significa que se debe prestar especial atención al mejoramiento de los resultados del aprendizaje de los estudiantes, regiones, escuelas y colegios menos favorecidos. Se debe tener claro que aspirar a conseguir la excelencia es la aspiración individual de cada niño.	165
11	PNUD	El tratamiento de la equidad es un tema en el que confluyen múltiples disciplinas, como en casi todos los temas de la ciencia social, puesto que está interrelacionado con cuestiones fundamentales de la cultura, la sociología, la pedagogía y la economía. La globalización, característica de los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI, ha dado un mensaje en apariencia contradictorio. Estamos en un mundo cada vez más integrado donde coexiste la homogenización de la cultura con el resurgimiento de las especificidades individuales. La expansión del liberalismo del mercado ha llevado a todos los confines del mundo su racionalidad de búsqueda de la utilidad, sus productos y su tecnología. Al mismo tiempo, asistimos a un resurgimiento de los fundamentalismos ideológicos y religiosos.	33
12		En esta aldea global, formada por un mosaico de pueblos, el reto para la educación es formar unas personas orgullosas de su individualidad, pero con oportunidades iguales para desempeñarse en grupos multiculturales, multi-deo-lógicos y multidisciplinarios. El problema de la equidad no es que las estructuras dominantes reconozcan las diversas culturas, sino que todas las personas tengan acceso universal y efectivo a los derechos.	33

13		<p>Por esta razón, uno de los aspectos importantes de la equidad en educación es lograr que las instituciones escolares sean inclusivas. No solo que estén dispuestas a recibir para su formación personas de todos los grupos étnicos, con diferentes orígenes, sino que exista un esfuerzo y una discriminación positiva que dé preferencia a estos grupos. Lograr la equidad para personas de diferente estatus socioeconómico, género, raza, orientación sexual y origen geográfico no es un resultado garantizado por el progreso sino que debe ser una búsqueda consciente de todas las personas y las organizaciones sociales.</p>	34
14		<p>Equidad e igualdad no son lo mismo. La igualdad debe darse en las oportunidades efectivas de acceso y permanencia, y en el logro de las libertades básicas para todos, pero deben existir siempre las posibilidades de lograr las finalidades individuales. La forma de alcanzar este nivel básico, y de encontrar y lograr lo que es importante para cada uno, dentro de marcos colectivos socialmente identificados y aceptados es importante para la verdadera equidad. Un tratamiento igual a personas desiguales resulta en una discriminación.</p>	34
		<p>Otro elemento de equidad en el proceso educativo es el manejo de la autoridad. Al comienzo, el fundamento de las regulaciones de la sociedad se basó en la armonía creada por Dios o en la propia de la Naturaleza, y de allí se dedujo el manejo de la autoridad y del poder. Actualmente, la convicción generalizada es que el poder reposa en la gente y por eso cualquier autoridad debe ser legitimada por ella. La educación en su práctica debe formar la conciencia de que la organización en colectivos, aun si no son perfectos, multiplica las posibilidades de acción. La forma de trascender y complementar las propias capacidades en un aprendizaje colectivo se adquiere desde los primeros años y los primeros niveles de formación.</p>	35
		<p>Esta idea de lo razonable como fundamento de la igualdad ante la ley sin ninguna excepción se da en el uso de la razón como forma de construir una sociedad justa, que fue la afirmación inicial de los griegos y se recuerda y reconquista en el renacimiento. Esta es la equidad entendida como igualdad ante la ley frente a la diversidad de ideologías, convicciones religiosas o políticas. Se basa en el predominio de una razón pública que permite múltiples ideologías con base en la existencia de reciprocidad y mutualidad entre los miembros de la comunidad como idea fundamental en la organización social.</p>	36

		Según esta concepción, para alcanzar la equidad en educación se requiere amplitud y libertad en las oportunidades y elección de medios en el marco normativo ('liberty,' para Sen). Se requiere también que se hayan logrado ampliar las opciones de desarrollo de las personas, es decir, que la educación haya sido liberadora ('freedom', según Sen) de la miseria económica que hace al hombre dependiente de su necesidad inmediata. Liberadora también de la exclusión política, que lo somete al poder de los más influyentes y de la exclusión social, que lo convierte en ciudadano de segunda clase. Alcanzar para todos la libertad en los medios y la liberación en el resultado es la verdadera medida del desarrollo humano equitativo, logrado por una educación de calidad (Sen, 2000).	38
16	BID	La experiencia internacional indica que es posible avanzar conjuntamente en la mejora de los aprendizajes y la equidad en educación (Duarte, Bos y Moreno, 2010a; OCDE, 2006; SERCE, 2010). Igualmente, las escuelas que atienden a los grupos pobres de la población, pero con mejores condiciones de infraestructura, servicios públicos, material didáctico, mejor nivel educativo de los docentes y más horas de clases a la semana, entre otros factores, tienden a tener resultados académicos similares a los de las escuelas que atienden a grupos socioeconómicos más aventajados.	60
17		Una manera de asumir verdaderamente la idea de la educación como prioridad, según el argumento de la presente obra, sería empezar por garantizar que todos los alumnos ingresen al primer grado de la escuela primaria en condiciones de mayor equidad, y que cuando se expongan al sistema educativo se enfrenten a un modelo sustentado en los cuatro pilares propuestos, de manera que desde el inicio se cuente con total claridad sobre la meta por seguir y se tenga acceso al modelo, a los insumos y a los mecanismos de verificación necesarios para alcanzarla a lo largo del ciclo educativo de al menos los primeros 12 años.	418