



**UNIVERSIDAD
DE GRANADA**

ESCUELA DE DOCTORADO DE
HUMANIDADES, CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

TESIS DOCTORAL

**DISCURSOS Y REPRESENTACIONES DE LA
EDUCACIÓN Y LA CIENCIA EN LOS
DOCUMENTOS DE POLÍTICA EDUCATIVA
GLOBAL EN COLOMBIA.**

Sayra Liliana Benítez Arenas

DIRECTOR:

Antonio Luzón Trujillo

Granada, 2024.

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: Sayra Liliana Benítez Arenas
ISBN: 978-84-1195-694-9
URI: <https://hdl.handle.net/10481/102533>

A las personas que me han acompañado en este camino: mis padres.

A Gonzalo por su amor y apoyo permanente.

A mis hijos, Federico y Catalina, quienes han sido mi inspiración para continuar.

Agradecimientos

Este producto de investigación es el resultado de un largo camino de descubrimientos que fueron acompañados por un guía excepcional: el profesor Antonio Luzón Trujillo. Paciente, comprensivo, propositivo y quien brindó las herramientas necesarias para avanzar. Sin duda fueron sus hombros de gigante aquellos en los que tuve que andar en diferentes ocasiones.

Del mismo modo, este camino de descubrimientos fue acompañado por mis padres, Carlos y Dency, quienes siempre han estado allí para mí: incluso siendo una adulta. Sin su soporte, no hubiese podido avanzar.

Por Gonzalo, el amor de mi vida y por nuestros hijos, Federico y Catalina, los tres mi soporte emocional.

A mi amiga María T. quien me guio por un camino ya conocido para ella, con toda la disposición y el afecto posible.

Por último, a la Universidad, cuyas condiciones, políticas y normas están diseñadas para lograrlo. Esto fue determinante para avanzar paso a paso y, finalmente, llegar hasta aquí. A todos, mis agradecimientos por estar presentes durante el desarrollo de esta investigación, estructurante para mi vida y mis caminos profesionales.

Resumen

La presente tesis doctoral analiza la estrategia discursiva del ejercicio de poder de las organizaciones internacionales en la definición de paradigmas para la reconfiguración de la educación y la ciencia como temas de política global y nacional. El análisis recorre una ruta desde la perspectiva global en el marco de la discusión en torno a la globalización como fenómeno, primeramente, cultural cuya expresión económica, el neoliberalismo, ayuda a dar forma a los distintos temas de política que, en todos los casos se delimitan para estar en consonancia con las apuestas de una muy delimitada concepción de desarrollo económico. De este modo la problematización tiene su ancla en los distintos modos de incidencia, principalmente ideológica, en la política nacional que tienen las organizaciones internacionales de alcance global.

Con base en lo anterior, se plantea la hipótesis de que la tipología informes mundiales son la estrategia discursiva que determina la relación entre las organizaciones internacionales y sus países miembro desde la perspectiva ideológica. De este modo los informes son el género discursivo emergente de la relación entre organizaciones y países.

Y es un género porque determina dicha relación. Una segunda hipótesis es que la reconfiguración a partir de conjeturas de la ciencia para el desarrollo económico, por un lado, y de la educación, como servicio social, ha provocado que ambos temas de política tengan agendas separadas y que, por tanto, la educación desde el desarrollo económico no se conciba como escenario primario para la producción de conocimiento. Y, de manera complementaria, la tercera hipótesis sostiene que, en esta ruta política, la educación superior en Colombia se ha

consolidado como un subsector de la economía más que como una institución que promueve los intereses nacionales en función del desarrollo científico.

La investigación aborda el corpus investigativo, a saber, el *Informe Mundial de Desarrollo* de Banco Mundial y *Panorama de la Educación* de la OCDE, desde el Análisis Crítico del Discurso como enfoque interdisciplinario, en la perspectiva de Norman Fairclough, en la que se aborda el lenguaje (discurso) como texto, como discurso y como hecho social. De manera específica el diseño de investigación replica las etapas del modelo tridimensión en torno al ejercicio de poder desde el discurso: la etapa descriptiva en la que se analiza el discurso como texto; una etapa interpretativa en la que se aborda el corpus como discurso e ideología y una etapa explicativa, en la que se analizan las relaciones de poder explícitas e implícitas en los textos analizados.

Los resultados dejan ver que los informes mundiales como género se encargan de distribuir nuevas formas de representar los temas de política no solo desde aquello que enuncian sino desde su estructura genérica misma, por lo que son textos clave para analizar la evolución de los temas de política y las recomendaciones que se emiten en los distintos momentos de su publicación. Se observa también que los informes son la tipología más importante pero que se acompañan de una amplia producción documental permanente de dichas organizaciones, las cuales, ratifican, amplían o justifican las propuestas de las respectivas versiones de los informes.

Se concluye que aunque en los planes de desarrollo colombianos ha habido momentos en los que el alcance de las políticas científicas y educativas se han alejado de los discursos del Banco Mundial y la OCDE, la tendencia desde los años noventa es a acogerse a dichas representaciones, resultado de lo cual el país está

anclado a una lógica binaria de existencia (desarrollado o en desarrollo) que ha nublado la posibilidad de diseñar políticas tendientes a potenciar ambos temas para la consolidación de un proyecto de país.

Palabras clave: política educativa; política científica; análisis crítico del discurso; ciencia y desarrollo; educación y desarrollo.

Abstract

In this doctoral thesis author analyzes the discursive strategy of international organizations, specifically, The World Bank and OCDE, to exert power when defining paradigms to reconfigure education and science as global and national political topics. The analysis follows the path since a global perspective, regarding the discussion about globalization as a social phenomenon, primarily cultural, which economical expression, neoliberalism helps to define different political topics that, in every case, are limited to the purposes for economic development. In this way, the problem is anchored in the different ways of incidence, mainly ideological incidence, that global international organizations have in national policies.

In this context, three hypotheses are suggested: first, that world reports are the main discursive strategy, which nature is ideological, that determines the relationship among international organizations and member countries. In this way, reports are the emerging discursive genre in relationship between international organizations and countries. Report is a discursive genre because determines that relationship; the second hypotheses is that reconfiguration based on assumptions, in science for economic development, on one hand, and education as a social service, on the other, has caused that both political topics have separated agendas and, as a result, education are not conceived as a primary stage for knowledge production; in the third hypothesis, the last one, author argues that in this political path, higher education in Colombia has consolidated as an subsector of the economy more than a social institution that promotes national interests according to scientific development.

This research, author addresses the selected corpus, specifically *The World Development Report* and *Education at Glance*, since Critical Discourse Analysis by

Normal Fairclough, as an interdisciplinary approach in which language (discourse) are conceived as a text, as a discourse (representation) and as a social fact. In this research the tridimensional analytical model is replicated, concerning the power exert by using discourse: descriptive stage in which discourse is analyzed as text; interpretative stage in which discourse is analyzed as ideology, and explanative stage in which power relations are analyzed in texts.

Results let observe that world reports, as genre, distribute new meanings about political topics, not only through their declarations but also through their generic structure so that reports are key texts to analyze evolution of the political topics and recommendations. It can be observed too that world reports are the most important textual typology for globalization of ideas; but that they are accompanied by a wide and permanent document range production, also by international organizations, that confirm, extend, or explain different proposals that reports contain.

Author concludes that in spite of in Colombian development plans have had versions in which educational and scientific policies has been different in comparison to what The World Bank and OCDE promote, since 90s tendency has been to appropriate those representations and as a result Colombia is anchored to an existence binary logic (developed and developing countries) that has annulled possibility to design policies guided to strengthen education and science in order to consolidate a national project.

Key words: educational policy; scientific policy; critical discourse analysis; science and development; education and development.

Índice

Introducción	19
La globalización y el desarrollo económico en los sistemas educativos de los países latinoamericanos.....	27
El discurso educativo desde la perspectiva del desarrollo económico y la globalización.	36
El alcance de la investigación: problemas, hipótesis, corpus de análisis y objetivos.	44
1. Capítulo 1. Fundamentos teórico-conceptuales. Globalización, análisis social y análisis crítico del discurso.....	57
1.1 Nuevas institucionalidades de la educación en la sociedad global	57
1.2 La globalización como escenario para el ejercicio de poder desde el discurso.	62
1.2.1. La globalización como marco ideológico discursivo.....	72
1.3 La gobernanza global y su permeabilidad en la educación	74
1.3.1 Promesas fallidas de la globalización en educación.....	78
1.4 Discurso e ideología: Perspectiva de análisis de las políticas educativas ..	87
1.4.1 El discurso como práctica social.....	87
1.4.2 El análisis crítico de discurso en el ámbito político	91
1.5 El Discurso de la política educativa en el marco de una gobernanza global.....	95
1.5.1 El análisis crítico del discurso en la agenda educativa de las organizaciones internacionales.....	99
2. Capítulo 2. El análisis crítico del discurso como modelo de aproximación a los documentos de política educativa.....	105
2.1 El análisis crítico de discurso (ACD) como metodología analítica de políticas	107
2.2 El modelo tridimensional	110
2.3 Etapas analíticas del modelo tridimensional	111
2.4 El informe mundial como género discursivo.	116
2.4.1 Los informes de las organizaciones internacionales como enunciación de poder	117
2.4.2 Los discursos de poder en los informes mundiales del Banco Mundial...	120
2.4.3 Las conjeturas como expresión de sentido común e ideología	122
2.4.4 La intertextualidad como vinculación social en el entorno discursivo	123

2.5 El corpus de análisis	125
3. Capítulo 3. Preguntas y objetivos de investigación	129
3.1 Objetivos de investigación.....	130
3.1.1 Objetivos concretos.....	133
4. Capítulo 4. El Informe Mundial como género de gobernanza global de la educación 137	
4.1 La naturaleza global del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación para el desarrollo económico.	140
4.1.1 El Banco Mundial como organización de fomento al desarrollo y contra la pobreza.....	140
4.1.2 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	141
4.2 El foco en los informes mundiales como estrategia discursiva común de las Organizaciones internacionales.....	142
4.2.1 La estructura genérica del Informe Mundial: la construcción de las ideas sobre el desarrollo	145
4.2.2. La educación en el Informe Mundial del Desarrollo y en “Education at Glance”	149
4.2.3. La presentación de resultados.....	154
4.3. Intertextualidad, paradigmas y conjeturas en los Informes Mundiales.	159
4.3.1 La emergencia del uso de la tecnología para la conjunción del desarrollo	162
4.3.2 Hacia una estrategia interdiscursiva	166
4.4 Los paradigmas que transitan a los sistemas educativos.....	171
5. Capítulo 5. La ideología sobre la ciencia y la educación en el desarrollo económico	177
5.1. Institucionalización de la política educativa y científica bajo la influencia de las organizaciones internacionales.....	177
5.1.1. La institucionalización de la política científica	179
5.1.2. La educación en la agenda de la política global.....	182
5.2 La educación y la ciencia en el desarrollo económico mundial y nacional: las conjeturas sobre el desarrollo.....	187
5.3. El caso de Colombia: la apuesta por el capital humano y la ciencia y tecnología y la competitividad.	188
5.3.1 Entrelazamientos discontinuos: Ciencia, capital humano y universalización de la educación.	189
5.3.2. Las políticas de competitividad	198

5.3.3. La preocupación por los niveles e índices de pobreza como impedimento al desarrollo.....	200
5.3.4. Impulso por el desarrollo mediante el crecimiento sostenible	204
5.3.5. La innovación como nuevo motor de desarrollo. Los planes I+D	205
5.3.6. La erradicación de la pobreza como potenciación del desarrollo	207
5.3.7. La trascendencia del capital humano como impulso a los planes de desarrollo económico	211
5.3.7 La necesidad de la universalización de la educación primaria	215
5.4. A modo de síntesis: la educación, la ciencia y la tecnología como referentes para el desarrollo económico	218
6. Capítulo 6. La reproducción ideológica en torno a la conjetura sobre educación superior y desarrollo económico	225
6.1. Los planes de desarrollo locales. El caso de Colombia	225
6.1.1. El conocimiento como factor de crecimiento económico	227
6.1.2. La diversificación de la Educación Superior y los mecanismos de calidad	229
6.2. Las políticas de Educación Superior implícitas en los Informes de Desarrollo Económico	233
6.2.1. El largo camino hacia La modernización de la Educación Superior en Colombia	234
Capítulo 7. Conclusiones	261
7.1 La naturalización y el extrañamiento sobre el desarrollo en el discurso de la política educativa.	262
7.2 El desarrollo económico y la educación como narrativa de poder.	266
7.3 Nuevos sentidos para la educación y la ciencia.	270
7.4 La educación superior como un nuevo sector de la economía.	273
Referencias	281

INTRODUCCIÓN

Introducción

La presente tesis doctoral se desarrolló en el marco del Plan de Investigación doctoral titulado “Los fundamentos educativos de las Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia. Estado actual, retos y acciones”, cuyo objetivo inicialmente se orientó a reconocer cómo se fundamentan las políticas en ciencia, tecnología e innovación en Colombia desde el sector educativo y que fue aprobado para su desarrollo por la comisión académica de la Universidad de Granada en el año 2016.

El proyecto emerge de una reflexión en torno al papel de la educación en el desarrollo de los países en desarrollo, cuya categoría se inscribe a la clasificación en torno al progreso económico y que están cobijados por los acuerdos internacionales globales, específicamente en el caso de Colombia, en función de una primera hipótesis sobre su vinculación con el desarrollo científico y tecnológico. La pregunta de base fue, en este momento inicial, por qué si la ciencia es un factor de desarrollo de los países, la educación no se focaliza dentro de esta misma visión en el país. Lo anterior entendiéndose que pareciese lógico que, para lograr un desarrollo científico y tecnológico, las políticas educativas deberían definirse con miras a dicho desarrollo.

Luego de una primera revisión documental en la cual se indagaron las posibles relaciones entre educación, ciencia y tecnología, en el plan de investigación se plantearon algunas conclusiones generales que fueron útiles para delimitar el problema de investigación y, posteriormente, reorientar los objetivos iniciales.

Las conclusiones, entonces, dejaron ver que cuando se trata de las vinculaciones de la educación con la ciencia éstas ocurren desde la perspectiva de

las tecnologías de la información y la comunicación, mayoritariamente. También es recurrente que el vínculo entre educación y ciencia sea la investigación, si bien no está claro el propósito ni las tipologías de ésta cuando se orientan hacia desarrollo económico lo cual hace que la relación sea más un lugar común del discurso sobre el desarrollo, que una estrategia política para lograrlo.

Dado que la ciencia y la tecnología no es un tema asociado directamente a la educación como sector o como institución social, en la revisión realizada no hay análisis en torno al impacto de la educación en la ciencia y la tecnología, pero sí se enuncia de manera recurrente el impacto de la ciencia y la tecnología en los sectores productivos. Por lo anterior, se evidencia la inexistencia explícita de relaciones causales entre, por un lado, educación y ciencia, en tanto que la relación que es explícita es la de ciencia y desarrollo económico. Así las cosas, se observa la ausencia de una visión integrada entre educación, ciencia y desarrollo lo que deviene en reconocer entonces que las políticas científicas de los países no están ancladas al rol de la educación en la sociedad y que, por tanto, la educación como tema de política es útil en el desarrollo de otro tipo de políticas de corte social. Esto se corrobora posteriormente en el análisis de documentos de política global que aportan los elementos centrales para explicar la desarticulación entre ambos sectores.

En este primer momento, se puede observar también una multiplicidad de valores y propósitos que se le otorgan a la educación (como derecho, bien social, servicio, sector) lo que deviene en su abrumadora instrumentalización; y cuando se mencionan políticas educativas para el desarrollo científico o tecnológico, el peso está puesto en la empleabilidad y no en la investigación. Así, las representaciones de la educación y la ciencia coinciden en pocos asuntos y no hay relación explícita

en la enunciación de ambos tipos de políticas a nivel global. Es así como, con base en los hallazgos estructurales de esta revisión la pregunta inicial se modifica y se subdivide desde distintas perspectivas cuyo eje común es la dimensión discursiva de las políticas como formas de poder a través de las cuales se otorgan sentidos a los temas de política y se establecen relaciones sociales.

Estas representaciones tienen un contexto más amplio en tanto que los distintos temas de política se construyen de manera global y no nacional por parte de actores políticos que impactan en la regularización y el funcionamiento mismo de las instituciones sociales y que se ubican más allá de las fronteras nacionales. Así se reconoce entonces la intervención de un tipo de poder global, que se apalanca en iniciativas también globales como la necesidad cotidiana de “educar” a la población por razones como el derecho a la educación o la empleabilidad las cuales permean los sistemas educativos. Por lo anterior se concibe que las representaciones sobre los temas de política distribuidas en este nivel están ligadas a la emergencia de nuevos focos estratégicos de decisión política. Estos actores representativos de la gobernanza global son las organizaciones internacionales que participan ampliamente de la institucionalización y disciplinarización de los distintos temas de política (Meyer y Ramírez, 2002; Hofstetter y Schneuwly, 2002; Suásnabar, 2013). Es en este contexto, en el que la educación forma parte de agendas de progreso y desarrollo que son estructurales para los estados nación (Meyer y Ramírez, 2002). La institucionalización se entiende como el proceso de apropiación de las representaciones explícitas en la producción documental de las organizaciones internacionales, en las formas propias de las instituciones sociales: actores, leyes, decretos, instituciones o documentos de orientaciones; es decir, mecanismos de política de tipo discursivo.

De este modo, esta investigación analiza la construcción de los significados de la educación, sus relaciones con la ciencia y su expresión en la educación superior, desde la perspectiva del análisis crítico del discurso, es decir desde ejercicio de poder que ejerce el Banco Mundial a través del discurso. Lo anterior tiene que ver con la incidencia ideológica en la construcción y definición de los distintos temas de política en el nivel nacional.

Entonces, en la perspectiva de análisis global de la educación se hace necesario reconocer este tercer actor que interviene en la discusión global y nacional sobre la organización de los sistemas educativos cuya expresión pública es primariamente documental. Este actor es propio de la modernización de los estados, de acuerdo con Suásnabar (2013), y ha intervenido en el discurso no solo de la educación sino de las ciencias sociales en general. En la lógica descrita por Bourdieu (1982), en relación con la naturaleza propia de los campos intelectuales, éstos "...constituye[n] un sistema de líneas de fuerza [que]... al surgir, se oponen y se agregan, confiriéndole su estructura específica en un momento dado del tiempo." (p.9). Así, las organizaciones internacionales como actores intervinientes en la política de los estados resignifican de manera permanente las instituciones sociales; la legitimidad de dichas organizaciones apela a dos circunstancias esenciales: la relación de base entre las éstas y sus países miembros y una lógica de asesorías técnicas (expertos) que enfocan la producción documental hacia temas priorizados para el progreso de los países.

El problema de investigación se explica entonces por la injerencia de actores políticos de nivel transnacional, que definen que algunos temas de política educativa son adecuados para medir el progreso o el desarrollo de los países. El discurso se aborda como práctica social dadas sus orientaciones políticas y el lugar desde

donde se produce, en este caso un lugar jerárquico determinante para valorar a los países. Fairclough (2006) afirma que la práctica política e ideológica determina las convenciones pues "...constituye, naturaliza, mantiene y cambia los significados del mundo desde diversas posiciones en relación con el poder¹". (p. 67). El enfoque en el discurso desde una perspectiva crítica, lo identifica como un punto neurálgico de la lucha de poderes en tanto que promueve representaciones y significados que inciden en el cambio social de manera profunda. Así, el enfoque se adhiere a una concepción del lenguaje como forma de relacionamiento y modelación de lo social porque es producto de la estructura social y también contribuye a la construcción y reconstrucción de esta en aspectos como la identidad, las relaciones sociales y los sistemas de creencias y pensamientos (Fairclough, 2006).

Se trata pues de observar los significados de la producción documental de las organizaciones internacionales de alcance global, que por distintas razones de gobernanza (préstamos, asistencia técnica, verificación de objetivos comunes), expresan sus roles políticos también desde el discurso. Se aborda entonces el discurso como una perspectiva de investigación para responder distintas preguntas: ¿Qué características tienen las formas textuales de las organizaciones internacionales? ¿Cómo se vehicula el poder desde el género discursivo? ¿A qué relaciones de poder responde? ¿Cómo se estructuran dichos géneros? ¿Qué tipo de representaciones sobre la educación y la ciencia circulan en estos géneros de gobernanza? ¿Cómo ocurre el cambio social a partir de la dimensión discursiva? ¿Cómo se construyen las ideologías desde el discurso?

¹ En adelante las referencias a la obra de Norman Fairclough, son el resultado de la traducción, el parafraseo y la interpretación de la autora de esta tesis. Cabe resaltar que, a excepción de uno o dos de sus artículos traducidos al español, toda la obra del autor se publicó principalmente en lengua inglesa.

Desde esta perspectiva se orienta la investigación, pues se trata de analizar cómo se han configurado los discursos sobre la educación y su relación con la ciencia en las políticas globales y cómo estas representaciones han impactado los sistemas educativos en lo local.

En este sentido, la presente investigación se ubica en una perspectiva discursiva que es atemporal porque el ejercicio de poder desde el discurso no ocurre antes, durante o después de los procesos de influencia internacional, de adopción de políticas globales, o de intervención para el desarrollo económico por parte de organismos internacionales, sino que se gestan en el discurso mucho antes de su posicionamiento internacional, son transversales a las formas de comunicación de las organizaciones y se mantienen en el tiempo porque ocurren en la dimensión abstracta del discurso. Se trata de enunciaciones (hipótesis, premisas, conjeturas) que se ajustan, enriquecen o robustecen de manera permanente y que asignan significados y sentidos a los temas de política por ser reiterativas y por tener formas institucionalizadas de circulación y de intertextualidad.

De acuerdo con el objetivo de la investigación se abordan al menos dos problemas de tipo discursivo: el primero es el referido al rol de los discursos en el ejercicio de poder en el marco de la relación entre las organizaciones internacionales y sus países miembro que sustenta una estrategia hegemónica a la hora de representar temas clave para la toma de decisiones sobre la orientación de la política en los países; a partir de esta cuestión deviene un segundo problema que, en sentido amplio, tiene que ver con la emergencia de nuevos géneros discursivos como vehículos de poder en el marco de fenómenos sociales y económicos específicos, en este caso la naturaleza de las organizaciones

internacionales y su discurso en torno al desarrollo económico, el neoliberalismo o la globalización.

Así, en la fundamentación conceptual, se discuten las vinculaciones del ejercicio de poder global de las organizaciones en el marco de la globalización, y sus discursos, que expresan representaciones unívocas y estandarizadas sobre la organización y funcionamiento político de sus países miembro.

La globalización, como escenario proclive para la existencia de organizaciones de gobernanza mundial, puede comprenderse desde distintos niveles de significado los cuales abarcan la incursión de nuevas tecnologías que ayudan a simplificar los conceptos de tiempo y distancia en un tipo de aldea global en la que se hace posible ejercer una gobernanza de tipo global y, por tanto, llevar a cabo exitosamente un tipo de empresa que supedita las relaciones de clase al promover la disminución del reparto social (Hirsh, 1997).

Como flujo de capitales, ideas y conocimiento, la globalización, deviene en un rápido desarrollo e integración de los contextos locales (Tomlinson, 1999) en el marco de lo cual es posible la ciudadanía global expresada en migraciones y emergencia de diásporas (Robertson y White, 2007). Es este contexto en el que es posible la incidencia de las organizaciones internacionales pues determina unas nuevas formas de relacionamiento entre los países, el tránsito de ideologías del nivel global al local y la emergencia de un escenario político de gobernanza que ocupa un nivel superior al nacional.

En el contexto latinoamericano, la globalización se ha expresado fundamentalmente en los impactos económicos del modelo neoliberal de explotación de los recursos, del control por parte de los mercados y del debilitamiento de los estados nacionales (Horta, 2002, Castells, 1999, Thwaites,

2010) como resultado de una subordinación marcada a una gobernanza transnacional, intermediada por los préstamos. Se trata, entonces, de una tecnología del poder (Fairclough, 2009).

De manera particular, la globalización en educación tiene que ver con diversos mecanismos entre los cuales el aprendizaje y préstamo de políticas (Dale, 2007) tiene su asidero en las formas de representar los temas de política y su apropiación discursiva por parte de los países; un ejemplo es la comprensión de la educación como servicio, cuya reconfiguración se institucionaliza en el marco del Acuerdo General del Comercio de Servicios (GATS) (Dale, Robertson y Bonal, 2002). En cuanto a la definición de tesis como recurso argumentativo para delimitar las distintas metas de política de las organizaciones, Bonal (2005) sostiene que su definición ha sido históricamente incompleta lo que ha hecho que sean insuficientes para las políticas locales y que los países de la región tengan una capacidad limitada para auto gobernarse.

Una revisión más amplia de la producción académica sobre la globalización, el desarrollo económico y la educación en Latinoamérica aporta elementos clave en torno a los modos en los que la investigación ha abordado los problemas descritos anteriormente. Como resultado de dicha revisión se identifican dos conjuntos de problemas: uno referente a los impactos de la globalización y el neoliberalismo en los sistemas educativos nacionales y, otro, el ajuste del discurso que conlleva las nuevas formas de representación en el marco de la globalización. La revisión académica ayuda a delimitar las formas en la que dichos problemas existen en la discusión académica, permite observar el lugar del discurso en la discusión y sustenta la hipótesis de salida de la investigación en torno al uso de poder desde el discurso en función de un tipo de reproducción ideológica.

Los artículos científicos revisados fueron publicados entre el año 2000 y el 2023, dos décadas después de la unificación del discurso sobre la educación para el desarrollo por parte de las organizaciones internacionales y en las que los proyectos para su mejoramiento fueron popularizados. Ahora bien, las distintas reflexiones sobre el rol de la educación en el marco de una economía global dejan ver, progresivamente, una visión esperanzadora en las primeras décadas del siglo XX que se va desdibujando diez años más tarde.

La globalización y el desarrollo económico en los sistemas educativos de los países latinoamericanos.

En Colombia, a propósito de la reflexión en torno al rol de la educación superior (ES) en función del desarrollo económico se observa una tendencia esperanzadora en torno a la participación del país en el mercado global en el que el conocimiento es un importante valor transaccional. Esta visión esperanzadora se expresa en iniciativas de reforma universitaria, una de las cuales puede observarse en el libro titulado *La Educación Superior en Colombia. Análisis y estrategias para su desarrollo* (Misas, 2004) que es el resultado de una investigación llevada a cabo por la Universidad Nacional de Colombia con el propósito de proponer una reforma universitaria en la institución. En este contexto, Gabriel Misas (2004) identifica como uno de los retos para la transformación de la ES, su vinculación con la ciencia, la tecnología y la sociedad. Misas justifica esta vinculación por los efectos emergentes que esta última ha tenido en la producción de riqueza material, asociada siempre a nuevos procesos de producción basados en tecnología y nuevo conocimiento. De este modo, para Misas (2004) el conocimiento generado por la universidad es una

fuerza de producción que debe ser pertinente en la vida social para que pueda ser incorporado por el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Esta ecuación de éxito, sin embargo, es problemática debido a los grados de desarrollo tanto de la universidad como de la empresa en el país. De acuerdo con el autor, en el caso de la universidad pública, para principios del siglo XX en Colombia, contaba con un profesorado medianamente cualificado, poca capacidad de investigación y deficientes condiciones de vinculación; por otra parte, las condiciones infraestructurales eran también deficientes por lo que recursos como bibliotecas, laboratorios y talleres para promover una enseñanza de calidad eran escasos. Otro de los aspectos que menciona Misas como amenaza para la vinculación entre la universidad y la ciencia y tecnología con funciones sociales, es el acceso a la educación superior por parte de estudiantes "...provenientes de las capas más pobres de la población..." (p. 24) lo cual se explica como una consecuencia de la universalización. Misas sostiene que las preguntas en torno a la utilidad de la investigación deberían marcar la ruta de la transformación universitaria desde una visión utilitarista con una mezcla de conservadurismo de élite en el que se concibe el acceso a la universidad para unos pocos.

En cuanto a las empresas, Misas afirma que el modelo de sustitución por importaciones creó concentración en la industria manufacturera y un oligopolio de empresas nacionales y extranjeras y de unos sectores económicos con escasa incorporación de nuevas técnicas y tecnologías que frenó su crecimiento, "De esa manera, se generó un sector industrial altamente dependiente de insumos, maquinaria y tecnología importados, pero, a la vez, muy poco articulado con el sector externo para exportar sus productos y para acoger normas internacionales de producción." (Misas, 2002, p. 28).

En síntesis, para Misas el propósito de vincular la universidad con el desarrollo económico, entendido como la generación y apropiación social y empresarial de nuevo conocimiento, se había visto amenazado tanto por políticas industriales intervencionistas que demarcaron la naturaleza de la industria nacional y por la baja calidad de la formación universitaria desde el pregrado. El libro de Misas deja ver que para principios de siglo veinte en Colombia, las ecuaciones propuestas para generar desarrollo económico en los países por parte de la banca multilateral fueron apropiadas como una promesa de valor.

Para Afanador (2006), la viabilidad de dicha promesa, sin embargo, tiene que ver también con las decisiones económicas de los distintos gobiernos pues las decisiones de política económica están en la base del devenir de las políticas educativas, en el caso de Colombia. Para revisar esta relación, el autor la analiza desde la perspectiva de la economía política pues esta "...permite establecer una relación de causalidad entre instituciones, el diseño de políticas y desempeño económico de un país." (Afanador, p. 35) marco en el cual se entiende que las distintas apuestas de la política son el resultado de intercambios y negociaciones de distintos actores políticos, colectivo que incluye las instituciones y que, de acuerdo con el autor, determina el alcance del desarrollo económico en los países. Entonces, el gasto público, como lenguaje económico, deja ver las prioridades de los distintos gobiernos en función de las necesidades sociales que, para el caso de Colombia, ha sido irregular, con tendencia al decrecimiento desde los años noventa.

De acuerdo con el autor, el análisis histórico de los Planes Nacionales de Desarrollo deja ver las tendencias de política económica en el país durante 15 años, de lo que concluye que aunque la Constitución política del año 1991 contiene elementos clave para una educación en clave de desarrollo social, el predominio

de una tendencia neoliberal en los gobiernos de los años en mención ha permitido que esta tenga una orientación hacia la eficiencia bajo criterios propios del mercado, como factor de producción, dejando de lado un enfoque en el desarrollo humano y la ciudadanía. (Afanador, 2006)

Es por ello por lo que las políticas económicas predominantes en los años noventa tuvieron que ver con la desregulación y apertura del mercado, lo cual impactó negativamente la economía y, en consecuencia, a la educación como sector de la inversión social. Por otra parte, el autor afirma que, aunque hubo incremento en la inversión para el nivel de primaria el impacto en la matrícula no fue suficiente y, por el contrario, en los subsiguientes niveles educativos hubo también una reducción importante en la matrícula debido a la reducción de la inversión.

Afanador (2006) anota que, aunque se esperaba que la Constitución impactara las decisiones de política en función de la centralidad de la educación, lo que hubo fue una acogida de las políticas internacionales, atendiendo las exigencias de distintos organismos tal y como puede observarse en los planes sectoriales de educación que entre 1990 y 1994 se desarrollaron en torno a la descentralización y la modernización, la emergencia de nuevos mecanismos de financiación para la educación, y la cobertura, los cuales se ratificaron entre 1998 y 2002 con metas adicionales referentes a la financiación con base en resultados, es decir de acuerdo con la eficiencia, a la ampliación de la cobertura en todos los niveles y al mejoramiento institucional, entre 2002 y 2006.

En términos de política educativa, el autor menciona como ideas centrales "...la reducción del tamaño del estado y de sus tareas sociales, la desregulación del mercado y la apertura de economías nacionales." (Afanador, 2006, p. 43).

En este mismo sentido, Jaramillo (2012) da cuenta de cómo emerge esta nueva lexicalización de la educación a partir de los años noventa en Colombia en los distintos Planes Nacionales de Desarrollo comprendidos entre 1990 y 2012 la cual se sustentó en el carácter social de la educación. Como ideas centrales, el autor menciona que en este lapso la relevancia estuvo centrada en el nivel de educación básica a partir de la cobertura y el desarrollo de competencias básicas, mientras que para la educación superior el énfasis fue solamente regulatorio.

Explica entonces que para los años comprendidos entre 1990 y 1994, la relación entre educación y sociedad se suscribe al fenómeno de la globalización y, por ello, en el concepto de calidad confluyen las ideas en torno a la descentralización de la educación, plasmadas en la Constituyente, y el fomento por la competitividad y la eficiencia, equiparando a los profesionales en educación como fuerza de trabajo. Se trata de un conjunto de acciones orientadas a que el Estado promueva las mejores condiciones para la competencia (Jaramillo, 2012), dado que "...En el trípode educación, economía y desarrollo es innegable que la primera estará a expensas de la segunda con miras al logro de la tercera." (Jaramillo, 2012, p. 96).

El autor observa que, en el siguiente Plan, se profundiza el uso de términos como capital humano, capital social, productos o productividad los cuales permearon también las evaluaciones de desempeño en la universidad. La calidad como cualidad acompaña a la enunciación de la educación de manera permanente y de allí deviene la institucionalización de la evaluación en todas sus dimensiones.

La revisión de los planes de ja ver que el enfoque economicista de la inversión en educación desde inicios de los años noventa fue permanente hasta el

año 2014 lo cual implicó que la educación haya sido observada con los mismos instrumentos y estándares por veinte años.

Para Peña y Gómez (2023) la apropiación del concepto de desarrollo en el discurso político en Colombia promovió la masificación de la educación porque se concibe como generadora de oportunidades, de movilidad social y de otro tipo de condiciones integrales. Sin embargo, de acuerdo con los autores, a 2016 "...solo el 5% de los jóvenes de estratos más bajos accedieron a la educación superior y la matrícula se concentró en la región central y urbana del país..." (Peña y Gómez, 2023, p.70).

En el contexto regional, a partir de un recuento histórico en torno al devenir de la educación superior en América Latina, Trotta (2022) identifica cuatro grandes olas: la primera, en la que el Estado tuvo el monopolio de las universidades con participación de la Iglesia; la segunda, en la que emergieron universidades de élite como contrapeso a la amenaza de acceso universal a la educación superior pública, que desconfiguraría la selectividad de acceder a la universidad; una tercera ola en la que emergen instituciones no elitistas que respondieron a la demanda que no pudo ser atendida por las universidades públicas debido a sus restricciones en el acceso por recortes presupuestales y exámenes de ingreso; y una cuarta ola en la que se ha incrementado el presupuesto gubernamental tanto para la educación superior como para los sistemas de ciencia y tecnología en los países (p. 28), que dan forma al fenómeno actual de "financiamiento a la demanda" dirigido principalmente a IES de carácter privado (p. 35).

La participación privada se manifiesta también en las decisiones educativas pues la modalidad incluye nuevos temas en la agenda, la ocupación de altos cargos de decisión ministerial por parte de representantes de empresas privadas, la

comercialización de bienes (infraestructura) y servicios y la creación de fundaciones y organizaciones que trabajan por la educación con lo cual pueden exonerar sus impuestos (Trotta 2022).

Por otra parte, Ezcurra (2020) analiza si la masificación de la educación superior realmente ha promovido que las desigualdades sociales se reduzcan. Para ello hace un análisis global de diversos estudios, resultado de lo cual plantea tres hipótesis: la primera es que a nivel global, la masificación de la educación superior ha sido inclusiva pues ha permitido que personas de los niveles más bajos accedan, aunque las desigualdades permanezcan; la segunda es que en los sistemas de alta participación dicha inclusión es progresiva y disminuye la desigualdad en el ingreso aunque permanecen otras desigualdades; y la tercera es que la masificación inclusiva genera nuevas desigualdades en términos de ingreso, permanencia y graduación que aquejan a las clases que ahora pueden acceder (p. 118), aquellas que antes estaban excluidas.

Carrasco (2020), por su parte, explica que la desfinanciación genera prácticas alternativas de consecución de recursos a partir de figuras como la filantropía, las iniciativas de financiamiento privado (IFP), las alianzas público-privadas (APP) y, en algunos casos la inversión internacional (p.7); en estos casos se propone entender la educación superior como inversión cuyo retorno será medible en términos salariales en el marco de lo cual el estudiante y sus familiares son sus principales agentes económicos (p.10).

La investigación académica regional da cuenta del desencanto progresivo en torno a la búsqueda del desarrollo económico desde la educación. Se discuten retos como la necesidad de identificar un proyecto educativo propio para los sistemas educativos nacionales que superen las propuestas de las organizaciones

y se identifica la amenaza de que el mercado incida en la decisión sobre qué programas profesionales ofertar en la educación pública; se denuncia el debilitamiento de las funciones de los entes rectores como lo son los ministerios de educación; y se da cuenta del detrimento de la calidad del empleo en Latinoamérica, pese a la implementación de políticas para el desarrollo económico desde la empleabilidad (Coraggio, 1995).

En síntesis, lo que está en tensión es en últimas el modelo teórico que sustenta el desarrollo económico acogido por varios de los sistemas educativos latinoamericanos: la teoría del retorno de la inversión gubernamental en educación, cuya racionalidad la ubica en el escenario de la instrumentalización económica a corto plazo. Es problemático también entender el desarrollo económico desde la educación superior, pues en el diseño de este sistema “ha prevalecido una perspectiva de país subalterno, que solo se atreve a pensar en formar técnicos para ser buenos operarios, y no profesionales de alto nivel” (Valadés, 1999, p. 1).

En un contexto más amplio, y a propósito de la idea en torno al desarrollo desde la perspectiva del capital humano y del aprendizaje para toda la vida que, según McGrand (2010) son los términos que le agregan el valor central a la educación en el desarrollo económico, Hanusek (2016) afirma que la universalización de la educación como estrategia de desarrollo fue efectiva en términos de cobertura, pero también controversial porque aunque se esperaba que incidiera también positivamente en el desarrollo económico desde la perspectiva de la teoría del capital humano, esto no garantizó el crecimiento esperado. Se trata entonces de una tesis dudosa e indeterminada a partir de cual se establecieron políticas de masificación de la educación terciaria, sin comprender muy bien sus efectos.

El autor afirma que, en el caso de los países en desarrollo, no se trataba solamente de apostar por la cobertura en educación sino de construir la calidad de dicha educación en función del desarrollo de habilidades básicas y avanzadas, aunque, afirma que este mismo enfoque implementado en otros países, tampoco incidió en el crecimiento económico ni de los países desarrollados ni en desarrollo (2016). De acuerdo con el autor, en términos estadísticos, como hipótesis la relación entre educación (capital humano) y desarrollo económico nunca ha sido concluyente por varios aspectos como la ausencia de un cálculo integrado en el que se estimen otros factores, como la salud o la alimentación, y otras variables que no son estandarizables: la concepción y el alcance del aprendizaje en cada país y el tipo de habilidades desarrolladas por los jóvenes en cada contexto.

A modo de conclusión, el autor afirma que el foco de la política internacional en la universalización de la educación es importante y razonable, pero no ha incidido en el crecimiento de los países. También afirma que la brecha en relación con el desarrollo de habilidades en ambos tipos de países no es del todo amplia y que, por tanto, una importante proporción de los estudiantes que han tenido nueve años de escolarización, en ambos casos, no alcanzan los niveles de desarrollo de habilidades esperados. Por otra parte, es claro que la cobertura no es directamente un indicador de crecimiento económico y que no se trata solamente de invertir en cobertura sino en infraestructura y calidad.

Otras de las razones del fracaso de la hipótesis, según Bonal (2016), es el hecho de haber omitido las brechas de inequidad en educación. En lo que tiene que ver con las políticas en torno a la educación como un modo de alcanzar el desarrollo económico, el autor afirma que se ha sobrestimado la capacidad que tienen dichas políticas para reducir la pobreza. Lo anterior porque, primero, la teoría

del capital humano está construida con base en conjeturas que no son verificables en la experiencia real y, segundo, porque las políticas limitadas a la expansión de la educación no subsanan por sí mismas el problema de la pobreza. La razón central es que históricamente se ha omitido el problema de la inequidad en educación, lo cual ha ampliado las brechas de acceso a los distintos niveles educativos entre ellos distintos grupos sociales

El discurso educativo desde la perspectiva del desarrollo económico y la globalización.

A propósito de las ideas comunes o de la convergencia ideológica, Carnoy (2016) afirma que esta es el resultado de la distribución permanente de las ideas en torno a lo que significa ser un estado moderno y que dichas ideas obedecen a determinados intereses económicos asociados a una élite mundial.

La convergencia, según el autor, está centrada en tres ideas recurrentes para la política educativa: la expansión de la educación superior a costa del financiamiento de esta por parte de las familias, es decir de la privatización; la relación entre calidad educativa y crecimiento económico y promoción de la equidad; y el incremento de la educación en tecnología como una manera de mejorar el aprendizaje y la enseñanza.

También McGrand (2010) y Jaramillo (2012) analizan este nuevo lenguaje como parte de la estrategia de reconfiguración del significado y sentido de la educación para los países en función de fines económicos.

En Latinoamérica, también se aborda la globalización en educación desde el discurso como estrategia clave. Algunas de las investigaciones asumen el lenguaje como recurso de poder, marco en el cual es significativo cambiar el sentido

de la educación en la perspectiva de derecho para desde la perspectiva ideológica, es decir, a partir de recomendaciones de política global.

Es a partir de esta idea central que se desarrolla el artículo titulado *Análisis crítico del discurso de documentos de política pública en educación* (Castillo, 2011). La autora estudia las estructuras discursivas jerarquizadas, construidas a partir las distintas unidades lingüísticas de sentido de distintos niveles (estructuras semánticas y macroestructuras), en un corpus documental de autoría de la UNESCO: la *Declaración mundial sobre educación para todos* y la *Conferencia regional sobre políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe*; y en el nivel local en el *Plan Nacional de Desarrollo* colombiano del año 2006.

Como resultado del análisis Castillo (2011) concluye que en ambos casos se reproduce una ideología propia del mercado en la que la educación es el recurso más importante para alcanzar el desarrollo económico de los países porque, como tema de política, involucra distintos tipos de desarrollo (técnico, humano y científico) los cuales se ajustan a los propósitos de varias instituciones sociales. Lo anterior demarca la tendencia neoliberal en la cual se equipara la mercantilización con la modernización lo cual, como tema de política, oculta la verdadera complejidad de los problemas sociales que inciden en el desarrollo económico esperado.

También desde el discurso, se investiga el concepto de calidad para la educación superior en el caso colombiano, en el lapso comprendido entre 1991 y 2013, *Escritura arqueológica de los enunciados discursivos sobre calidad de la educación superior en Colombia entre 1991 y 2013 género discursivo y (des)cortesía*. (Batanelo, 2013), cuyo fin es reconocer los fundamentos arqueológicos y genealógicos que dan lugar a las prácticas discursivas. Se estudia la calidad como

acontecimiento enunciativo y se describen otras unidades de discurso que definen las condiciones de dicha calidad. Lo anterior para relacionarlas con la construcción del modelo de capital global y la subjetividad.

Sobre el marco metodológico, la autora aborda dos categorías: el “discurso” desde la perspectiva de Foucault (2003) que propone una forma de analizar el ejercicio del poder; y la “calidad de la educación” como categoría que emerge en un conjunto documental de tipo normativo, publicado entre 1991 y 1998, orientado a promover la calidad y, posteriormente, en un conjunto documental más específico en el que se posiciona nuevas denominaciones asociada a la calidad: los lineamientos para el registro calificado de programas académicos y la acreditación universitaria. La autora concluye en la primera fase de la investigación, la arqueológica, que el prestigio y la excelencia es el marco de sentido en el que se determina la importancia de la calidad en el campo de la educación; por ello, la objetivación de los enunciados sobre la calidad de la educación superior excluye valores como la autonomía, la ciudadanía y la integración nacional y los sustituyen por competitividad, rendimiento o productividad. En conjunto, se trata de alienación discursiva de la calidad de la educación superior.

El mecanismo de la evaluación estandarizada internacional es otro punto de acceso para entender la globalización en el discurso de la educación. En este caso Biesta (2014) en el artículo titulado *¿Medir lo que valoramos o valorar lo que medimos? Globalización, responsabilidad y la noción de propósito de la educación.* (Biesta, 2014) problematiza la evaluación internacional con fines comparativos porque por su condición técnica ha provocado que las preguntas en torno a una buena educación hayan sido reemplazadas por otras más relacionadas con la

producción eficaz lo cual ha impactado tanto la decisión política sobre la educación como la práctica educativa misma.

Lo anterior, es observable en la alteración de los sentidos de aquello que es importante para la educación y de para quién lo es. El contexto es que los resultados de las mediciones son un insumo de primer orden para la toma de decisiones de política en el marco de la búsqueda de un tipo de calidad en una lógica internacional dicotómica en la que hay escuelas de alta y baja calidad. El autor concluye que esta “cultura de la medición” suscita la competencia y el miedo entre los distintos miembros de la comunidad educativa en el marco del monitoreo y el control. (Biesta, 2014)

Como punto común, la educación superior es el nivel educativo que más compromiso ha tenido en el marco del fenómeno de la globalización. A este respecto, en el artículo “Educación superior y globalización: las universidades públicas frente a una nueva hegemonía.”, Ordorika (2006) discute que la globalización como concepto, pertenece a una fase avanzada del capitalismo y a una forma unificada de concebir lo social, lo económico, lo político y lo cultural que abarca al conjunto de naciones; y en el que el conocimiento es la nueva moneda de intercambio en las economías de primer nivel.

Las ideas primordiales en el contexto de la globalización están fundadas en la competencia y el mercado como ejes de la vida cotidiana, que permea lo público a partir de una observación sobre su costo beneficio lo que al dejar en desventaja el valor de lo público ha debilitado el estado-nación. En este sentido, la universidad, que para el autor puede reconocerse como universidad de investigación, en el amplio espectro de instituciones de educación superior, campo común a nivel mundial, está demarcada por tres condiciones: la existencia de redes globales

incluso académicas y disciplinares; una cierta unidad en las políticas que orientan los sistemas nacionales de educación superior y el hecho de que las universidades se supediten a necesidades localizadas de acuerdo con sus contextos. Por otra parte, el autor enfatiza otros factores que han permeado a la educación superior y que son propios de la globalización como la rendición de cuentas, la certificación y la evaluación institucional que han sido impulsados por organismos internacionales, así como la reducción presupuestal. En conjunto, todo lo anterior sacrifica la autodeterminación de las universidades.

Ordorika (2016) concluye que la educación como campo mundial puede entenderse desde la hegemonía en Gramsci y el patrón de dominación se ubica en el modelo de universidad estadounidense, cuya dimensión es mayor que el modelo mismo de comercio internacional; lo anterior contrasta en todos los niveles con el concepto de universidad en el que ésta se asocia con democracia, cultura y política.

Otras tendencias en torno a los significados de la universidad en el marco de la globalización tienen que ver con cómo se concibe el profesorado en la producción del conocimiento. A propósito de esta dimensión de análisis, Guerrero (2004), en su artículo titulado “La educación en el contexto de la globalización.” propone revisar las comprensiones de la universidad con base en el desarrollo de recursos humanos y de la relación de la esta con el estado y el sector productivo, la competitividad y la integración de las ciencias básicas, temas propios del discurso global.

Para el autor, estas comprensiones plantean nuevos retos como la reestructuración de la educación en todos los niveles, la formación de trabajadores y profesionales competitivos y de investigadores cualificados que puedan críticamente incursionar en la realidad global. Guerrero (2004) afirma que los retos

de la universidad en esta nueva lógica tienen que ver con reinventar su funcionalidad para mejorar la calidad educativa, fortalecer la investigación y la proyección social; liderar la investigación en torno a la globalización y sus propósitos de homogenizar la cultura y, no menos importante, abordar la formación en función de las relaciones con el mundo, con la sociedad y con la democracia. Si bien en el artículo anterior, Guerrero (2004) ubica a la universidad en el contexto problemático de la globalización, propone una adaptación de ésta a las nuevas tendencias. Todo lo anterior sugiere que las tesis que de manera unísona han promovido las organizaciones internacionales, como la OCDE y el Banco Mundial, para permear las distintas instituciones sociales, las cuales se constituyen en el insumo primario para indagar las propuestas y efectos del fenómeno mismo, no han surtido los efectos esperados.

También en la educación básica se posicionan las tesis propias del neoliberalismo. Así, la propuesta de privatizar la educación pública porque el modelo resulta ser más eficiente, en la práctica es abrir la educación al comercio de servicios superando la etapa de ésta como derecho social a través de la implementación de modelos de gestión empresarial que devienen en la gestión privada de centros (escuelas) (Gutiérrez, 2010). En su artículo *La globalización neoliberal y sus repercusiones en educación.*, el autor discute esta y otras tesis que determinan la configuración comercial de la educación, como el hecho de que los padres puedan elegir (con base en la filosofía de la libre elección) el centro que quieran, como en los supermercados (Gutiérrez, 2010). Para el autor la implantación del modelo económico y social fundado en la privatización de la educación, han promovido un cambio sustancial de los valores que la educación tenía en la perspectiva de derechos para ser remplazados por otros más utilitaristas

como la formación de recurso humano cualificado que soportan en la idea de rentabilidad, propiedad privada e interés individual (Gutiérrez, 2010).

Entrada la segunda década de este siglo, y desde la perspectiva de la cartografía social, Gorostiaga y Tello (2011) en su artículo *Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis intertextual* identifican siete perspectivas desde donde se comprende la globalización en las reformas educativas en América Latina: una economicista cuyo propósito central es mejorar la competitividad económica; una segunda de inserción imperativa, en la que se conserva la visión economicista pero además aboga por la conservación de la cultura propia; una integracionista en la que se propone una integración regional a partir de ideas y propósitos comunes a la hora de definir las políticas educativas; una humanista que busca potenciar las capacidades humanas en forma equitativa; una perspectiva crítica normativa que parte de entender que la globalización obedece a intereses de un grupo reducido y que las reformas educativas en este contexto obedecen a enfoques neoliberales. Y, una última perspectiva, la crítica analítica, que se enfoca en los mecanismos mediante los cuales se implementan las políticas.

En este contexto se mapean distintos conceptos de globalización cuya comprensión oscila entre entenderla como un fenómeno en que las acciones locales se ven afectadas por fenómenos externos que ocurren a kilómetros de distancia, y que en su fase más crítica amenaza el surgimiento de nuevas culturas y como fenómeno de interconexión en los distintos niveles de la vida social que plantea contradicciones y complejidades. Gorostiaga y Tello, (2011) se acogen a este último concepto de globalización. A modo de conclusión Gorostiaga y Tello (2011) anotan que en ninguna de las perspectivas identificadas hay conformidad con los resultados de las reformas implementadas en la región y la solución difiere

en cada caso. Observan también que parece haber un debilitamiento del modelo neoliberal en varios países en los que se observa que hay rupturas en la continuidad de dichas políticas.

Más recientemente y en el sentido de la idea en torno a la modernización de la educación, Ganter de Otero (2024) analiza las representaciones de los roles de las instituciones (específicamente del SENAI²) y de los graduados de formación técnica y vocacional (TVET) en Brasil, a la luz de la innovación como concepto actual para comprender el desarrollo económico y promover la competitividad de los países, y como meta a alcanzar por parte de los distintos actores que participan en el sistema económico mundial. Ganter de Otero (2024) señala que en el contexto de la innovación se insiste en la transformación de la formación técnica y vocacional lo que ha ocasionado que las instituciones educativas en este nivel se acojan al nuevo discurso y pierdan su identidad cultural.

En este sentido, la innovación se enfoca en la investigación aplicada. Ganter de Otero (2024), indica que en el corpus documental se identifican como amenazas para la innovación la poca importancia que se le ha dado a la ciencia en el país, la relación inexistente entre la educación superior y los sectores productivos, así como el acceso limitado a la educación superior.

Ahora bien, el autor también identifica dos posiciones en torno a la modernización de la formación técnica y vocacional, una radical (como el SENAI) y una conservadora (el caso del SENAC), en torno al rol de esta formación en la innovación: la conservadora sostiene que el sistema debería centrarse en las misiones tradicionales de la formación, es decir en el entrenamiento para el

² En Brasil la educación técnica y vocacional es liderada por dos instituciones de carácter privado: el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC).

desarrollo de habilidades; de otra parte, desde una visión más radical, se sostiene que es necesario diversificar los servicios que presta este tipo de formación para poder redefinir su naturaleza y empezar un proceso de modernización.(Ganter de Otero, 2024).

El alcance de la investigación: problemas, hipótesis, corpus de análisis y objetivos.

De acuerdo con los problemas abordados en los distintos artículos, Ganter de Otero (2024), Gorostiaga y Tello (2011), Carnoy (2016), MacGrand (2010), Jaramillo (2011), Castillo (2012), el discurso como vehículo para el establecimiento y la promoción de tesis en torno al desarrollo económico que van desde la reconfiguración de la educación desde su concepción de derecho social hacia su definición como servicio, así como la apropiación y el uso de la terminología propia del sector empresarial como la innovación, la eficiencia, eficacia, modernización y calidad, tiene como finalidad reconfigurar el campo educativo en miras a su productividad económica que en el contexto de la globalización y el neoliberalismo es la estrategia preferente para el cambio social.

Todo lo anterior indica que las transformaciones sociales ocurren en gran medida en el discurso por lo que como estrategia implica observar el sentido ideológico de aquello que se enuncia por lo que la relación entre discurso e ideología es otro de los anclajes conceptuales de la investigación. Se aborda el discurso como forma de poder a partir del cual se reproducen sentidos comunes e ideologías particulares a partir de recursos como las conjeturas (equiparables a las tesis), la consolidación de nuevos géneros discursivos, como los informes mundiales, que son representativos de la relación entre las organizaciones y los

países, y el uso de otros géneros ya instalados para anclar sus nuevas formas de poder, es decir la interdiscursividad (Fairclough, 2012). En el marco de la globalización, entonces, desde el discurso neoliberal se sostienen las relaciones inequitativas.

A partir de esta revisión académica el problema se expresa de diversas formas; el primero es la comprensión en torno al conjunto de estrategias discursivas que funcionan para que las representaciones de la globalización y del neoliberalismo sean acogidas y, por tanto, se conviertan en hegemónicas. La globalización es el fenómeno marco, el neoliberalismo la expresión económica imperante del fenómeno y sus discursos (formas de representar desde el lenguaje) y géneros (formas de establecer relaciones sociales desde el discurso) los vehículos en los que circulan dichas representaciones.

Un segundo problema es el ajuste permanente en las representaciones específicas de los temas de política que extienden o reducen sus marcos de comprensión de acuerdo con fines ajenos a su naturaleza, como es el caso de la educación entendida como esencial para formar trabajadores efectivos. En este caso, se aborda el problema de la recontextualización y reconfiguración de los temas de política, el uso de estrategias y géneros existentes para asegurar su acogida y la jerarquización de unas acciones sobre otras que sugieren el lugar de importancia que se le debe otorgar a cada una de éstas con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico. Un ejemplo es la idea de que lo más importante para la educación es el gasto público (antes gasto gubernamental) que abarca los dineros públicos y privados que se invierten en el tema de política, lo que incluye el costo de las matrículas y mensualidades que pagan los padres de familia en escuelas privadas. Cabe anotar que, a este respecto, el indicador fue inicialmente gasto

público en educación, pero, progresivamente, se fue ampliando hacia otros ingresos económicos que no necesariamente son públicos restando la responsabilidad estatal en el aseguramiento del derecho a la educación.

Un tercer problema es que como el discurso de las organizaciones internacionales parece fungir como herramienta de primer orden para reorientar las interpretaciones tradicionales de los temas de política educativa, este es la fuente de los paradigmas imperantes para la toma de decisiones en los gobiernos locales de los países miembro de las organizaciones. Lo anterior se verifica en varias formas discursivas (textuales), entre las que se cuenta, por ejemplo, la existencia de planes de desarrollo como cartas de navegación de los gobiernos para organizar la agenda de política en determinado período gubernamental. Otra estrategia, también discursiva, es la apropiación de estos nuevos paradigmas en contextos locales a partir de la generación de otros documentos, como leyes, decretos, orientaciones y de más que dan alcance a los planes de gobierno. Y, en este mismo contexto, las formas en la que se observa el desarrollo en los países se alinean con los indicadores globales que, además de determinar las relaciones de causa efecto que tiene los temas de política con el desarrollo, por ejemplo, la educación es cobertura, permanencia y completitud de los grados, configuran la medición del avance y el progreso.

Con base en esta lógica, la primera hipótesis de investigación es que los informes mundiales son el género discursivo propio de la globalización en tanto que dan cuenta del poderío que tienen las organizaciones internacionales que los publican, para circular y promover ciertas representaciones sobre determinados temas de política y no otros. Es decir, como actor global, las organizaciones internacionales poseen el *capital cultural* necesario para dar forma a un tipo de

ideología en la que la educación es un tema instrumental para el logro del desarrollo económico. A partir de esta hipótesis de base, se discute una segunda hipótesis: la educación y la ciencia, como temas de política, están desvinculados desde la perspectiva del desarrollo económico, lo cual ha puesto en desventaja a la primera, en función de la segunda y ha promovido que ambos temas de política se desarrollen de manera diferenciada en Colombia. Y, como consecuencia de lo anterior, la tercera hipótesis, la reconfiguración de la ES en Colombia tiene que ver con estos paradigmas sobre el desarrollo económico, dejando en desventaja no solo la educación superior sino a la educación como institución social.

Ahora bien, lo anterior determina la selección de los informes mundiales como como *corpus* de análisis pues se trata de una estrategia discursiva (desde la perspectiva textual), que hace parte de un conjunto documental que se complementa entre sí pues un conlleva a otro: el Informe de Desarrollo Mundial, como género, se estructura con base en indicadores de desarrollo y éstos, a su vez, se ajustan a amplían con base en los informes de prospectiva de, en algunos casos, otras organizaciones financieras de alcance global como la OCDE o El Fondo Monetario Internacional. De este modo, la relación entre el Banco Mundial y los países tiene uno de sus sustentos en documentos que dan cuenta de indicadores de desarrollo, informes de prospectiva, informes evaluativos (rankings) o notas técnicas (de recomendación), desde donde se ratifican las acciones e intenciones de la relación entre las organizaciones internacionales y sus países miembro. Para la investigación se han elegido los *Informes de desarrollo Mundial* publicados por el Banco Mundial.

Así, desde el discurso, las estrategias se encaminan a orientar los sistemas educativos en términos de funcionamiento institucional (cómo hacer) y de alcance

de acción temática o disciplinar (qué hacer). Es por esto por lo que el análisis profundo de dichos informes ocurre desde un enfoque crítico que vincula los documentos con sus condiciones de producción dado que vehiculan la relación social de base entre países (desarrollados y en desarrollo) y organizaciones. En efecto, la medición permanente o el “cómo vamos” en distintos temas es un visor evaluativo y analítico externo (si bien las estrategias evaluativas ya tienen sus propias versiones nacionales), tal y como funciona por ejemplo la evaluación externa en la educación.

Los informes se entienden entonces como ejercicio de poder desde la escritura, en este caso porque les antecede la relación entre el Banco Mundial y los países en desarrollo. Constituyen un hecho social porque a través de su poder discursivo se operan las formas de conocer y de representar la educación, la salud o las finanzas, “[...] en resumen, los textos tienen efectos causales y contribuyen a los cambios que ocurren en las personas (sus creencias y actitudes), las acciones, las relaciones sociales y el mundo material. [...]” (Fairclough, 2003, p. 25). Son de interés especial para el análisis discursivo por su condición de género, ya que dan cuenta de una relación de tipo global entre organizaciones internacionales y países; y porque para operar un tipo de poder discursivo se posicionan una serie de hipótesis de causa-efecto que alimentan la apuesta sobre la competitividad, la apertura de los mercados y otras tesis en torno al desarrollo económico y el progreso. Y, finalmente, porque se utiliza la institucionalidad del Banco Mundial para que funja como un autor que promueve un tipo de desarrollo estandarizado, sin perspectiva social o histórica.

De acuerdo con Roger Dale, la *policy learning* o aprendizaje de política, es un mecanismo tradicional de influencia externa, utilizado por los organismos

internacionales para posicionar paradigmas. Lo anterior abre un panorama de investigación vinculado a la hipótesis sobre la función del discurso como herramienta en la institucionalización política.

A lo largo de la investigación las hipótesis, las conjeturas y las premisas se observan también como recursos discursivos del ejercicio de poder.

Desde la perspectiva metodológica, en la investigación se hace el acercamiento a los informes a partir de los estudios críticos del discurso en la visión del ejercicio de poder desde el discurso, en el marco de un nuevo orden mundial, es decir desde la perspectiva de Norman Fairclough.

Para abordar el análisis crítico de los informes mundiales se adopta *el modelo tridimensional* propuesto por Fairclough (2013a) a través del cual se estudia el ejercicio de poder desde el discurso. En la primera etapa, la descriptiva, se analizan los rasgos de la estructura textual, en este caso del informe mundial. El análisis descriptivo responde a las preguntas sobre las convenciones interaccionales que se utilizan y la estructura de gran escala contiene el texto. En la etapa interpretativa se analizan las interpretaciones que los participantes en una situación de comunicación dan a los contextos intertextuales y situacionales; también se indaga sobre el tipo de representaciones que se utilizan y los cambios que pueden operar en estas. En la última etapa, la explicativa, se analiza el tipo de relación de poder al que se da forma en determinado discurso, así como los elementos ideológicos que están presentes en determinados discursos. En este nivel se explican las relaciones de poder.

En este sentido el primer objetivo de investigación se orienta al reconocimiento del informe mundial (en este caso del Banco Mundial) como género de gobernanza; es decir como forma discursiva representativa del relacionamiento

entre organizaciones y países. En este objetivo se describe, interpreta y explica la estructura del informe como un género discursivo emergente bajo la hipótesis de que el informe mundial es un género propio de la globalización que se ha naturalizado (invisibilizado) en la relación de poder que las organizaciones ejercen sobre los países y que dicha naturalización ha impedido que se observe su carácter ideológico de manera crítica.

Una vez identificado el informe como género de gobernanza, sigue en la lógica del análisis, como segundo objetivo de investigación, identificar las conjeturas que dan forma a los temas de política, para el caso la ciencia y a la educación, para el desarrollo económico en los informes mundiales del Banco Mundial y en los Planes Nacionales de Desarrollo colombianos. Esta identificación es de tipo interpretativo porque reconoce las representaciones de los temas, pero también explicativo porque identifica las incidencias de la ideología construida en el nivel global en un instrumento de política del nivel nacional: los planes de desarrollo. La hipótesis de base es que la incidencia ideológica de las organizaciones internacionales ocurre primero en el discurso y que paulatinamente este discurso ha permeado la representación de los temas de política en el nivel nacional. Estas representaciones han desvirtuado el papel de la educación en función del desarrollo científico.

En este propósito, las conjeturas son el recurso fundamental. Así, en tanto los informes funcionan como visores evaluativos que configuran tanto el concepto mismo de desarrollo como las relaciones causales de distintos campos temáticos con este desarrollo, éstas se plantean como causales (conjeturas), a más educación más desarrollo económico, y devienen en afirmaciones sobre un tipo de deber ser, *statu quo*, y en los correspondientes lineamientos sobre qué y cómo

hacer en política educativa. Se retorna a la pregunta inicial del proyecto de investigación: ¿Cuál es la relación entre la ciencia y la educación en las representaciones de la política global?

En el tercer objetivo de investigación se analiza el rol de la educación superior desde la perspectiva del desarrollo económico enunciado también en los informes del Banco Mundial. Lo anterior porque la relación entre ciencia y educación en el marco del desarrollo económico focaliza este nivel educativo, tal vez el más permeado por las políticas globales. En este caso se discute la incidencia ideológica del discurso del desarrollo económico en la educación superior en Colombia. Se aborda entonces la explicación, como etapa de análisis, en tanto que se discuten los elementos ideológicos que sustentan los insumos documentales que organizan la educación superior en Colombia y también su devenir histórico con lo cual es posible observar los cambios que operan en dichas representaciones.

En el segundo y tercer objetivo, se aborda la perspectiva histórica del discurso lo que permite entender el sentido diacrónico de las representaciones, la linealidad y la tendencia en cuanto a la proyección de políticas, en este caso educativas y científicas. Y, por otra parte, en función de establecer el diálogo entre discurso global y local, de modo vertical, se analizan los informes como convención social a través de los cuales se ejercen varios tipos de control. El análisis se desarrolla en dos sentidos: diacrónico, porque indaga la perspectiva temporal y de comparación entre enunciaciones políticas globales y locales.

En conjunto, las preguntas y los abordajes analíticos propuestos aportan un mapa de comprensión de los distintos modos de funcionamiento del discurso de la educación en el marco de un tipo de desarrollo, el económico, que emerge en el

contexto de la posguerra, para ayudar a las economías altamente afectadas en función de establecer un bloque mundial de apoyo en forma de organizaciones internacionales que alcanza a Latinoamérica como territorio colonizado, también a través del discurso, esencialmente en sus formas de comprender y abordar los fenómenos y retos sociales y políticos.

Con base en estas preguntas y en el análisis de insumos de política global, a la fecha se han publicado tres artículos resultados de la investigación: *Los sentidos discursivos de la ciencia y la educación en la acción política: los informes de desarrollo* (Benítez y Luzón, 2020) en el que se identifican las configuraciones de ambos temas de política desde el nivel global en los informes de desarrollo. Lo anterior se pone en diálogo en el segundo objetivo de investigación en el que se analiza la incidencia de las representaciones en el caso colombiano a partir de la construcción de conjeturas que cambian en el tiempo. Un segundo artículo titulado *La educación superior desde las políticas científicas: el alcance de los indicadores de ciencia y tecnología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (Benítez, 2020), en el que se reconocen las representaciones de la educación superior desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y que permite hallar coincidencias en la tipología informe mundial. Y *Una lectura crítica comparada del discurso de la educación para el desarrollo económico: los informes del Banco Mundial como caso de estudio* (Benítez, 2023) en el que se propone identificar el discurso como un recurso útil para comparar las representaciones sobre los temas de política en el marco de la educación comprada. En conjunto los artículos han hecho parte el desarrollo de la investigación por lo que corresponden a distintos momentos de ésta.

La tesis se organiza en torno a siete apartados. En el primero se recogen las relaciones conceptuales que enmarcan entender el discurso como hecho social y, por tanto, como forma de poder. En el segundo se exponen los principios del *Análisis Crítico del Discurso* (ACD) como enfoque y modelo de aproximación investigativa a los textos y se justifica la selección del corpus analítico: los informes mundiales y los planes nacionales de desarrollo como instrumentos de política. En el tercer apartado se reconstruye la estructura e intencionalidad del informe mundial como género de la globalización, entendida como gobernanza global de las organizaciones internacionales para, luego, en la siguiente sección, reconocer los recursos discursivos (las conjeturas) a partir desde donde se construyen las formas de representar la educación y la ciencia; dichas representaciones se ponen en diálogo con las que se exponen en los planes nacionales de desarrollo. La sección subsiguiente explica la relación de poder desde la incidencia de la ideología sobre la educación superior en el desarrollo económico, en los planes de desarrollo colombiano con el fin de observar su impacto negativo en la definición de políticas.

Para finalizar se presentan en conclusiones con respecto al marco conceptual que sustenta la investigación, así como los aprendizajes del recorrido investigativo en cada una de las secciones desarrolladas que representan los hallazgos en el análisis profundo del corpus de investigación. La intención final de la tesis es generar un extrañamiento necesario de aquellas formas en las que nos expresamos y existimos en el mundo, que atraviesa la reflexión sobre quienes somos, como deseamos que funcionen nuestros sistemas y cómo podemos participar para que éstos engrandezcan nuestra condición humana.

CAPITULO 1.

Fundamentos teórico-conceptuales. Globalización,
análisis social y análisis crítico del discurso.

Capítulo 1. Fundamentos teórico-conceptuales. Globalización, análisis social y análisis crítico del discurso.

1.1 Nuevas institucionalidades de la educación en la sociedad global

Para abordar el problema de investigación planteado, referente al ejercicio de poder que desde el discurso ejercen el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que han promovido el desarrollo económico, sobre la política educativa de sus países miembros, con base en un conjunto documental creado y posicionado en los últimos 50 años, se discuten y entretajan varios postulados en torno a la recontextualización de los escenarios y las instituciones sociales en función de la globalización que, como fenómeno político, plantea, entre otros temas, nuevos escenarios de gobernanza. Como fenómeno económico promueve el neoliberalismo cuyo impacto económico en Latinoamérica ha sido ampliamente documentado y, desde la perspectiva cultural, se mueve en las interconexiones, las relaciones transfronterizas y el acceso libre a la información, consolidándose un tipo de ideología global.

En este contexto, se trata de comprender la naturaleza actual de la educación como un campo de conocimiento recontextualizado, cuyos significados emergentes están anclados de distintos modos a la producción y circulación de nuevas formas de representación emitidas por el Banco Mundial las cuales funcionan como referentes textuales de la política educativa. Desde la perspectiva textual los informes mundiales configuran formas de representación (discursos) que posicionan ciertos significados porque tienen el peso del referente internacional: desde este lugar abstracto se reforman las instituciones sociales. Por ejemplo, la

nominación y visibilidad de nuevos de tipos de actores políticos en educación; o la idea de diversificar las instituciones y renovar las existentes; o bien desde la legislación curricular (enfoque para el desarrollo de competencias, educación en ciencias básicas o competencias socioemocionales). De este modo, de acuerdo Meyer y Ramírez (2002), la educación irrumpe en agendas de progreso y desarrollo económico que son estructurales para los países cuya dimensión discursiva es un momento más de la institucionalización.

Ahora bien, esta institucionalidad de la educación funciona también con el propósito de legitimar significados culturales de un tipo de sociedad mundial (Meyer y Ramírez, 2010) en la que es justificable la publicación permanente de informes mundiales pues lo que se observa en estos informes es un compromiso cultural, institucional, en torno a la validez de un sistema educativo propio de un estado nacional. (Meyer y Ramírez, 2010). Los autores mencionan un conjunto de posibles significados institucionales que se incluyen en los informes: la estandarización de lo que es la escuela y la universidad; los niveles de escolarización; el rol de los profesores; la calidad educativa, los currículos y las categorías comunes de investigación en las universidades. (Meyer y Ramírez, 2010). Los autores afirman también que una de las grandes ideas que aporta la teoría institucional a la sociología de la educación es que esta es hoy una ceremonia pública que “crece y se expande por la transformación de las perspectivas políticas, religiosas y culturales de la sociedad...” (Meyer y Ramírez, 2010, p. 12) más que por las conjeturas sobre su utilidad para el desarrollo económico en la perspectiva del capital humano, por lo que expansión está amparada primeramente por el sistema político y económico del estado-nación que, para los autores, es una construcción supranacional. (Meyer y Ramírez, 2010).

Se entiende entonces que una forma imperante de institucionalización de los temas de política se ha venido construyendo en la región desde la producción y distribución de modelos y tipologías documentales emergentes en la política global que contienen recomendaciones de diseño e implementación de políticas. Lo anterior evidencia primeramente la relación entre las organizaciones y los países, en tanto que su producción ocurre en el marco de una institucionalidad instalada desde la segunda mitad del siglo XX, cuando emergen varios organismos internacionales de apoyo luego de la crisis económica de la segunda guerra mundial. La distribución de dichos modelos y tipologías es equiparable con la definición de una línea de referencia para la toma de decisiones políticas. En este sentido, los documentos son expresiones políticas en tanto promueven estados ideales (conjeturas de existencia) constituidos a partir de la priorización de temas, subtemas e indicadores de tal manera que la producción documental sigue el curso de una estrategia política exitosa en función del desarrollo económico.

Con respecto a la institucionalización de la educación, Hofstetter y Schneuwly (2004) la ubican a partir de la expansión de sistemas educativos en el marco de la constitución de Estados nacionales lo cual conllevó acciones como su universalización y la formación de profesores; dichas acciones sin embargo fueron interpeladas por las luchas de distintos grupos sociales, como los grupos profesoraes. Para Hofstetter y Schneuwly (2004) , estos cuestionamientos dieron paso a la estructuración de nuevos conocimientos en torno a la práctica pedagógica y al sistema educativo, en búsqueda de garantizar su pertinencia, es decir de afrontar los retos que demandaba. Las luchas pueden equipararse con la emergencia del discurso social como forma de control gubernamental en función

de las transformaciones que eran necesarias para el establecimiento de los Estados-Nación.

En el artículo *Educational Sciences in Dynamic and Hybrid Institutionalization*, Hofstetter y Schneuwly (2004) reconocen las fuerzas e instituciones sociales que pudieron dar paso a la disciplinarización de la educación. Para ello seleccionaron los institutos de investigación y los congresos educativos en tanto que se entiende que un campo disciplinar puede conceptualizarse a partir de su red de comunicación, la cual se orienta a la producción de conocimiento (Hofstetter y Schneuwly, 2004). Como cualidades para su selección, los investigadores tuvieron en cuenta las publicaciones, la infraestructura física (universidades, laboratorios, asociaciones) y la existencia de una comunidad epistémica (Haas, 1992), mediante la cual se teje una red de profesionales de reconocida experiencia, discurso propio y con competencia específica en un campo del conocimiento. Gran parte de la consolidación de la red de comunicación que soporte los alcances de una disciplina tiene que ver con su producción documental lo cual da luz acerca del rol que cumple el ámbito documental en la concepción disciplinar de un campo del conocimiento desde la perspectiva del discurso social, entendido como la respuesta permanente a las decisiones y líneas de trabajo del *statu quo*.

De acuerdo con Bordieu (1980) la emergencia y establecimiento de las leyes propias de los campos, en el caso de los campos intelectuales y creativos, fue posible en la medida en la que sus representaciones pudieron emerger de manera independiente del poder dominante y, por tanto, en la medida en que sus instancias de consagración se diversificaron. Ahora bien, puede entenderse que la educación como campo de conocimiento parece emerger, de acuerdo con Hofstetter y

Schneuwly (2002), en el marco del establecimiento de sistemas educativos nacionales con lo cual el campo político, el poder dominante, es, en principio, la instancia de validación de dicho campo. En esta lógica, el discurso de las organizaciones internacionales se erige como un punto de tensión desde el poder para la validación disciplinar de muchos temas de política y funcionaria como un poderoso actor alterno en la orientación actual de los campos de conocimiento.

Es así como las organizaciones internacionales se erigen como instituciones de la gobernanza global, cuyo discurso es cada más coincidente entre sí, la cual ejercen a partir del asesoramiento y los préstamos a sus países miembro. Por ello y dado que la educación está en la agenda del desarrollo económico desde hace varias décadas, se recontextualiza de manera permanente en los discursos que circulan a través de los informes mundiales. Éstos, son la estrategia abstracta, discursiva, que vehicula estas nuevas representaciones. Solo a partir de la reconstrucción de las interconexiones y alianzas institucionales y sus correspondientes discursos es posible entender el sentido actual de la política educativa en casos de estudio particulares.

Así, el anterior planteamiento problémico permite abordar una discusión teórica que vincula varios conceptos: la globalización como marco político, económico y cultural que impacta en el tipo y calidad de las relaciones políticas mundiales y, en este mismo sentido, las políticas sectoriales de los países. De manera particular el rol que cumple la institución social denominada educación en el marco de dicha globalización permite identificar las particulares expresiones de la *globalización en educación*. La dimensión cultural (abstracta) de la globalización como forma de tránsito y posicionamiento verticalizado de nuevas ideas y concepciones que justifican la necesidad de observar la relación entre el *discurso*

y la *ideología*. De manera particular estas nuevas ideas, conjeturas y expectativas expresadas en los informes mundiales, dan paso a la discusión sobre el *discurso* y la *globalización*. De otra parte, estos entrelazamientos aportan los elementos contextuales del enfoque interdisciplinario que opera como método de investigación: el Análisis Crítico del Discurso.

1.2 La globalización como escenario para el ejercicio de poder desde el discurso.

Con respecto a la globalización como fenómeno, es posible rastrear perspectivas críticas en torno a los distintos ámbitos en los que tiene injerencia: el cultural, el político, el ideológico y, por tanto, en los distintos temas de política de los estados nación. Para Hirsh (1997), dichos ámbitos están interrelacionados, ya que comprender el fenómeno de la globalización requiere desentramar las relaciones complejas que se tejen en su interior y solamente "...en el marco de una amplia teoría de la sociedad y su desarrollo" (p.97). Respecto a su interrelación presenta distintos niveles de significado asignados tanto a su concepto como a su significado: el técnico, sustentado en las nuevas tecnologías cuya rapidez y accesibilidad a la información refuerzan la idea de una "aldea global"; y el político, que emerge con la finalización de la guerra fría y la victoria del modelo democrático liberal en el que Estados Unidos es una potencia mundial dominante. Son los principios en torno a los cuales emerge la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 "...de la que se espera algún día podrá desempeñar la función de un "gobierno mundial" general." (p. 98). El aspecto ideológico, apalancado en lugares de valor social ya construidos y naturalizados, se desarrolla a partir de nuevos modelos de valor en torno a los derechos fundamentales, la educación, los

principios liberales y democráticos y el consumo capitalista, que dan paso a la formación de monopolios de medios de comunicación de masas, como sus emisarios primarios.

En el nivel económico, Hirsh (1997) hace referencia a la liberación de mercancías, servicios y capitales, y la internacionalización, por lo que concluye que “...es la primera vez en la historia que existe un mercado capitalista que abarca todo el mundo. El capitalismo ha llegado a ser mundialmente dominante y universal.” (1997, Hirsh, p. 98), por lo que la globalización “...es en esencia un proyecto capitalista en la lucha de las clases. No es un mecanismo económico “objetivo” ni menos un desarrollo político cultural propio, sino una estrategia política.” (p.102) “...que deriva en una nueva vigencia del capitalismo “con relaciones de clases radicalmente modificadas, con un nuevo significado de política y un papel completamente distinto del Estado.” (p.102). Hirsh (1997), resalta tres características clave del fenómeno: la revolución tecnológica que conlleva una racionalización de los procesos de trabajo para reconocer nuevos mercados y fuentes de ganancias, “lo cual indica que la imposición de nuevas tecnologías no es de ninguna manera el origen y la causa sino la finalidad de la globalización.” (p.101); un tipo de favorecimiento del capital sobre el reparto social del ingreso y, por tanto, un desfavorecimiento de los compromisos sociales, así como el traslado de los capitales por encima de las fronteras nacionales a favor de las redes de empresas de amplia cobertura mundial (*worldwide sourcing*).

También Tomlinson (1999) discute la complejidad del concepto con base en la transversalidad de las dimensiones sociales que involucra. Para el autor, la globalización refiere cambios sociales que ocurren simultáneamente y de manera interdependiente en varias dimensiones: la política, la económica, las

comunicaciones, la cultura y el medioambiente, por lo que plantea un reto si lo que se busca es entenderla como un todo homogéneo. Ahora bien, dado que se trata de un proceso de conectividad acelerada, a propósito de las interconexiones e interdependencias, la globalización es una característica de la vida social actual de flujos de capital, de información, de conocimiento, de ideas y modas, que sobrepasan las fronteras de los países.

Para el año 2009, Tomlinson (1999) señala que, en el campo de la cultura, la globalización se sustenta en los entrelazamientos de lo propiamente humano con sus formas cotidianas en los campos político, económico y cultural, lo que ha evidenciado tanto sus sutilezas como sus contradicciones. La definición se refiere a la red compleja y de rápido desarrollo que ocurre entre las localidades, es decir a los efectos del incremento de flujos de todo tipo de cosas en la vida moderna.

Por otra parte, Robertson y White (2007), problematizan la globalización como un concepto unívoco debido a que es un paradigma en el que se alojan una serie de temas referentes al poderío de las organizaciones internacionales, a la ciudadanía global, la migración y la emergencia de las diásporas o las conexiones transnacionales, por lo que debe describirse desde los diversos contextos culturales en los que ocurre, lo que daría paso a la existencia de “globalizaciones” (p.54). Con base en esta idea, se discuten dos visiones: una primera desde la perspectiva económica, a propósito de un eventual fin del capitalismo, y otra, en la que se posiciona una crítica del fenómeno debido a las inequidades que le son propias y que, paradójicamente, se hacen globales debido al uso instrumental del internet.

Por su parte, Hsu (2020), identifica tres tendencias (fases) de la investigación en torno al concepto de globalización: en la primera, se explican los cambios estructurales y los ajustes y novedades en relación con la estructura social; se

afianzan las proposiciones sobre el socavamiento de las soberanías nacionales debido a la emergencia de un sistema económico global; se caracteriza por el escepticismo, debido al inminente socavamiento del sistema de estados nación. En la siguiente fase, identifica una tendencia a defender la globalización lo que hace que esta se conceptualice a partir de términos menos radicales. Y, en la última fase, se reconoce un debate desarticulado en el que no hay consensos en torno al fenómeno, de lo cual se concluye que es necesario repensar cómo se aborda y define el concepto. A partir de esta visión general, Hsu (2020) expone la necesidad de resolver dichas desarticulaciones con el fin de observar la globalización desde términos históricamente más expansivos que permitirían reconocer sus antecedentes e identificar algunos aspectos para diferenciar lo que es nuevo en el horizonte social.

Desde una perspectiva crítica, Ulgen (2022) señala los argumentos en torno a la cuáles se considera necesaria una reconfiguración de la globalización como fenómeno social y económico. En un primer momento, desde la perspectiva económica el neoliberalismo se trata de un modelo de mercado que beneficia a los países que tienen más capacidad de innovación, pues las cadenas de valor global están ancladas al conocimiento, lo que ha generado una concentración de la riqueza, altos salarios para los profesionales mientras que las economías más debilitadas sufren los efectos contrarios. Estos últimos, de acuerdo con Ulgen (2002) llegan siempre tardíamente a la cadena de producción y de comercialización que ha sido acaparada tempranamente por las economías más fuertes. Por otra parte, cuando el tipo de mercado no beneficia a las grandes potencias mundiales, como en el caso de la agricultura, el comercio está protegido por restricciones y barreras de comercialización. Esta configuración pone a los países en desarrollo

en desventaja, lo cual provoca las ayudas de la banca internacional a precio de altas restricciones a las políticas de gasto nacional (Ulgen, 20220).

Ulgen (2022) señala también que, además de esta configuración de condiciones de desventaja para los países en desarrollo, el fenómeno político de la globalización se caracteriza por la incidencia de organizaciones y corporaciones globales en la capacidad de decisión de los estados-nacionales, lo cual permite un diseño de políticas que no responde a las necesidades de los países, como en el caso de la desregulación de los impuestos a las importaciones o los acuerdos sobre la participación en las cadenas de valor mundiales lo cual coarta el margen de maniobra de los gobiernos locales, dando lugar a una «carrera a la baja» en las decisiones reguladoras y sobre fiscalidad. (Ulgen, 2022, p. 103).

Un tercer argumento para repensar el fenómeno en el Sur Global es que esta ha ocasionado que emerjan en la esfera política nuevos movimientos nacionalistas, los cuales ven la inmigración y los acuerdos regionales o globales como una amenaza. Ahora bien, el autor identifica la necesidad de profundizar la investigación en torno a los efectos de los otros impactos, no comerciales o económicos, de la globalización.

Este acercamiento inicial al concepto permite consolidar unas ideas clave en torno a la globalización como marco social, a partir del cual una perspectiva discursiva se hace pertinente. En primer lugar, por su condición social, la globalización requiere de un análisis relacional de los ámbitos que permea, a saber, el político, el técnico y el ideológico y cultural cuyas expresiones documentales son reconocibles. Por otra parte, la revolución tecnológica e informativa es el vehículo a partir de donde vincula a las distintas comunidades cuya lógica de interconexiones, interdependencias y flujos ocurre de manera diferenciada en cada

ámbito y en cada contexto lo cual permite plantear la idea de que hay “globalizaciones”; esto, a su vez, refiere la necesidad de abordar el fenómeno desde una perspectiva histórica que sea sensible a los ajustes en la vida social. Desde lo económico, se reconoce un mensaje central: dada la importancia de priorizar y trasladar de manera transfronteriza el capital antes del reparto social de este mismo capital, la lógica de interconexiones e interdependencias se hace esencial.

Ahora bien, estas concepciones aportan a la investigación dos aspectos centrales para reconocer la perspectiva relacional entre las organizaciones internacionales y los países, como un modo de aproximarse a la visión ideológica e histórica de su incidencia en la política educativa: el primero es que la agenda del fenómeno denominado globalización tiene al menos un asidero en el tipo y calidad de las relaciones entre los países y entre éstos y las organizaciones mundiales; y el segundo es que hay temas clave, no solo acciones, priorizados que refieren a una agenda discursiva global, en la que se privilegian determinados sentidos comunes, como la importancia de los mercados internacionales o los derechos fundamentales que, de manera paulatina, promueven implícitamente la gobernanza de las organizaciones de carácter transnacional sobre la de los estados. Mundy (2007), identifica el ejercicio de poder desde el multilateralismo cuyas expresiones han ido evolucionando a nuevos tipos de alianzas y coaliciones mundiales pero que también puede reconocerse a partir de la cooperación internacional liderada por organizaciones internacionales como la UNESCO o UNICEF, desde donde se incide en el orden social de los países.

Para Dale (2002), la globalización es principalmente una forma de relación entre los países y la economía global que, si bien no tiene una única modalidad, ha afectado las formas de hacer política y, en consecuencia, sus resultados. En este

mismo sentido, sus impactos en los Estados-nación pueden ser de naturaleza política, económica o cultural, y sus alcances pueden ser sectoriales u organizacionales. Dale (2002) afirma que es posible reconocer dos tipos de reacciones de los países frente a la globalización: la configuración de estados competitivos, de tipo individual y la instalación de un tipo de gobernanza sin gobierno, de tipo colectivo, liderada por organizaciones internacionales que comparten una misma ideología. La característica clave de un estado competitivo es que el desarrollo económico instrumentaliza las otras líneas de política estatal; en palabras de Dale (2002), sería la priorización de la dimensión económica sobre cualquier otra dimensión. Lo anterior ha sido posible, de acuerdo con el autor, en gran medida por la decisión de los gobiernos nacionales.

Dale (2002) también discute que, aunque las organizaciones internacionales no siempre comparten propósitos, sí comparten una ideología fundada en las experiencias y formas de hacer de los países ricos (economías fuertes, países desarrollados), los cuales ceden su conocimiento a cambio de que se les asegure posiciones privilegiadas en la economía global . Es en esta línea que la referencia al sujeto "Economía global" puede enfocarse en perspectiva institucional, es decir, en la incorporación de organizaciones transnacionales que comunican mensajes acerca de la economía y del desarrollo económico en general, construido a partir de las lógicas de los países más favorecidos y por tanto son los referentes.

Es así como la existencia de las organizaciones transnacionales se concibe como una estrategia de institucionalización global, dado su alcance y conformación y, sobre todo, debido a que establecen con los diferentes países una relación de poder explícita. Esta relación se establece desde los préstamos que otorgan para apoyar el desarrollo económico necesario para los países, supeditados a una forma

de comprender el desarrollo económico construida a partir de un conjunto de referentes a imitar. Lo anterior, configura dos tipos de estados: los económicamente desarrollados, donde prima una economía fuerte y consolidada y los denominados dependientes, 'en desarrollo' o 'emergentes' con una economía débil, en transición o dependiente. Una segunda estrategia, anclada a las rutinas de los referentes, consiste en la producción discursiva a partir de la cual ocurre la focalización y la promoción de nuevos temas en la agenda política, a través de, entre otras tipologías, los informes mundiales.

Los mensajes centrales tienen a su vez como referente los aspectos priorizados por el *Consenso de Washington* (su ideología), a saber, la regulación del gasto público, el apoyo al libre mercado y la privatización. Se trata pues, de un ejercicio de poder que está sustentado en la relación (verticalizada) entre las organizaciones internacionales (Banco Mundial y OCDE preferentemente) y los países, cuya forma inicial es esencialmente discursiva, entre muchas otras, lo que podría equipararse a un tipo de mecanismo de influencia en las políticas regionales.

Fairclough (2009) entiende la globalización como una serie de cambios en las distintas escalas de lo social, que van más allá de la escala global, porque incluyen bloques económicos regionales cuya institucionalización y gobernanza puede ser entendida como una *tecnología del poder* (p. 19). Su valor está fundado en las relaciones entre los distintos niveles sean éstos nacionales, estatales o regionales (escalas) que operan a través de imaginarios del éxito, es decir de los discursos y las narrativas de los países desarrollados.

Ahora bien, cabe preguntarse sobre cómo el fenómeno ha permeado la discusión académica para América Latina. Puede afirmarse que la tendencia predominante en la investigación teórica aborda las consecuencias económicas de

la globalización en la región. De este modo se menciona, entre otras, la casi inexistencia de los procesos de industrialización de los países, la laxitud regulatoria por parte del estado, frente a un poderío cada vez mayor de los gigantes industriales (Díaz, 2002). Y, también, los cambios permanentes en las acciones recomendadas por el Banco Mundial, que, por ejemplo, pasaron de liderar el apoyo financiero a reasignar al estado la responsabilidad de invertir su dinero e instar a las organizaciones no gubernamentales a presionar a los gobiernos para disminuir la corrupción y aumentar sus niveles de responsabilidad. Otro apartado de gran interés es la consolidación de bloques regionales para ejercer un tipo de gobernanza más localizada, lo que Horta (2002) ha denominado la institucionalización de acuerdos, normas y procedimientos de comercio y recursos internacionales, operados a partir de acuerdos regionales.

Para Thwaites (2010), las políticas neoliberales en el marco de una gobernanza global se han sustentado en dos ejes: la problematización del tamaño adquirido por el estado en los modelos benefactores y de intervención y la pérdida de identidad de estos en el marco de una economía global, para recomendar, entonces, la desregulación y privatización de las entidades estatales y la ampliación de la sociedad a través de un tipo de economía integrada al mercado mundial (Thwaites, 2010). En este contexto, la deuda externa, el ajuste fiscal y la reducción de la incidencia del estado, fueron las herramientas para la penetración neoliberal con el fin de integrar "...a la periferia mediante nuevas formas de explotación, esta vez impuestas como "condicionalidades" para la obtención de préstamos y refinanciaciones de deuda." (p. 6). Para Thwaites (2010, según Diniz, 2004) afirma que este tipo de medidas avanzaron en el continente por las instituciones mismas y las élites que lideraban los gobiernos.

Marini (2008) asevera en este sentido que la globalización se caracteriza por la superación de las fronteras nacionales, la geografía y las relaciones internacionales para lograr un mercado mundial (producción, circulación y consumo), lo que ha sido posible por el tamaño de la población involucrada e intereses de los respectivos estados nacionales. Marini (2008) habla de un tipo de aceleración del tiempo histórico que ha promovido la rapidez de sus procesos y mecanismos, lo que ha influido en los modos de vida de la población como la urbanización y difusión de la industria manufacturera o la amplia producción de bienes y servicios a nivel global "...que se asienta también en la concentración demográfica que acelera la transmisión de conocimientos, uniformiza comportamientos, homogeneiza formas de pensar." (Marini, 2008, p. 250).

Castells (1999) señala que la globalización puede entenderse como un proceso coordinado, en tiempo real, que funciona a escala mundial, que opera a través de sistemas tecnológicos, de información y de transporte en el que confluyen todos los ámbitos de la actividad humana y que ha permeado la ciencia, la comunicación y los sistemas de información; sus redes articulan "...individuos, segmentos de población, países, regiones, ciudades, o barrios, al tiempo que excluyen otros tantos individuos, grupos sociales o territorios." (Castells, 2002, p.2). Del mismo modo, Horta (2002) también expone que, al lado del control de los mercados internacionales, circula una agenda ideológica y cultural en torno a los propósitos del capitalismo, como la explotación de los recursos y la dominación de las estructuras sociales internacionales.

1.2.1. La globalización como marco ideológico discursivo

En cuanto al marco ideológico de la globalización, que acompaña los momentos de ajuste y transición de las formas imperantes de diseñar políticas, Thwaites (2010) afirma que las instancias democráticas sufren, a la luz de una gobernanza global, una crisis de representación debido a que hay pocas posibilidades para la toma de decisiones lo que deriva en su poca credibilidad política y refuerza el correlato transversal y permanente sobre la ineficacia del estado, terreno ideológico fértil para afianzar los discursos sobre la importancia del sector privado.

La autora analiza la globalización en el continente con base en la idea central de que, aunque los cambios en las dinámicas sociales, políticas y económicas son los más evidentes en el marco de la globalización, lo más importante es la hegemonía liberal que sirvió como “ariete ideológico para asegurar la pasiva subordinación de la periferia capitalista a la acumulación del centro.” (Thwaites, 2010, p.6).

Aunque en el caso de América Latina se cuestiona y debate si la globalización en función de las medidas explícitas de corte económico afectaron la economía regional, como la deuda externa y el ajuste fiscal, también se refiere el ejercicio de poder de las organizaciones internacionales a través de los préstamos y financiaciones a los países, de las recomendaciones variables sobre el diseño de políticas y la existencia de bloques regionales para ejercer poder localizado, organizaciones de gobernanza regional, que ha estado previamente coordinado.

Por otro lado, la dimensión discursiva, de interés en esta investigación, da cuenta también de un nivel ideológico que antecede, acompaña o fundamenta dichas medidas, como el discurso sobre la problematización del tamaño del estado

y las diversas medidas de gobernanza regional. Otro aspecto o de interés con respecto al marco ideológico global es la pérdida de identidad de los estados-nacionales dadas sus formas de auto representación en función del nuevo orden político, como la privatización de las entidades estatales o una economía estructurada con base en estándares internacionales.

Con relación a cuándo se construyen estas representaciones discursivas que circulan y ambientan los momentos del diseño de las políticas nacionales de los países en desarrollo, se puede afirmar que se constituye en una estrategia permanente que se despliega antes, durante y después de dicho diseño.

El posicionamiento de nuevos temas avanza antes de que haya discusiones locales en torno a otro tema ya posicionado, por ejemplo, los conceptos de calidad en la educación, el derecho a la educación, las competencias, los sistemas de acreditación, etc., por lo que este *corpus discursivo* es una estrategia de poder y por tanto un objeto potente para la investigación. Se puede concluir prematuramente que la existencia de un espacio “global”, virtual, se opone a la idea de lo local y su forma está anclada a la existencia de organizaciones internacionales; que esta ruta de tránsito sin fronteras sirve como plataforma para la circulación de las ideas sobre un estado de situaciones ideales y que dicha circulación permanente configura una forma de representar los estados y con éstos sus instituciones sociales. Todo ello nos induce a plantear: ¿cómo permea la globalización a la educación?

1.3 La gobernanza global y su permeabilidad en la educación

Roger Dale (2007 en su artículo *Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms*, propuso un ejercicio comparativo de los mecanismos a partir de los cuáles los distintos gobiernos experimentan la influencia de los organismos internacionales en sus políticas educativas, con base en dos tipologías de mecanismos: tradicionales y actuales (Dale, 2007). Como contexto el autor sustenta que, si bien la globalización constituye nuevas formas de relacionamiento entre los estados y un tipo de economía mundial, esta ocurre a partir de dichos mecanismos: los tradicionales, que son el préstamo y el aprendizaje de políticas (*policy borrowing and policy learning*) y mecanismos más actuales que se sustentan en el fenómeno de la globalización: armonización; diseminación; estandarización; interdependencia instalada; e imposición.

La propuesta de los mecanismos incluye también, según Dale (2007, pp. 6-8), nueve posibles dimensiones para su análisis con las que se es posible especificar las características de dicha influencia y así superar determinadas presuposiciones:

- a) Una primera dimensión es el grado de aceptación de los gobiernos, que puede ser voluntario, formalmente voluntario u obligatorio; en este caso se presupone que siempre es obligatorio.
- b) La segunda dimensión, es el proceso de adopción de las políticas, sustentado en la presuposición de que esta siempre es a escondidas, no de forma explícita.
- c) La tercera es el alcance de las reformas, cuya presunción es que usualmente ocurre de manera amplia.

- d) Una cuarta se refiere al lugar de viabilidad de las reformas que, en todos los casos, tiene que ver con los escenarios normativos de cada país.
- e) La quinta son los procesos mediante los cuales se introducen las influencias externas dado que pueden ser cooperativos o colaborativos, o con base en el aprendizaje o préstamo de políticas.
- f) La sexta es la forma en la que se inician las reformas, que supera la visión víctima-victimario y que tiene mucho que ver con las decisiones internas.
- g) La séptima es la dimensión del poder que se refiere a tres distintos modos: decisiones unilaterales, el poder basado en agendas establecidas y el poder de acuerdo con quien controla e impone las reglas del juego.
- h) La última dimensión concierne a cómo se intermedian los cambios que se introducen desde el exterior.
- i) Y la novena, se refiere a la expresión política del mecanismo en educación, como la implementación de políticas de capital humano o el impacto en las políticas científicas.

Esta caracterización analiza de manera central el rol de los distintos gobiernos en los momentos históricos de las reformas, por lo que Dale (2007) aporta los elementos para identificar con claridad los mecanismos por medio de los cuales transita la influencia externa en las políticas educativas. Desde su perspectiva, la propuesta permite romper la aparente unidad cuando se trata de abordar la globalización en relación con las políticas educativas, lo cual es posible si se hace un acercamiento a la experiencia de cada país en función de cada una de las dimensiones propuestas. Como resultado, el investigador podrá observar los aspectos contextuales que juegan un rol determinante en casos específicos y, de

esta manera, reconocer claramente la relación que se establece entre países y organizaciones.

Al igual que otros autores (Roberson y White, 2007; Tomlinson, 1999; Hirsh, 1997; Castells, 1999), Dale (2007) señala el carácter complejo de la globalización y la necesidad de reformularla como un fenómeno unificado en todos los países, por lo que la perspectiva de análisis considera los momentos previos, el durante y el después de los procesos de adopción de las políticas lo que podría aportar los elementos para enriquecer la perspectiva investigativa del fenómeno en función de la adopción y la incidencia en el diseño de políticas en el caso específico de cada país.

Para el caso del postulado en torno a la existencia de una agenda ideológica, y, por tanto, discursiva, podría entenderse que se vincula al mecanismo que involucra la dimensión del poder en juego y del aprendizaje de política, entendiendo que las organizaciones internacionales en general cumplen el rol de prestamistas y asesoras para los países, con base en agendas establecidas. En este caso sería posible observar el nivel de apropiación discursiva de las representaciones de política en el nivel nacional tal vez el más abstracto, pero más influyente en la apropiación de agendas internacionales pues no solamente está mediado por recursos económicos o por la concreción de agendas conjuntas, sino que tiene que ver con las formas de representar la educación que circulan en las esferas técnicas de la toma de decisiones, como los ministerios de educación. Dale (2007) afirma que el aprendizaje en relación con la política **educativa** implica tres procesos ampliamente complejos: aprender de las organizaciones, de los programas y de las políticas.

Uno de los temas clave en el caso de la educación son los acuerdos globales o regionales que lideran las organizaciones de alcance global y cuyos principios son vinculantes para los países como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o La Organización Mundial del Comercio (OMC). De acuerdo con Robertson, Bonal y Dale (2007) hay al menos tres razones para fijarse en las decisiones de este tipo de organizaciones internacionales, a saber: usualmente no se asocian como referentes de las políticas educativas en comparación con otras OI; su forma de operar es distinta porque sus normas son vinculantes para sus países miembro, es decir obligatorias; e inciden en varios niveles de los sistemas educativos, inclusive en sus prácticas.

Para Dale, Robertson y Bonal (2002) el Acuerdo General del Comercio de Servicios (*General Agreement of Trade and Services*) de la Organización Internacional del Comercio (OIT), que ha cumplido un rol clave en la promoción del libre mercado y en el que se delimitó la educación como servicio, es un hito para el análisis porque opera a partir de políticas vinculantes para los países miembros, lo que seguramente ha impactado en las distintas dimensiones de los sistemas educativos. Ahora bien, este tipo de institucionalidad global, que tiene de fondo el propósito de la expansión del capital, requiere de una red institucional sostenible (instituciones estatales) de la cual forma parte la educación y desde donde se promueve la expansión de dicho capital que en el caso de la educación se sustenta en la necesidad permanente de recursos infraestructurales lo que permite la acumulación y legitima dicho sistema (Dale, Robertson y Bonal,2002).

1.3.1 Promesas fallidas de la globalización en educación

Bonal (2005) señala que, aunque en los años noventa el discurso de las políticas educativas regionales y de las organizaciones internacionales en general giró en torno a sus efectos para superar la pobreza (que se traduce como la necesidad de dar a los pobres acceso a los mercados), en la implementación de estas, dichos resultados no fueron los esperados a pesar de haber avanzado en la universalización de la educación en los distintos niveles. El autor (Bonal, 2005), plantea que pobreza y globalización son dos problemas presentes y paradójicos, porque el nivel educativo no cumple un papel intercambiable en el mercado laboral, aunque parezca natural en las políticas que devienen de la globalización económica. La contradicción ocurre inicialmente en el discurso, en el que se plantean relaciones causales insostenibles en la fase de implementación de las políticas pero que, en el caso de la pobreza, motivó una línea de préstamos que cubrieron el 50% de las políticas de ajuste estructural. A este respecto la insostenibilidad se construye en el tiempo porque, en el caso de América Latina, han sido más de 50 años de políticas fallidas en torno a la búsqueda del desarrollo económico.

Otro desajuste clave de las políticas globales que menciona Bonal (2005), tiene que ver con la reciente necesidad de integrar a la política educativa la calidad como cualidad de la educación y no solo su cobertura universal; dicha emergencia tardía, también paradójica, se hace visible como cualidad necesaria al "...constatar que los progresos conseguidos en la expansión de la escolarización no se traducen fácilmente en alcanzar los objetivos de aprendizaje." (p. 97). Esta decisión retardada obedece a que aunque la calidad se ha mencionado "...las políticas incluidas en el «menú corto» parecen prescindir claramente de esta relación..." (p.

97) Las omisiones, de acuerdo con Bonal, las contradicciones de la globalización económica en la educación y de la iniciativa de universalizar la educación sin una agenda sobre la calidad, surgen inicialmente en el nivel declarativo y por tanto en el aprendizaje de políticas (Dale, 2007), con base en el cual se diseñan las agendas educativas. Se trata del nivel primario del diseño, es decir de las formas de representar aquello que es propio de la educación en el marco del desarrollo económico.

En este mismo sentido, Bonal y Tarabini (2006) indican que las pruebas PISA o los ajustes salariales en función del tipo de cualificaciones, son impactos sensibles de la globalización en la educación por lo que se acogen al postulado de Dale (2002 y 2007) en torno a que los distintos mecanismos de influencia alteran, de manera fundamental, el mandato, la capacidad y la *governance* de los sistemas educativos cuya soberanía, voluntaria u obligatoriamente, está a cargo de las agencias supranacionales. Los autores reconocen entonces que la dependencia y el mecanismo de crédito condicionado han asegurado que, principalmente, el Banco Mundial haya incidido en el aumento de la oferta privada en educación, de la descentralización en educación y de políticas orientadas al retorno en educación (recuperación de la inversión) en América Latina. Para Bonal y Tarabini (2006) la novedosa agenda en torno a la pobreza, en la que se enfoca el Informe Mundial de Desarrollo de 1990, promueve la prestación de la salud y la educación a los más pobres con el fin de que este segmento poblacional pueda participar de dicho desarrollo y, de paso, enfocar los esfuerzos en el capital humano tanto para la productividad laboral como para el crecimiento y desarrollo social. En torno a estas alternativas de desarrollo, es que emerge una de las conjeturas que sustentan la nueva agenda educativa como lo es la relación entre educación y desarrollo

económico lo que puede entenderse, de acuerdo con los autores, como un mandato. De este modo se articulan la gobernanza global y la educación.

Como el ejercicio de la incidencia y la dependencia tiene también que ver con las condiciones contextuales de los países, los autores identifican que la incapacidad de los estados latinoamericanos para mantener el bienestar social, luego de una etapa económica crítica de ajuste y post - ajuste estructural, los cuales se expresan en agendas económicas recomendadas, permitió el avance de la propuesta normativa para la provisión de servicios de bienestar social a las comunidades más vulnerables, que fue común en la región. Acciones como la persuasión, el asesoramiento y la sugestión, que operan directamente en el diseño de las políticas (Bonal y Tarabini, 2006), además de la imposición de las agencias internacionales, mediada por los préstamos, han sido determinantes para el avance de esta agenda. En conclusión:

La capacidad y la *governance* de los diversos países latinoamericanos para cumplir el mandato de política educativa previsto en la agenda global sigue estando marcado, por tanto, –entre otros factores– por el marco de posibilidad que imponen los planes de ajuste estructural. Puede afirmarse, pues, que si bien el BM no es el único actor internacional que define la agenda educativa de lucha contra la pobreza, es el que tiene mayor capacidad para imponerla en América Latina.(p. 133)

Con respecto a la relación entre educación y desarrollo y sus efectos en la investigación en educación comparada, McGrath (2010) revisa la actualidad de la hipótesis en la cual la educación es importante para el desarrollo económico que es reconfigurada a propósito del concepto y la teoría del capital humano y del aprendizaje para toda la vida (*lifelong learning*) cuyas ideas se adaptada, de varios

modos, al marco de sentido de la economía global del conocimiento del establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El autor se propone revisar la educación a la luz de teorías actuales en torno al desarrollo económico (Stiglitz, Esaterly, Collier y Sachs) con el fin de identificar sus prospectos en función de estas miradas.

McGrand (2010) encuentra que la educación desde la perspectiva del desarrollo a la luz de las teorías económicas revisadas sí tiene cumple alguna función en el progreso individual y social, en determinados escenarios por ejemplo cuando es necesario el control de la natalidad por razones de degradación ambiental o pobreza por lo que la inversión en la educación de las niñas puede tener efectos instrumentales amplios.

Desde la perspectiva de McGrand (2010) se trata de visiones limitadas de la educación que no responden a las preocupaciones más importantes, por ejemplo, en el continente africano en el que la existencia de un tipo de educación desde el desarraigo ha traído graves consecuencias y en el que la violencia está presente en los sistemas educativos. De otra parte, la insistencia en una educación para el desarrollo económico ha permitido que haya sobreoferta de profesionales y que la cualificación sea más importante que el aprendizaje.

Desde la perspectiva de la decisión y a propósito de la emergencia de nuevas formas de globales de incidir en los estados, Robertson, Bonal y Dale (2007) identifican varias alertas en torno a la educación al ser concebida como un sistema educativo mundial que podría equipararse a la globalización de la producción del conocimiento en el que el control del Estado-nación queda relegado. Los efectos que describen son de distintos tipos y tiene que ver con la necesidad de establecer

normas políticas de alcance mundial que lógicamente afectará el proceder de los gobiernos nacionales.

Otro efecto es el cambio de sentido de cohesión social, natural a los sistemas educativos en tanto en las normas propias del comercio de servicios no se contempla una agenda social. Otro efecto es la natural reducción de la capacidad del Estado para abordar sus problemas en el marco de una regulación global. También mencionan el cambio de relación entre la educación y el desarrollo económico, que usualmente está anclada al capital humano, en torno al acceso a los mercados pues esta sería un objetivo y no un medio.

Otro de los efectos que describen los autores, tiene que ver con las implicaciones culturales de un modelo tal: imposición cultural, hibridación cultural; socavamiento del capital cultural que naturalmente construye la escuela como institución social.

Así, cuando se habla del momento del diseño de las políticas la referencia más importante son los discursos, las formas de representar que, en conjunto, constituyen una ideología sobre el desarrollo promovida por una institucionalidad global. En el año 2009, Bonal discute uno de los recursos discursivos más representativas de la hegemonía en torno a la globalización económica: las tesis. La primera problematización tiene que ver con la certidumbre de dichas tesis pues emergen en el marco de un fenómeno cuyos efectos diversos y poco predecibles impedirían definir relaciones lineales de causa efecto o predecir su correspondencia en múltiples contextos. Para Bonal, esta reducción no es casual pues se trata de minimizar la complejidad y promover el pensamiento único sobre la efectividad indiscutible de determinadas políticas, asentadas en la idea de que serán beneficiosas para los más pobres, excluidos y vulnerables sin alertar sobre sus

riesgos. Por su parte, el papel que juegan las políticas educativas es relevante cuando se trata de afirmar la idea de que la construcción de una sociedad del conocimiento trae ventajas a las economías de los países, no desarrollados o en desarrollo, es decir los menos aventajados en el ranking de la economía (Bonal, 2009).

Bonal, identifica la globalización, la educación y el trabajo como los dominios políticos en el que se plantean dichas tesis; así, ideas como la necesidad de desarrollar habilidades generales, de cualificar la fuerza del trabajo, o la relación entre salario y cualificación, marcan una tendencia. Algunas de las consecuencias han sido, como ejemplo, el aumento de trabajadores con altos niveles de cualificación que lleva a la desigualdad salarial entre grupos sociales, mientras que la sobreoferta puede también reducir dichas desigualdades y en el caso de los países en desarrollo ha generado en varios casos la “fuga de cerebros”.

Con base en la idea de que la educación es clave para acceder a más y mejores oportunidades, otra de la tesis discutida por Bonal es la necesidad de reducir el gasto público en educación que es una idea opuesta a la ampliación de cobertura o a la universalización. En este marco de sentido, se promueve la enseñanza privada y la reorientación de los recursos públicos hacia servicios sociales (2009). Un tercer dominio de estas tesis concierne a la globalización, la educación y la pobreza temáticas en las que se especifica el grupo poblacional que debe recibir educación, los más vulnerables, aquellos que a quienes no alcanzaron las políticas de ajuste estructural. Dichas tesis, de acuerdo con el autor, promovieron acciones en todos los frentes: la gestión y organización escolar descentralizada (no pública); la devaluación de las credenciales educativas a favor de una amplia cobertura; un diálogo casi inexistente entre educación y empleo, así

como el abandono escolar. Una de las conclusiones más importantes del autor en torno a las tesis sostenidas en el marco de la globalización en educación es que en la construcción de la relación de causa-efecto entre educación y desarrollo no se alcanzaron a prever los efectos negativos de su implementación en las políticas educativas de los países en desarrollo.

Ahora bien, con respecto a la educación superior, Torres y Schugurensky (2001), sostienen que los sistemas han sido ampliamente influenciados por los discursos hegemónicos del neoliberalismo y las dinámicas de la globalización, por lo que las universidades han sido presionadas para abandonar principios fundamentales como la equidad, la accesibilidad, la autonomía o su impacto social, los cuales han sido reemplazados por la excelencia, la eficiencia, los gastos y la tasa de crecimiento (p.8). Lo anterior, en el marco de un proceso de difusión cultural de políticas dominantes prestadas que circulan a través de un grupo de especialistas. Para explicar los cambios, los autores citan a Useem (1984) y a su concepto de “capitalismo institucional”, una de las cuatro etapas del desarrollo capitalista, entendido como una “red organizativa que unía entre sí la mayoría de las grandes corporaciones...” (p. 14). Los autores enumeran como aspectos clave de esta etapa, la alianza entre negocio y cultura, que reemplaza la de clase y cultura, en la que altos ejecutivos de la red participan en organizaciones culturales; la emergencia de una comunidad corporativa que representa los intereses de las compañías; y la profundización de las alianzas entre el sector productivo y el estado. A pesar de estas congruencias se afirma que el capitalismo institucional funciona de manera diferencial de acuerdo con los tipos de países, por lo que en el caso de los países de la periferia la tarea de la formulación de políticas universitarias está encabezada por organizaciones internacionales pues “...una

clase capitalista débil y subordinada y un Estado endeudado son incapaces de formular una política universitaria compatible con el nuevo paradigma económico.” (p.14).

En esta misma línea, Ball (2018) expone la necesidad de visitar los métodos y enfoques para investigar la política educativa en tanto que esta ha cambiado a nivel global al involucrar nuevos actores, nuevas formas y espacios para su diseño, ahora de tipo privado, desde donde se impacta tanto el estado como la gobernanza educativa, dando paso a que se ha entendido como una oportunidad de negocio y un servicio que puede ser comercializado. El autor resalta de manera específica una suerte de ajustes en los conceptos, acorde con esta nueva lógica en la que se trata de gobernar poco, a propósito del estado competitivo, y de enfocarse más en la “gobernanza” (red de gobernanza) que en el “gobierno”. De acuerdo con sus planteamientos, para que la gobernanza sea funcional, se rastrean tres cambios esenciales: la transfiguración del estado en agencias, el uso de nuevas modalidades estatales y la articulación de nuevos actores políticos. La red que se encarga de esta nueva gobernanza también es responsable de aquellos asuntos que el estado no ha podido resolver, para los cuales ofrece soluciones diseñadas y sustentadas en esta misma red de gobernanza. Un ejemplo claro en educación es la incursión de la UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), en Colombia a propósito de los problemas sobre la pérdida o pobreza de aprendizajes, la construcción de paz desde la educación o la atención a la población migrante.

Se trata entonces no solo de nuevas formas de representar el funcionamiento de la educación sino de cómo se transita hacia este nuevo discurso que enmarca la soberanía corporativa.

Ahora bien, como modelo económico y estrategia política, la globalización puede abordarse desde diversas perspectivas en tanto que sus efectos han sido múltiples y variados en las distintas experiencias nacionales y uno de los puntos comunes es la ideología que los sustenta a través del lenguaje; así, los mecanismos de incidencia relacionados con el préstamo y aprendizaje de políticas (Dale, 1999), conceptos como el “capitalismo institucional” (Useem como se cita en Torres Schugurensky, 2001), la estrategia de formular tesis que se posicionan para superar el desarrollo (Bonai, 2005), la nominación de la educación como servicio (Dale, Robertson y Bonai, 2002), y la gobernanza (gobierno compartido), constituyen, entre otros, una agenda discursiva que se amplía con cada nueva recomendación de política y que circula ampliamente a través de documentos institucionales.

En el primer capítulo que actualiza la tercera edición de *Language and power* (2013a), Fairclough se acoge a la idea de que la globalización es un proceso económico fundado en un cambio del tipo de relación que los mercados tienen con los estados, lo cual debilita el bienestar social que el estado provee a la ciudadanía, enfocándolo como un agente de este mercado. El autor reconoce el lenguaje como un escenario de lucha porque involucra nuevas formas de uso como el posicionamiento de formas novedosas de entender el cambio lo que quiere decir que hay tanto una globalización del discurso como un discurso de la globalización. Las tendencias sociales del capitalismo contemporáneo, que para el caso son globales, se expresan también en el discurso (p. 163), por lo que es necesaria la revisión de relaciones, estructuras y procesos a escala internacional desde la perspectiva dialéctica local/global, que hacen de éstas procesos de condicionamiento de doble vía (p. 203).

1.4 Discurso e ideología: Perspectiva de análisis de las políticas educativas

Ahora bien, para abordar una perspectiva de análisis de las políticas educativas a partir del discurso, a propósito de las agendas ideológicas y culturales como dimensión del poder en el marco de los fenómenos sociales, es vital entenderlo como una práctica social.

1.4.1 El discurso como práctica social

Desde el punto de vista de Fairclough (2013b), el discurso como práctica configura, junto a otros elementos, los cambios sociales por lo que puede sustentar tanto las relaciones de poder como las ideologías. Así, dado que el discurso es una práctica social (y primariamente el lenguaje) está socialmente determinado y, a su vez, determina las relaciones sociales por lo que involucra las formas de producción y de interpretación que han sido posicionadas socialmente; estas formas pueden ser entendidas como los órdenes discursivos propios de los órdenes sociales. En este caso, la unidad mayor es entonces la sociedad y el discurso una de sus partes constitutivas.

Para el Fairclough (2013b), los órdenes discursivos se entienden como perspectivas discursivas particulares es decir "...un orden social visto desde una perspectiva discursiva particular..." (p. 24) que deja ver tipos de convenciones; es así como el discurso se entiende como forma de poder, con lo cual alude a los sentidos otorgados por Foucault (2005) quien le da al discurso el valor de objeto, de aquello que se quiere poseer "...no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse."(p. 15). Esta perspectiva

crítica de Fairclough (2005), también se acoge al sentido histórico del discurso, planteada también por Foucault, quien afirma que no es el valor de verdad o falsedad lo que es relevante sino “esa voluntad de verdad que ha atravesado tantos siglos de nuestra historia” desde donde es posible “dibujarse algo así como un sistema de exclusión (sistema histórico, modificable, institucionalmente coactivo).” (p.19).

Es así como los órdenes discursivos, de acuerdo con Fairclough (2005) están determinados por el tipo de relación en el que se enmarcan que, en el caso de los discursos institucionales, están ambientados en el tipo de relaciones de poder que se establecen en determinado orden social. Para el Fairclough (2013b), las relaciones de poder y clase en la sociedad capitalista se construyen con base en que “...la producción depende de la relación entre la clase capitalista, que tiene los recursos de la producción, y una clase trabajadora que está obligada a vender su capacidad de trabajo a cambio de un salario para sobrevivir.”³ (p.26), es decir que la producción económica demarca las relaciones entre las clases sociales.

El poder que se ejerce desde la clase capitalista también se asienta en la relación que se ha ido configurando con el Estado, con cuyos representantes ha consolidado alianzas que incluyen otros actores sociales, y también instituciones, a saber, los medios de comunicación y la escuela, lo que para Fairclough (2013b) es un “Bloque dominante” (p.27) encargado de promover la permanencia de dicha clase y su ideología. El poder ideológico reside en ser capaz de proyectar determinada práctica o concepción como universal y como sentido común (p.28).

En este sentido son de especial interés para el autor las conjeturas (*assumptions*) pues legitiman y naturalizan las relaciones de poder; como

³ Traducciones de la autora

construcciones discursivas, las conjeturas, cumplen el rol de naturalizar ciertas representaciones sobre el funcionamiento del mundo y son un tipo de mecanismo para “ganarse el consentimiento de otros” cuya finalidad es ejercer determinando tipo de poder. Así “la ideología es el mecanismo clave para gobernar con el consentimiento de otros...”(p.28). Además de la comprensión del discurso como una forma de poder, Fairclough (2009) recoge posteriormente algunos de los presupuestos que sustentan el análisis de la ideología desde el discurso en tanto la conciben como un conjunto de construcciones significativas de la realidad (el mundo físico, las relaciones y las identidades sociales), cuya dimensión discursiva sirve a la producción, reproducción y transformación de las relaciones dominantes: que la ideología tiene existencia material en las prácticas y en las instituciones; que dado que interpela al sujeto, es capaz de construir identidades y que el aparato ideológico está en la lucha del poder.

Bajo esta relación entre discurso, ideología y práctica social, en la que el poder consiste en hacer que las personas se sientan parte del sistema (*consent*), el autor propone un cambio en la comprensión del rol pasivo del lenguaje para entenderlo como constructor de las convenciones propias de un tipo de “sentido común”(p. 64). Estas convenciones, a su vez, se estructuran a partir de conjeturas y expectativas, orales o escritas, que funcionan como recursos para naturalizar ciertos órdenes discursivos que usualmente son invisibilizadas y poco interpelados. Dichos recursos pueden analizarse socialmente desde su relación estructural, es decir la relación entre las partes del texto, y su ajuste a experiencias del mundo, como punto de convergencia entre los textos y sus contextos. La lucha ideológica, por tanto, es también una lucha en torno al lenguaje por su cualidad de aportar significado y de normalizar ciertos usos. La aproximación al componente ideológico

del lenguaje, la resume el autor por el carácter de sentido común que puede conllevar el discurso, sentido común que es siempre ideológico y que llega a imponerse como resultado de batallas ideológicas determinadas por relaciones de poder cuya naturalización ocurre una vez este rastro de poder es invisibilizado.

En la tercera edición de su libro *Critical discourse analysis: The critical study of language* (Fairclough, 2013b), publicado inicialmente en el año 1995, el autor revisita la relación entre discurso, ideología y poder, tal y como se había planteado en los primeros años de sus postulados. Lo anterior debido al cambio en las relaciones instaladas en el capitalismo que tienen que ver con las relaciones de producción y por tanto con las relaciones de clase, en las que se vinculan nuevos elementos: los asuntos étnicos, de género y de edad, que dan paso a nuevas relaciones de poder en las que la ideología es una categoría relevante.

Fairclough (2013b), también ratifica la importancia de reconocer y desnaturalizar, esto es de generar extrañamiento, frente a las proposiciones implícitas en los discursos, formaciones ideológico-discursivas (IDF por *ideological/discursive formations*) que se construyen con base en proposiciones, tesis y conjeturas. En todos los casos como recursos discursivos del poder orientan tanto los significados como las prácticas sociales. En este contexto, Fairclough (2013b) aborda tres ideas clave para el análisis discursivo: que las ideologías están localizadas en las proposiciones implícitas; que las formas de interacción personal y social pueden ser ideológicas y que el poder puede teorizarse desde los aspectos ideológico-discursivos por su capacidad de dar forma a nuevos órdenes de discurso y de organizar las prácticas discursivas dominantes. (p. 27).

En síntesis, como marco teórico que sustenta el reconocimiento de patrones ideológicos en el discurso, Fairclough (2013b) afirma que la ideología implica al

lenguaje de distintos modos por lo que está presente tanto en la estructura como en los eventos discursivos. El discurso, se entiende como el lenguaje en uso por lo que las condiciones de dicho uso impactan sus formas lingüísticas mismas; lo anterior da cuenta de que el discurso está compuesto por la práctica social, la práctica discursiva, es decir la producción la distribución y el consumo de textos, y por los textos mismos (p. 59). De este modo, para Fairclough (2013b), la ideología está localizada en las estructuras (entendidas como el resultado de eventos pasados, órdenes discursivos) y en los eventos actuales porque reproducen y transforman dichas estructuras entendidas como formas de la práctica discursiva (código, sistema o formación) (p. 58). La ideología se aborda desde la perspectiva del discurso como práctica social mientras que la intertextualidad se aborda como práctica discursiva (2013b, p.9) y las conjeturas como práctica textual.

1.4.2 El análisis crítico de discurso en el ámbito político

Más recientemente, Fairclough (2012) explica que el lugar del análisis crítico del discurso en el ámbito político se adhiere a la perspectiva crítica de las ciencias sociales en tanto que las ideas tienen efectos en la sociedad misma lo que significa que pueden contribuir bien al cambio social o bien a la permanencia de ciertos idearios. Distingue, así, dos tipos de enfoques críticos: uno normativo, desde donde se evalúan las realidades sociales a partir de referentes de lo que es una buena sociedad; y otro explicativo, desde donde es posible explicar por qué la sociedad es cómo es, la razones por las cuales funciona un orden social y cómo puede cambiar o permanecer tal como está (p. 79). En la perspectiva explicativa, se analizan las formas y los tipos de discurso como causas y consecuencias de fenómenos sociales, se explica, por ejemplo, el cómo y el porqué de la emergencia

del discurso como parte de la estrategia y las transformaciones del capitalismo en el marco del neoliberalismo. De este modo, desde el discurso se explican las ideas y creencias que reproducen las relaciones de poder y los órdenes sociales con la convicción que el discurso es un enfoque posible de análisis por su capacidad de contribuir a los cambios sociales.

También desde la perspectiva del lenguaje, Teun van Dijk (1999) delimita la ideología como una dimensión del poder que permite establecer vínculos de tipo teórico entre el discurso y la sociedad. En este sentido, sirve como vehículo para controlar las formas de uso del discurso y para expresar los intereses de determinado grupo. En cuanto a las relaciones de poder, desde el discurso se ejerce el control del conocimiento, de las actitudes y de las ideologías, por lo que la relación entre ideología y discurso es inseparable. De otra parte, los grupos de poder ejercen el control a través del discurso y la ideología esencialmente porque tienen acceso a los recursos simbólicos de la sociedad, como el conocimiento, la educación y los escenarios públicos. Van Dijk (1999) discute que la ideología dominante es solo un tipo de ideología pues estas son eminentemente sociales y por tanto útiles para coordinar acciones al interior de un grupo y entre distintos grupos; también son representaciones mentales, por lo que expresan los principios de la cognición social, luego tienen funciones cognitivas. Esta concepción ubica al concepto como uno más neutral y señala la necesidad de contextualizarlo en tanto puede transitar en varios campos de estudio.

Un aspecto diferencial del abordaje de la ideología como concepto que involucra al discurso en van Dijk (1999), es el reconocimiento de que es posible entenderla como forma de cognición social y sistema de creencias y no solamente como un vehículo para el ejercicio de poder porque "...la función social de las

ideologías es principalmente servir de interfaz entre los intereses colectivos del grupo y las prácticas sociales individuales.” (p. 54). Por lo anterior, la relación entre ideología y discurso no es directa pues si bien los grupos pueden compartir creencias generales no pasa lo mismo con sus creencias individuales; así, es usual que haya desavenencias y conflictos de pertenencia e identidad entre los miembros de un grupo, de acuerdo con determinados contextos, lo que hace posible identificar ideologías de resistencia (1997).

En su libro *Ideología y Discurso* van Dijk (2003a), la define de forma general con el fin de incluir las distintas concepciones y sobre todo expresiones que pueden abordarse del concepto... en este sentido puede entenderse como una ciencia de las ideas (Tracy citado en van Dijk, 2003a, p. 14)...” sociales, políticas o religiosas que comparte un grupo o movimiento.” y entonces “...las ideologías son las creencias fundamentales de un grupo y de sus miembros.”(p.15). De allí que pueda ser negativa cuando expresa una ‘falsa conciencia’ (racismo) o positiva cuando se opone a estas falsas conciencias, como el antirracismo o el feminismo pero que, en síntesis, es importante a la hora de abordarse como arista de análisis, pues no solamente refiere el poder dominante, el abuso de poder o la falsa creencia.

Lo anterior da paso entonces al posicionamiento del autor frente al análisis del discurso desde la perspectiva ideológica: que concebir la ideología de manera general, como se propone, no impide abordarla desde perspectiva críticas y que la ideología fundamenta las prácticas sociales, pero no son reducibles solamente a esta condición. En cuanto a su abordaje discursivo el autor propone identificar el cómo se expresa y cómo se reproduce. Así, van Dijk (2003b) reconoce las ideologías como “...representaciones sociales básicas de los grupos sociales...” (p. 170) que están en la base del conocimiento que puede referir a la imagen, los

dispositivos de pertenencia, las normas y recursos de determinado grupo (van Dijk, 2003b).

Como enfoque interdisciplinario, y a propósito de la relación inseparable entre discurso, cognición y sociedad, sin desconocer que éstos se superponen, van Dijk propone estudiar el discurso como "...el texto, el habla, la interacción verbal, el uso del lenguaje y la comunicación..."(p.18); "...la naturaleza de las ideas o las creencias, sus relaciones con las opiniones y el conocimiento y el *status* como representaciones socialmente compartidas..." (p. 18) como cognición, y "los aspectos históricos, sociales, políticos y culturales de las ideologías, su naturaleza basada en el grupo y especialmente su papel en la reproducción o la resistencia al dominio..." (p.18), como sociedad.

Ahora bien, en torno del análisis del discurso político (ADP), van Dijk (1999) afirma que se trata del estudio de las formas de reproducción del poder, de la dominación y el abuso y que este tipo de estudio incluye también las formas discursivas del contrapoder y las condiciones de desigualdad social que son su consecuencia. Por lo anterior, en la misma orientación en la que el autor discute la necesidad de una concepción amplia de la ideología, se trata de entender el poder y también el contrapoder en el ADP. En ambos casos, por ejemplo, es posible evidenciar aspectos polarizantes desde la concepción dicotómica Ellos/Nosotros.

Sobre las relaciones entre discurso y poder, van Dijk (2009) afirma que este emerge cuando hay control sobre los géneros, contenidos y estilos de los discursos y que tradicionalmente este poder pertenece a las élites simbólicas las cuales "...pueden fijar las agendas de las discusiones públicas, influir en la importancia de los temas tratados, intervenir en la cantidad y el tipo de información" (p. 66) por lo que "Son los fabricantes del conocimiento, las creencias, las actitudes, las normas,

la moral y las ideologías públicas.” (p. 66). Sin embargo, el autor afirma que la ideología no es lo mismo que prácticas e instituciones y que se refiere más bien a “...una forma de cognición social, compartida por los miembros de un grupo, una clase u otra formación social.” (p. 68)

Ambos acercamientos a la relación entre discurso e ideología, en el marco del análisis discursivo con atención a la política educativa, aportan postulados clave: el primero es que el discurso es un vehículo de la ideología y, por tanto, un recurso invaluable para entender las forma de funcionamiento de la sociedad; el segundo es que cuando se trata del análisis político a partir del discurso se analizan las formas de poder, por lo que es una de sus expresiones clave; y el tercero es que el discurso está en la base de las ideas que configuran el conocimiento social por lo que su apropiación y uso son un nivel del ejercicio de poder. Para esta investigación se profundizará en el enfoque de análisis propuesto por Norman Fairclough (2013a, 2013, b, 2023) en tanto que se entiende la ideología como un recurso del poder global que opera principalmente a través del discurso.

1.5 El Discurso de la política educativa en el marco de una gobernanza global.

De acuerdo con los planteamientos anteriores, el problema de investigación se ubica en el análisis del discurso de la política educativa en el marco de la globalización como fenómeno político. Antes del discurso, Fairclough (2013a), resalta que el lenguaje, por ser social, se relaciona con los cambios que devienen de los fenómenos sociales por lo que es posible analizar la globalización desde esta perspectiva.

En este sentido, identifica algunos aspectos que es necesario tener en cuenta a propósito de la globalización: primero, que dado que hay flujos y redes de conectividad y comunicación que rompen fronteras geográficas, se posicionan nuevas formas de comunicación (géneros), en las que se incluyen representaciones, narrativas y discursos, por lo que, en la misma línea del concepto de discurso, el lenguaje participa en el proceso de globalización y, al mismo tiempo, es permeado por ésta (Fairclough, 2009). Las nuevas formas de comunicación, de acuerdo con el autor, suelen ser transnacionales, como los noticieros y las páginas web de organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la OCDE y también por productos culturales como la música.

Un segundo aspecto para resaltar en relación con el discurso en la globalización es que, como concepto, esta no podría asociarse a una sola acepción sino a un conjunto de conceptos clave que engloba y que constituyen una nueva narrativa (Fairclough, 2009). Y un tercer aspecto es reconocer que el tipo de relación que se establece entre el discurso y la globalización va más allá de la representación, es decir que no es reducible al discurso solamente.

En síntesis, se concluye que el discurso tiene una función sistemática en el sostenimiento de una forma particular de la globalización y de las relaciones inequitativas e injustas de poder que entraña.

Fairclough (2009) afirma que la globalización es un proceso complejo y amplio y no podría ser controlado por organizaciones individuales pero que las agencias internacionales si ejercen presión para dar determinada orientación a aspectos propios del fenómeno, por lo que identifica a este grupo como una voz de la globalización, incluida en el grupo de agencia gubernamental: "...Utilizo el término "agencias gubernamentales" en sentido amplio para incluir los gobiernos

nacionales y locales, las agencias de gobierno internacional como las naciones Unidas, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio.” (p. 5). Otras voces de la globalización identificadas por el autor son los análisis académicos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los medios y la ciudadanía en general.

Esta última voz, la de la población, participa en la construcción de los objetos económicos y políticos, de modo subjetivo e intersubjetivo, por lo que permea el discurso y, por ende, la cultura. El discurso puede entonces analizarse como un objeto en el marco de la *Economía política cultural* (ECP) desde donde se entiende que los objetos políticos y económicos se construyen socialmente.

Jessop (2012) explica las transformaciones culturales desde la ECP como marco de análisis de las premisas económicas que originan los cambios, es decir en la esfera del capitalismo contemporáneo, desde sus significados y sentidos en lo narrativo, en lo retórico, en lo discursivo y en lo visual (p.16). Estos significados se erigen como imaginarios económicos y se construyen desde estancias organizacionales. Como paradigmas, el impacto se hace explícito en la apropiación de cierta terminología en la educación: flexibilidad, frente a los ciclos de negocios vagos y volátiles; concepción de capital humano, entrenamiento y aprendizaje para toda la vida en respuesta a la globalización, transferencia y equivalencia de habilidades; aprendizaje abierto y a distancia frente al cambio organizacional (Jessop, 2012, p.30)

Con el objetivo de acercarse a la globalización desde el discurso, Fairclough (2009) amplía la explicación desde el ACD (análisis crítico del discurso) para analizar el cambio social. La categoría más amplia es la de *estructura social*, entendida como las formas determinadas de organización de la sociedad (la estructura de clases o las relaciones entre los géneros) que delimitan lo que puede

hacerse o no y configuran tipos específicos de lenguaje. Ahora bien, los *eventos sociales* son aquello que ocurre realmente, no se trata de hechos abstractos sino de acciones que ocurren través de las *prácticas sociales*. Las *prácticas sociales* son las formas usuales de hacer las cosas y están determinadas por las instituciones y organizaciones, que son el nivel intermedio de la estructura social y que están entrelazadas.

Desde la perspectiva discursiva, relacional, las prácticas sociales se determinan a partir de ciertos tipos de órdenes discursivos en los que se combinan géneros, discursos y estilos. Esta interrelación se explica para sustentar que los discursos son sensibles al cambio social. (2009)

Ahora bien, con base en esta estructura y en la idea central de que los discursos son estrategias que hacen parte del cambio cultural, desde el enfoque de la *Economía Política Cultural* (EPC), el autor identifica seis premisas que definen la globalización desde el “globalismo”, entendido como “...un discurso que representa la globalización en los términos reduccionista de la economía neoliberal y cuyo objetivo es redireccionar el fenómeno en esa dirección...” (p. 34), así:

La globalización se trata de la liberalización e integración de los mercados globales; la globalización es irreversible e inevitable; nadie es responsable de la globalización; la globalización beneficia a todo el mundo; la globalización promueve la democracia mundial; la globalización requiere de una guerra contra el terrorismo. (Jessop, 2009, p. 34)

Por otra parte, en contextos propiamente laborales, Fairclough identifica una *tecnologización* de los discursos (Fairclough, 2023) a partir de la de incorporación de acciones como el diseño de prácticas discursivas acordes con objetivos y estrategias institucionales y del entrenamiento de los equipos de trabajo en este

tipo de nuevas prácticas. Así, las tecnologías de discurso serían entonces un tipo de *tecnologías para gobernar* (citado en Fairclough, Rose y Miller, 1989, p. 137), que acompañan el cambio en distintos escenarios sociales, incluso a nivel internacional.

Fairclough (2023) define la tecnologización del discurso como circuitos que conectan la investigación, el diseño y el entrenamiento, cuyas características son “La emergencia de discursos expertos (tecnólogos del discurso); un cambio en la vigilancia de las prácticas discursivas; el diseño y la proyección de técnicas discursivas sin contexto; la simulación del discurso en situaciones estratégicas; y la estandarización de prácticas discursivas” (p. 73). En la misma línea argumental, Fairclough (2023a) afirma que, con base a estas estrategias, se sostiene, por ejemplo, la reestructuración institucional que en el caso de la educación superior británica ha reducido la autonomía universitaria lo cual ha facilitado la incursión de cambios desde el exterior como la reducción del presupuesto estatal, la imposición de condiciones de operación mercantilistas, la implantación de mecanismos de responsabilidad y los cambios organizacionales internos.

Esta relación múltiple entre los modos discursivos y los cambios sociales es uno de los argumentos base que sustentan los conceptos propios del análisis crítico del discurso como enfoque interdisciplinario de investigación social.

1.5.1 El análisis crítico del discurso en la agenda educativa de las organizaciones internacionales

Es así como a partir de la identificación de una agenda cultural, ideológica y discursiva, es decir la dimensión abstracta de la globalización y del neoliberalismo como su expresión económica, se aborda el discurso como evidencia, proceso y estrategia en ambos contextos, desde la perspectiva del ejercicio de poder. Sumado

a esto se enfoca dicho ejercicio de poder discursivo en las organizaciones internacionales, como el *bloque dominante*, instituciones clave de la gobernanza global en su rol de asesoría en el marco del cual se ha gestado toda una producción documental de informes técnicos de alcance mundial. Se trata entonces de "...un aparato de interacción verbal, un orden del discurso..." (Fairclough, 2013b, p.40) una institucionalidad que tiene una comunidad de habla con su propio repertorio de actos de habla (2013b). El enfoque crítico se implementa en torno a las explicaciones, interpretaciones y representaciones de la vida social que son en todos casos discursivas (2013b) y que circulan e inciden también discursivamente en los documentos de política.

El análisis crítico del discurso (ACD), se define como un enfoque de investigación social en la dimensión crítica, adscrita a la perspectiva de análisis crítico del lenguaje, que se orienta a la emancipación, a diferencia de otros tipos de investigación social crítica que están en la línea del control social (Fairclough, 2013a). Con esta orientación, el autor (Fairclough) afirma que tanto el orden global como el neoliberalismo son los objetos más importantes de investigación dado "...su poder de destrucción de comunidades y recursos naturales, justificado por la capacidad que tiene el capitalismo de crear riqueza" (p.215): "En las transformaciones sociales hay tanto ganadores como perdedores; en el grupo de perdedores está la brecha creciente entre ricos y pobres, menos seguridad para la gente, menos democracia y mayor daño ambiental." (2013a, p. 203)

De este modo, el propósito central del ACD es proveer herramientas para analizar críticamente los contextos a partir de recursos del lenguaje (Fairclough, 2013a) con los cuales es posible establecer distintos tipos de diálogos con otros enfoques y teorías críticas que abordan también el cambio social (Fairclough,

2013b). Se trata de un enfoque que asume el discurso como una dimensión de lo social a través de la cual se naturalizan u opacan determinados sentidos comunes; en el caso del capitalismo, estos sentidos comunes ratifican abusos de poder, o en el caso de la presente investigación, la determinación de ciertos modos de existencia de los estados: desarrollado o en desarrollo.

Como enfoque crítico del lenguaje desde la perspectiva del poder, se trata entonces de “desnaturalizar” aquellas representaciones (textuales), ideologías, que tienen efectos en las estructuras sociales y que son invisibles a primera vista porque han sido naturalizadas; esta naturalización hace que las ideologías sean parte del conocimiento de base desde donde se reproducen órdenes sociales en lo local. Así, desnaturalizar es otro de los objetivos del ACD (Fairclough, 2013b) que, además, se caracteriza porque el análisis discursivo o textual es parte de un abordaje transdisciplinario de las relaciones entre discurso y proceso social; del mismo modo se trata del análisis sistemático de los textos el cual tiene un componente descriptivo, pero también normativo porque “...se orienta a las fallas sociales y a formas posibles de mitigarlas.” (p. 11)

Con base en estas cualidades el ACD, se parte de ciertas premisas en torno al abuso de poder en distintos ámbitos por lo que convoca en todos los casos sentidos críticos, no neutrales. Desde la aproximación metodológica, el lenguaje se entiende como “...una parte irreductible de la vida social...” (Fairclough, 2003, p. 2) que está interconectado con otros ámbitos por lo que su abordaje es necesario en la investigación social de tipo crítico. La ideología es, en este contexto, una estrategia de poder, entre otras, que se despliega a partir del discurso.

Fairclough (2003) aborda los principales argumentos por los cuales el lenguaje es un foco de atención en el nuevo capitalismo; el primero es que este ha

operado cambios en la vida social y, por tanto, en el lenguaje como uno de sus elementos; pero dichos cambios han sido más sensibles en el lenguaje porque fundamentan dichos cambios. Por otra parte, un análisis crítico desde el lenguaje aborda las figuras discursivas que se utilizan en los cambios que ocurren en la vida social desde las semiosis (la construcción intersubjetiva de significados) hasta las prácticas sociales. Como resultado de la actividad discursiva se constituyen los *géneros* que son formas de actuar desde el discurso; los *discursos* como formas de representar y auto representar las prácticas sociales; y los *estilos* que son las formas de ser expresadas en el discurso. En conjunto, los géneros (formas de actuar desde el discurso), los discursos (formas de representar) y los estilos (formas de ser) constituyen órdenes discursivos, es decir, prácticas sociales discursivas que los conectan.

El entramado conceptual en el que se interrelaciona la globalización, la ideología y el discurso constituye la estructura teórica que sustenta el problema de investigación planteado, que operativiza la metodología de investigación y aporta las técnicas que configuran el modelo de aproximación de la investigación que se presenta a continuación.

CAPITULO 2.

El análisis crítico del discurso como modelo de aproximación a los documentos de política educativa

Capítulo 2. El análisis crítico del discurso como modelo de aproximación a los documentos de política educativa

El enfoque metodológico de la presente investigación está basado fundamentalmente en el análisis crítico de discurso (ACD), ya que se alinea con la dimensión focalizada en el problema: la producción documental en donde es posible analizar las formas de representación y de acción social de las organizaciones internacionales. El punto de salida es el texto como una dimensión propia del discurso. El enfoque de acercamiento al problema de investigación, la dimensión discursiva se aborda a partir de la lógica relacional entre las organizaciones internacionales y sus países miembro y es desde esta condición desde donde se investiga la emergencia de las formas textuales a través de las cuales se construyen y comunican las distintas funciones sociales que determinan la relación: medir el progreso o el desarrollo (observar o evaluar); diseñar el futuro posible de las naciones (informes de prospectiva); comparar el progreso o el desarrollo económico entre los países miembro (definir indicadores y clasificar). En conjunto, estas funciones sociales, dejan ver un relacionamiento jerárquico entre organizaciones y países, lo cual se entiende como un tipo de gobernanza global, aspecto central de la globalización. En este sentido, el análisis discursivo permite revisar las distintas condiciones del lenguaje como hecho social a partir de estrategias de articulación, recontextualización, producción y organización discursivas, que son parte esencial de la toma de decisiones organizativas en el campo de la política educativa.

Para entender la relación entre la globalización y el discurso, Fairclough (2009) presenta cuatro perspectivas diferentes, dos de las cuales se defienden en

la presente investigación. Por una parte, la perspectiva ideológica que aborda cómo los discursos contribuyen a la legitimación de determinado orden global en el que hay relaciones asimétricas de poder entre los países y valores en torno a una determinada concepción del desarrollo. Y, por otra, una perspectiva socio constructivista en la que los discursos son parte de la construcción de la vida social. De acuerdo con Fairclough (2009), esta última perspectiva se sustenta en la forma de abordar la concepción de globalización de Bob Jessop (2009), quien la entiende como un proceso altamente complejo (multiforme, multitemporal, multicausal) que incrementa la interdependencia entre las acciones y las organizaciones y que por su extensión espacial y temporal incluye varios subsistemas: la economía, la educación, las leyes, etc.

En este sentido se entiende que las estrategias de poder también emergen y circulan a través del discurso en tanto que por medio de este se construyen narrativas por parte de las organizaciones internacionales sobre errores pasados y posibilidades futuras, que simplifican y estandarizan las relaciones políticas y económicas. Para el caso del ACD en el fenómeno de la globalización se trata de observar los discursos nodales (articulan otros discursos) que son distribuidos ampliamente por agentes de poder (Fairclough, 2009). Otro asunto relevante del ACD en relación con el abordaje crítico de la globalización, es la recontextualización de lo que el autor ha reconocido como subsistemas, entre los que cuenta la educación. Se trata entonces de posicionar determinados discursos (formas de representar) en contextos novedosos para su apropiación y colonización externa de diversos aspectos en sistemas estratégicos (Fairclough, 2009), por ejemplo, la instalación del concepto de eficiencia en la educación. La recontextualización es por tanto una acción externa que permea las lógicas internas de los sistemas a

través de diversos tipos de prácticas, discursos, géneros y estilos (2013a) por lo que se trata de “una relación dialéctica que es a la vez una relación de colonización y de apropiación”.

Es esta relación entre discurso y globalización la que sustenta la selección del enfoque: por un lado, porque el discurso contribuye a la propagación y reproducción de la ideología en torno al desarrollo y al progreso económico, temas clave de los informes mundiales y, por otro, porque a través de este mismo discurso se construyen representaciones de cómo deberían ser, por ejemplo, los sistemas educativos si determinadas estrategias de cambio pudiesen ser operacionalizadas para hacerse realidad.

2.1 El análisis crítico de discurso (ACD) como metodología analítica de políticas

Ahora bien, como metodología, el análisis crítico del discurso (ACD) se basa en una revisión documental analítica y se aborda como un enfoque interdisciplinario que tiene varios puntos de acceso (van Dijk, 2009) en tanto que deviene en la reconstrucción de aquello que enuncian los textos mismos. En la perspectiva de Fairclough (2003) se entiende como una estrategia de investigación social pues los textos como hechos sociales tienen efectos causales que se relacionan con los cambios: de formas de pensar, de conocimiento y de concepciones sobre la educación o la arquitectura (o cualquier otro campo de la vida social):

...En resumen, los textos tienen efectos causales y contribuyen a los cambios que ocurren en las personas (sus creencias y actitudes), las acciones, las relaciones sociales y el mundo material. Si bien, como lo

argumenté en un apartado anterior, dichos efectos están mediados por la construcción de significados” (Fairclough, 2003, p. 8).⁴

Así pues, Fairclough (2003) propone equiparar, entonces, los lenguajes con las estructuras sociales, los órdenes discursivos con las prácticas sociales y los textos con los eventos sociales. La selección de un tipo de lenguaje “define determinadas potencialidades y posibilidades y excluye otras; y determinadas formas posibles de combinar elementos lingüísticos sobre otras tantas” (p. 24). En cuanto a las prácticas sociales éstas “articulan el discurso (por eso el lenguaje) con otros elementos sociales no discursivos por lo que cualquier práctica social puede verse como la articulación entre acción e interacción; relaciones sociales, personas, mundo material y discurso” (p. 8).

De este modo, los textos, como fundantes del sentido y la significación, se enmarcan en hechos sociales que refieren prácticas sociales de uso del lenguaje: en este caso se analizan los “sentidos comunes” (*common senses*) de las organizaciones internacionales como participantes institucionales que cumplen determinado rol en la globalización, y de los efectos de dichos discursos en las estructuras sociales (las naciones) que contribuyen a dar continuidad o cambio a determinadas representaciones.

En la segunda edición de *Language and power* (2001) que se publica nuevamente en el año 2013, Fairclough justifica la necesidad de visitar la relación entre el lenguaje y el poder a propósito de los cambios sociales ocurridos en la última década, en tanto que “ las relaciones de poder a nivel global e internacional dan estructura y forma a lo que pasa a nivel local mucho más que antes” (p. VIII).

⁴ Texto original en inglés. Traducciones del inglés hechas por la autora con base en el parafraseo y, en algunos casos, en la cita textual las cuales son traducidas.

Por lo anterior, emerge una nueva agenda analítica para el ACD centrada en el nivel de análisis global, una agenda discursiva de la globalización que es necesario abordar en términos de la relación dialéctica entre lo global y lo local. Para Fairclough (2013a), un ejemplo de la acción discursiva son los productos culturales que circulan mundialmente, como los noticieros, en tanto posicionan los referentes comunes de quienes lo emiten por lo que la visión global se esquematiza con base en una sola visión de mundo: “Una consecuencia de esta presencia global en muchos países es que hay tanto un horizonte y un punto de referencia externo permanente para las prácticas discursivas propias” (p.206)

La emergencia de esta agenda discursiva tiene como efecto una agenda de investigación para el ACD que para Fairclough y Chouliaraki (1999), se construye a partir de relaciones dialécticas, dos de los cuales son clave para entender la globalización en el campo cultural y político: La *colonización-apropiación* de los discursos y los géneros, que ocurre cuando estos transitan de una práctica social a otra que les es ajena y se apropian exitosamente, lo que se puede entender, a su vez, como un tipo de colonización y de recontextualización. La recontextualización promueve nuevos tipos de géneros y de discursivos híbridos. En este mismo contexto, los autores explican la *globalización-localización*, como forma distintiva de la “modernidad tardía” que merece la pena incluirse dentro de la agenda porque está dominada por los estados y las organizaciones que gobiernan globalmente .

Con respecto al cambio social en la sociedad contemporánea, Fairclough (2006) identifica la democratización, la mercantilización y la tecnologización de los como formas de cambio discursivo. La democratización se refiere a la relación inequitativa que se establece entre los lenguajes y los dialectos sociales (estandarizados vs. locales), la omisión del poder del mercado en los discursos

institucionales y la tendencia al uso del lenguaje conversacional (informal). En la mercantilización, se trata de organizar distintos dominios sociales, que normalmente no producen ningún tipo de riqueza económica, en términos de la producción, la distribución y el consumo (colonización económica); y la tecnologización tiene que ver con la estandarización de ciertos modos de organizar la vida social, en términos de la administración o la ingeniería, cuya base se construye en el discurso.

A partir de estos elementos contextuales en los que se ubica el discurso tanto en la modernidad, la democratización y la globalización, se retoman entonces tres etapas del análisis discurso en concordancia con el modelo analítico tridimensional propuesto por el autor: el discurso como texto, el discurso como práctica discursiva y el discurso como práctica social.

2.2 El modelo tridimensional

Para entender el análisis tridimensional que se propone desde el ACD, Fairclough (2006), ubica este enfoque analítico como una teoría social de tipo crítico. En este contexto identifica el discurso como práctica social que, como cualquier otra, se articula con otras prácticas sociales externas que lo determinan y que ayuda a determinar. En este sentido, hace que el discurso funcione como un recurso del poder y de la ideología que emana del mismo, pues sus efectos constructivos se dan en torno a las identidades sociales (función identitaria), a las relaciones sociales (función relacional) y a la construcción de sistemas de conocimiento (función ideacional) (Fairclough, 2006), a través de los cuales puede tanto reproducir como transformar la sociedad.

En este sentido, Fairclough (2006) propone un abordaje tridimensional del lenguaje, que viene de tres tradiciones de análisis, tanto lingüístico como textual. Precisamente una aproximación propiamente textual desde la lingüística, así como una aproximación de carácter macrosociológica que permite analizar la práctica social en función de las estructuras sociales al igual que una microsociológica que aborda el discurso como una práctica que se produce y toma sentido a partir de una serie de sentidos comunes compartidos. En términos de modelo analítico, se trata de tres etapas que pueden ser complementarias y que atienden las tres dimensiones del concepto de discurso desde la perspectiva del ACD: como texto, como práctica discursiva y como práctica social.

2.3 Etapas analíticas del modelo tridimensional

En la etapa uno, se aborda analíticamente la dimensión textual desde la **descripción**. De acuerdo con Fairclough (2013a), a pesar de que el nivel descriptivo se asocia con la identificación de los aspectos formales de un texto, la descripción se enmarca en el tipo de interpretación que se hace de dichos textos. Así, las distintas etapas de análisis están entrelazadas por lo cual los informes mundiales como textos son abordados como géneros, expresión textual del poder de, en este caso, las organizaciones internacionales, lo cual determina el análisis en términos de aquello que se prioriza en términos organizativos. No es un texto cualquiera, sino que se trata de un texto institucionalizado, en lo que a su producción y distribución permanente se refiere. En términos de la perspectiva tridimensional del discurso, la descripción textual se ubica en la dimensión del discurso como texto.

De manera específica, en el nivel descriptivo es posible analizar diversos rasgos referentes al vocabulario, a la gramática y a la estructura textual. En la etapa de análisis textual los informes mundiales se abordan desde la estructura textual que, en la línea analítica propuesta por el autor, responde a las preguntas “¿Qué convenciones interaccionales se utilizan?” Y “¿Qué estructura de gran escala contiene el texto?” (Fairclough, 2013, p. 110). En este caso se enfoca el valor de los rasgos organizativos marco (*high level organizational features*), dado que plantean un valor relacional entre sí; en el caso de los informes mundiales, la organización de los temas de política cambia regularmente en los informes en función de una gran apuesta temática: la pobreza, el trabajo, el capital humano, etc. Esta perspectiva se aborda a partir de la organización de los apartados textuales demarcados por títulos sugerentes, al interior de los cuales hay subtítulos que determinan la importancia de los distintos temas foco de la política para el desarrollo. De acuerdo con el autor “...el sentido de la estructura global es de largo alcance pues tales estructuras pueden imponer altos niveles de rutinas en la práctica social lo cual establece y sella agendas ideológicas.” (p. 116)

Así, los títulos y subtítulos enfocan y desenfocan la importancia de los temas políticos y sugieren relaciones que se concretan, en otra etapa del análisis como supuestos o conjeturas. De acuerdo con el autor, los rasgos organizativos determinan el punto de vista del lector (participante) que delinea una serie de representaciones antes de acceder a los textos de manera integral.

Ahora bien, estos rasgos organizativos también dan cuenta de cierto de tipo de valores de quienes producen los textos. Fairclough (2013a) identifica valores de tipo experiencial que están presentes en el contenido y cuyos efectos estructurales tienen que ver con las creencias y concepciones; los valores de tipo relacional dan

cuenta de las relaciones sociales que posicionan quienes producen los textos y sobre las cuales tienen efecto; y los valores de tipo expresivo que se refieren al sujeto cuyos efectos estructurales se dan en las identidades sociales. En el caso de los informes mundiales del Banco Mundial se analizan los valores relacionales en los textos en tanto que prefiguran la asesoría que las organizaciones hacen a los países.

En la segunda etapa, **la interpretación** de la relación entre el texto y la interacción social se constituye el elemento interaccional; del mismo modo que en la primera etapa no se trata del texto como objeto sino del proceso cognitivo implicado en la interacción, es decir, de los significados que se han construido a partir de lo que dice el texto y lo que piensa su intérprete con base en sus recursos de saber. Fairclough (2013a) afirma que los aspectos formales de los textos no pueden ser interpretados como factores que inciden en la sociedad de manera directa, sino que dicha incidencia está mediada por otros aspectos como el tipo de discurso en el que se inscribe el texto, que se acoge a ciertas presunciones de sentido común (p. 117), los recursos de saber que todos poseemos (*member's resources*) y los procedimientos interpretativos que es posible utilizar en cada caso.

La etapa interpretativa en torno al tipo de discurso se plantea desde la pregunta sobre el rol del lenguaje en determinados órdenes sociales. El tipo de discurso entonces se comprende en el marco del orden social en el que está inmerso y desde allí es posible vincular ideologías y relaciones de poder específicas. En esta lógica el hilo interpretativo se extiende hasta el aspecto histórico pues tanto discursos como textos hacen parte de una tradición textual en la que han prevalecido las interpretaciones de los participantes más poderosos, quienes pueden determinar las conjeturas. En este caso se sustenta que más

sesenta años de publicación permanente de informes mundiales ha logrado establecer una tradición discursiva presente en los interlocutores políticos que funge como miembros, por lo que se trata de plantar la necesidad de extrañamiento en torno a las formas de representar, es decir los discursos, sobre los temas de política.

En conjunto, los procesos interpretativos de los receptores, la interpretación del investigador y los recursos de los que se dispone constituyen la etapa interpretativa. Así, el autor identifica seis dominios distintos (interdependientes) entre los que incluye la esquematización textual, que se ubica en el sexto nivel, como un recurso de saber, en el que la labor interpretativa concierne a la estructura textual y al tema central, o el *punto* en tanto recoge el punto de llegada de los intérpretes y aquello que se queda como recurso en la memoria al cual se vinculan, además, valores de tipo relacional y expresivo. El desarrollo económico, sería el punto en torno al cual se producen los informes mundiales cuyo valor experiencial tiene que ver con su condición de estado ideal de los países.

Los dominios que se analizan en la etapa interpretativa tienen que ver con el contexto, ¿qué interpretaciones le dan los participantes de los contextos situacionales e intertextuales?, con los tipos de discurso ¿qué tipos de discursos y recursos discursivos se utilizan? Y con el cambio ¿son las interpretaciones de los participantes, las mismas en todos los casos? De acuerdo con el autor lo que se hace en síntesis en la etapa interpretativa es hacer explícitos los sentidos comunes que subyacen a los tipos de discurso que, aunque no explican las relaciones de poder dejan ver sus configuraciones discursivas.

La última etapa concierne a **la explicación** de la relación entre la interacción y el contexto social (Fairclough, 2013) por lo que es en esencia el momento en el

cual es posible analizar las relaciones de poder y dominación, así como las ideologías, es decir, aquello que "...hace que una práctica discursiva sea un terreno de lucha social" (p. 135). Así, esta etapa se orienta a entender el discurso como práctica social que es capaz de incidir en las estructuras y los procesos sociales que lo enmarcan los cuales "...están mediados por los recursos de saber..." (p. 135), es decir los sentidos comunes, las ideologías.

Así en esta etapa se responde a las preguntas sobre los determinantes sociales, ¿A qué relaciones de poder en el nivel social, institucional y situacional ayuda a dar forma este discurso?; sobre las ideologías ¿Qué elementos de los recursos de saber tienen un carácter ideológico?; y sobre sus efectos ¿Cómo se posiciona este discurso en relación con la lucha social? ¿Contribuye a sostener las relaciones de poder o las transforma? (p. 138).

En este caso, el establecimiento de premisas e indicadores de desarrollo sobre el progreso económico de los países dan cuenta de un tipo de estructura social en la cual la gobernanza es un asunto global más que nacional, por lo que supera la autonomía de los estados nación. Para el caso de la presente investigación, los informes mundiales se abordan como la expresión textual representativa del ejercicio de poder, es decir el elemento textual que da cuenta de la dinámica interaccional del rol de asesoría, control y evaluación que prestan las organizaciones internacionales a los países; y el elemento contextual, se aborda desde el rol de las organizaciones internacionales como instituciones de la gobernanza global en el marco de la globalización.

De este modo, en esta etapa se explica cómo los informes mundiales del Banco Mundial, cuya publicación es periódica desde 1970, son la expresión textual de la gobernanza global de las organizaciones internacionales a propósito de la

globalización, y que se soporta en la relación social y política de asesoramiento en la definición de políticas en los países. Así, los recursos de saber (*Member's resources*) no son de tipo individual sino colectivo e institucional y en conjunto sustentan la agenda ideológica de la globalización en la perspectiva política; de este modo "...la explicación se trata de observar el discurso como parte del proceso de la lucha social en el marco de una matriz de relaciones de poder" (p.134)

2.4 El informe mundial como género discursivo.

Uno de los aspectos innovadores y relevantes del ACD, desde la perspectiva de Fairclough (2003), es la posibilidad de identificar nuevas formas de relación social desde el discurso. Esta idea combina las apuestas epistemológicas del enfoque, que plantean entender el lenguaje como un hecho social y las prácticas discursivas como prácticas sociales que dan cuenta de relaciones de poder. En el nivel estructural los cambios en las relaciones sociales ocurren de manera sistémica lo que alcanza los discursos. De acuerdo con la concepción del discurso como práctica social, las nuevas formas de relacionamiento traen consigo la emergencia de nuevos géneros, es decir de nuevas formas de relacionarse a través de este porque el aspecto comunicativo y, por tanto, discursivo, es una señal del cambio social.

Para Fairclough (2003) los géneros (discursivos) son aquellas formas socialmente validadas de usar el lenguaje en el marco de ciertas interacciones sociales (1995), es decir "...son el aspecto específicamente discursivo de las formas de actuar e interactuar en el desarrollo de los eventos sociales: podemos afirmar que la (inter)acción nunca es solo discurso, pero es principalmente discurso." (p.129). Como categoría abstracta a la que antecede un tipo de relación

social de base, los géneros se transforman y pueden emerger nuevos géneros de tipo híbrido fundamentados en otros ya existentes lo que es el terreno proclive para la recontextualización de significados. Los géneros pueden entenderse también como una estrategia de uso de otras voces a partir de la transposición, la ambivalencia o la apropiación de tonos ajenos a un orden discursivo establecido. Ahora bien, desde la perspectiva del ACD cualquier discurso o práctica conlleva tipos convencionales que serían un tipo de anclaje en el que se sustenta el ejercicio de poder desde el discurso; se trata en este caso de movilizar las representaciones en formatos convencionales como el de la evaluación o el informe técnico para ampliar sus funciones o posicionar nuevos discursos.

La emergencia de nuevos géneros tiene que ver con que éstos emergen en contextos sociales determinados por lo que sus formas y propósitos pueden variar y sus cualidades ser utilizadas en nuevos discursos y prácticas sociales: lo anterior se entiende como un tipo de tecnología social entre otras tecnologías utilizadas por el capitalismo que deviene en un cambio en la red de prácticas sociales y por tanto en los modos de interacción, lo que en conjunto se entiende como un cambio en los géneros. El informe puede reconocerse como un género emergente que da cuenta de una relación social y en su estructura se observan el uso de otros géneros para recontextualizar funciones sociales y significados, como es el caso del establecimiento de referentes de acción para el desarrollo económico.

2.4.1 Los informes de las organizaciones internacionales como enunciación de poder

Los informes son una forma de enunciación de poder, y por esto se analizan como géneros (especialmente como formas de la acción discursiva de los organismos internacionales); y como discursos en tanto implican la representación

de distintos temas. De manera más compleja, los géneros, como formas de acción, funcionan en consonancia con otros géneros (*chained genres*) que interconectan la representación y la acción y “aumentan la posibilidad que tienen las acciones de trascender diferencias espaciales y temporales, dado que conectan eventos sociales con prácticas sociales diferentes, en diferentes países y épocas...” (Fairclough, 2003, p. 66).

Ahora bien, la apuesta por el análisis del “informe mundial” se sustenta también por el lugar de importancia que este ocupa como referente de consulta. Por una parte, porque sus emisores son en todos los casos organizaciones de alcance global, como es el caso del *Informe de Desarrollo Mundial* o de *Education at a Glance*, que vehiculan relaciones de jerarquía en dos vías: entre el Banco Mundial o La OCDE y sus países miembro, por un lado; y entre los países miembro entre sí los cuales son observados sistemáticamente a partir de indicadores globales que son el insumo para un “ranking” global. Y también, porque estas relaciones están asociadas a préstamos y otros ejercicios de cooperación internacional.

El ranking global se distribuye a través de la estrategia sostenida de distribuir mensajes explícitos a los países en torno a su clasificación de los sistemas económicos o financieros o educativos o de salud como “fuertes o débiles”. Como ejercicio de regulación social y económica, la clasificación plantea transformaciones en las formas de concebir los subsistemas, en palabras de Fairclough, en las prácticas sociales y de acción e interacción (2003). En síntesis, desde el ACD, el género se aborda como una estructura que sostiene la institucionalidad global, es decir la gobernanza de organizaciones de poder y porque en estos se recontextualizan los significados, se apropian funciones sociales de otros agentes

y se reubican concepciones en contextos diferenciados, además de proponer la invisibilidad de los límites entre lo global y lo local. Para Fairclough (2003)

Los géneros de gobernanza tienen la propiedad de unir distintas escalas al conectar lo local y particular con lo nacional/regional/global y general. Lo anterior indica que los géneros son esenciales para sostener no solo las relaciones estructurales entre, por ejemplo, la academia y la empresa, sino también para escalar las relaciones entre lo local, lo nacional, lo regional, y lo global (p. 33).

El ejercicio de reconocimiento de un género requiere identificar los aspectos de su estructura (puesta en escena) dado que responde a las preguntas sobre las convenciones interaccionales (¿Qué convenciones interaccionales se utilizan?) y a la propuesta estructural de gran escala (¿Qué estructura de gran escala contiene el texto?) que lo configura (Fairclough, 2013a). Lo anterior es especialmente importante cuando se trata de interacciones ritualizadas que es necesario poner en tensión pues "...las transformaciones sociales en el nuevo capitalismo se dan entre la inestabilidad, variabilidad, flexibilidad, etc., y el control social, la estabilización y la ritualización (p. 73). La estructura genérica es entonces la puesta en escena, la estructura marco en la que se presentan los géneros emergentes y los aspectos textuales rutinarios y particulares que hacen que una expresión textual sea propia de, en este caso, un tipo de relación social. El análisis de la estructura genérica de los textos cobra valor cuando se trata de prácticas discursivas ritualizadas, es decir que tienen elementos predecibles, organizados también de manera predecible (Fairclough, 2003) y esta predictibilidad juega a favor de su emergencia como género.

Otra cualidad relevante para el análisis de la estructura genérica de un informe es que aun cuando dicha estructura es estable, el juego discursivo de aproximarse al desarrollo desde temáticas e indicadores variables hacen que éste no sea siempre el mismo, lo que amplía las posibilidades analíticas del informe como género. En este caso la estructura genérica es permanente pero las representaciones de los campos temáticos (la educación, la salud o la ciencia) son dinámicas: “un punto de tensión en las transformaciones sociales del nuevo capitalismo se ubica entre la inestabilidad, variabilidad y flexibilidad, etc., y la presión hacia el control social, la estabilización y la ritualización” (p. 72, 2003). La estructura genérica es de vital importancia en tanto que deja ver la configuración del ejercicio discursivo central cuando refiere un tipo de relación social de carácter global, en este caso entre las organizaciones internacionales y los países.

2.4.2 Los discursos de poder en los informes mundiales del Banco Mundial

Ahora bien, junto a la emergencia de nuevos géneros asociados a las relaciones sociales, emergen, entonces, también ciertas formas de representar la realidad, es decir determinados discursos “organizacionales” (propios de las organizaciones internacionales) o institucionales, cuya estabilidad se construye en el ejercicio permanente de posicionamiento por parte del grupo común que los comparte, en este caso las organizaciones que regulan el avance económico. Fairclough (2013) identifica que el discurso es un lugar en el cual se ejerce el poder de manera explícita o implícita a partir de diversas formas, entre éstas las convenciones de determinados tipos de discurso (los contenidos) que, implícitamente (*power behind discourse*) limitan otros discursos con base en lo que se dice o se omite y, principalmente, en quién puede acceder al discurso mismo.

Las restricciones del discurso como forma de poder mantienen al margen determinados contenidos y también de terminadas relaciones sociales.

En este sentido, es posible entender el desarrollo económico de los países a partir del conjunto de indicadores establecidos para la observación de los países no solo por su permanencia en el informe del Banco Mundial sino porque el producto interno bruto, el ingreso *per cápita* o la inversión financiera hacen parte del discurso propio del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Los indicadores que se construyen con base en datos y en nominaciones, como recurso textual, funcionan como una representación y una estrategia discursiva fundante del discurso sobre el desarrollo económico. Dicho lo cual, es posible reconocer escalas del discurso con base en su capacidad de difundir visiones completas de mundo y de llegar a un sin número de culturas y países; en este contexto el discurso de las organizaciones internacionales ocupa un lugar privilegiado.

Ahora bien, sobre aquello que se dice en los discursos, la ritualización de convenciones discursivas determina la construcción de sentidos comunes (*common senses*) por lo cual éstas son la base de las conjeturas de contenido ideológico (Fairclough, 2013). Entender que el desarrollo económico de los países está ligado a, por ejemplo, que los ciudadanos terminen exitosamente todos los grados de primaria es uno de los sentidos comunes ritualizados que circula en los informes mundiales y en la planeación al desarrollo de los países. Esta conjetura, sin embargo, tiene una cadena explicativa más amplia y es concebir que a mayor escolaridad, mayor empleabilidad y, por tanto, mayores ingresos (mayor PIB) lo que hace de la educación una promesa de desarrollo económico.

Lo anterior se constituye en una conjetura, asociada al ejercicio de poder de las organizaciones internacionales, que se ejerce para mantener el enfoque laboral en todos los niveles educativos. Las conjeturas son, de este modo, una estrategia de poder. Ahora bien, focalizar el discurso como un aspecto del análisis tiene como objetivo desnaturalizar las conjeturas, volverlas visibles y analizables ante su naturalización en los discursos sobre el desarrollo económico.

2.4.3 Las conjeturas como expresión de sentido común e ideología

Como aspecto analítico las conjeturas forman parte de la dimensión textual y son útiles para identificar las convenciones naturalizadas que funcionan como base discursiva de las ideologías pues al ser naturalizadas no hay un ejercicio reflexivo y por tanto son apropiadas como verdades indiscutibles. Es importante recordar que los eventos discursivos se enmarcan en determinadas prácticas discursivas que en todos los casos están vinculada a relaciones de poder, por lo que las conjeturas son el modo de legitimación discursiva del poder instalado en las relaciones y lógicas institucionales. De acuerdo con Fairclough (2013), las conjeturas están ancladas a órdenes discursivos a partir de los cuáles reproducen socialmente formas de ver el mundo que, en el caso del discurso de la globalización, excluye diversas áreas de dicho mundo, consolidando ciertos sistemas de valores (discursos) como únicos. Como recurso, las conjeturas se utilizan para delimitar lo que se entiende por desarrollo económico en los informes mundiales desde distintas perspectivas y para establecer verdades universales a partir de ciertas relaciones causales, por ejemplo, la relación entre competencias socioemocionales y éxito en el aprendizaje de los estudiantes y, por tanto, factor determinante para la efectividad de los sistemas educativos. En este sentido, las conjeturas configuran

determinado orden y su reiteración, posicionamiento como indicador o como referente de evaluación, refuerzan la función convencional que se intenta construir. Como recursos son de vital importancia porque dado que están implícitas en los discursos hegemónicos y se hacen transparentes en el entramado discursivo de las organizaciones internacionales, se han constituido entonces como conjeturas de sentido común (Fairclough, 2013).

Además de la conjetura de sentido común, Fairclough (2003) describe otros tipos de conjeturas: de existencia (algo en efecto existe); suposiciones sobre lo que es o lo que puede ser o aquello que será (proposicionales); y de valor, aquello que es o no deseable. Reconoce, además, la implicación lógica (causalidad), en la cual se declaran estados de cosas o de países (desarrollado o en desarrollo), cuya caracterización es generalizada y configura sentidos unívocos. Así, mientras que la intertextualidad trae voces diversas, la conjetura delimita un terreno común (p.41).

En conjunto, los aspectos discursivos abordados desde el análisis crítico del discurso forman parte la estrategia de tecnologización del discurso que, en palabras de Fairclough (2003) busca "...modificar las prácticas discursivas institucionales, entendida como una dimensión de una ingeniería del cambio social y cultural y la reestructuración de las hegemonías" (p.127) a partir de la potencialidad de las prácticas discursivas.

2.4.4 La intertextualidad como vinculación social en el entorno discursivo

La intertextualidad da cuenta de una tradición de actos comunicativos que están o han estado presentes en los distintos órdenes sociales por lo que como expresión discursiva deja ver la relación dialógica actos de habla y su devenir

histórico como expresiones sociales. De este modo la intertextualidad interconecta voces y representaciones disponibles en la cultura, con dos finalidades:

a. como una forma de vincular otras voces para configurar un modo novedoso de representación; es el caso de las citas o las referencias y

b. como estrategia para vincular géneros y discursos posicionados y reconocidos socialmente para consolidar uno nuevo que se apalanca en dicha tradición para convocar nuevas funciones, es decir, un género emergente multifuncional.

De ahí que Fairclough (2006) identifique la intertextualidad como una de las formas imperantes de la hegemonía a partir de la cual determinados discursos, ya socialmente instalados, funcionan como vehículos ideológicos para el establecimiento de nuevas formas de representar y de otorgar sentidos. Lo anterior ocurre cuando las series intertextuales rompen la tradición de un orden discursivo y se instalan en uno nuevo, usualmente emergente. Cuando el discurso publicitario, o de opinión, es utilizado con finalidades argumentativas o informativas hay un ejercicio de intertextualidad compuesta (interdiscursividad), es decir de apropiación de las funciones sociales que representa un género para coadyuvar en el funcionamiento de otro género en este caso el informativo.

A través de la estrategia se apela no solo a las voces y formas de representar que convoca sino a las formas de interrelación que están afiliadas a dichas voces (polifonía) y representaciones. Así, la intertextualidad está ligada tanto a la estructura del género emergente, en este caso, el informe mundial, como a las formas de representar. Fairclough (2003) identifica esta tipología intertextual como interdiscursividad y la señala como estrategia de uso del poder. El aspecto interdiscursivo del informe mundial, como género de gobernanza, está centrado en

la apropiación de otros órdenes discursivos que consolidan la su condición multifuncional a partir de donde se recontextualizan discursos sobre temas de política por lo que se trata de la colonización de formas de representar el mundo. Esta cualidad intertextual de los informes se analiza en los apartados específicos que tratan los temas educativos y que cumplen funciones representativas en lo que a la relación entre organizaciones y países compete.

2.5 El corpus de análisis

Tras lo expuesto con anterioridad, es pertinente proceder a la selección de los insumos documentales de determinadas organizaciones internacionales de influencia en Latinoamérica y especialmente en Colombia, a analizar. No se trata de determinados textos solamente, sino que en este caso se hace referencia a los informes mundiales del Banco Mundial, ya que constituyen una cadena de interrelaciones en las que emergen y están insertos dichos textos. Antes que nada, los informes se entienden como realizaciones del poder desde la escritura, especialmente por su auto reconocimiento como documentos orientadores de políticas específicas en el marco de la relación que el Banco Mundial tiene con los países en desarrollo. Es así como, por su condición textual, los documentos de política global en distintos niveles de alcance, entre los que se incluyen los informes mundiales, la interrelación posible entre éstos, así como sus tipologías y recursos discursivos específicos, constituyen y conforman un foco de interés en perspectiva del análisis crítico discursivo por, al menos, cuatro condiciones:

- a. Emergen como un género que se construye en el marco de la relación de influencia entre organizaciones internacionales de alcance global o intercontinental (por ejemplo, Banco Interamericano de

Desarrollo), con sus países miembro a partir de unas apuestas sobre qué es verdad y deseable sobre el desarrollo económico.

b. La construcción de una serie de conjeturas (*assumptions*) que se posicionan desde la estructura del género y se amplían discursivamente a partir de recomendaciones de política y que, en el caso de los informes mundiales, están ligadas a una macro hipótesis sobre el desarrollo económico como estado a alcanzar: el caso de la relación educación-desarrollo, por ejemplo.

c. Su condición de enunciación impersonal cuya autoría hace especial referencia a las organizaciones internacionales como ente que habla, por lo que las conjeturas son emitidas por un no sujeto, de manera impersonal, que las hace indiscutibles, ya que se plantean como verdades universales, pertenecientes a un campo común, acordado, discutido ampliamente y presentado de forma objetivable.

d. Su carácter de convención social dada la recurrencia de sus versiones, es una rutina comunicativa de la globalización, que ha promovido réplicas en instrumentos de política de los niveles nacionales en los cuales se reinterpreta o se adhieren las distintas posiciones y significados sobre el desarrollo en forma de planes nacionales de desarrollo.

Los informes se comprenden como un modo de textualizar la relación entre organizaciones y países, es decir de vehicular la jerarquía de éstas sobre aquellos, por lo que se observa su constitución como género: ¿En qué forma se estructuran? ¿En torno a qué conjeturas se sustenta? En últimas ¿Cómo las organizaciones internacionales comunican su jerarquía desde la perspectiva discursiva?

CAPITULO 3.

Preguntas y objetivos de investigación

Capítulo 3. Preguntas y objetivos de investigación

En este orden de ideas, las preguntas de investigación indagan primero las condiciones de la emergencia de un género de gobernanza global, el informe mundial, y, en un segundo momento, las conjeturas que aborda como recurso discursivo propio de este, un recurso utilitarista utilizado para construir una idea permanente sobre el desarrollo económico. En un tercer momento, se analiza y discute la incidencia de la ideología sobre el desarrollo económico en los planes nacionales de desarrollo colombianos. El análisis y la discusión se desarrolla alrededor de los géneros de gobernanza, entre ellos que el informe mundial vehicula las reconfiguraciones en los significados de los temas de acción política, los sentidos comunes o ideología que se construyen desde esta institucionalidad y las apropiaciones locales, a propósito de la relación jerárquica, de estos nuevos significados.

Los niveles de análisis se inscriben en la concepción de discurso como forma de representación y posicionamiento de significados, en este caso institucionales. En el primer nivel de análisis, estas características textuales se observan en la organización genérica de los documentos que dan luces iniciales sobre la dimensión globalizada de la educación: títulos, subtítulos, relaciones entre los mismos, jerarquías temáticas.

Un segundo nivel de análisis compete a la dimensión intertextual, es decir al uso de otros órdenes discursivos que analizan la multifuncionalidad de éstos ¿Qué acciones sociales se explicitan en el informe? ¿Cómo se establecen paradigmas desde el discurso? Se trata de examinar otras voces ya instaladas en la dinámica social como forma de realizar la intencionalidad en lo textual (Fairclough, 1992). En tanto la intertextualidad constitutiva (interdiscursividad) da cuenta de la relación

entre los textos y sus respectivos contextos, se enmarca en las convenciones sociales en las que emerge y es observable a partir las distintas representaciones discursivas: géneros, discursos, narrativas. Se analizan también las conjeturas como recursos que sustentan la idea del desarrollo económico y la relación causal entre los temas de política y dicho desarrollo. En este mismo nivel se observa y discute la relación entre la ideología distribuida por los informes y su apropiación en el nivel nacional, referido concretamente al caso de Colombia.

3.1 Objetivos de investigación

La investigación se desarrolló en torno al objetivo general de identificar la estrategia discursiva del ejercicio de poder que ejercen las organizaciones internacionales sobre las políticas educativas en Colombia.

Para lograrlo, el primer objetivo de investigación pretende identificar la naturaleza del *informe mundial* como género discursivo emergente en la globalización a partir de dos informes tipo del Banco Mundial y OCDE, cuya rutina de publicación, consulta y posicionamiento son ya tradicionales en ambas organizaciones. Se trata de El *Informe de Desarrollo Mundial* del Banco Mundial y *Education at a Glance* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En ambos casos los informes tienen como finalidad observar el desarrollo económico de los países. Las funciones sociales que se declaran en su producción documental en general están más bien vinculadas con la evaluación: comparabilidad, avances, retos, avances en el desarrollo económico. De acuerdo con el modelo tridimensional en el primero objetivo se desarrolla la etapa descriptiva que responde a las preguntas sobre la estructura de gran escala contiene el texto

y las convenciones interaccionales en las que se construye, es decir su condición interdiscursiva.

Un segundo objetivo ha sido, reconocer la incidencia de las representaciones de la ciencia y la educación propuestos en los informes mundiales en los planes de desarrollo colombianos. Para ello, se analizaron cinco versiones del Informe Mundial de Desarrollo de final de década, 1980, 1990, 2000, 2010 y 2019 y los planes de desarrollo colombianos comprendidos en este mismo periodo. En este sentido se analiza y estudia la evolución de dicha representación en términos temporales en ambos casos, así como las relaciones explícitas entre el concepto de desarrollo, la ciencia y educación, posicionado por el Banco y reflejados en los planes colombianos.

Para esta selección se observó que los Informes de Desarrollo Mundial (Banco Mundial) de final de década desde los años 1980, demarcan usualmente algún tipo de transformación discursiva, por lo que se analizan en perspectiva las representaciones anteriores. En el caso de Colombia, aunque se observaron todos los planes de desarrollo emitidos hasta ahora, se realiza un análisis por cada una de las cinco décadas.

Se han ido observando las representaciones que cada informe contiene en la relación ciencia, educación y desarrollo económico, a la luz de las conjeturas encontradas. En este caso se desarrolla la etapa interpretativa del modelo analítico, en la cual la pregunta gira en torno a las interpretaciones que los participantes hacen de los contextos intertextuales y situacionales (Fairclough, 2013) y a los significados que otorgan a las declaraciones explícitas de los informes.

Una vez reconocido el género que vehicula la relación de poder entre organizaciones internacionales y países, junto a las representaciones, sentidos

comunes o ideologías en torno a la educación y la ciencia en función del desarrollo económico.

En el tercer objetivo se discute la reproducción ideológica sobre la educación superior en los informes mundiales de final de cada década, en los planes de desarrollo colombianos con el fin de delimitar su sentido en el proyecto de país. La reproducción ideológica se enmarca en la relación de poder que se ejerce desde el Banco Mundial sobre los países miembro por lo que este capítulo responde a las preguntas correspondientes a la etapa explicativa del modelo: ¿Qué relaciones de poder institucionales y sociales ayudan a dar forma a este discurso? ¿Se adhiere el discurso de los planes de desarrollo a las conjeturas (recursos de saber) del Banco? El análisis orientado por estas preguntas permite no solo reconocer si hay reproducción ideológica y si ésta es el resultado de las relaciones sociales que enmarcan la emisión de planes de desarrollo, sino también de reconocer la visión en torno a la educación superior que se ha sostenido en el país por varias décadas.

Cada objetivo de investigación se centra en una de las etapas del modelo analítico, pero, en conjunto, son complementarios dado que las conjeturas, es decir el nivel interpretativo, también son observables en la estructura genérica del informe. Así como los aspectos estructurales tiene una correlación en ambos instrumentos de política.

La insistencia en la revisión histórica de las publicaciones, dan cuenta también de la dinámica discursiva de las organizaciones en tanto que las formas de representar cambian, al menos cada cinco años, por lo que este tipo de patrón hegemónico del discurso aporta una cualidad diferencial: se ajusta de acuerdo con las nuevas necesidades de los interlocutores.

3.1.1 *Objetivos concretos*

General

Identificar la estrategia discursiva del ejercicio de poder que ejercen las organizaciones internacionales sobre las políticas educativas en Colombia.

Específicos

2. Caracterizar los informes mundiales como géneros emergentes de la gobernanza global a partir de dos publicaciones tipo: el Informe Mundial de Desarrollo del Banco Mundial y el Informe sobre el estado de la Educación, denominado *Education at Glance*, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
3. Identificar las conjeturas distribuidas y apropiadas en torno a la relación entre la ciencia, la educación y el desarrollo económico en los informes de desarrollo del Banco Mundial y en los planes de desarrollo colombianos.
4. Discutir la incidencia de la reproducción ideológica en la naturaleza y alcance de la Educación Superior en Colombia.

En síntesis, la propuesta de acercamiento discursivo a los instrumentos de las políticas, informe mundial y plan nacional de desarrollo pretende recorrer el camino del análisis crítico del discurso (ACD) desde su perspectiva teórico-metodológica para deconstruir las relaciones de poder desde el discurso, sustentado en un género discursivo emergente: el informe mundial; en conjetura de existencia sobre los temas de las políticas y en la reproducción ideológica de dichas conjeturas.

CAPITULO 4.

El Informe Mundial como género de gobernanza
global de la educación

Capítulo 4. El Informe Mundial como género de gobernanza global de la educación

Para comprender la naturaleza actual de la educación como institución social, es importante revisar los referentes textuales que son publicados por organizaciones internacionales de influencia (*soft-power*) en la gobernanza global, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el Banco Mundial (BM), pues contienen formas de representación de los campos de saber (discursos) que posicionan ciertos significados que son institucionalizados gracias a su peso como referente internacional.

A propósito del establecimiento de acuerdos regionales como el tratado Maastricht (1992) que da paso a la formación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), Nóvoa argumenta que, como acuerdo, "...está interconectado tanto con las dinámicas tendientes a la globalización como con las políticas específicamente nacionales." (p. 25). A este respecto menciona que uno de los enfoques para la construcción del EEES fue propiamente documental y, por tanto, discursivo, a partir de "...una diversificada y extensa literatura sobre el tema, abriendo un espacio para futuras políticas..." (Nóvoa, 2010, p. 27) centradas en la apropiación voluntaria de los énfasis en torno al aprendizaje a lo largo de la vida y la educación de calidad, éste último enfoque proclive en la gestión de los datos, cuya unidad de medida, los indicadores comparativos, que desde entonces ha sido útiles "para describir la realidad.."(p.27) y para "...construir nuevas ideas y prácticas en educación." (p. 27).

En este contexto, la educación incursiona en agendas de progreso y desarrollo que son estructurales para los estados nación (Meyer y Ramírez, 2002). La institucionalización se entiende como el proceso de apropiación de las

representaciones explícitas en la producción documental de las organizaciones internacionales en las formas propias de las instituciones sociales: actores, leyes, decretos, instituciones o documentos de orientaciones.

A partir de la hipótesis que observa que el ejercicio de gobernanza global de las organizaciones internacionales tiene su expresión textual en los informes mundiales, a continuación, se analiza la naturaleza textual de dos informes mundiales representativos de las organizaciones internacionales, publicados en 2019: El *Informe sobre el Desarrollo Mundial* del Banco Mundial y *Education at Glance: OECD Indicators* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE), desde la perspectiva del análisis crítico del discurso. Este análisis se divide en dos: por una parte, la constitución discursiva y textual del informe mundial como género y, por otro, la intertextualidad de la que se hace uso para posicionar nuevos significados para la educación.

El problema de investigación se explica por la injerencia de actores políticos de nivel transnacional que priorizan algunos escenarios para la producción de conocimiento, desde donde se definen puntos de referencia para medir el progreso o el desarrollo como la permanencia y cobertura en educación; o el patentamiento y las publicaciones en ciencia y tecnología. Se trata de una comunidad epistémica emergente, un actor político y técnico-científico, en términos de Jonathan Haas (1992), que comparte un tipo de racionalidad orientada al desarrollo económico.

¿Por qué analizar la dimensión discursiva? Como práctica social, el discurso tiene orientaciones políticas que moldean relaciones de poder y significados que se posicionan y valoran en el mundo. Fairclough (1993) afirma que la práctica política e ideológica determina las convenciones que dan prioridad a ciertas relaciones de poder, por lo que es la categoría más envolvente pues "...como práctica ideológica,

el discurso constituye, naturaliza, mantiene y cambia los significados del mundo desde diversas posiciones en relación con el poder”. (p. 67).

Lo anterior ubica al discurso como un punto neurálgico de la lucha de poderes porque la rearticulación de los órdenes discursivos incide en el cambio social con distintos niveles de profundidad. En el marco del análisis crítico del discurso, que se adhiere a una concepción del lenguaje como forma de relacionamiento y modelación de lo social, este varía de acuerdo con el tipo de relaciones y de los objetivos de quienes participan en la interacción (Fairclough, 1992); así, el discurso es producto de la estructura social y, en esta misma vía, contribuye a la construcción y reconstrucción de esta en aspectos como la identidad social (sujetos sociales), las relaciones sociales y los sistemas de creencias y pensamientos.

El argumento central para analizar los informes de desarrollo mundial⁵, como un género, es decir como la forma discursiva que demarca la relación entre organizaciones de gobernanza global y países, es, sin duda, el lugar institucional que ocupan. En este caso se trata del *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, de autoría del Banco Mundial y de *Education at Glance* publicado por la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

⁵ Traducción del título original *World Development Report*, hecha por la autora.

4.1 La naturaleza global del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación para el desarrollo económico.

4.1.1 El Banco Mundial como organización de fomento al desarrollo y contra la pobreza

En el primer caso, se trata de una institución reestructurada a partir del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) creado en 1944 a propósito de la posguerra, como un apoyo para la reconstrucción y desarrollo de los países afectados. De acuerdo con su página web oficial, el Banco⁶ es un grupo conformado por 189 países miembro y otros asociados: la Asociación Internacional de Fomento (AIF); la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés); el Organismo Multilateral de Garantía de inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés); y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas (CIADI). Otro conjunto de entidades asociadas del Banco lo constituyen asociaciones en acción (Programa Mundial para Vacunas e Inmunización, Fondo del Carbono, Fondo para el medio Ambiente Mundial...), con las que actúa de manera conjunta, es decir como cooperantes. Se trata entonces de un bloque institucional.

Otro grupo de asociados lo conforman bancos multilaterales de desarrollo, instituciones financieras multilaterales, bancos subregionales y grupos de coordinación de ayuda (Banco Mundial, 2019). Se declara, además, que su objetivo más importante es promover la prosperidad compartida y la lucha contra la pobreza, entendida para este año como vivir con menos de 1,90 dólares al día. Lo anterior a partir de la estrategia de colaboración a través del financiamiento y la asesoría sobre políticas a los gobiernos de los países en desarrollo.

⁶ La información fue obtenido de la página oficial del Banco Mundial: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are>

4.1.2 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Respecto a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fue fundada en 1961 por 16 países europeos, Estados Unidos y Canadá y en la actualidad está constituida por 36 países miembro. Se declara que su misión es promover políticas que mejoren el bienestar social y económico de las personas. En relación con sus actividades, desde la OCDE se afirma que trabaja con los respectivos gobiernos para emprender el cambio económico, ambiental y social, también establece estándares internacionales, de un amplio rango, como la agricultura, los impuestos y la seguridad de los químicos.⁷

La ayuda gubernamental está centrada en restaurar la confianza en los mercados, las finanzas de la salud pública para el crecimiento económico, promover y apoyar nuevos recursos para dicho crecimiento y asegurarse de que las personas desarrollen habilidades para trabajar productivamente con visión de futuro (OCDE, 2019). La OCDE publica de manera regular distintos tipos de documentos que oscilan entre informes, y documentos de prospectiva en temas que considera estratégicos. El informe relativo a la educación mundial: *Education at a Glance. OECD Indicators* (OECD, 2019), se aborda como una vía de comunicación con sus países miembros y otros asociados, con los cuales trabaja de manera conjunta sin que sean miembro. En ambos casos esta comunicación tiene funciones explícitas pues se trata de los resultados de la medición de los indicadores de desarrollo.

⁷ Información obtenida de la página oficial de la organización: <https://www.oecd.org/en/about.html>

4.2 El foco en los informes mundiales como estrategia discursiva común de las Organizaciones internacionales.

Se trata entonces de dos organizaciones que tienen como foco central de observación el desarrollo económico. Los informes examinados, en este caso del año 2019, tienen en común la inclusión de indicadores de medición anual que, desde lo discursivo, proponen formas de comprender la educación y otros temas de política. Las funciones sociales que se declaran en general están más bien vinculadas con la evaluación: comparabilidad (ranking) del desarrollo económico; avances en el desarrollo económico; retos para el desarrollo económico; nivel de desarrollo económico.

Así, el marco analítico se fundamenta en la comprensión de los informes como un género que emerge de la particular relación entre las organizaciones internacionales y los países y que, como género, se estructura a partir de otros órdenes discursivos que constituyen una forma de intertextualidad constitutiva (Fairclough, 1992) orientada al establecimiento de conjeturas que, en conjunto construyen sentidos comunes sobre el deber ser, es decir paradigmas.

Ahora bien, comprender los informes mundiales como un género emergente es el resultado de analizar su lugar político en el marco de la globalización y el contexto de producción editorial en el que emergen, pues aunque el *Informe sobre el Desarrollo Mundial y Education at Glance*⁸ (Panorama de la educación) son las publicaciones anualizadas más representativas de ambas organizaciones, en ambos casos hay toda una serie documental que soporta, amplía, y ratifica las ideas propuestas en las publicaciones focalizadas. Es decir, hay una estrategia de política

⁸ Se prefiere el título en inglés pues no en todos los años hay una versión en español.

global que tiene una dimensión discursiva. Los informes mundiales seleccionados son el eje común, la gran apuesta textual de comunicación entre las organizaciones y los países. La selección de los informes también se sustenta por su condición de apuesta documental principal, que en cada caso hace que en estos documentos se contenga la forma principal de reproducción de los modos de representar la educación y otros temas políticos, de forma instrumental. Es decir, se trata de una herramienta instrumental desde lo discursivo, para lograr el desarrollo económico de los países, entendido mayores niveles de bienestar socioeconómico.

Se entiende que, como resultado del orden económico imperante y de gobernanza que representan ambas organizaciones, el valor de la educación como instrumento del desarrollo económico es la ideología predominante en los sistemas educativos, por lo que los esfuerzos de los países por reestructurarlos para hacerlos más competitivos en función de dicha finalidad es el resultado de la apropiación de dicha conjetura.

La observación explícita del tema educativo desde la perspectiva del desarrollo económico es un tipo de recontextualización por lo que plantea la necesidad de comprender la variedad discursiva en que se integra la estrategia, es decir, el conjunto de recursos discursivos que se utilizan para comprender la relación entre educación y desarrollo económico, a saber, los aspectos ideológicos que sostienen una concepción de la educación desde esta perspectiva. En este sentido inicialmente el reconocimiento de ambos informes mundiales, que hace parte de la etapa descriptiva del modelo tridimensional del ACD, responde a la pregunta sobre la estructura a gran escala que conforma el género informe, ¿Qué estructura de gran escala contiene el texto?

Fairclough (2013) propone este como el nivel de análisis de los rasgos textuales del discurso, es decir el discurso como texto. Ahora bien, los rasgos textuales de la estructura genérica reconocida como informe mundial se describen a partir de la organización de los títulos y subtítulos que plantean relaciones entre los temas de política focalizados y los subtemas que están subordinados.

De manera complementaria, cuando se discuten las tipologías predominantes en los distintos apartados se trata de responder a la pregunta en torno a las convenciones interaccionales: ¿Qué convenciones interaccionales se utilizan?, en otras palabras, los órdenes discursivos que se incorporan en los informes para desarrollar las acciones sociales implícitas que promueven. Se observa, entonces, su condición intertextual o interdiscursiva lo cual también se ubica en la etapa descriptiva del modelo.

Por otra parte, como se trata de textos altamente institucionalizados, lo cual obedece a que su publicación es permanente desde hace varias décadas y a la estabilidad de su estructura genérica, los informes mundiales se analizan como rutinas de comunicación. La estructura genérica estable permite también enfocar el mensaje central en cada informe que corresponde con un tipo de discurso (representación) que posiciona; en este sentido, el análisis se ubica como una acción interpretativa porque en conjunto, estas representaciones pueden configurar un tipo de ideología por lo que la pregunta implícita es en torno al tipo de discurso al que se recurre.

De manera complementaria, se analizan los aspectos que determinan la relación entre los organismos y los países y que está cifrada en los informes, es decir las relaciones sociales de base, lo que responde a la pregunta de la etapa

explicativa del análisis en torno al tipo de relaciones de poder a nivel institucional que ayuda a dar forma este tipo discursivo.

4.2.1 La estructura genérica del Informe Mundial: la construcción de las ideas sobre el desarrollo

El Informe sobre el Desarrollo Mundial (World Development Report) del año 2019 (Banco Mundial), su título parte de una afirmación: *La naturaleza cambiante del trabajo*, que determina el tema central del informe y en torno al cual los subtítulos cumplen una función instrumental. El tema, además propone un referente para la observación del desarrollo a partir de otros aspectos, es decir los subtítulos: la naturaleza cambiante de las empresas, el desarrollo del talento humano, el aprendizaje permanente, la rentabilidad del trabajo, el fortalecimiento de la protección social, ideas para la inclusión social. En cada uno de estos subtítulos se incluye un apartado sobre qué pueden hacer los gobiernos, es decir las recomendaciones (es lo que Novoa denomina *soft-power* o poder blando como forma de influir en las políticas) sobre cómo orientar las decisiones de política ante estos nuevos retos, en el que se consignan de manera precisa las recomendaciones sobre la toma de decisiones de política en función del cumplimiento de los desafíos descritos. La enumeración de las acciones es explicada brevemente desde la perspectiva del cómo y del para qué. Lo anterior ratifica que los distintos apartados, como elementos que refuerzan la afirmación central del informe.

Esta relación entre tema central y complementarios plantea primero, una forma de entender el desarrollo económico y, de paso, de entender la educación en ese tipo de desarrollo económico. También plantea la relación entre la productividad laboral y el aprendizaje permanente, cualidad que se transfiere a diversos procesos

formativos de los distintos niveles educativos, lo cual adjetiva la naturaleza de la educación; y, como tercer aspecto, la relación entre tema y subtemas determina las cualidades del trabajador, quien deberá aprender de manera permanente: se trata de elementos clave de la ideología en torno al lugar de la educación en el enfoque del desarrollo económico, desde la perspectiva del Banco Mundial.

En el capítulo concerniente a la educación cuyo título determina cómo aprender, *Aprendizaje permanente*, se desarrollan a través de tres títulos (acciones) clave: *el aprendizaje en la primera infancia*, *Educación terciaria* y *El aprendizaje de los adultos fuera de lugar de trabajo*, con lo cual la asociación inicial con la conjetura sobre la importancia del aprendizaje permanente dada la naturaleza cambiante del trabajo, se desagrega para la educación. Desde la perspectiva organizativa, lo anterior puede leerse como una estructura argumentativa marco, sin entrar en asuntos del contenido. También puede leerse como un silogismo: El desarrollo económico mundial se asocia [se fundamenta, tiene que ver] con la naturaleza del trabajo. La naturaleza del trabajo es cambiante, entonces el aprendizaje [de los trabajadores] debe ser permanente. Otro aspecto importante en cuanto a la orientación de los subtítulos es que la apuesta central está enunciada en cómo deberá ser el trabajador, en contraposición a cómo será o debe ser el ciudadano. Para ello, entonces, se elucida que la relación temprana entre perfil laboral y aprendizaje en la primera infancia y aprendizaje en la adolescencia (educación terciaria).

En este contexto, la educación se delimita en cuanto al cómo: *aprendizaje permanente* y al cuándo: *en la primera infancia*, *en la educación terciaria* y *fuera de lugar de trabajo*. La propuesta de pensar en el desarrollo del trabajador, antes que en el del ciudadano, desde la primera infancia es otro elemento relevante de la

ideología en construcción en torno a énfasis de la educación en el marco del desarrollo económico.

En el apartado que refiere las cualidades de la educación, se incluye un prólogo y un panorama general que expone una serie de propuestas con base en reflexiones y apuestas específicas sobre la economía mundial. Se utilizan nuevamente estructuras argumentativas cuyas tesis son explícitas: *Cambios en la naturaleza del trabajo y ¿Qué pueden hacer los gobiernos?* Una parte de los argumentos en este informe de desarrollo está sustentada en datos y otra gran parte en torno a la interpretación de dichos datos que algunas veces son propios y en otras se recurre a la base de indicadores de otras organizaciones internacionales como la ONU o la UNESCO.

Así, el informe del Banco Mundial es una estructura argumentativa respecto al desarrollo, por lo que un primer resultado en torno al género que encarna es que hay una ruptura de las fronteras textuales del orden discursivo declarado (informe) pues no se trata de una propuesta netamente informativa o descriptiva. En este mismo sentido, entonces, se trata de informes contruidos con base en conjeturas, cuyas conclusiones (silogismos) se integran como recomendaciones. En este sentido, lo que se informa son las apuestas a futuro del Banco, como institución. La estructura genérica es la propia de un informe (describir, informar, recomendar), pero en realidad su propósito es argumentativo. El Informe Mundial, es entonces un género desinscrustado⁹ (*disembedded genre*), concepto que adopta Fairclough (2003) para explicar la transición de un género desde su contexto de uso original. Ahora bien, como género, el Informe transita hacia las nuevas prácticas sociales

⁹ Traducción propuesta por la autora para el referente en inglés *disembedded genre*.

que determinan la relación organización-países: observar, evaluar, comparar y recomendar. La recontextualización del informe opera como una práctica social que se apodera o coloniza otra: de la acción “informar” hacia la acción política “convencer”, “argumentar” y “aconsejar”.

Lo anterior permite afirmar que el informe (informar) se torna argumentativo porque desde este lugar de enunciación es posible ejercer las prácticas sociales que promueve: observar, evaluar, comparar. Como un tipo de tecnología social la emergencia de nuevos géneros recontextualizados opera como una acción colonizadora dado que una práctica social se apodera o coloniza otra: de la acción “informar” hacia la acción política “convencer”. La intencionalidad se refuerza con aspectos extratextuales, como la publicación anual de los informes (rutinaria) y de libre acceso, en la página web del Banco Mundial, en inglés. El forma parte de otros informes (cadena de géneros) que sustentan la postura del Banco, también disponibles en la página web, como el proyecto de capital humano o el reporte de los países ganadores del 2019 (*ranking* de países), todos bajo la modalidad de informe mundial.

Parte constitutiva del Informe Mundial es también la referencia al instrumento fuente de la medición: la base de datos de indicadores¹⁰. Accesible en la página de internet, esta fuente se subdivide en temas de política que tienen una batería distinta en cada caso. La estrategia de medición se articula en el conjunto documental constituido por la batería de indicadores y comparativo de países o *ranking* (y también de capital humano) y se proyecta en prospectiva y recomendaciones a partir de los informes. Se trata no solo de un informe sino de

¹⁰ La base de datos de indicadores del banco puede consultarse en <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

un conjunto de publicaciones que extienden sus mensajes desde una sola modalidad genérica: el informe.

Otros aspectos extratextuales, es decir que también tienen una expresión textual, aportan a la institucionalización del informe en foco: las rutinas de comunicación que implican la periodicidad de las publicaciones (anuales) y la medición permanente a partir de comparativos y tableros de indicadores. El informe se publica anualmente en la página web del Banco Mundial y se puede acceder a éstos desde el año 1979¹¹, no siempre en todas las lenguas; se publica originalmente en inglés y, posteriormente (unas semanas más tarde) se publica en otros idiomas, entre ellos el español. De este modo, los aspectos extratextuales se enmarcan en la especificidad de las rutinas comunicativas propias de la relación organización – países y en el ejercicio de ritualización de la publicación de dichos informes, que se nutren de acciones también ritualizadas como la definición de indicadores y su observación permanente.

4.2.2. La educación en el Informe Mundial del Desarrollo y en “Education at Glance”

Ahora bien, la sugerencia en torno a cómo debe funcionar la educación arroja pistas sobre la intención colonizadora sobre la institucionalidad organizativa y misional de la escuela: el aprendizaje en la primera infancia y la educación terciaria. Este último concepto es de especial interés cuando se trata de entender la visión desde el desarrollo económico para la educación superior, que se erige desde la promesa de la empleabilidad para los jóvenes, lo que se aborda en un capítulo posterior. En ambos casos, se trata de niveles educativos que han sido muy

¹¹ Los Informes de Desarrollo Mundial pueden consultarse en <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr/wdr-archive>

problemáticos para los sistemas educativos latinoamericanos; en el caso de Colombia, por ejemplo, todavía no se consolida el nivel educativo de educación inicial y la educación media está desarticulada del sistema pues hasta hace pocos años era optativa por lo que la educación básica iba hasta el grado noveno (cuatro de secundaria). El nivel educativo denominado educación media en Colombia es el foco de los proyectos de responsabilidad social empresarial y de iniciativas en torno a la empleabilidad de los jóvenes lo cual ha permeado negativamente su vinculación con la básica secundaria.

No es, por tanto, gratuito que estos niveles, tanto la educación inicial como la media, están en la mira de la ampliación ideológica en torno al desarrollo económico. En cuanto al tema del aprendizaje permanente o para toda la vida, se sugieren diversos escenarios de aprendizaje, distintos a la escuela o a la institución educativa, como lugar para aprender.

Varios aspectos señalados en el informe mundial son reconocibles también en el informe de indicadores de educación de la OCDE: el prólogo, que se suma a otros dos textos preparatorios, el editorial y la introducción, cumplir la función que cumple el apartado titulado *Panorama general* en el Informe de Desarrollo del Banco Mundial. Un recurso textual evidente que apela al posicionamiento institucional documental es la permanencia de su título: *Education at a Glance*, que se ha mantenido desde hace veinte años, lo que lo ha convertido en texto de consulta para la investigación en torno a la calidad de la educación y al impacto de esta en las economías globales. Más que nada, porque hasta este momento este informe determina la calidad de los sistemas educativos mundiales, lo cual presupone que la calidad es aquello que se expresa en los indicadores cuantitativos observados.

Además de los apartados explicativos y preparatorios, *Education at a Glance* incluye una guía para el lector que aporta las pautas generales para entender el informe, lo que indica que es necesario contar con información adicional (extratextual) para comprenderlo, como el caso del alcance de la información estadística. A este respecto una situación paradójica es que se afirma que la falta de datos limita el alcance de los indicadores en muchos de los países, pero esto no cambia la cobertura del informe pues se extiende, en principio, a los sistemas educativos completos, sin importar a quien le pertenecen, quien financia la educación o cómo es provista¹² (OECD, 2019, pg.17). Este vacío técnico es relevante porque aun así el informe es un referente de política para los países en desarrollo que, en realidad, establece unos referentes parametrizados de comparabilidad con limitaciones declaradas. Se trata de un ejercicio de medición parcializado.

Es necesario, también, saber que la robustez de los indicadores se consigue con cada aplicación, por lo que no son comparables en el tiempo. A pesar de que la comparación de los países en términos de indicadores pudiese analizarse como una práctica ritual, en realidad lo que permanece es el establecimiento de indicadores, no los indicadores mismos. Así, aunque éstos no sean observables en un periodo de larga duración, el criterio clave es la relación de poder entre organizaciones y países a los que el informe ayuda a dar forma. Sobre la cobertura nacional, solo se obtienen datos directos de los países miembro y de los invitados, dado que para el resto de los países los datos se obtienen de fuentes secundarias (OCDE, 2019).

¹² Traducciones de la autora con base en la versión original del informe en inglés.

Respecto de las regiones subnacionales (calificativo muy utilizado a lo largo del informe), se señala que es necesario tener en cuenta las características poblacionales dadas sus disparidades, pero no es claro si la advertencia se hace a modo de recomendación pues estas características no son tenidas en cuenta en la medición. Así mismo, se especifican en este apartado los niveles educativos y la estructura de la educación terciaria, desde la perspectiva del informe, lo que es una información relevante para la comparabilidad entre los países pues puede no ser comparable.

Desde el aspecto discursivo, el abordaje que se ofrece en el informe al respecto de los países no participantes “otros países” o de los países participantes “no miembros”, se puede entender como una equiparación eventual con países desarrollados, lo que necesariamente es una propuesta de alineación con referentes internacionales que responde a la pregunta: ¿cómo está el país frente a los países con economías líderes?

Se puede analizar en este caso un tipo de ambivalencia del tipo identidad – diferencia (Fairclough, 2001), propia del discurso de la modernidad tardía, dadas las condiciones que limitan la medición a ciertos tipos de países para construir el imaginario sobre de país líder ideal. La comparabilidad, un tipo de relación social a distancia, pero globalizado, demarca la relación jerárquica entre, por un lado, las organizaciones y los países y, por otro, entre los países participantes.

En el resumen ejecutivo, el cual hace parte de la información inicial que se provee al lector, se presentan los principales hallazgos, sustentados en cifras, a manera de titulares: “Education systems have facilitated access to tertiary education yet some gaps remain” (OCDE, 2019, p. 23) (A pesar de que los sistemas educativos han facilitado el acceso a la educación terciaria, aún permanecen las

brechas); o “Increased funding has sustained the expansion of tertiary education” (OCDE, 2019, p.26) (El incremento de financiación ha sostenido la expansión de la educación terciaria). Estos titulares enuncian ambivalencias en cuanto a los resultados, por ejemplo, al mencionar la educación terciaria como política clave pero insuficiente, o valorando la financiación (en perspectiva de servicio educativo) como el aspecto clave del logro que en ambos casos pone sobre la mesa la insuficiente o ineficiente inversión estatal.

El mensaje es que los países han seguido las políticas recomendadas, pero esto no ha sido suficiente en las últimas dos décadas, lo cual plantea dos análisis críticos: el primero es que a pesar de los resultados, el referente permanece lo cual lo constituye en el objeto *per se* de la comparación; y lo segundo es que dado que dichos referentes son un recurso esencial permanente del ejercicio de poder de la OCDE, funcionan más como puntos de tensión cuyo propósito es, en el mejor de los casos, que la competitividad de ciertos países permanezca o que el conjunto de países que no alcanzan el referente estén en constante búsqueda de este.

El apartado editorial expresa directamente los retos que se deducen de los resultados del informe, esto es la propuesta sobre qué hacer para desarrollar, por ejemplo, habilidades de alto impacto o redefinir los caminos de la educación lo que demarca el camino en torno a las recomendaciones que prepara la organización para sus países. La introducción es de carácter técnico pues se organiza a partir de subtítulos que explican qué o quién se evalúa (*The organising framework*), cómo se analizan los resultados (*Indicator analysis using the framework*) y cómo se organizan dichos resultados en el informe (*The structure of chapters and indicators in Education at glance*).

Los últimos dos subtítulos sugieren una forma inicial de intertextualidad explícita: los objetivos de desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (En adelante ONU); también, la elección de la educación terciaria como tema central para el informe, lo que deviene en la inclusión de indicadores específicos para el nivel, coincidente con una de las temáticas del informe del Banco Mundial (2019). La introducción aporta también información sobre los niveles educativos, tal y como se abordan en el informe y presenta aspectos estadísticos y referencias. El resumen ejecutivo ofrece una síntesis de los resultados generales por temática en forma de retos a futuro: lo que se debe hacer. Se dedica un apartado en torno a los retos de la juventud en función del objetivo de desarrollo sostenible de la ONU.

4.2.3. La presentación de resultados

La presentación de los resultados en el informe se estructura a partir de capítulos temáticos que agrupan sus respectivos indicadores. En cada capítulo se informan los resultados destacados, el contexto de la medición, otros hallazgos y un análisis de los resultados, todo sustentado en tablas estadísticas y datos. En cada capítulo se especifican tanto la metodología como las fuentes de datos. Sobre los textos de cierre son tres anexos que aportan información técnica del estudio y algunas referencias estadísticas, así como un apartado sobre los indicadores en foco, otra publicación de la organización.

Sobre este último apartado, es importante señalar que posiciona la función preponderante de los indicadores para la Organización del tal modo que son una serie completa de sus publicaciones: *Education indicators in focus*, sobre la cual se afirma que es de especial importancia para los tomadores de decisiones y para los

profesionales (docentes). Ahora bien, las contribuciones al documento se presentan en el informe como un recurso textual que apela a dos condiciones recurrentes para reforzar su validez en función de su institucionalización: la multiautoría y la validación previa del documento. Son alrededor de seis páginas con nombres propios, con sus respectivas nacionalidades que figuran como colaboradores de la publicación. De este modo ¿Quién es el autor del informe?

La estrategia discursiva del informe de educación de la OCDE se centra en su análisis cuantitativo pues las afirmaciones corresponden a un tono más técnico (descriptivo – explicativo) que en el informe del Banco Mundial. Sin embargo, como los capítulos se organizan a partir de las temáticas y éstas en indicadores, se trata una forma novedosa de representar la realidad global: los indicadores. En el caso de la educación, éstos se refieren a los resultados de las instituciones educativas e impacto del aprendizaje; acceso, participación y progreso en educación; inversión de recursos financieros en educación; profesores, ambiente de aprendizaje y organización de las escuelas¹³. Son indicadores que en conjunto construyen el ideal de los sistemas educativos y de la escuela como institución.

A este respecto se observa que las temáticas apuntan a cómo se estructuran y funcionan las instituciones educativas en comparación con los resultados esperados y también con la necesidad concebir el aprendizaje más allá de la escuela; una clara referencia al aprendizaje permanente y a la formación enfocada en el desempeño laboral.

Se observa la inversión financiera de los gobiernos y la dinámica propia de los salones de clase. Los indicadores son de distinto tipo y, en conjunto, aportan los datos que se analizan en cada tema. Con respecto al informe del Banco Mundial y

¹³ Traducciones de la autora con base en la versión original del informe en inglés.

la estrategia de observación con base en indicación, la OCDE dedica un informe completo a la educación, pero esto no quiere decir que la educación no guarde relación con el desarrollo económico siendo en ambos casos el enfoque base para la educación de los países. Se trata simplemente de establecer todos los elementos necesarios, en este caso cuantitativos, para ejercer un tipo de control, primariamente, simbólico e ideológico sobre los países.

Como textos de cierre hay tres anexos con información del estudio y algunas referencias estadísticas y un apartado sobre los indicadores en foco, que posiciona la función principal de éstos para la Organización, por lo que son una serie completa de sus publicaciones: *Education indicators in focus*, que es de especial importancia para los tomadores de decisiones y para los profesionales (docentes). Las contribuciones se presentan en el informe como un recurso textual para su institucionalización: la multiautoría y la validación del documento.

Los apartados iniciales y finales son parte importante de la estructura del género informe pues por su función declarada es la de analizar los resultados de una medición. Son textos que delimitan y contextualizan su alcance y por tanto orientan la mirada del lector y dejan ver la organización estratégica de los resultados. Todas estas características muestran una tipología de informe con tono investigativo y especializado que incluye datos de base para la comprensión de un lector regular y también especializado con lo que se apela a las estrategias del discurso científico.

En este sentido, el lector del informe de la OCDE (*Education at Glance*), es originalmente de tipo especializado, es decir, en realidad se trata de un texto restringido en términos de su comprensión. La variedad de los textos de apertura y

cierre cumplen con la mixtura de un informe técnico en el que órdenes discursivos argumentativos e informativos se mezclan.

Ahora bien, la contextualización aporta también elementos de la medición con el propósito de evaluar a los países miembro de la organización, es decir de la medición en el marco de la gobernabilidad, del cumplimiento de condiciones del desarrollo, etc. Sin embargo, dado que los indicadores son cambiantes, dan cuenta de un ajuste del foco de observación de la medición, lo que centra la importancia en la medición misma más que en los aspectos a fortalecer.

Es necesario revisar un último aspecto en cada uno de los documentos, la portada, que, aunque hace parte del entramado de las características de la publicación, tiene el elemento diferencial de utilizar la imagen como recurso discursivo. Se observa como este aspecto, junto con el título, refieren las ideas centrales de los documentos. La portada del Informe del Banco Mundial de 2019 muestra un fresco de Diego Rivera del año 1931 titulado *La fabricación de un fresco, mostrando la construcción de una ciudad*. El fresco elegido exhibe, como su título lo indica, distintos planos y momentos en la elaboración de un fresco (mural) en el cual se refiere un rol laboral y, en conjunto, la idea de “construcción”, de progreso.

Es importante por tres aspectos extratextuales relacionados con el artista seleccionado: 1. El carácter netamente social (de denuncia) de su obra de muralismo, lo que la aleja de las ideas de industrialización y de progreso, propias de un informe de desarrollo económico. 2. La referencia expresa al sentido crítico de uno de los murales más importantes del artista sobre la industria automotriz, que presenta la reflexión sobre el impacto de la industrialización en los trabajadores y 3. El enunciado de apertura del apartado *Panorama general* en el que, precisamente, se cita una idea de Marx que se discute en el texto:

No ha habido nunca un momento en que la humanidad no haya sentido temor ante el destino al que podría conducirla su talento para la innovación. En el siglo XIX, Karl Marx señalaba con preocupación que “[l]a maquinaria, sin embargo, no solo opera como un competidor poderoso, irresistible, siempre dispuesto a convertir al asalariado en obrero “superfluo”. [...]. La misma se convierte en el arma más poderosa para reprimir las periódicas revueltas obreras...”¹. (Banco Mundial, 2019, p. 2)¹⁴

En relación con la portada del informe de indicadores OCDE, se presenta un collage con fotografía de personas de edades, culturas y roles variados que dan cuenta de una idea de diversidad lo cual puede asociarse a que, paradójicamente, la medición no incluye la diversidad de los países observados. Aunque se señala explícitamente que “...Los factores demográficos, socioeconómicos y políticos de cada país son relevantes para la interpretación de los indicadores.” (OECD, 2019, p.12), no hay una propuesta analítica que vincule los rasgos diferenciales de los países lo que constituye las imágenes en un elemento retórico que alude a la inclusión.

Por otra parte, las imágenes muestran tanto la educación como el trabajo, de tipo técnico, lo cual resalta la idea de la funcionalidad de la educación en el desarrollo económico; y, la clara referencia multirracial puede leerse en relación con la idea del acceso a la educación y al trabajo, es decir al bienestar social.

Si bien se podría decir que la marca del informe ha permanecido en términos de apuesta gráfica, las fotos refuerzan positivamente, es decir se orientan claramente al objetivo del informe mismo, que tiene un nexo importante con las particularidades de los países o de los estudiantes. En efecto, la existencia de

¹⁴ Traducción de la autora.

factores asociados que se cruzan con los análisis estadísticos tiene como función hacer visible la pluralidad tanto del desarrollo como de la población que es observada.

Las estrategias textuales y extratextuales, en conjunto, determinan las decisiones sobre los usos discursivos de los informes. Es visible tanto la intertextualidad de los informes, que en el caso del Banco Mundial establece un diálogo con ideas anticapitalistas que retoma desde su imagen y sus textos introductorios que son argumentales; y en el caso del informe de la OCDE, se orienta a retomar la discusión sobre el bienestar social, un discurso económico ya instalado en la gobernanza global, y la diversidad de aspectos económicos que influyen en el impacto de las políticas.

4.3. Intertextualidad, paradigmas y conjeturas en los Informes Mundiales.

Con el fin de profundizar en la práctica social inserta en la configuración de los informes, un segundo nivel de análisis descriptivo e interpretativo compete a la dimensión intertextual, es decir al uso de otros órdenes discursivos que aterrizan la condición multifuncional del género de gobernanza global "Informe". De acuerdo con Fairclough (1992) en la intertextualidad se hace uso de otras tipologías o géneros textuales (géneros) ya instalados en la dinámica social como forma de realizar la intencionalidad. En tanto la intertextualidad constitutiva (interdiscursividad) da cuenta de la relación entre los textos y sus respectivos contextos históricos pues se enmarca en las convenciones sociales en las que emerge y es observable a partir de las distintas representaciones discursivas: géneros, discursos, narrativas. Su característica distintiva en relación con un tipo

de *intertextualidad manifiesta* tiene que ver con la compleja configuración de convenciones discursivas que conllevan el establecimiento de paradigmas.

En el análisis anterior, observamos cómo la configuración del género informe como apuesta documental de las organizaciones internacionales, utiliza diversos recursos y discursos que en el caso del Banco Mundial son predominantemente argumentativos, dada su finalidad de proponer una visión global de cómo podría lograrse el desarrollo económico en los países. En el caso del informe de indicadores de la OCDE (2019) sus rasgos pueden asociarse a un informe técnico en sentido estricto, que utiliza los recursos discursivos propios del género: descripción de resultados; explicación de la metodología; presentación de conclusiones y recomendaciones. En resumen, utiliza estrategias discursivas de tipo académico y científico, centrado en los indicadores como recurso textual de base. Lo importante en este caso es el uso del discurso académico instalado y reconocido por la comunidad académica para sustentar y presentar un informe de alcance mundial, cuyos datos tienen limitaciones, y también la naturalización de los indicadores como “deber ser” o sentido común de la educación.

Esta cualidad intertextual de los informes se describe, interpreta y explica a continuación en los apartados introductorios específicos que cumplen, más o menos, la función de aportar el contexto problémico de los países, revisar retos y oportunidades y, en últimas preparar el terreno para el desarrollo del contenido. Se trata del apartado *Panorama general* en el Informe de desarrollo del Banco Mundial (2019) y del apartado *Executive summary* (resumen ejecutivo) del informe de educación de la OCDE (2019). Ambos apartados, en conjunto, promueven la idea de que los países deben cambiar sus formas de diseñar políticas y acoger las

recomendaciones de las organizaciones para poder alcanzar el desarrollo económico

El capítulo *Panorama general* (Banco Mundial, 2019) aporta una visión sintética del informe y del capítulo referente a la educación en el que se explica la relación causal entre educación y desarrollo económico. De manera introductoria, en este apartado se desarrollan las tesis del Banco a partir de una doble cita de dos pensadores clásicos de la economía mundial del siglo XIX para, luego, rebatirlas con la antítesis de éstas: es altamente recomendable el uso de la tecnología y la innovación para la productividad y la empleabilidad (entendidas como la automatización del trabajo y la incursión de la tecnología como campo de desarrollo económico). Se trata de la tesis de Marx sobre la inminente amenaza que las máquinas representan para el obrero (OECD, 2019) y de la idea de Keynes sobre el desempleo como consecuencia de la apropiación de la tecnología por parte de la industria (Banco Mundial, 2019). Como primer contra argumento a las ideas de Marx y Keynes, los autores del informe muestran los resultados de una encuesta:

...las tres cuartas partes de los ciudadanos de la Unión Europea, la superpotencia mundial en materia de estilo de vida, consideran que la tecnología aporta beneficios en el lugar de trabajo, y dos tercios estiman que la tecnología beneficiará a la sociedad y mejorará aún más su calidad de vida (gráfico pg.1) (Banco Mundial 2019, p. 2)

Con lo anterior se concluye que el problema enunciado es en realidad una oportunidad dado que "...la tecnología brinda oportunidades para crear nuevos empleos, aumentar la productividad y prestar servicios públicos eficaces. A través de la innovación, la tecnología genera nuevos sectores y nuevas tareas." (Banco Mundial, 2019, p.2). La estrategia discursiva (Fairclough, 1992) de citar autores

representativos de la economía, en la distancia y sin un contexto ampliado tiene como fin posicionar un discurso propio (forma de representación) que se opone a ideas (pasadas de moda) que controvierten el discurso económico mundial: el anticapitalismo.

Este tipo de informalidad permite, además, hacer distintos tipos de afirmaciones sin, al parecer, un compromiso explícitamente ideológico. Se hace, entonces, una contraargumentación a distancia, lo que es una constante en los informes por lo que sus afirmaciones se constituyen en conjeturas.

4.3.1 La emergencia del uso de la tecnología para la conjunción del desarrollo

Una vez discutido el principal contraargumento de la tesis del Banco, el desempleo, a continuación, se exponen los resultados favorables del uso de la tecnología para las empresas a manera de conjeturas: “La tecnología digital permite a las empresas aumentar o reducir su escala rápidamente al borrar las fronteras de las empresas y desafiar los patrones de producción tradicionales.” (Banco Mundial, 2019, p. 3) o “El surgimiento de mercados basados en plataformas digitales permite que los efectos de la tecnología lleguen a un mayor número de personas más rápidamente que nunca.” (Banco Mundial, 2019, p. 3). Dada la importancia de la tecnología para las empresas, más que el desempleo, el reto (no problema) es invertir en el capital humano, especialmente en el desarrollo de un nuevo tipo de habilidades (cognitivas avanzadas) que, en la actualidad, no son desarrolladas desde la primera infancia a pesar de ser la base de dicho capital, ya que “...los Gobiernos de los países en desarrollo no priorizan el desarrollo en la primera infancia, y los resultados en términos de capital humano de la educación básica son subóptimos.” (Banco Mundial, 2019, p. 3).

El argumento inicial apela a una encuesta de percepción y los siguientes datos estadísticos se sustentan en el progreso económico de tres empresas específicas que han incursionado en el mercado digital: *IKEA*, *Walmart* y *Alibaba*¹⁵. Estas características se acogen a las del discurso de opinión en el cual es posible desde establecer hipótesis hasta refutarlas y construir nuevas, a partir de las concepciones de los participantes en la situación comunicativa que, además, tiene una estructura variable.

Se desarrolla seguidamente un subapartado en torno a la necesidad de cambios en la naturaleza del trabajo (idea fuerza del informe) en el que se exponen los beneficios del mercado digital en comparación con la industria. Lo anterior se ejemplifica tanto en la dinámica de empleabilidad como en la percepción y sensaciones a través de las redes sociales. (Banco Mundial, 2019, p. 10). Para finalizar, luego de discutir con base en datos de percepción y de tendencias en indicadores, en el *Panorama general* se recomienda a los gobiernos qué deben hacer: invertir en capital humano; mejorar la protección social; generar espacio fiscal.

El discurso se sustenta en tipologías textuales informativas masificadas como las imágenes, las encuestas de opinión y datos los parcializados desde donde se construyen las hipótesis sobre el desarrollo económico, los resultados cuantitativos y las recomendaciones del Banco.

Por ejemplo, para exponer la hipótesis sobre los beneficios de la tecnología en las empresas utiliza dos estrategias: la descripción de los resultados de una encuesta de opinión sobre el impacto positivo de las tecnologías en la economía, la sociedad y la calidad de vida y la explicación de algunos datos de empresas

¹⁵ En el caso de *IKEA*, se trata de una corporación multinacional de origen sueco que comercializa muebles (<https://www.ikea.com/>). *Walmart*, también es una corporación multinacional de origen estadounidense que opera a través de grandes superficies (<https://www.walmart.com/>). *Alibaba*, es un consorcio privado de origen chino que comercializa distintos productos por internet (<https://www.alibaba.com/>)

específicas en relación con la incursión de la tecnología en sus procesos. Se trata, entonces, de formas discursivas ceñidas a los medios de comunicación masiva y de opinión que, aunque se enmarcan en un tipo de discurso técnico y objetivo, no pueden ser analizados como tal. Es un valor en tensión pues no se puede afirmar que se trata de un informe basado en datos.

Además de las generalizaciones propias del discurso de opinión, centrarse en las personas como beneficiarias refuerza la idea de la predominancia de un tipo de discurso mediático que busca popularizar ciertas medidas frente a otras. Con base en esta realidad creada, la incursión de las tecnologías en la vida es un hecho por lo que solo resta indicar las medidas que se deben implementar (recomendaciones de política): inversión en capital humano en determinados tipos de habilidades (cognitivas avanzadas, socioconductuales y combinadas); creación de empleos formales; inversiones en infraestructura tecnológica; protección social combinada (aportes como dependientes e independientes). Todo lo anterior con foco en la naturaleza cambiante del trabajo debido a la incursión de tecnologías en la empresa como una realidad inevitable. Lo anterior también se configura como conjetura, por lo que no se trata solamente de exponer los motivos en torno a la importancia de la tecnología para la población en general, sino de posicionar distintos hechos o verdades acerca de los temas foco, por ejemplo el paradigma sobre la tecnología: “La automatización valoriza en mayor medida las habilidades cognitivas de orden superior en las economías avanzadas y en las economías emergentes...” (p. 3); sobre lo que se debe enseñar y aprender en distintos momentos de la vida (el currículo):

Tres tipos de habilidades son cada vez más importantes en los mercados laborales: las habilidades cognitivas avanzadas, como la capacidad para

resolver problemas complejos; las habilidades socioconductuales, como el trabajo en equipo, y las combinaciones de habilidades que son factores predictores de adaptabilidad, como el razonamiento y la autoeficacia. (p. 3)

La utilidad de la educación se aborda en el capítulo *Aprendizaje Permanente*.

El capítulo se desarrolla a partir de las conjeturas del informe: la inminencia de la automatización o la necesidad de desarrollar nuevas habilidades en los trabajadores. Son también tipos de discurso de opinión sobre cómo configurar el futuro cuyos argumentos se especifican para cada nivel; en la primera infancia la tesis es de tipo biológico: “La arquitectura del cerebro se forma en el lapso que va desde la etapa prenatal hasta los 5 años, por lo que este período es fundamental para el desarrollo de habilidades cognitivas y socioconductuales.” (p. 75); en la educación terciaria, es ya netamente económica: “...la tecnología y la integración han incrementado la demanda de habilidades cognitivas generales de orden superior (como la capacidad para resolver problemas complejos, el pensamiento crítico y la comunicación avanzada) que se transfieren de un empleo a otro...” (p. 77)

El paradigma general es el de una educación para la empleabilidad y la rentabilidad y se ratifica en cada capítulo del informe. Se observa, por tanto, que el informe mundial como género vincula dos tipos de discursos, uno de tipo mediático en el que la opinión ocupa un lugar relevante y que apela a generalizaciones centradas en el beneficio de la población y otro, con menos peso y siempre supeditado al primero, de tipo evaluativo comparativo (dicotómico) en el que funciona el ejemplo a seguir como recurso: las economías avanzadas en contraposición a las no avanzadas; porcentaje alto de inversión en contraposición a bajo de inversión en determinados focos.

4.3.2 Hacia una estrategia interdiscursiva

Se observa, en síntesis, una estrategia interdiscursiva construida a partir de, al menos, tres órdenes discursivos que dan línea a este apartado introductorio del *Informe Mundial del Desarrollo* (2019) elaborado por el Banco Mundial. Por un lado, el discurso científico parte del uso de voces de autoridad que se han configurado a partir de la citación de autores obligatorios para el pensamiento económico mundial, pero cuyas tesis se utilizan como ideas por superar. Para ello se utiliza, inicialmente, los resultados de una encuesta de percepción y, luego, gráficos estadísticos obtenidos de los indicadores del Banco mismo.

Otro de los órdenes discursivos predominantes, tiene como propósito la evaluación o medición a partir de datos; en este sentido se pone en una balanza aquello que han o no hecho o los países; el recurso de las gráficas y las estadísticas es el argumento más importante en este orden discursivo que se nutre de los datos. Y un tercer orden es aquel de recomendar u orientar la decisión de los países, el cual se sustenta en los recursos y órdenes discursivos anteriores. De este modo, el discurso científico-reflexivo, el informativo y el de recomendación constituyen la estructura argumental que da paso al desarrollo temático del informe. También hay intertextualidad cuando es posible encontrar unas líneas temática comunes con el informe de indicadores de la OCDE y con información proveniente de otras organizaciones internacionales.

En esta lógica hay interdiscursividad global en el *Informe Mundial de Desarrollo* (Banco Mundial, 2019) observado, por dos razones: la primera es que el género informe deja de cumplir la función rigurosa de informar a partir de la explicación, la exposición y los argumentos verificables, para posicionar conjeturas en torno a las razones del desarrollo económico mundial y que se tornan

importantes cuando se asocian directamente al rol social de “asesor de políticas” del Banco Mundial. Y la segunda es que por razones que obedecen al tono general del informe, de tipo mediático y centrado en la población menos favorecida, hay un uso de tipologías discursivas adecuadas a los propósitos: opinión más que argumentación y comparación más que información. De este modo, el informe apropia órdenes discursivos informales para constituir su propuesta discursiva y para exponer las conjeturas en las que lo sustenta; estos discursos informales permiten al Banco, como autor, presentar ideas con poca profundidad, ancladas a casos de éxito sin mayor desarrollo o sustento.

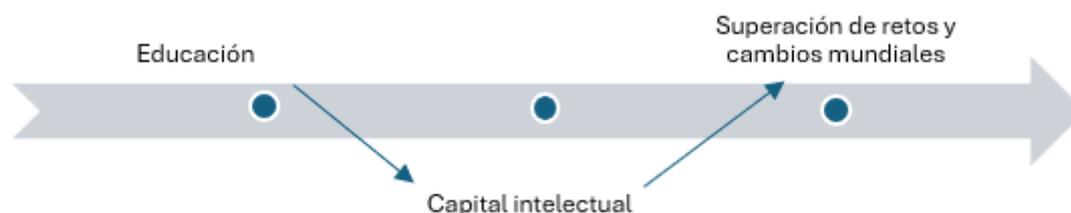
En el caso de *Education at a glance* (2019) el informe de educación de la OCDE se trata de un documento que presenta los resultados de la observación de los indicadores focalizados para la educación en los países participantes. Esta intencionalidad se declara desde el inicio pues se afirma que se orienta a la obtención de datos fiables para analizar y monitorear el progreso que han tenido las escuelas cuando se trata de formar estudiantes de clase mundial (p. 3). En este caso la estructura corresponde a un informe con recomendaciones que se sustenta en los datos, principalmente, para generar una serie de consejos dirigidos a los gobiernos en distintos frentes de acción.

Un conjunto textual variado constituye el apartado preparatorio del informe de indicadores de la OCDE. Sin embargo, dos de éstos contienen las ideas de base que orientan su desarrollo y la síntesis de los hallazgos: el Editorial y el Resumen ejecutivo (*Executive summary*). En el primero se explican las razones del informe por lo que el recurso es principalmente argumentativo:

Mientras los países buscan responder a las transformaciones ambientales, económicas y sociales, que incluyen los avances tecnológicos, el cambio

climático y la migración, el capital intelectual se ha convertido en el activo más valioso de nuestro tiempo. El núcleo del capital intelectual es el conocimiento, y el desarrollo y la transferencia de conocimiento es la misión primaria de la educación superior. La educación terciaria juega un rol central a la hora de proveer herramientas a los países y a la humanidad para confrontar y superar estos cambios profundos. (OECD, 2019, p. 9)

El párrafo es representativo porque posiciona dos ideas clave sobre la organización educativa: la educación superior debe producir conocimiento; la educación puede operativizar las transformaciones sociales necesarias. El enunciado inicial recoge las ideas principales que se amplían más adelante en el *Editorial* y que limitan la observación de los resultados que contiene el *Executive summary*. Al igual que en el informe del Banco Mundial se inicia con una conjetura, esta vez centrada en la ecuación:



Esta se sustenta con una serie de argumentos que amplían la propuesta inicial así: la demanda de habilidades de orden superior (un concepto utilizado también por el Banco Mundial) viene dado por el sector económico y social por lo que, según datos reportados, la tasa de empleos es mayor cuando se cuenta con educación terciaria (OECD, 2019).

El contexto en el que se enuncian tanto las conjeturas como los argumentos que posicionan a la educación como un factor esencial del desarrollo, es incierto a razón de innumerables razones que hacen que los esfuerzos enumerados sean

insuficientes: El sistema educativo debe ser más integral y holístico que lineal; las instituciones deben buscar aliados para ampliar sus rutas formativas, pues las existentes son insuficientes; las habilidades que demanda el mercado evolucionan más rápido que las instituciones educativas; a pesar de la participación de la población en educación terciaria, las instituciones deben actualizar sus programas (OECD, 2019, p. 9).

Todo lo anterior apela a la institucionalidad de los sistemas educativos desde sus bases, es decir las instituciones educativas, el currículo y la organización escolar. De allí se derivan dos grandes recomendaciones sobre qué hacer, ubicados como subtítulos: atender la demanda del desarrollo de habilidades de orden superior y redefinir las rutas formativas.

Por la naturaleza de la sección, de tipo editorial, la intencionalidad argumentativa es central; sin embargo, se presenta como una serie de valoraciones que oscilan entre lo académico, por un tono de autoridad permanente y entre lo subjetivo, pues hay una ausencia total de fundamentos técnicos o investigativos. Lo anterior apela claramente a la institucionalidad de la OCDE en tanto se observa la firma del secretario general al pie de la editorial.

El resumen ejecutivo se organiza a partir de enunciados que sintetizan los resultados (¿Qué se encontró?) los cuales se soportan en datos estadísticos de la medición de los países miembro de la OCDE. Son en total seis resultados generales: a. A pesar de la amplia oferta de egresados de educación terciaria, la demanda es aún grande b. Aunque los sistemas educativos han facilitado el acceso a educación terciaria, las brechas permanecen c. La transición de educación media a los sistemas de educación terciaria influye en el progreso en educación d. El incremento en la financiación ha sostenido la expansión de la educación terciaria

d. las tasas de graduación de educación media se han incrementado en la última década e. la profesión docente requiere aún de nuevas contrataciones.

El discurso de los resultados es eminentemente descriptivo, de carácter técnico. Los datos son el insumo base de los hallazgos a partir de los cuáles se definen las acciones por fortalecer. Los datos, como insumo principal de lectura, sustentan el informe por lo que su alcance se sustenta en la naturaleza del estudio estadístico lo cual desde el inicio se advierte en la guía de lectura. La relación entre ambos discursos, el argumentativo subjetivo de quien escribe la editorial y el descriptivo técnico desde el que se presentan los resultados, deja ver un ejercicio de ritualización en tanto que son los datos, resultado de los indicadores observados por la OCDE, aquellos que sirven de base para las tesis que se sustentan desde el secretariado.

El informe como documento global, emitido por la organización sustenta su significado en las condiciones de su producción. Por otra parte, el discurso dialéctico que impera en ambos apartados, tanto en el editorial como en el resumen ejecutivo, se emite desde una posición de poder que se orienta más a medir y evaluar que a recomendar. En efecto, las acciones propuestas no son recomendadas, sino que sugieren obligatoriedad, observan el progreso, pero, sobre todo, lo que falta por lograr.

La estrategia discursiva es distinta, en comparación al informe del Banco Mundial, y está anclada en líneas generales de observación (referentes) en tanto que son éstas las que determinan las recomendaciones de política educativa a los gobiernos y sobre las cuáles, en últimas, se observa la institución social denominada “educación”. Como género de la gobernanza que ejerce la OCDE sobre sus países miembros y otros participantes, sigue estructuralmente la lógica

de una investigación (introducción: alcance de los indicadores; resumen ejecutivo; marco conceptual (los ODS); contexto (particularidades y necesidades de los sistemas educativos de los países); resultados y análisis por indicador y metodología. Lo anterior determina el interlocutor del informe pues se trata en este caso de un tipo de restricción en el acceso y la comprensión de este, dado su nivel técnico por el uso de los resultados basado en indicadores.

4.4 Los paradigmas que transitan a los sistemas educativos

Todo lo anterior, a diferencia del informe del Banco Mundial, deja ver una estrategia técnica (cuantitativa) para establecer paradigmas y conjeturas sobre la política educativa. A este respecto, se pueden observar en las afirmaciones, con base en los resultados, del resumen ejecutivo: ampliación y fortalecimiento de la educación terciaria por su alta demanda; cierre de brechas de acceso en el nivel terciario; transiciones efectivas entre los niveles educativos secundarios y terciarios; incremento de la financiación a la educación terciaria e incremento de la completitud del nivel secundario; nuevas vinculaciones al cuerpo profesoral; matrícula en los grados de primaria infancia; adultos entre los 18 y los 24 años que estudian o trabajan.

El enfoque es la educación terciaria, sea este matrícula o tránsito efectivo pues está directamente asociado a la productividad laboral, por lo que el paradigma posicionado también es de tipo instrumental, tal y como ocurre con el informe del Banco Mundial. La referencia en ambos casos a los objetivos de desarrollo sostenible permite percibir una sola voz en cuanto a la gobernanza global de la educación: educación para la empleabilidad.

La estructura del género informe no sólo ha aportado información acerca de cómo la estrategia textual en general y los recursos de información focalizados que sirven para su desarrollo funcionan para ampliar o ratificar las conjeturas o paradigmas que se enuncian y ratifican en cada apartado sino como se enlazan entre sí por el concepto de desarrollo económico. Sin embargo, este desarrollo tiene unas características distintivas para los países aconsejados algunas de las cuáles se observan cuando se trata de identificar la educación como campo científico.

Es aquí cuando entran a jugar un papel fundamental las representaciones de los temas de política, que se construyen no sólo desde la estructura y la información focalizada en los informes, sino en el devenir de los significados que se posicionan, complementan y amplían en cada nueva versión, es decir su construcción es histórica: el aprendizaje permanente que, poco a poco, ha contribuido a menoscabar la importancia de la institución escolar para comprender el aprendizaje como un algo abstracto, que ocurre en todo lado y que puede ocurrir sin la mediación de la escuela.

La productividad laboral asociada al aprendizaje permanente, en el que el trabajador se adapta a los nuevos desafíos de manera inesperada; el énfasis en construir desde la educación el perfil del trabajador más que del ciudadano lo que determina un lugar común estandarizado al que no permea la visión de ciudadano o propia de los países. Lo anterior se sustenta en los indicadores que son una clara herramienta de control suave, discursiva, que no puede ser intervenida, discutida o ajustada.

La estructura genérica es jerárquica, por lo que contiene una forma de entender los temas de política desde su relevancia y alcance que, posteriormente, se despliega a partir de diversas ampliaciones de sentido, dentro de las cuales los

indicadores tienen un lugar preferencial. Así, una vez identificados los rasgos organizativos y jerárquicos propios del género informe mundial, a continuación, se describen los resultados sobre las formas de representación de los temas de política en este mismo género, desde el recurso de las conjeturas.

CAPITULO 5.

La ideología sobre la ciencia y la educación en el
desarrollo económico

Capítulo 5. La ideología sobre la ciencia y la educación en el desarrollo económico

Luego de identificar que el ejercicio de gobernanza global de las organizaciones internacionales tiene una agenda discursiva y que dicha agenda se produce a partir de una amplia producción documental cuya representatividad son los informes mundiales, es posible afirmar que la tipología informe mundial es el género discursivo propio de la relación entre organizaciones internacionales y países. A través de los informes se enuncian las acciones centrales que demarcan esta relación social propia de la globalización: evaluar, comparar, monitorear y recomendar a los países con lo que, a su vez, se determina la naturaleza de los temas de política con base su utilidad en el desarrollo económico.

5.1. Institucionalización de la política educativa y científica bajo la influencia de las organizaciones internacionales

Se entiende entonces que la forma imperante de institucionalización de los temas de política educativa y científica al menos en América Latina se ha venido construyendo a partir de la incidencia de las organizaciones internacionales. Esta incidencia circula a partir de la producción y distribución de tipos documentales que contienen recomendaciones por lo que la acción social que vincula organizaciones y países se incorpora en informes mundiales en el marco de una institucionalidad instalada desde la segunda mitad del siglo XX.

En este sentido, los documentos son fuente de análisis de la política dado que alojan los discursos propios de una estructura social en la cual se proyectan

estados políticos ideales y, por tanto, la necesidad de priorizar temas, subtemas, indicadores y perspectivas en los temas de acción gubernamental de manera que pueda seguir el curso de una estrategia política exitosa en función del desarrollo. Esta forma de institucionalización del discurso tiene que ver con aquello que se emite desde instancias gubernamentales con una clara tendencia global, es decir con formas unificadas de ver y abordar temas políticos a nivel mundial.

En el caso de la educación observamos como el paradigma del Banco Mundial y la OCDE, construido a partir de conjeturas, centran su valor en torno al conocimiento como concepto que vincula la educación con las habilidades, el desarrollo del pensamiento, es decir con las metas de la educación.

Si bien la característica tensionante en la configuración política de las instituciones sociales refiere dos tipos de actores participantes en la delimitación de aquello que es importante para éstas, a saber los representantes gubernamentales por un lado y la comunidad académica por otro, en el marco de una perspectiva de análisis global de la educación, se hace necesario reconocer un tercer actor de gobernanza global que establece interlocución con los actores de la gobernanza local y cuya expresión pública es primariamente documental: las organizaciones internacionales.

Suásnabar (2013) indica que las transformaciones ocurridas en el marco de la modernización de los estados se pueden asociar a la incursión de unos “otros actores” en campos de conocimiento y, por tanto, un ajuste profundo del discurso de las ciencias sociales:

Esta marca de origen está en la base de la situación particular de las ciencias sociales respecto de otros campos de conocimiento por cuanto, como señala Bourdieu (2000), al tomar como objeto el mundo social los científicos sociales no solo compiten entre sí por las interpretaciones sobre la realidad social sino también

con otros profesionales de la producción simbólica como escritores, periodistas y artistas y, más ampliamente, con los agentes sociales del campo político. Desde este punto de vista, la cuestión de la autonomía resulta atravesada por dos principios de jerarquización y legitimación: el científico y el político. (p. 1283)

Por su parte, Meyer y Ramírez (2010), argumentan que la institucionalización de la educación emerge porque hay un acuerdo tácito de que el desarrollo y el progreso son necesarios, lo que daría lugar a un tipo de sistemas educativos estandarizados de modo que "...Para explicar las evoluciones educativas nacionales hay que ir más allá de las «tradiciones nacionales» y situar los estados-nación dentro de un más amplio sistema de estados-nación." (p. 112).

En este sentido la institucionalización es el resultado de perseguir los objetivos comunes que se plantean globalmente como son el desarrollo económico y el progreso, una forma unificada de entender el desarrollo. Así la tendencia educativa a orientar sus fines hacia el trabajo es el resultado de entenderla como solución para alcanzar el desarrollo económico.

5.1.1. La institucionalización de la política científica

En cuanto a la ciencia, su institucionalización se reconoce a partir de los valores que le son aportados en la sociedad y que se transmiten a partir del discurso político en función del desarrollo y la globalización, por lo cual puede ser entendida como un modelo cultural. Analizar su institucionalización, es la manera en la cual se puede poner en tensión un sistema aceptado de conocimiento que se equipara con un modelo cultural o religioso, investido de autoridad, a partir del cual se ha consolidado una visión única de la ciencia (Drori, Meyer, Ramírez y Shofer, 2006).

De manera específica y en torno al discurso sobre la ciencia, Drori *et al* (2006), identifica su valor por la relación de causalidad con otros hechos sociales

como el desarrollo o el progreso, lo que le aporta un valor de funcionalidad que supedita el campo científico al cumplimiento de otros fines.

La autora delimita dos tipos de discurso contrapuestos en función de establecer la utilidad de la ciencia en el mundo moderno: la ciencia para el desarrollo y la ciencia y los derechos humanos. Además de las implicaciones políticas (en la toma de decisiones gubernamentales) de cada uno de estos enfoques de ciencia, ambos se definen por una serie de suposiciones en torno a su efectividad, por lo que su relación con el desarrollo es una de las razones de su inclusión en las agendas políticas y, por su puesto, en los informes de recomendación.

Ahora bien, Drori, Meyer, Ramírez y Shofer (2006), plantean que en los países del tercer mundo la institucionalización se ha vehiculado principalmente a través de la educación. Los mecanismos y las instituciones se agrupan alrededor de la insistencia en la formación científica, la prevalencia de las ciencias básicas como esenciales para el desarrollo nacional y el valor social de la universidad y de los estudios universitarios para la producción del conocimiento, con lo cual se consolida una red de valores explícitos asignados a la ciencia y a la educación.

Drori et al (2006) menciona otros aspectos asociados a la relación ciencia y educación en función del desarrollo, como el doble rol de la ciencia de educar en actitudes positivas en torno a dicho desarrollo para, así, promover formación técnica y universitaria en ciencia y tecnología que conlleva el desempeño laboral en roles más sofisticados. Son convenciones significativas (Fairclough, 1993), que develan ideologías particulares, en este caso del modelo de ciencia-desarrollo el cual se construye en una red documental: el posicionamiento de un tipo desarrollo económico; el desarrollo de las tesis de dicho desarrollo en informes para el

desarrollo, documentos de recomendación internacional para el desarrollo e indicadores de desarrollo.

El funcionamiento de los temas de política alrededor del desarrollo económico ha movido de sus lugares tradicionales de significado hacia otros nuevos lo que resulta de identificarlos como instrumentos del desarrollo económico; esto a su vez los impacta también cómo áreas del saber o campos de conocimiento. Es así como la educación y la ciencia, y el conocimiento como su eje vinculante, y las acciones propias de su estructuración como sistemas nacionales, es decir su difusión, su puesta en escena en el currículo, en conjunto se ubican en unos otros lugares de sentido.

Ahora bien, aunque el conocimiento une a ambos temas de política, una primera cuestión problemática es que, al delimitar la ciencia y sus expresiones, la investigación y la construcción de conocimiento, como un instrumento para el logro de objetivos económicos, deviene en un tipo de paralelismo pues en la relación de utilitarismo en que se fundamenta la ciencia se torna significativa como apuesta de competitividad en términos de mercados y la educación es importante solamente para la empleabilidad.

Con respecto a la educación, aunque también las funciones instrumentales se han construido en los discursos de las organizaciones internacionales, no siempre ha sido incluida como tema del desarrollo y dichas funciones instrumentales han cambiado en el tiempo: desde el discurso, se ha mencionado su utilidad para cualificar perfiles laborales o bien para promover el desarrollo de determinadas habilidades y cualificar el pensamiento científico. En el caso de la representación discursiva del Banco Mundial la educación y la ciencia están demarcadas por una relación particular, pues cada tema se configura de manera

novedosa por lo que la relación entre ambas ha tenido en la construcción histórica discursiva en la cual se plantean distintos niveles de distancia y de profundidad.

Es en este sentido global de la ciencia que Drori et al (2006) explica el nivel de importancia e influencia que se asigna a pruebas internacionales como TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) y a los resultados en ciencia, representados en número de ingenieros y técnicos propios del modelo ciencia – desarrollo. Una vez seleccionado este modelo e institucionalizado a partir del discurso global es propuesto como referente mundial y transferido a otros países por medio del asesoramiento y la financiación.

Esta lógica de institucionalización y acción política (Drori, Meyer, Ramírez y Shofer 2006), da paso al acoplamiento impreciso, entendido como “aquella condición estructural en que los subconjuntos organizativos se hallan débilmente coordinados o se desarrollan y funcionan con independencia unos de otros.” (p. 189). Así la vinculación entre ciencia y educación es inexistente pues su representación discursiva institucionalizada vincula de manera armónica la ciencia y el mercado (a través de una conjetura) pero no así la ciencia y la educación.

5.1.2. La educación en la agenda de la política global

Con respecto a la educación como tema de política global Herrera y Acevedo (2004) afirman que el diseño mismo de las políticas pasa por varios escenarios antes de definirse como política pública nacional: “las disposiciones de los organismos de crédito externos e internos, los pactos o declaraciones suscritos ante la comunidad internacional, la propuesta gubernamental, los requerimientos de grupos alternativos” (p. 78) que, finalmente, se concretan en planes de desarrollo. Los autores encuentran que “el paradigma puesto en práctica en los

países de la región latinoamericana en la década del setenta era el desarrollismo, basado en un proyecto político liderado por el Estado” (p. 80), del que surge la educación universal “también, como garantía de la preparación del recurso humano para el desempeño laboral” (p. 80).

Con base en estas ideas, se discute el nexo explícito o implícito entre la ciencia y la educación como temas de política, a partir de, en este caso, su institucionalización en documentos de recomendación internacional, es decir desde lo textual como producto y evidencia del aspecto discursivo del orden social. Recordemos que los informes en tanto géneros discursivos son una expresión de poder pues, aunque no son las únicas formas de la acción discursiva de los organismos internacionales, proponen primariamente la representación de temas políticos comunes a los estados como en el caso de la ciencia y la educación.

De manera más compleja, los géneros, como formas de acción, funcionan en consonancia con otros géneros (formas de relacionamiento discursivo), que interconectan la representación y la acción, de este modo “...la unión entre los géneros facilita y potencia la capacidad de ‘acción a distancia’, rasgo propio de la ‘globalización’ contemporánea que, en esta misma línea, facilita el ejercicio de poder.” (Fairclough, 2003, p. 66). La acción discursiva de los informes incluye la determinación de criterios evaluativos sobre el avance de los países y también la delimitación de los conceptos de desarrollo económico y sus relaciones con distintos temas de política. Este contexto deja ver una intencionalidad de transferencia de sus representaciones hacia otros textos de política regional o nacional en un tipo de lógica globalizante o, en palabras de Fairclough (2013a), un sentido común mundial en torno al desarrollo económico que se construye paulatinamente a partir de la definición de verdades absolutas (conjeturas), de la

emisión de recomendaciones sobre cómo definir la política regional y nacional, así como sus mecanismos, y de evaluar de manera permanente con base en indicadores, desde la posición jerarquía internacional y la gobernanza global.

Las estrategias discursivas utilizadas, como los indicadores, son parte esencial de la construcción de dicha ideología en torno a como los temas de política, como la educación y la ciencia, deben concebirse para promover el desarrollo que tanto necesitan los países. Esta ideología, se entiende como la construcción y naturalización de ciertos modos de entender, la ciencia y de la educación que se construyen a partir de conjeturas y otras estrategias.

Así, de acuerdo con los temas clave priorizados cuyo eje vinculante es el conocimiento como un valor para el desarrollo económico, sobre todo en los informes de los últimos 50 años, a continuación, se identifican las representaciones de la educación y de la ciencia con el fin de reconstruir el sentido común, la ideología detrás del presupuesto de que el desarrollo económico se sustenta en el conocimiento.

Se observan, primero los indicadores definidos para cada tema de política en los *Informes de Desarrollo Mundial (World Development Report 2019)*, en tanto que como indicadores se entienden como de acciones a implementar o fortalecer en términos de política lo que permite explicar cómo los temas observados y sus relaciones explícitas dentro de los informes configuran las conjeturas (*assumptions*) de existencia que justifican que hagan parte de las acciones clave para el desarrollo económico.

Las conjeturas se construyen en el nivel estructural del informe (como se explicó en el capítulo anterior) es decir en la relación entre títulos y subtítulos, a

partir de la construcción de indicadores para cada tema y también como enunciados explícitos, lo cual se describe en el capítulo anterior.

La identificación de las conjeturas, como formas de representación, se ubica en la etapa explicativa del modelo de análisis tridimensional, propuesto por Fairclough (2013a), a propósito del ejercicio de poder desde el discurso y responde a las preguntas en torno al tipo de discurso o representación que se utilizan en las situaciones de comunicación y si estas representaciones son las mismas para los participantes de dicha situación. Así, los informes de desarrollo y los planes de desarrollo colombianos participan de una situación de comunicación común como es la definición de acciones para lograr el desarrollo económico. De este modo, se analizan los informes mundiales de desarrollo de autoría del Banco Mundial en los años 1980, 1990, 2000, 2010 y 2019, dado que, para el informe de la década siguiente, el año 2020, enfocado en las cadenas de valor, la educación y la ciencia no se incluyen en la ecuación sobre el desarrollo económico.

Ahora bien, las representaciones políticas sobre ciencia y educación en Colombia se analizan en los planes de desarrollo comprendidos entre 1978 y 2011 con la finalidad de poner en diálogo ambas representaciones y rastrear algunas incidencias posibles. En este caso son doce planes de desarrollo que se revisaron por década con el fin de destacar las líneas de acción por lapsos. Se analizan los informes del Banco Mundial de fin de década con el propósito de poder ver los cambios históricos en los discursos sobre la educación y la ciencia como temas de política asociados al desarrollo económico, lo cual permite reconocer cómo el conocimiento, como valor económico, se ubica en cada uno de éstos y se transforma o robustece en cada nueva representación. Del mismo modo, se observa la relación entre ambos bajo la hipótesis de que a más educación más

desarrollo económico y de que la educación, como tema de política, es el ancla de la producción de conocimiento.

En la perspectiva discursiva, las conjeturas como formas de verdad y de existencia desconocen otras discusiones en torno a los mismos temas de política, por ejemplo, la perspectiva de los profesores o funcionarios por lo que en todos los casos plantean relaciones sociales jerárquicas y sentidos unidireccionales y sugieren la pertenencia a un tipo determinado de ideología. De acuerdo con Fairclough (2003), pueden reconocerse tres tipos de conjeturas: de existencia (algo en efecto existe); suposiciones sobre lo que es o lo que puede ser o aquello que será (proposicionales); y de valor, aquello que es o no deseable. La implicación lógica se reconoce como otro tipo de conjetura en la cual se declaran estados de cosas, o de países (desarrollado o en desarrollo) cuya caracterización es generalizada y se utiliza para proponer distintos tipos de dicotomías: desarrollado/en desarrollo, líder/no líder.

Los informes son el corpus de análisis central porque como insumos documentales del orden de la política, cumplen la función primaria de dar sentidos específicos a los temas de política, en este caso la educación y la ciencia, cuyo engranaje sería el conocimiento como valor instrumental para el desarrollo de los países. Por su parte, los planes de desarrollo se abordan como instrumentos de política nacional, expresiones locales de las apuestas gubernamentales para lograr dicho desarrollo. Persiguen, en síntesis, el objetivo propuesto por los informes por lo que son una propuesta local para lograr el desarrollo económico esperado.

Ahora bien, las representaciones en torno a la educación y a la ciencia son distintas en cada observación lo cual aporta una perspectiva histórica sobre cómo los temas se fortalecen o debilitan en el marco del desarrollo económico que indica

la importancia de determinados temas para las políticas nacionales. Aunque los conceptos en mención pueden entenderse desde varias perspectivas, en este caso ha sido seleccionada la económica en tanto los sitúa como objeto y recurso del desarrollo, búsqueda permanente en el diseño de acciones de política en Colombia desde hace un poco más de 50 años y que incluye la ciencia y la educación.

La explicación en torno a cómo se configura el sentido común en los informes de desarrollo y en los planes colombianos deviene en la explicación sobre la incidencia de la representación de los temas de política legitimada a nivel global, en el nivel nacional.

5.2 La educación y la ciencia en el desarrollo económico mundial y nacional: las conjeturas sobre el desarrollo.

Desde la primera versión del informe del Banco Mundial (1977) el crecimiento o decrecimiento económico es el referente de observación de los países y desde donde se describen sus distintas características: número de población, el índice de productos, servicios per cápita y préstamos otorgados. Así, antes de listar los indicadores, que son un anexo del informe, se estructura un documento analítico argumentativo en torno a la necesidad del crecimiento y del ajuste económico para superar la pobreza con base en el desarrollo humano, que justifica la existencia de los indicadores. Lo anterior determina la intencionalidad explícita del informe que es la evaluación de los países; por ejemplo, en este informe, aunque Colombia se destaca en Latinoamérica y el Caribe por un crecimiento económico de acuerdo con los resultados esperados, el balance regional es negativo en tanto que se reporta que, a pesar de una tendencia de recuperación, los esfuerzos por conseguir los resultados trazados estos no fueron

tan fructíferos. Se refiere una evaluación de varios niveles: nacional, regional y global.

Como recurso del crecimiento, la educación hace parte del factor *Recursos humanos* y a propósito de la necesidad de mejorarlo, se entiende como el conjunto de habilidades valoradas no sólo en el sentido de la operación de procesos laborales, sino también como fuente para la toma de decisiones en inversión e innovación. Convergen aquí la experiencia práctica, los conocimientos y actitudes heredados, es decir, familiares y la educación formal que, en conjunto, proveen a las personas la capacidad para adaptarse al trabajo y a los cambios (Banco Mundial, 1980, p. 37). Por lo anterior las recomendaciones en inversión se refieren a la matrícula en los tres niveles educativos (*primary education, secondary and higher education and vocational education and training*), y las prioridades de dicha inversión son el acceso, el uso y la calidad. También se mencionan los enfoques que deberían tenerse en cuenta para el factor educación: currículos que tengan en cuenta los antecedentes lingüísticos y familiares de los estudiantes; mejoramiento de la formación de los profesores; actualización de materiales educativos y mejoramiento y ampliación de programas de alfabetización por radio (Banco Mundial, 1980).

5.3. El caso de Colombia: la apuesta por el capital humano y la ciencia y tecnología y la competitividad.

En lo que a Colombia se refiere, entre 1969 y 1972, en los tres planes de desarrollo no hay una clara referencia a la ciencia como tema del desarrollo económico. En educación se hace especial énfasis en el *capital humano* o la educación para el trabajo, identificada como educación técnica en relación con las

necesidades del mercado laboral (Departamento Nacional De Planeación [DNP], 2015). Entre 1974 y 1978, se proyecta la integración de los niveles escolares, mientras que en el siguiente período se plantea la universalización de la educación, la formación de docentes, la distribución de materiales educativos, el aumento del gasto público e institucionalización de la educación preescolar. Otros tres planes de desarrollo se definen y desarrollan en la década de los 80. De manera especial, en el período comprendido entre 1978 y 1982, se revisa la educación en el marco de la ciencia y la tecnología, sector que aparece por primera vez en los planes de desarrollo.

Las síntesis discursivas entre los informes del Banco Mundial y los planes de desarrollo colombianos antes de 1980 coinciden, primero, con el enfoque emergente del capital humano mediante la educación para el trabajo en función de las necesidades del mercado laboral; segundo, con la universalización de la educación lo que está justificado en los indicadores de la matrícula en todos los niveles educativos, en el informe mundial y, tercero, con la necesidad de elaborar y distribuir materiales educativos con fines de cobertura.

5.3.1 Entrelazamientos discontinuos: Ciencia, capital humano y universalización de la educación.

Hay coincidencias en ambos informes en la formación con fines laborales y en el aseguramiento de la matrícula universal lo cual, para el Banco Mundial, es un factor determinante en los niveles de ingreso *per cápita*. En este sentido, las acciones de política educativa nacional superan en muchos aspectos la visión del Banco Mundial, pues se menciona la universalización del nivel de preescolar, la formación del profesorado y el aumento del gasto público. Solo una acción focalizada coincide con lo planteado por el Banco en su informe, por lo que se

puede afirmar que discursivamente hay una visión de país orientada a fortalecer la educación en todas sus dimensiones.

Desde el año 1980 (Banco Mundial), en los respectivos informes anuales se incluyen los indicadores de medición del desarrollo, de alcance mundial, con los temas que son el enfoque propio de cada versión. Para la versión de esta década se trata de, a). Desarrollo social y económico en un contexto de escaso apoyo internacional y b). Las tasas de pobreza. El enfoque, usualmente determinado en los subtítulos del informe, para este año *Adjustment and Growth in the 1980's* y *Poverty and Human Development*, funciona como perspectiva de observación. De este modo el ámbito de la medición y observación se constituye por indicadores generales, al interior de los cuales hay subtemas; esta relación indicador-subtema delimita el alcance del primero, así como las acciones a emprender (subtemas) lo cual sugiere una idea del funcionamiento sectorial que corresponde a cada indicador. En este sentido, los temas de política, la educación y la ciencia, por ejemplo, se orientan a observar el desarrollo social y las tasas de pobreza. Los referentes en cada tema demarcan un límite en torno a qué tipo de acciones priorizar, por ejemplo, para saber cómo está el crecimiento en la producción en los países hay que observar el PBI (producto interno bruto), la agricultura, la industria, etc.

Ahora bien, los indicadores básicos de desarrollo (población, área, producto nacional bruto per cápita, inflación, alfabetización de adultos, expectativa de vida y producción de alimentos per cápita), parecen permitir individualizar el análisis de los países, mientras que el resto de indicadores funcionan como punto de referencia estandarizados: crecimiento de la producción; estructura de la producción; crecimiento de la inversión y el consumo; estructura de la demanda;

industrialización; energía; crecimiento de tratados mercantiles; estructura de las exportaciones; estructura de las importaciones; destinación de las importaciones; tratados comerciales en manufacturas; balance de pagos y deuda; flujo de capital externo: este grupo de indicadores da cuenta de la políticas comerciales de los países y su funcionamiento por lo que los indicadores proponen a los países un modelo unificado del desarrollo económico.

En cuanto a los indicadores sobre deuda externa pública y reservas internacionales y asistencia oficial para el desarrollo, por parte de la OCDE y la OPEC (Organización de Exportadores de Petróleo), dan cuenta de la relación de gobernanza explícita de las organizaciones con respecto a los países como un modo de advertir que dicha asistencia ha sido prestada y, por tanto, los países han sido asesorados por estos organismos.

Ahora bien, la educación, como indicador, abarca dos temas: número de personas matriculadas en primaria, secundaria y educación superior por rango de edad y la alfabetización de adultos, por lo que se concluye que la educación como tema de política está vinculado a las acciones de matrícula y alfabetización que emprenden los gobiernos.

Por otro lado, desde el punto de vista de la introducción, la educación y el entrenamiento, así como una mejor salud y nutrición y una reducción de la fertilidad “parecen ser importantes no solo para reducir directamente la pobreza sino también para incrementar los ingresos de los pobres y el crecimiento del producto interno bruto.” (Banco Mundial, 1980, p. III).

En cuanto a la ciencia, no hay información explícita que pueda reconocerse bajo dicha denominación; sin embargo, si se hace alusión al desarrollo de nuevas

instituciones, a la introducción de nuevas técnicas de producción y a la selección de las mejores opciones para la productividad (Banco Mundial, 1980) lo que puede ser un antecedente de la posterior introducción de la ciencia como tema de política.

La vinculación entre lo que declara sobre la educación y los indicadores que se utilizan para observarla permiten reconstruir una conjetura básica: *Los altos o esperados niveles de matrícula en todos los niveles educativos y la alfabetización de adultos contribuyen al desarrollo económico.* Con respecto a la descripción de la importancia de la educación y las recomendaciones de política hay una omisión en la conjetura pues se deja por fuera la vinculación laboral que es la razón central por la cual se sostiene que la educación es clave para el desarrollo económico. Con la omisión se deja de lado también a un actor clave en la ecuación: el empleador pues la condición de que la educación tenga sentido en esta ecuación es que las personas formadas tengan un trabajo en donde desarrollar sus habilidades y competencias. Esta omisión permanece en todos los informes por lo que se posiciona una idea incompleta sobre la relación entre educación y desarrollo económico. Por otro lado, el carácter instrumental de la educación se orienta a la formación de empleados, no de investigadores o de científicos.

En Colombia, en el lapso 1983-1986 se aborda la ciencia y tecnología desde las iniciativas de política del plan que propone un “Cambio con equidad” (DNP, 1984). En este contexto, se asocia con la investigación como base del desarrollo tecnológico, la inversión extranjera para el desarrollo de sectores prioritarios, elevar la participación en investigación para fortalecer la transferencia tecnológica y capacitación de recursos humanos en investigación. La ciencia, entonces, se sustenta en que *la investigación y producción de conocimiento desde la investigación en sectores prioritarios promueven el desarrollo económico.*

En educación, los objetivos obedecen a la integración de las instituciones del sector en un sistema nacional de educación, la campaña de alfabetización CAMINA¹⁶, la expansión del programa *Escuela Nueva*¹⁷, el fortalecimiento de la infraestructura escolar, la creación de la Universidad a Distancia, fortalecimiento de la identidad y protección del talento nacional y la comunidad científica y la priorización de centros especializados para investigación y proyectos de desarrollo. La conjetura es que *el fortalecimiento del sistema educativo en todos sus niveles y la investigación promueve el desarrollo económico.*

Antes de terminar la década, entre 1986 y 1990, en el último plan de desarrollo, la ciencia y tecnología se afianza como tema clave para el desarrollo del sector agrícola, pesquero e industrial: investigación y transferencia tecnológica, investigación y experimentación para la productividad, fortalecimiento de los sistemas nacionales de investigación y extensión agropecuaria y pesquera. Así, la conjetura es que *la consolidación de un sistema de ciencia (investigación y producción de conocimiento) en sectores prioritarios promueven el desarrollo económico.* En educación se enuncian iniciativas en relación con la educación básica universal, educación continuada, etnoeducación, financiación de la educación superior, preservación del patrimonio cultural y formación artística.

El segundo plan de la década de los 90 (1990-1994) incluye la educación y la ciencia y tecnología. En educación se refiere a cobertura en educación primaria y secundaria, calidad educativa, financiación, complementación del sistema educativo formal, expansión de la educación secundaria, grado cero, renovación curricular, modelos flexibles, formación de docentes, pruebas externas y

¹⁶ Campaña Nacional de Instrucción diseñada e implementada por el gobierno de Belisario Betancur en el año 1985, a través de los medios de comunicación, para promover la alfabetización universal.

¹⁷ Programa de alfabetización con enfoque rural, creado en 1975 que aún sigue implementándose en el país.

reestructuración de la educación técnica. En ciencia y tecnología se plantea el fortalecimiento de la capacidad institucional, articulación entre investigadores y sector productivo para incorporación de innovación tecnológica y la internacionalización de la economía, redes y núcleos de investigación y desarrollo, recursos humanos, prospectiva científica y tecnológica, normalización, metrología y control, y la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. La conjetura en torno a la ciencia y el desarrollo es que *el fortalecimiento de los sistemas nacionales de investigación y extensión para la transferencia tecnológica en los sectores focalizados (agricultura, pesca e industria) promueve el desarrollo económico nacional.*

A diferencia del alcance del Banco Mundial, los planes de desarrollo colombianos en los años ochenta, dejan ver un vínculo claro en la relación ciencia, educación y desarrollo económico, cuya triada se orienta al desarrollo tecnológico y sectorial, a la transferencia tecnológica y a la capacitación de recursos humanos en investigación. En este contexto la función instrumental de la educación se orienta a la búsqueda del desarrollo económico, pero a partir de la cualificación en investigación por parte del recurso humano o de las alianzas entre investigación y sector productivo, por lo que en todos los casos se trata de un tipo de formación orientada desde y hacia la ciencia y la tecnología. La conjetura sobre la que se sustentan dichos planes, cuyo punto de convergencia entre desarrollo económico y educación es la ciencia, es que *la formación en investigación para la transferencia y el desarrollo tecnológico y sectorial promueve el desarrollo económico del país.* En esta conjetura de valor el peso descansa en la formación de alto nivel. Una visión que se aleja estructuralmente de la del Banco Mundial en esa década.

En el año de 1990, el *Informe Mundial de Desarrollo* número trece, centra

nuevamente su interés en la lucha contra la pobreza. En comparación con el informe generado diez años atrás, en esta versión hay solamente siete indicadores que agrupan distintos temas: indicadores básicos (población, área, producto nacional bruto, inflación, expectativa de vida y analfabetismo adulto); producción, absorción doméstica, cuenta monetaria y fiscal, transacciones internacionales, financiamiento externo y recursos humanos. Cinco de los siete indicadores son de naturaleza netamente económica, y dos más recogen visiones acerca de la calidad de vida. El énfasis en combatir la pobreza en este informe deja entrever que a lo largo de los diez años transcurridos el balance de crecimiento, en términos de los indicadores económicos propuestos, en Latinoamérica y África es nuevamente negativo; al respecto del crecimiento, en la introducción se anota que... “en algunos países de América Latina y de África sub-sahariana el ingreso *per cápita*, los estándares de vida y la inversión han desmejorado.” (Banco Mundial, 1990, p. III).

El último indicador, referido a recursos humanos, agrupa la educación, la salud, el crecimiento, la fertilidad, la distribución del impuesto, la urbanización y el desarrollo de las mujeres. También comparativamente, este indicador vincula nuevos temas para incluir una visión más amplia, más allá de los laboral, de lo que incluyen los recursos humanos. Dado que la educación está vinculada también en los indicadores básicos a partir de la observación del analfabetismo adulto se focaliza como indicador básico, de referencia, y como indicador de recursos humanos.

Este doble significado de la educación es explícito tanto en los informes del Banco como en los planes colombianos y, aunque ambos se vinculan al desarrollo económico, las razones parecen ser distintas pues se puede inferir que implican a

la formación para el trabajo (matrícula universal) y formación para la investigación (de alto nivel).

La relación entre crecimiento económico y progreso en educación se incorpora en el marco del concepto de “capital humano”, entendido como una de las claves para reducir la pobreza; como punto de partida se retoma la hipótesis que relaciona positivamente el progreso económico y la educación, entendida como desarrollo de habilidades, pues “El activo principal de los pobres es el tiempo laboral. La educación incrementa la productividad de este activo cuyo resultado es un ingreso superior de los trabajadores.” (Banco Mundial, 1990, p.80). En este informe la educación desaparece como factor clave y se profundiza su importancia en relación con la filiación netamente laboral es decir con los recursos humanos. Los indicadores están enfocados solamente en la matrícula en los tres niveles educativos, si bien ya no se refiere a educación superior como tercer nivel sino a educación terciaria. La educación terciaria tiene como una de sus grandes finalidades la formación vocacional y para el desempeño laboral.

Con estas nuevas significaciones en torno al tema educación, la conjetura central se organizan así: *La educación como requisito de empleabilidad promueve el desarrollo económico en tanto que aumenta el ingreso de los trabajadores. Se trata de una conjetura de valor en la cual se expresa lo que es deseable.*

Apostar por la educación superior como educación universitaria y por la educación terciaria como educación técnica, tecnológica y en artes y oficios, implica un giro esencial en la política educativa. En tanto que los reportes de progreso en el informe para los países en desarrollo o países pobres son poco alentadores, el salto cambio de educación superior a educación terciaria se puede inferir como una visión orientada hacia los resultados en desarrollo económico y social pues para

que la fórmula funcione, no solo debe incluir la capacidad de trabajar sino la de generar ingresos como resultado del trabajo. Lo anterior parece dar cuenta de que la educación no guarda una relación causal directa con el desarrollo económico, tal y como se había posicionado en los informes anteriores, sino que hay otros factores deben ser ubicados en la ecuación.

Ahora bien, paradójicamente, aunque en educación se reporta un índice de progreso porque hay un mayor número de matrícula, de acuerdo con el reporte económico, la evaluación es negativa para los países pobres; de este modo nuevamente la relación directa entre educación y matrícula como fórmula posible para progreso económico se debilita. En esta década es posible ubicar la matrícula (en primaria, secundaria y terciaria), como una constante en la concepción del progreso en educación y, en términos de análisis de diseño de política, como un servicio social; en esta versión no hay referencia a la educación superior. En la década anterior, la educación se asociaba al currículo, la calidad y la formación de docentes.

Las recomendaciones del informe resaltan, en esta misma línea, una estrategia para la reducción de la pobreza relacionada con la educación. La primera acción plantea potenciar el valor laboral de la población en situación de pobreza, mediante políticas que fortalezcan el mercado, las instituciones sociales, la infraestructura y la tecnología; y el segundo se refiere a la provisión de servicios sociales a los más pobres (planificación familiar, nutrición, atención primaria y educación). Así, la educación primaria se constituye como un servicio social para los más pobres, mientras que la secundaria y la terciaria es una estrategia para potenciar el valor laboral de este mismo grupo. De este modo el enfoque educativo propuesto para lograr el desarrollo económico tiene que ver con la supervivencia.

En esta década la ciencia no está presente como indicador de desarrollo económico en el informe del Banco Mundial.

5.3.2. *Las políticas de competitividad*

En Colombia, para el período 1994-1998, la ciencia y tecnología se concibe en el marco de la política de competitividad: desarrollo y fortalecimiento de la capacidad e innovación. En educación se especifican esta vez las metas por nivel educativo, así: en educación básica se planea la universalización, la calidad, el acceso y la permanencia; la innovación en modelos pedagógicos y la formación de docentes; en educación media, la cobertura, la orientación profesional y la creación de modalidades. En superior se promueve la acreditación, el acceso y fortalecimiento institucional y el crédito educativo.

La ciencia y tecnología es declarada como eje del desarrollo mediante su concepción como sistema que convoca diversos actores: sector productivo, universidades, institutos y centros de investigación. Lo anterior se materializará en objetivos obedientes a la modernización y creación de mecanismos de evaluación de este sistema, la “transversalidad” de la política, el desarrollo de un sistema de información para la rendición de cuentas y la integración del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)¹⁸. En este sentido, la ciencia da el giro hacia el sector productivo y la relación que empieza a gestarse con la productividad y el desarrollo económico es directa de modo que sus actores (sector productivo, universidades, etc.) se orientan también hacia este fin: *La capacidad de innovación promueve la*

¹⁸ Institución educativa pública (IES) que oferta programas de formación profesional de nivel técnico, técnico profesional y tecnológico, con base en el enfoque de formación por competencias laborales, avalado por la Organización Internacional del Trabajo.

competitividad para desarrollo económico del país. En esta conjetura de valor el peso está puesto en la innovación.

Los planes que comprenden los períodos gubernamentales hasta el año 2000 en Colombia, apuestan a la educación desde una nueva perspectiva. En “Cambio para la paz”, se mencionan los programas que incorporan los objetivos propuestos para la educación: i) promover la movilización de distintos actores sociales en torno a los objetivos y metas de la educación II) articulación de una serie de proyectos que, basados en procesos de participación, movilización y rendición de cuentas generen altas expectativas y el control de la ciudadanía sobre la educación III) creación de un sistema coherente en educación superior, que tenga a la sociedad del conocimiento como motor de desarrollo IV) promoción de las juventudes como constructores de paz, el fomento a la educación y la formación integral para una participación más activa de esta en el devenir del país (DNP, 2015).

La educación parece concebirse sin el peso instrumental del desarrollo económico pues está centrada más en un enfoque de acceso y derechos y en la promoción de la educación superior. Incursionan en el discurso la acreditación, los préstamos para la educación superior y el fortalecimiento institucional, sin embargo, están conectados con el fortalecimiento del sector educativo como sector económico. La discusión se desarrolla en un capítulo siguiente, pero tiene que ver con la diversificación de la educación superior que, en América Latina debilitó a la universidad pública, también con base en referentes internacionales. Del mismo modo ocurre con la educación básica y media: el discurso de la educación como bien social que convoca distintos actores (el sector privado), el control ciudadano y la educación superior para la sociedad del conocimiento, son los lugares de sentido

de su privatización. De este modo, con estas nuevas significaciones la educación como tema de política toma un rumbo distinto en la década de los noventa: *La educación debe ser universal y de calidad para que pueda promover el desarrollo económico*. La conjetura de valor condiciona el peso de la educación en el desarrollo económico pues solo sería funcional si fuese universal y de calidad. Estos condicionantes debilitan a su vez la conjetura de las décadas anteriores lo que es verificable en los insumos documentales tanto de la política global como nacional.

5.3.3. La preocupación por los niveles e índices de pobreza como impedimento al desarrollo

El *Informe Mundial de Desarrollo* del año 2000 (Banco Mundial) da cuenta de un índice preocupante de pobreza mundial, por lo que nuevamente se centra en este asunto; los indicadores de desarrollo, esta vez son solo cinco: Personas, Medio ambiente, Economía, Estados y mercados y Vínculos internacionales. De acuerdo con el informe, los países en desarrollo son aquellos que aún reportan las tasas más preocupantes de alfabetización, nutrición y expectativa de vida:

Aunque las condiciones humanas han mejorado más en la última década que en toda la historia, la riqueza, las conexiones globales y las capacidades tecnológicas nunca habían sido tan grandes, esta pobreza persiste por la distribución inequitativa de estos nuevos beneficios. El ingreso promedio de los 20 países más ricos es 37 veces superior al de los 20 países más pobres... (Banco Mundial, 2000, p.3)

Desde 1990, como se mostró en párrafos anteriores, la educación es un eje central de la recomendación de política sobre todo en los niveles de primaria y terciaria. Así, al lado de la salud en la versión del año 2000, es un indicador de la

pobreza. En América Latina se reporta que “...los grupos indígenas tienen menos de la tercera parte de escolarización en comparación con grupos no indígenas. Las mujeres continúan en desventaja con respecto a los hombres” (Banco Mundial, 2000, p.4). En esta versión, que contiene nuevamente un balance negativo para los países en desarrollo, la educación se ubica como un tema del primer indicador: personas; está constituido por subtemas referentes a gasto público en educación, índice neto de matrícula, cohortes que alcanzan el grado quinto y años de escolarización. Las estrategias generales para reducir la pobreza en este informe se orientan hacia la promoción de oportunidades (trabajo, créditos, vías electricidad, mercados, educación, salud y otros), el empoderamiento de las instituciones públicas y el mejoramiento de la seguridad de la población. Esta vez sólo en el primer aspecto se menciona la educación, como servicio social que debe ser provisto por el Estado.

Como una dimensión causal de la pobreza, así como los ingresos bajos, la vulnerabilidad y el estado de salud, la conjetura con respecto a la educación tiene que ver con la relación positiva entre altos ingresos y nivel educativo. De este modo la educación es un “bien” o un valor que repercute en la fuerza de trabajo y en el desarrollo de habilidades laborales (Banco Mundial, 2000) y se ubica en la franja de oportunidades como estrategia de erradicación de la pobreza:

Lo que es clave para ampliar las oportunidades económicas para los pobres es ayudar a construir sus activos (capítulo 5). La salud y la educación como capacidades humanas tienen un valor en sí mismas, pero también tienen efectos instrumentales importantes en el bienestar material (Banco Mundial, 2000, p.38)

En este sentido el valor de la educación para el desarrollo económico está centrado en la capacidad que esta tiene para cambiar la vida de las personas porque potencia su empleabilidad lo que delimita más claramente la relación entre educación y desarrollo económico al incluir un tercer aspecto: la empleabilidad. En este sentido la conjetura para esta década es que *la educación primaria potencia la empleabilidad de las personas lo que permite su desarrollo económico*. Como conjetura de valor la educación primaria es protagonista en esta década.

Así, el lugar de la educación en la década tiene una nueva transformación. Los indicadores se amplían con respecto al informe anterior, se incluye el gasto público en educación, la matrícula, las cohortes que alcanzan el grado quinto y los años de escolarización. Es evidente entonces un cambio importante al observar la matrícula por niveles y otorgar el mayor valor a la alfabetización básica y a la educación primaria. Los niveles subsiguientes desaparecen como aspectos de cualquier indicador.

Por otra parte, el tema ciencia aparece en este informe como parte del indicador estados y mercados, junto a medios de comunicación, servidores de internet, número de científicos e ingenieros en I+D (innovación y desarrollo), exportaciones de alta tecnología y número de solicitudes de patentes. En este caso, en la conjetura relaciona sobre el crecimiento económico se incluye la participación del sector público y privado en la economía, en términos de inversión, tecnologías de información y gasto militar e I+D. Es importante resaltar que aun cuando la I+D se refiere al número de ingenieros y científicos (en ciencias básicas), no se relaciona con la educación superior. Como parte de un conjunto de otras líneas clave, la ciencia se asocia con la estrategia de oportunidad de desarrollo económico:

En general, el crecimiento económico es crucial para generar oportunidades, es decir es el patrón o la cualidad del crecimiento. Las reformas a los mercados pueden ser centrales a la hora de expandir oportunidades para los más pobres pero dichas reformas deben condiciones locales de tipo institucional y estructural. (Banco Mundial, 2000. p.8)

En esta cita se invierte el valor: no es la educación la que promueve el desarrollo económico sino el crecimiento económico el que genera oportunidades. Lo anterior indica que la conjetura sobre el desarrollo económico será replanteada.

Las recomendaciones apuntan entonces hacia la inversión efectiva del sector privado, la incursión en mercados internacionales, la reducción de inequidades y el acceso a infraestructura y conocimiento en las áreas de pobreza. Se puede inferir que, la ciencia se refiere a I+D, exportación de alta tecnología y patentes. De este modo el tema se enmarca en las dinámicas industriales propias de los mercados internacionales, y se posiciona como un saber por adquirir, por parte de los países “en desarrollo”. Así, no hay síntesis de la ciencia con algún aspecto propiamente educativo, pero si con la ampliación de los mercados que, a su vez, se asocia con la reducción de la pobreza, aspecto central para alcanzar el desarrollo económico: *la ampliación de los mercados mejora las oportunidades de los más pobres lo que puede llevar al desarrollo económico.*

La conjetura no aporta más información de como esto puede ocurrir, pero en el discurso de este informe se dejan claras algunas visiones clave del desarrollo económico que no habían aparecido en décadas anteriores: a. alcanzar los niveles esperados en salud y educación es importante para el desarrollo económico porque, de acuerdo con lo declarado, ambas cosas mejoran las oportunidades laborales; la ciencia debe estar al servicio de la ampliación y competitividad de los

mercados porque esto amplía las oportunidades para los pobres; la ciencia, que aparece por primera vez en el informe del Banco Mundial, no tiene conexión alguna con la educación.

5.3.4. *Impulso por el desarrollo mediante el crecimiento sostenible*

En Colombia, en el período 2002-2006, la ciencia y tecnología se enmarca en el capítulo "Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo" (DNP, 2015), a través de la promoción de la investigación entendida como convocatorias para financiar proyectos, el fortalecimiento de programas nacionales de investigación en temáticas prioritarias para el país y la consolidación de la comunidad científica; el fortalecimiento de la capacidad institucional, el estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico, la capacitación en investigación en áreas estratégicas, capacidad regional en ciencia y tecnología, apropiación social de la ciencia e internacionalización. En este sentido, la ciencia se alinea con la competitividad y la productividad que, en conjunto pueden generar condiciones para la empleabilidad, por lo que comparte el sentido que le da el Banco Mundial en el informe de la década. La conjetura se hace más explícita que en el informe: *La investigación científica en áreas priorizadas promueve el crecimiento económico y la generación de empleo*. La conjetura valora en este caso la ciencia en función del crecimiento económico (ya no desarrollo) porque puede genera empleo. El valor se supedita a determinadas acciones de crecimiento.

Esta nueva interpretación de la educación como eje del desarrollo, la ubica como una institución social que participa de manera novedosa en el sistema, pues se enmarca en la "promoción del empleo y de la equidad". De este modo establece sus lazos con la CTEI a través de la formación para el trabajo que tiene como

mecanismo la creación de un sistema de formación con ese fin específico. Lo anterior delimita el sentido de la educación en la política educativa de la década en la que prima, tal y como en los informes del Banco Mundial, el desarrollo (crecimiento) económico. Este lugar de significado representa el nexo entre ciencia y educación.

En este cuatrienio la “Revolución educativa” se entiende como ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad educativa en todos los niveles educativos y el mejoramiento de la eficiencia del sector. No se amplía el sentido de lo que se entiende por calidad, pero la cobertura continúa siendo prioridad. De manera específica se menciona que se promoverán y apoyarán propuestas pedagógicas orientadas al desarrollo del espíritu científico, las prácticas de investigación y la creatividad: desde los aspectos curriculares se propone un enfoque de ciencia que complementaria muy bien la sinergia entre ciencia y educación, desde su aspecto de formación de recursos de alto nivel. La conjetura implícita afirma que *la formación para el trabajo y del capital humano en ciencia, tecnología e innovación promueve el desarrollo económico*. El valor en esta conjetura está en la formación específica con clara orientación hacia la cualificación del recurso humano.

5.3.5. La innovación como nuevo motor de desarrollo. Los planes I+D

Entre el 2006 y el 2010, el plan de desarrollo contempla entre sus dimensiones la ciencia y tecnología; la innovación se une al concepto que ahora es ciencia, tecnología e innovación. En esta línea, se focalizan áreas programáticas como la generación de conocimiento, el fomento de la innovación y el desarrollo productivo; la apropiación de la CTEI en la sociedad colombiana, el incremento y fortalecimiento de las capacidades humanas para CTEI; la consolidación del

Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y de la infraestructura y los sistemas de información para la CTEI; la integración regional, y la consolidación de la proyección internacional de la CTEI (DNP, 2015).

Se planea, así mismo, que la I+D (Innovación y Desarrollo) contenga un componente esencial de formación de recursos humanos de alto nivel y la focalización de unas líneas específicas de investigación: energía y materia; procesos biológicos, agroalimentarios y biodiversidad; ser humano y su entorno; educación, cultura e instituciones; gestión del conocimiento, aplicaciones sociales y convergencia tecnológica. La educación, por otra parte, se incluye dentro de la línea de trabajo “Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad”. De este modo, las metas en educación se orientan a: ampliación de la cobertura en todos los niveles, disminución de la tasa de deserción escolar, mejoramiento de la eficiencia y la consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

No hay prácticamente ningún ajuste a las conjeturas en torno a las cuales se vincula la ciencia y la educación al desarrollo económico, por lo que esta década se consolida la visión de país sobre el sentido de la educación: *la formación para el trabajo y del capital humano en ciencia, tecnología e innovación promueve el desarrollo económico. Y en ciencia: la investigación científica en áreas prioritizadas promueve el crecimiento económico y la generación de empleo.*

En el *Informe de desarrollo mundial* del año 2010 se conservan los cinco indicadores generales de la década anterior: Personas, Medio ambiente, Economía, Estados y Mercados y Vínculos internacionales. Para cada indicador, esta vez se plantea un marco comparativo y de referencia en función de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ONU, 2000), como una forma conjunta y multifacética de entender la pobreza que supera la visión tradicional de ingreso y

consumo en la cual "...se concibe el desarrollo como el empoderamiento de los pobres para que se incremente su acceso a empleo, salud, educación y otros servicios sociales." (Banco Mundial, 2010, p.1). Con lo anterior la responsabilidad del acceso se traslada hacia el empoderamiento de los pobres, quienes de algún modo son entonces responsable de su acceso a empleo, salud, etc.

El mensaje central está constituido por una serie de postulados que paulatinamente se han planteado en los informes anteriores y convergen en esta versión lo que puede leerse como la ratificación el poder global incorporado en un solo discurso pues, además, se aúna el discurso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el del Banco Mundial (intertextualidad) que gracias a los Objetivos de Desarrollo, en adelante no vuelve a estar desvinculado; otro aspecto es que el acceso al empleo (ya no la empleabilidad) se equipara al acceso a la salud y a la educación, es decir tiene condición de obligatoriedad; y el tercero es que nuevamente está ausente el potencial empleador, si bien se entiende que el fortalecimiento de los mercados podrá atender esta demanda; entonces si hay fortalecimiento de los mercados , hay empleo. Este tercer aspecto, que es un vacío de la política global en la que se promueve la competitividad, de alguna manera se explica por la insistencia en la ampliación de los mercados incluso a partir del uso de la ciencia, la tecnología y la innovación.

5.3.6. La erradicación de la pobreza como potenciación del desarrollo

Cada vez más los indicadores y el tema del desarrollo económico se centran en la necesidad de resarcir la pobreza, que ya no es la ausencia de ingreso o consumo, la falta de acceso a la salud o la educación, sino la ausencia de empoderamiento de los pobres para que puedan acceder a ambas. El empleo es

un nuevo elemento de la ecuación que condiciona la pobreza. Así, el ajuste de lo que se entiende por desarrollo económico permea, en adelante, la comprensión del *Informe de Desarrollo Mundial*.

Como referentes, los ODM son el listado de temas por revisar luego de la ayuda económica internacional a los países en desarrollo (Banco Mundial, 2010). Se entiende así que el desarrollo tiene que ver ahora con los ocho indicadores definidos por la ONU: erradicar el hambre y la pobreza; alcanzar la educación primaria universal; promover la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el SIDA, la malaria y otras enfermedades; asegurar la sostenibilidad ambiental; desarrollar una alianza global para el desarrollo. Es una transformación significativa en torno al concepto de desarrollo económico no sólo por los sentidos que posiciona sino porque se trata de un discurso unificado de la ONU, organización vigilante de los derechos y, en adelante, también del desarrollo. También hay convergencia entre el discurso sostenido del Banco Mundial y los ODM en la meta de alcanzar la educación primaria universal, pues desde hace dos décadas fue el énfasis de la matrícula observada por el Banco; y en consolidar una alianza global para el desarrollo, que había sido enunciada en los informes a partir del indicador *Estados y mercados*, en el que se propone una visión de la educación y la ciencia para la competitividad y la construcción de capital humano.

En esta versión cada indicador del Banco Mundial es asociado con alguno de los objetivos del milenio trazados diez años atrás. El indicador *Personas*, por ejemplo, convoca las metas de alfabetización, la calidad de la educación y los servicios de salud. La asociación permite hacer un análisis que considera aspectos

varios para entender la pobreza cuyo avance no parece ser significativo con respecto a la década anterior pues

“El progreso en los objetivos de Desarrollo del milenio ha sido escaso en los países de ingreso bajo (figure 1c, p. X). No es sorprendente dado que este grupo de estados tiene en común situaciones delicadas.” (Banco Mundial, 2010, p.3)

Ya en los indicadores propios del Banco Mundial, que tienen una nueva redacción, la educación contempla los aspectos referentes a aportes en educación y (gasto público por estudiante, gasto público en educación, profesores entrenados en educación primaria, índice de profesores de preescolar); participación en educación (índice total de matrícula, índice neto de matrícula, índice neto de matrícula en primaria, niños desescolarizados); eficiencia de la educación (matrícula total en grado primero, índice de retención por cohorte, repitencia en primaria, transición a la secundaria); culminación y resultados en educación (tasa de culminación en primaria, tasa de alfabetización en jóvenes y tasa de alfabetización en adultos); y brechas en educación por salario y género (matrícula total en grado primero, participación total en primaria, años promedio de escolarización, índice de culminación de la primaria, niños desescolarizados).

Dado que no hay explícitamente recomendaciones de política educativa como en versiones anteriores, los indicadores enuncian acciones, en el gasto en educación y en el acceso y culminación del nivel primaria. Entonces, se infiere que, a mayor educación mayores ingresos, y a mayor educación de las mujeres, mejores ingresos para ellas. En la perspectiva educativa, los ODM intentan dar a la educación un carácter multidimensional; es tal vez por esto que la ampliación de los indicadores numéricos incluye a las mujeres en su foco.

Lo anterior amplía el abanico de observación de la educación, entendiéndola desde diversas perspectivas, más allá de la matrícula y la alfabetización. Ahora bien, la observación sobre el gasto no se refiere solamente al gasto estatal sino al gasto público en educación, tanto el estatal como el privado, lo que sugiere el carácter de los sistemas educativos: públicos y privados. Y se propone la observación en torno a la relación nivel educativo e ingreso y género (brechas en educación por salario y género) lo que en conjunto se trata de observar la emergencia de un sector y su consolidación en el tiempo. De lo anterior se concluye que la conjetura se amplía al integrarse con los ODM: *el gasto público en educación, la matrícula universal, la eficiencia del sector y el nivel de escolarización promueven el desarrollo económico*. La conjetura contiene varios condicionantes a los que se les asigna un valor para alcanzar el desarrollo económico por lo que no se trata ya de una conjetura plana, como en décadas anteriores, en la que la educación vale por sí misma, sino que vale si cumple ciertas condiciones.

Además, en tanto el ámbito de observación incluye aspectos como el salario y el género, orientado al bienestar económico, un aspecto esencial de la nueva conjetura es que la educación guarda una relación proporcional con el ingreso de las personas.

El indicador de ciencia se mantiene en *Estados y Mercados*, pero al igual que la educación contempla más aspectos que en la década anterior: investigadores en I+D, técnicos en I+D, artículos en revistas de ciencia, gasto en I+D, exportaciones de alta tecnología, regalías y ganancias por licencias, aplicaciones a patentes y a marcas registradas. La ciencia ya se ubica completamente en los mercados, así como la investigación toma el lugar de aspecto clave para el incremento y eficiencia de estos. La conjetura plantea entender la

ciencia como factor de éxito de los mercados y se delimita por algo que se asocia con investigación y desarrollo (I+D) cuyos productos son medibles (investigadores; técnicos; artículos): *la investigación y desarrollo promueve el crecimiento de los mercados*. La I+D es un conjunto de actores (investigadores, artículos de investigación, patentes) que tienen ahora la carga en torno al crecimiento de los mercados.

5.3.7. La trascendencia del capital humano como impulso a los planes de desarrollo económico

En el informe del 2019, titulado, “La naturaleza cambiante del trabajo”, tiene su foco en el capital humano y está dedicado exclusivamente a la importancia del aprendizaje de los trabajadores en miras a la apropiación de nuevas tecnologías. Lo anterior a partir de la comprensión del desarrollo de los mercados como indicador definitivo del desarrollo económico. Para este informe se sigue la línea del año 2000 por lo que la referencia a la pobreza, por ejemplo, se centra en la necesidad de la asistencia social y los indicadores no se incluyen en el texto. En este caso se trata de hacer una mirada general a los resultados de los países de acuerdo con sus ingresos y con referencia a algunos de dichos indicadores y no hay foco en temas de política propiamente como la educación, la ciencia, etc.

De este modo no se habla de educación sino de aprendizaje permanente, como requisito de empleabilidad, con lo cual ya no hay conjetura a partir del tema educación como se observó en las décadas anteriores, sino que el foco es el empleo. Para lograr las asociaciones se hacen afirmaciones (sustentadas con gráficos estadísticos) : “En muchos países en desarrollo se ha incrementado la proporción del empleo en ocupaciones de alta cualificación.” (2019, p. 71); “Crecieron las ocupaciones de alta y baja cualificación, pero las de cualificación

media cayeron.” (p. 71) y “La tasa de difusión de la tecnología se está acelerando” (p. 71). De lo anterior, se puede inferir que a mayor cualificación mayor empleabilidad. En este sentido, la educación no hace parte ya de la ecuación porque la cualificación no necesariamente se refiere a la educación formal sino a la formación para el trabajo que no en todos los países hace parte del sistema educativo.

Estas afirmaciones relacionan la cualificación con el empleo y, por otra parte, se incluye también el factor edad porque es importante para el aprendizaje: La capacidad del cerebro para aprender de la experiencia disminuye con la edad” (p. 74); “En muchos países, los niños de entornos desfavorecidos son los que tienen menos probabilidades de ingresar en programas de educación en la primera infancia” (p. 76). “En algunas economías, una gran proporción de jóvenes de 19 y 20 años tienen bajos niveles de alfabetización, a pesar de haber completado la educación secundaria.” (p. 82). Con lo anterior la conjetura, aunque está más diluida en el discurso, se construye con base en nuevos elementos como la educación en la primera infancia y la calidad educativa: *la formación inicial y los altos niveles de cualificación de calidad aumentan la empleabilidad de las personas.* Sobre la ciencia no hay una temática especial, ni una discusión en el informe del 2019.

En Colombia, en el plan de desarrollo del año 2018, la educación hace parte del pacto por la equidad y aunque gran parte de las metas se centran en la cobertura, se plantean otros objetivos: educación inicial de calidad para el desarrollo integral; permanencia en todos los niveles educativos (otro modo de nominar la eficiencia); educación media con calidad y pertinencia; mejor educación rural; educación superior incluyente y de calidad; eficiencia del sector; pertinencia

de la educación el talento humano. Las metas corresponden a la idea de que “La educación es la herramienta más poderosa para promover la movilidad social y para la construcción de equidad” (p. 285) por lo que la acción central es la cobertura, la calidad y la pertinencia. Explícitamente, las metas educativas se orientan a la movilidad social, lo cual coincide con la idea del Banco en torno a entender la educación como un aspecto que mejora el acceso a oportunidades, conjetura mucho más general que las anteriores.

En este mismo pacto por la equidad, se ubican, además de la educación, el desarrollo integral de la primera infancia, salud para todos, seguridad alimentaria, vivienda, trabajo decente (Concepto posicionado por la Organización Internacional del Trabajo) “...acceso a mercados e ingresos dignos” (2018, p. 339), entre otros temas. La conjetura que sustenta la importancia de la educación en el desarrollo económico es, entonces, un reflejo de la que sostiene el Banco desde el 2000 y es que este es un factor del desarrollo económico de las personas. El énfasis en la educación inicial es coincidente también con el postulado del Banco a este respecto.

En este plan de desarrollo, se dedica un objetivo a la ciencia, tecnología e innovación (CTEI) en tanto que “...La CTEI está en la base de la productividad, el crecimiento, la sostenibilidad, el bienestar y la convivencia.” (p. 524) y dado que hay una “Débil institucionalidad y marco regulatorio para el fomento de la CTEI” (p. 525), se define como objetivo la articulación entre la universidad y la empresa consistente en entender que el SENA delinearé los programas regionales con base en la demanda de los sectores productivos. En lo que a las universidades compete, se conectarán los centros de desarrollo tecnológico, de innovación y de ciencia e investigadores en el exterior. De lo anterior se sintetiza que la conjetura para la

ciencia es que *la alineación de programas de formación profesional con la demanda de las empresas promueve el desarrollo económico de las personas.*

La síntesis entre educación y ciencia queda una vez más relegada o bien se vincula a la formación del recurso humano para trabajar en el que se ha insistido desde décadas anteriores lo cual a delineado el perfil tanto de la ciencia nacional como del sistema educativo ¿Cómo se configuró discursivamente dicha representación en la ideología del desarrollo económico? ¿Cómo se delimitó la relación entre ciencia y educación en todas las décadas?

Aunque la educación se mantiene como vía para el desarrollo económico entre el primer y último informe deja de ser un tema focal para convertirse en un indicador pues para 1990 es un subtema asociado al tema *Recursos Humanos* y desde el año 2000 es un subtema del tema del subtema *Personas*. En este sentido paso de ser observada en todos sus niveles a ser focalizada en la primaria y, posteriormente, en la primera infancia. Sobre la matrícula, que es un aspecto esencial para el desarrollo económico, inicialmente es importante en todos los niveles educativos y, posteriormente solo en primaria. Ahora bien, en el año 1990, se modifica la educación superior por educación terciaria. Los ajustes en las conjeturas del Banco Mundial no son gratuitos; están estrechamente ligados a los resultados en la implementación de las políticas globales en los contextos regionales por lo que paulatinamente la educación ha ido perdiendo importancia en el desarrollo económico.

Es claro que para el Banco Mundial perseguir el objetivo del desarrollo económico de los países tiene como condición inicial supeditar todos los temas de política al logro de dicho objetivo: en la década del ochenta se identifica una oportunidad en la matrícula por sí misma como factor de desarrollo así como la

alfabetización; en adelante se puede suponer que dicha relación es posible por varias razones pero desde el discurso del Banco no se enuncia explícitamente una razón para la universalización de la educación cuya explicación parecería un exabrupto de no ser porque la idea que permea esta razón es el desarrollo económico. Este sentido común o ideología inicia con una conjetura débil no solo por la comparación sostenida entre países con alto ingreso o líderes y países con bajo ingreso, en desarrollo o de ingreso medio, cuyo contexto no sería comparable, sino porque al apalancarse de experiencias internacionales exitosas seguramente en ningún caso esta relación entre cobertura y desarrollo económico sea causal.

En este sentido la estrategia discursiva para construir la conjetura empieza a delinarse desde el sentido común de que la universalidad y calidad de la educación genera desarrollo económico; la razón adicional en torno a que esto asegura el desarrollo económico se agrega y ajusta de manera paulatina en las siguientes décadas para convertirla en una premisa universal. Ahora bien, la universalización de la educación viene con la constitución de los estados como uno de los bienes principales que sostienen la democracia por lo que no es un valor sino un derecho; de este modo la conjetura sobre la educación y el desarrollo económico se apalanca en esta idea universal y sobre esta se estructura una nueva; así el nuevo sentido difiere del inicial y se sustenta por la relación novedosa con el desarrollo económico que es una necesidad global establecida por el Banco a propósito de la instauración de un orden económico.

5.3.7 La necesidad de la universalización de la educación primaria

En la siguiente década (2010-2019) el Banco ya plantea dos relaciones en la conjetura: a mayor educación mayor empleabilidad y a mayor empleabilidad

mayor posibilidad de tener empleo. Este nuevo elemento condiciona y amplía la premisa si bien hacen faltan factores adicionales que aporten los elementos necesarios para que la expectativa sobre la educación sea una condición del desarrollo económico. En los inicios del siglo XXI, en el informe se añade a la conjetura un nivel educativo específico y ya no todos los niveles: es la educación primaria la que potencia la empleabilidad y por tanto el desarrollo económico.

En esta hay además un giro hacia los objetivos del milenio liderados por la ONU, organización cuya bandera es la protección de los derechos universales, lo que permite que haya una síntesis entre las ideas del Banco y el discurso de la ONU, al parecer con propósitos diferenciados en cada caso. En la estructura del informe ocurren cambios estructurales que permiten la correspondencia con los ODM, aun cuando se observan aspectos de la educación que tienen que ver con su incursión como tema de medición desde diversas perspectivas entre las que se incluye la de derechos.

Lo anterior, sin embargo, trae a la representación nuevos elementos como entenderla desde la efectividad: el porcentaje de la matrícula, la permanencia, la completitud de los niveles, así como su universalización. En conjunto estos aspectos están además permeados por el indicador de gasto público en educación lo cual no es gasto estatal o gubernamental, sino que se refiere al gasto gubernamental, incluyendo también el gasto privado (lo que gastan las familias en la educación de sus hijos), lo cual quiere decir que el dinero que circula en la educación cuenta como cumplimiento del indicador, sea este inversión estatal o no; la estrategia empieza a delinear la propuesta que se había esbozado y realizado en otras economías, en décadas anteriores, y que se hace explícita en la educación superior y es que la educación puede ser un sector económico.

Como sector económico, puede regirse por otras reglas como la calidad, la eficiencia o la universalidad. Se trata de un cambio de sentido radical que está respaldado por la ONU. En este contexto la educación para la empleabilidad pierde peso frente a la novedad de que la educación puede aportar significativamente a los ingresos de los países, tanto individual como desde la perspectiva de sector. En los últimos años, la conjetura se centra en la formación inicial en el sentido en el que las personas aprenden mejor en esta edad por lo que si se buscan mejores recursos humanos, invertir en este nivel puede hacer la diferencia para lograr el desarrollo económico.

Aunque el argumento inicial de los informes en torno a la relación entre educación y desarrollo se ha sostenido pesar de los resultados, en términos de que las economías débiles no han llegado a ser fuertes en los últimos cincuenta años, aunque se haya avanzado en la matrícula universal, las conjeturas han cambiado significativamente. Como reconfiguración, carece en cada periodo de una sustentación clara; es propio de los informes jerarquizar algunas apuestas sobre otras, así como evitar la explicación en torno a la causalidad directa, o indirecta, entre argumentos y conjeturas. Lo anterior deja ambos recursos discursivos en un lugar de incoherencia, que redundando en una realidad en la cual, en el caso de Colombia, éstas sí han incidido en la configuración de las políticas nacionales.

5.4. A modo de síntesis: la educación, la ciencia y la tecnología como referentes para el desarrollo económico

En síntesis, la construcción ideológica sobre la educación tiene su asidero en la necesidad de orientar las políticas locales hacia un referente global como el desarrollo económico, por lo que no hay un tema de política que pueda cumplir una función distintiva. En esta ruta se trata entonces de condicionar la educación y todo lo que puede inferirse de ésta, el currículo, los niveles formativos, las instituciones, a una función superior que es el desarrollo económico lo que además de instrumentalizarla, supedita sus propósitos concernientes a la construcción y cohesión de una ciudadanía crítica.

Una segunda idea clave de la ideología en torno a la educación en el desarrollo económico, es que la educación promueve la movilidad social sea porque gracias a esta es posible conseguir empleo o porque desarrolla funciones cognitivas acordes con los requerimientos laborales o bien porque genera bienestar, lo que no es del todo claro en los postulados. El tercer sentido que se otorga a la educación, más recientemente, es que genera recursos económicos a los países cuando circulan dineros provenientes de diversas fuentes para el pago de matrículas, ya sea que este dinero proviene de recursos públicos o privados. Esta idea es el salvavidas más reciente de la conjetura.

En Colombia ocurre que, desde la enunciación, que es el alcance del análisis, en el primer informe la conjetura relaciona positivamente la educación, la ciencia y el desarrollo económico desde la perspectiva del desarrollo científico; es decir que se concibe el país como productor de conocimiento; sin embargo, diez años después se ha apropiado de las conjeturas del Banco, lo que se sostiene

hasta la década más reciente en la cual hay un énfasis en la educación inicial lo que ratifica que la construcción ideológica se alinea con los postulados del Banco. En la primera década del año 2000, sin embargo, la idea de la educación para la empleabilidad se concreta discursivamente en la educación para el trabajo y desde allí se concibe el desarrollo tecnológico por la apropiación de nueva tecnología. La conjetura es más clara porque se trata de cualificar el recurso humano a partir de la transferencia tecnológica para lo cual se proponen diversos mecanismos que se orientan a fortalecer el recurso humano, lo cual vendrá a ser el alcance máximo de la ciencia en el país. Lo anterior deja ver que la ideología distribuida por el Banco ha sido apropiada en gran parte en el discurso de los planes de desarrollo, que son el instrumento de planeación política en el nivel gubernamental en el país.

La producción de conocimiento, como acción clave para el desarrollo económico, aparece en el discurso del Banco Mundial en la década del 2000; discursivamente dos décadas después que en el PND colombiano. Lo anterior se explica porque para el Banco Mundial la ciencia es un tema más que debe estar supeditado al desarrollo económico y, por tanto, se trata de la innovación comercial y de mercados que puede generar la ciencia. El objetivo es hacer los mercados competitivos. En el caso de Colombia, se trató más bien de posicionar el conocimiento como una apuesta de país de manera que aquellas potenciales fortalezas de crecimiento local, como la agricultura, pudiesen tener un óptimo desarrollo.

Para el Banco el argumento de base es el mismo que para la educación por lo que se constituye por la relación causal entre CTEI y desarrollo económico de los países, centrado en la cualificación del recurso humano. Como en el informe la ciencia se asocia de manera directa al tema *Estados y Mercados*, que en el año en

mención incluye además medios de comunicación, servidores de internet, científicos e ingenieros en I+D, exportaciones de alta tecnología y solicitudes de patentes, las recomendaciones para este subtema resaltan la importancia de la inversión del sector privado y la internacionalización del mercado, entre otras. (Banco Mundial, 2000). Cuando se observan los temas la conjetura se hace más explícita: a mayor número de ingenieros, de patentes o de exportación de tecnología mayor desarrollo económico. Ahora bien, la ciencia se menciona solamente en los informes del 2000 y del 2010.

De lo anterior es posible afirmar que este espacio global de competitividad, de fortalecimiento de los mercados o de las exportaciones, no está asociado a proyectos de país sino al proyecto económico mundial que bien puede variar década a década lo que haría insostenible una réplica de las propuestas a nivel regional. Es una cadena de relaciones de poder desde una jerarquía transnacional que hace que la ciencia o la educación sirva al desarrollo económico, un objetivo global, lo que necesariamente se replica en el marco de la búsqueda del desarrollo por parte de los países que no lo han alcanzado de acuerdo con los referentes del Banco.

En Colombia, la ciencia se menciona desde 1980 en cada uno de los planes analizados y su enunciación se ajusta hasta alinearse con la propuesta de desarrollo económico del Banco Mundial: va del fortalecimiento de los sistemas nacionales de investigación, luego la investigación en áreas priorizadas para el desarrollo económico, hasta llegar a entender la ciencia como la alineación de programas de formación acordes con la demanda laboral.

En términos discursivos, lo anterior permite identificar la movilización de las apuestas del Banco Mundial en relación con la Educación y con la Ciencia y

Tecnología, entendidas como factor clave del desarrollo económico. En este sentido, las modificaciones constantes de las premisas en torno a la relación entre progreso económico y Educación y ciencia, y paralelamente la asignación de nuevos valores desde el discurso, a lo largo de los últimos cuarenta años, constituyen una fuente fundamental en función de verificar las orientaciones de política en estos dos campos en Latinoamérica. La idea de base para promover lo anterior es que los distintos temas de política deben estar orientados al desarrollo económico. Por lo anterior, cada diez años, la educación y la ciencia pueden adoptar nuevas definiciones pues de acuerdo con la medición podrían convocar otros intereses y retos, pero esto atenta contra un proyecto de país de largo alcance. De este modo, cada diez años los temas o los indicadores de cada tema, que constituyen el campo de observación del informe, modifican los significados adoptados en su versión de la década anterior. Esto se debe a una estrategia discursiva de reconfiguración y recontextualización, permanentes, consistentes en ajustar los contextos y las formas de representar los temas de política para asignar distintos significados de acuerdo con las visiones emergentes, no planificadas del Banco Mundial.

Ahora bien, como apuesta unificada, las conjeturas propuestas por el Banco se constituyen en una ideología construida a lo largo de 50 años en los que a pesar de la poca efectividad del modelo ciencia-desarrollo, la ciencia debe fortalecer los sectores productivos y los mercados principio que se sostuvo desde la primera vez, en el año 2000, en el que el Banco Mundial concibió la ciencia como un tema del desarrollo económico. En educación, la estrategia de construcción de la ideología sobre su relación positiva con el desarrollo económico se configura desde concebir la alfabetización universal como un modo de asegurar de que la población pueda

desempeñarse en algún tipo de trabajo. Así el mayor nivel educativo que se concibe es la educación primaria.

En torno a las preguntas planteadas desde el ejercicio interpretativo puede afirmarse que desde el año 2000 los gobiernos colombianos decidieron alejarse de un proyecto de nación en el que la educación y la ciencia como sistema eran esenciales y unirse a la idea global, colonizante, de que el desarrollo económico del país debe centrarse en fortalecer los mercados. De este modo, a partir de los planes nacionales de desarrollo se apropia la representación sobre la ciencia y la educación propuesta desde los años ochenta por el Banco Mundial. Lo anterior da como resultado una reducción en la importancia en la generación de conocimiento, en el fortalecimiento de un sistema nacional de ciencia y de educación y en reemplazo un sistema de apropiación y transferencia de conocimientos, como sentido nacional de la ciencia.

Esta decisión permitió desestimular la importancia del sistema educativo, de la construcción del conocimiento y reconfigurar el sistema de ciencia como un sistema de gestión de instituciones de educación superior que, como factor, las habilita para prestar el servicio educativo. Por ello, los niveles de educación primaria y secundaria han dejado de ser el foco de las políticas educativas, las cuales se han orientado hacia la educación terciaria. Pero es la educación superior el nivel educativo en el que se han volcado los efectos más desfavorables de la ideología de la educación y la ciencia al servicio del desarrollo económico. En el siguiente capítulo se explican dichos efectos.

CAPITULO 6.

La reproducción ideológica en torno a la conjetura sobre educación superior y desarrollo económico

Capítulo 6. La reproducción ideológica en torno a la conjetura sobre educación superior y desarrollo económico

Las expectativas sobre una educación superior para el desarrollo económico en Colombia pueden analizarse y examinarse documentalmente en los planes de desarrollo gubernamentales de los últimos cincuenta años. Como instrumento para una política local, desde su concepción misma, los planes se orientan a un tipo de desarrollo que se aúna a un conjunto de políticas globales, expresadas también documentalmente, como los informes del Banco Mundial o de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que aportan orientaciones para la configuración local de la educación superior. Así, tradicionalmente en los informes se proponen orientaciones para la política educativa con base en la conjetura de que a mayor educación mayor desarrollo económico en los países por su valor para la empleabilidad y por la generación de conocimiento, en el caso de la educación superior.

6.1. Los planes de desarrollo locales. El caso de Colombia

A partir de lo anterior, la conjetura se explica de distinta manera en cada nivel educativo: matrícula (cobertura), permanencia o culminación del nivel en básica primaria y secundaria, primer requisito de empleabilidad; dominio de habilidades técnicas o educación para el trabajo, en educación media; empleabilidad profesional en Educación Superior (ES). De este modo este nivel comprende el conjunto de modalidades educativas postmedia (también denominada educación terciaria) conducente a títulos formales. Con respecto a su valor para el desarrollo

económico, en este nivel se entiende que si hay un número mayor de graduados habrá más desarrollo económico en los países por el aporte de los profesionales en el avance de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación, cuando se trata del nivel de doctorado o de la ingeniería, y también por su valor en torno apropiación de nuevas tecnologías en las empresas.

Si bien en el *Informe de Desarrollo Mundial*, como publicación anual e institucionalizada, se mantiene la conjetura que promueve la educación como factor del desarrollo económico, también la sustenta a partir de otro tipo de producción documental como indicadores de desarrollo y artículos de investigación por lo que despliega varias estrategias discursivas para la distribución del mensaje. Así, entre 1990 y 2021, el Banco Mundial centró su mirada en la Educación Superior a partir del financiamiento o la publicación de investigaciones particulares que ratifican algunas hipótesis que sustentan la conjetura principal.

En 1990 se posiciona la idea de que la educación es la clave para el desarrollo económico y social pues es necesario fortalecer la producción y apropiación de conocimiento en un contexto de cambio tecnológico (Haddad, 1990). Este mismo año, en otra publicación, se expone la preocupación por la masificación de la oferta de instituciones de educación superior y su poca eficiencia por razones de politización, baja gobernanza y escasa producción académica, sobre todo en las Universidades (Winkler, 1990, p.12). Para el 2005, en cambio, se discutió la internacionalización pues el conocimiento debería ser global; el énfasis se pone, entonces, pues frente a la necesidad de incrementar la competitividad científica, tecnológica y económica (De Wit, p. 19), se debe vincular a los mejores, quienes provienen de otros países. Para el año 2000, el grupo denominado “fuerza de tarea en educación superior” del Banco desarrolla la relación entre educación y

desarrollo económico en el marco de la economía del conocimiento en la que los trabajadores son esenciales para la labor productiva y el emprendimiento (Task Force on Higher Education, p. 93).

6.1.1. *El conocimiento como factor de crecimiento económico*

Posteriormente, sobre el conocimiento como factor del crecimiento, en el 2011 se le otorga además el valor de incidir en la competitividad de los países (Bruner y Ferrada, 2011), de allí que otro de los retos de la internacionalización sea diversificar la financiación de la educación superior pues los gobiernos latinoamericanos se quedan cortos frente a la demanda global de talento humano.

En el año 2012 se publica el informe de educación terciaria para Colombia (OECD & World Bank) que refiere en todos los casos a la empleabilidad que debe promover el nivel para lo cual se posiciona como promesa de valor el concepto de capital humano. En el informe de educación superior del año 2017 (Ferreyra, Díaz, Urzúa & Bassi, 2017), se concluye que la implementación de las políticas de cobertura de educación superior en la región no incidió en el desarrollo económico debido a la baja calidad de la oferta educativa y a su masificación. Más recientemente en el año 2021, y con respecto a la enumeración de las condiciones que deben cumplir los programas de educación terciaria, se acuña el término de programas de ciclo corto (*Short Cycle Higher Education Program*), para afirmar que podrían ser la respuesta para las demandas laborales actuales (Dinarte, Ferreyra, Urzúa & Bassi, 2021).

Como dichas hipótesis están planteadas principalmente desde el nivel discursivo, a partir de un conjunto de publicaciones que se complementan entre sí para posicionar nuevos términos (educación superior, educación terciaria,

instituciones de educación superior), son problemáticas porque distribuyen una forma de entender la naturaleza de la educación superior por parte de los países miembro. Como discurso, está en la base de las políticas para la masificación de la educación superior, demanda que no pudieron atender las Universidades públicas lo que devino en la emergencia incontrolada de nuevas instituciones educativas. Por otro lado, de acuerdo con Bonal (2009) como la oferta es desigual entre países de economías débiles y fuertes, ha provocado en los primeros la fuga de cerebros.

La relación que sustenta la conjetura también es problemática en tanto que la causalidad directa entre educación y desarrollo económico ha mostrado que tiene que ver con otros factores, como la potencialidad comercial o industrial de los países, para que la educación superior impacte en el esperado desarrollo económico. En esta lógica relacional, de base discursiva, sería necesario visibilizar indicadores de contratación de profesionales que se integran en los sectores. Si, por otro lado, la apuesta de la educación superior, en el marco del desarrollo económico, está anclada a mayor y mejor investigación y desarrollo sería necesario enunciar indicadores en relación con la emergencia o mejoramiento de tecnologías o la generación y uso de nuevo conocimiento.

Los indicadores que explican la hipótesis expresan una serie de acciones limitadas en torno a educación superior que por sí mismas no conllevan el desarrollo económico y por tanto ponen en tensión la promesa sobre la posible causalidad entre una y otra; se trata entonces de una conjetura que se distribuye a partir de documentos de alcance global y cuyo vehículo principal es la relación jerárquica entre el Banco Mundial y sus países miembros; pero ¿cuál ha sido la incidencia de dicha representación en las políticas de educación superior en estos países?

6.1.2. La diversificación de la Educación Superior y los mecanismos de calidad

En el caso de Colombia, por ejemplo, la diversificación de la educación superior ha conllevado la graduación de un alto número de profesionales de todos los niveles (técnico profesional, tecnológico y universitario) que, aunque son empleables, la gran mayoría de graduados no tienen un empleo como profesionales.

En términos numéricos y de acuerdo con los datos de graduados publicados por el SNIES (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior) en el 2001 se graduaron un poco menos de cinco mil profesionales y en el 2022 fueron más de doce mil por lo que la cifra ha aumentado de manera constante, en promedio un 50% cada año. Ahora bien, de estos profesionales el 58% aproximadamente se graduó de una IES privada, tendencia que permanece desde el 2001 con algunos puntos de variación, siendo el año 2016 el más alto con un porcentaje de graduados de IES privadas del 65%. Entre las tipologías de IES privadas de las que se graduaron, el mayor porcentaje es para las universidades (67.7%), seguido de instituciones universitarias o escuelas tecnológicas (29.9%). A 2024, hay 386 IES de las cuales 265 (68.5%) son privadas y 121 públicas (31.3%). En total hay 59 universidades oficiales y 83 privadas; 36 instituciones universitarias o escuelas tecnológicas públicas frente a 111 privadas; y 17 instituciones tecnológicas públicas frente a 43 privadas. Se trata entonces de una oferta de naturaleza privada mayoritariamente.

Sobre su impacto en términos de empleabilidad, de acuerdo con los boletines técnicos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia, que consolidan los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) entre 2013 y 2019, en promedio sólo el 3.5% de la población ocupada tenía

posgrado, un 7.5% había alcanzado un pregrado universitario, el 7% tenía un título técnico o tecnológico, el 15% completó solamente la primaria y el 33% alcanzó la educación media. De lo anterior se concluye que quienes han terminado la educación media son la población más empleable en el país dato que debilita la relación positiva entre nivel educativo y empleo.

Frente a la diversificación de la oferta de educación superior se han creado estrategias como el sistema de acreditación a partir de la sanción de la Ley 30 de 1992, Ley de Educación Superior. En el país, la educación superior se entiende como "...un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano... [y] ...se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional" (Congreso de la República, Artículo 1, 1992).

La acreditación, como mecanismo de calidad para regular la diversificación, es foco de la discusión académica pues, de acuerdo con Toscano (2020), no ha resuelto los problemas centrales que buscaba subsanar pues al definir referentes estandarizados para la prestación del servicio se ha desviado la misión nacional de la educación superior pues el modelo permite la omisión de los problemas centrales que debería atender.

De otra parte, aún persiste la escasa inversión en ciencia y tecnología, la baja producción científica, el limitado número de doctores y la relación poco armónica entre IES y sector productivo (Cardona, Pardo y Dasí, 2020, p. 257). Otros problemas, de acuerdo con Castelao-Huerta (2021b), son la escasa financiación, la falta de apoyo institucional para la investigación y la escasez de personal capacitado para la investigación (p.6). La autora señala que se han sentado disposiciones mercantilistas pues se permite que las universidades tengan

personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio independiente lo que les permite manejar su presupuesto. Ahora bien, como los recursos que gira el gobierno nacional se hacen con base en mecanismos dirigidos a la oferta y subsidios a la demanda (p.7) la desfinanciación de la educación como bien público se ha hecho en función del aumento del capital privado por lo que sus objetivos obedecen a necesidades individuales o privadas y no al desarrollo del país o a las potencialidades del estudiantado (p.9).

En síntesis, es posible afirmar que las políticas centradas en la cobertura parecen haber fortalecido el sector económico del servicio educativo (sector terciario) por el flujo de dinero de los préstamos educativos, las becas y el pago de matrículas, pero no necesariamente el robustecimiento de la educación superior o de sus instituciones públicas. Mendoza y Rodríguez (2023) señalan que, aunque en Colombia hay avances en la cobertura, "...presenta limitaciones en cuanto a la escasa capacidad para mitigar las inequidades, discriminaciones, exclusiones y marginaciones, que del plano social pasan al sistema educativo y recaen con efectos más negativos, sobre todo en sectores vulnerables." (p. 71). Lo anterior es importante porque se trata de una respuesta lineal a una conjetura descontextualizada, también lineal.

Este conjunto de condiciones problemáticas que emergen de una conjetura planteada a nivel global se aborda a continuación desde la reconstrucción discursiva de la representación en torno a la relación positiva entre educación superior y desarrollo económico, planteada por el Banco Mundial, y reproducida en los planes de desarrollo (PND) colombianos de los últimos cincuenta años. Se analiza cómo los planes adecúan desde el discurso, las estrategias recomendadas para el cumplimiento de la conjetura central sobre la educación en el desarrollo

económico. Con la reconstrucción histórico-discursiva es posible reconocer la estructura de las conjeturas apropiadas en Colombia en torno a la promesa de la educación superior y, de este modo, explicar cómo el ejercicio de poder desde el discurso tiene un lugar central en el diseño de políticas de los países miembro de las organizaciones internacionales. La estructura de dichas conjeturas, por otra parte, transita a realizaciones normativas en la política nacional de educación superior.

La incidencia se explica desde las conjeturas, es decir desde las representaciones de la educación superior y el desarrollo, entendidas como aquellos sentidos comunes naturalizados que son los recursos ideológicos que se distribuyen en las formas de comunicación del poder de las organizaciones internacionales, protagonistas de la globalización. En el modelo analítico tridimensional de Fairclough (2013a), la explicación es el momento en el cual se da cuenta de cómo ocurren los cambios sociales a partir de la reproducción ideológica por lo que para el autor

La reproducción conecta las etapas descriptiva e interpretativa pues si bien las primeras conciernen a como se recurre a los recursos de saber para procesar el discurso, esta última tiene que ver con la construcción y el cambio de dichos recursos lo que incluye su reproducción en la práctica discursiva. (p. 135)

Así, el objetivo de la fase explicativa es mostrar la dimensión social del discurso, es decir su condición de hecho y práctica social que está determinada por órdenes sociales y cuya reproducción ideológica da lugar a cambios sociales. En síntesis, las estructuras sociales (las organizaciones internacionales de alcance

social se entienden como estructuras sociales) dan forma a los recursos de saber que constituyen las formas de representar y éstas sustentan cambios sociales.

Si bien, en el primer capítulo se reconoció el informe mundial como el género representativo de la gobernanza global de las organizaciones internacionales, desde la descripción tanto de su estructura como de sus recursos, en el segundo capítulo fue posible interpretar los mensajes centrales que se distribuyen desde el género en relación con la conjetura sobre la relación entre educación y ciencia en el desarrollo económico. Con esto fue posible identificar la ideología sobre la educación y la ciencia, es decir los recursos de saber institucionalizados por el Banco Mundial.

6.2. Las políticas de Educación Superior implícitas en los Informes de Desarrollo Económico

En esta lógica, se indaga ahora si las enunciaciones explícitas en los planes de desarrollo dialogan con las propuestas de política educativa de los Informes de Desarrollo del Banco Mundial de final de década, es decir si la ideología como sentido común social que circula en los informes mundiales ha sido reproducida en las representaciones de la educación superior en Colombia y cómo ha sido dicha reproducción. Lo anterior se analiza en el discurso sobre la educación de los informes mundiales y en los planes de desarrollo colombianos.

Se trata entonces de revisar la consolidación de la conjetura en el tiempo, rastrear sus implicaciones en la implementación de política y observar la reproducción ideológica. En torno al cambio social, se analiza si esta reproducción ha promovido el fortalecimiento del sistema pues la dimensión discursiva permite también encontrar los fundamentos del sistema de educación superior y, de este

modo, sus alcances y limitaciones. Las preguntas centrales del momento explicativo en el modelo analítico proponen las siguientes preguntas: ¿Qué relaciones de poder institucionales y sociales ayudan a dar forma a este discurso? ¿Se adhiere el discurso de los planes de desarrollo a las conjeturas (recursos de saber) del Banco?

6.2.1. *El largo camino hacia La modernización de la Educación Superior en Colombia*

Puede afirmarse que desde el primer plan de desarrollo en Colombia (1961-1970), se exponen dos ideas centrales que determinan la hipótesis que relaciona el desarrollo económico con la educación en los planes subsiguientes: la primera es que la educación es parte del bienestar social porque genera desarrollo económico y la segunda es que como inversión social deberá generar algún tipo de retorno desde la productividad laboral. Para esta década el Banco Mundial solo delimita las expectativas en torno a los préstamos para educación: se espera el mejoramiento de los sistemas educativos y la inversión en proyectos por niveles y áreas que incrementen el recurso humano capacitado (industrial, técnico, administrativo y agrícola) (1969, p. 9). Ahora bien, la relación instrumental que guarda la educación con el desarrollo económico es el recurso de saber que está presente en este plan de desarrollo y uno de los elementos ideológicos clave del Banco Mundial no solo con respecto a la educación sino a todos los temas de política.

En este sentido hay reproducción discursiva de la conjetura más importante en torno a la política de educación superior cuya apropiación puede rastrearse también en el *Plan Básico de Educación Superior* de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN, 1968) que promovió los principios de Rudfolph Atcon

(asesor de la Unesco) para la transformación (modernización) de la Universidad, la cual se resume a su utilidad para la productividad. Institucionalmente tanto ASCUN como el Fondo Universitario Nacional (FUN), más tarde el ICFES (Instituto Colombiano para el Fomento de la educación superior), fueron las instituciones encargadas de modernizar la universidad colombiana. En el documento se denomina la educación como un servicio público esencial que debe ser productivo y de calidad para la consecución de la riqueza (Acevedo, 2015, p. 107). En cuanto al cambio social, en Colombia hubo una importante proliferación de instituciones de educación superior (p. 24), muchas de estas privadas (Tarazona, 2015), que buscaron responder a las nuevas reformas centradas en la instrumentalización de la educación para el desarrollo técnico e industrial (p. 4).

Esta modernización de la educación superior (con clara exclusión de la universidad pública), de tipo técnico y como servicio público, se incorpora en la década de los años setenta en instituciones que la pueden operar. Así, en los tres planes de la década (1969-1972; 1970-1974; 1974-1978) hay un enfoque en la creación o fortalecimiento de instituciones técnicas de carácter público: inicialmente los ITA (Institutos Técnicos Agropecuarios) y los INEM (Institutos Nacionales de Educación Media Diversificada) y en los dos cuatrienios restantes la ampliación de la educación diversificada a partir de politécnicos, institutos técnicos y escuelas industriales que atenderían la necesidad de recursos humanos, en función del desarrollo y la disparidad científica regional (1970, p. 66). Por su parte, el Banco Mundial (1979) recomienda mejorar los sueldos de los docentes rurales con “recursos de los presupuestos educacionales existentes, mediante la reducción gradual de los subsidios para la educación superior...” (p. 110). La hipótesis se reorganiza en torno a la formación técnica a partir del fortalecimiento de las

instituciones por lo que prevalece la importancia de la formación del recurso humano y se esboza de manera breve un cambio estructural: la reducción de la inversión en educación superior que, en este momento, se refiere a la universidad.

La planeación para el desarrollo en la siguiente década se incorpora en tres planes: 1978-1982; 1982-1986; 1986-1990 y la educación se trata como un tema social. El primer plan define la educación como “un bien social, ante todo, y como un factor decisivo del desarrollo económico” (p. 108). Entonces, al integrarse el carácter social de la educación se explica que esta es necesaria para que las personas mejoren sus recursos económicos lo cual da forma al tipo de política que se promueve para la educación. El énfasis científico y tecnológico que se anuncia funciona en interacción con el sector productivo. En educación superior, se propone, entonces, impulsar la investigación, la educación profesional tecnológica, racionalizar la demanda de universidad e impulsar la educación no formal e informal.

Esta racionalización es una nominación acorde con la idea de la década anterior sobre la reducción de la inversión en educación superior pero también con limitar el alcance de la educación como servicio pues se propone enfocarla en la educación formal e informal, condiciones opuestas a la profesionalización o a la formación universitaria lo que también delimita el rol de los ciudadanos en la sociedad.

En 1980, se sancionó la Ley 80 que organizaba el sistema de educación postsecundaria o superior (que agrupa los niveles, universitario, tecnológico y educación intermedia profesional). A estas alturas, la estrategia con la que se afianzó la idea de que la educación técnica era la que se requería en el país, es normativa: se trata de regular el nivel denominado educación terciaria, del cual hace

parte la universidad, junto con la formación tecnológica y con la educación intermedia; y, por otra parte, se racionaliza el acceso a la universidad y se sugiere que la orientación de esta deba ser la resolución de problemas sociales. En esta década ya se ha afianzado discursivamente la idea de que la formación universitaria es un nivel más de la educación terciaria y se ha dado la categoría de nivel educativo a la educación intermedia, en el mismo escalón que la universidad. De este modo el cambio en torno a la educación superior pasa por equiparar subniveles de formación no formalizada al nivel universitario lo que justifican la reducción del gasto en este nivel.

En el plan comprendido entre 1982 y 1986, se diagnosticó una alta deserción en educación superior, escasa cooperación extrauniversitaria, poco apoyo desde las universidades a la educación preuniversitaria, así como a la cultura y el deporte; se propone así la creación de la UNAD (Universidad Nacional Autónoma y a Distancia) y el fortalecimiento del sistema de investigación nacional para “proyectos de desarrollo”. En el último plan de la década (1986-1990), se reportó un importante crecimiento en la matrícula y se relacionó con un mayor grado de escolaridad de los trabajadores y la democratización de la educación superior. Como aspecto negativo, se resalta que la expansión no es proporcional a la calidad en este nivel, puesto que hay poco énfasis en la investigación y pertinencia con respecto a las necesidades del sector productivo, la demanda se concentra en pocos programas y todo ello contribuye al desempleo de los profesionales.

Se identifica, entonces, una política para la educación superior: la diversificación del financiamiento (recursos propios, departamentales, fondo privado). A pesar de que la hipótesis vuelve a la enunciación en torno a la importancia del papel que desempeña la educación superior, con todos sus

subniveles (el enfoque no es la universidad), en el desarrollo económico debido a la triada ciencia-desarrollo-educación, se enuncia como algo por hacer, ya que su expansión, calidad y pertinencia, costos (recordemos que se observa en el marco del retorno en educación), sus altos niveles de deserción, su poca integración y otros problemas la ubican como un problema por resolver: ¿Para qué la universidad?

En su informe de 1989, el Banco Mundial ubicó la educación en el tema de *recursos humanos*; en el nivel terciario se incluyen todas las instituciones de postsecundaria en todas las modalidades. En este informe, la educación es un servicio (social) que paga mayoritariamente el estado y que, por esto mismo, debe ser analizado. Como la educación superior se incluyó en el tema de recursos humanos, la política sugerida para este nivel se orientó hacia la formación para el desempeño laboral. Lo anterior aportó factores particulares a la hipótesis sobre la educación para el desarrollo en lo que a su vinculación con la empleabilidad de las personas se refiere. En el contexto de una educación superior orientada hacia el desempeño laboral los subniveles técnicos cobran mayor importancia que el nivel universitario, lo que se proyecta desde el ajuste en la denominación del nivel como educación superior y en términos de mecanismos en su diversificación.

En la década siguiente, que fue fundamental para la educación en Colombia, se emitieron tres planes de desarrollo (1990-1994, 1994-1998 y 1998-2002) y se sancionó la nueva Constitución Política (1991), que sirve como antesala de la Ley 30 de educación superior (1992) y de la Ley General de Educación (115 de 1994). El discurso de la educación superior se asentó en la idea de la formación laboral pública y privada (en institutos de formación laboral) como ciclos vocacionales y complementarios a la educación básica y a los ciclos de formación para el desarrollo

tecnológico entre el SENA y las universidades (1990, p. 3). Para el acceso a la universidad, se mencionó, únicamente, como en el cuatrienio anterior, la política de créditos.

En el siguiente cuatrienio los esfuerzos se concentraron en la educación técnica a pesar de que hubo un diagnóstico muy desfavorable debido a los bajos ingresos que generaba en los bachilleres y a la falta de definición clara de perfiles ocupacionales. Sobre la universidad, cuyo diagnóstico se sustentó en el informe del Banco Mundial (p. 15), se expuso también un estado desfavorable: falta de calidad académica, atomización institucional, inequidad en los recursos del estado, pérdida de liderazgo, investigación rezagada, bajo control institucional, duplicación de recursos en las universidades públicas, alta dependencia de la nación y baja cobertura del crédito educativo (1994, p. 16). Sin embargo, no se enunció ningún plan distinto a fortalecer el crédito educativo. En este plan de desarrollo, se acuñaron dos importantes concepciones: los servicios educativos y la incursión de instituciones técnicas privadas.

Aunque de acuerdo con las enunciaciones, las condiciones de calidad no fueron favorables en la educación técnica ni en la universidad, es ésta última la que más preocupa porque es pública. Por el contrario, se regula con fines de ampliación la formación técnica hacia modalidades privadas.

En el plano legislativo, en los años en referencia, se sancionó en la Constitución Política de Colombia que, en sus artículos 67, 68 y 69, determinó que la educación es un derecho y un servicio social; que los particulares podrán fundar establecimientos educativos y que las universidades son autónomas y pueden regirse por sus propios estatutos. Lo anterior regula, fundamenta y amplía la diversificación como mecanismo de ampliación, anunciada décadas antes.

También se sancionó la Ley de Educación Superior (Ley 30 de 1992), que organiza el nivel y entre cuyos objetivos se define que este debe “ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional” (p. 1). La ley determina la tipología de las instituciones de educación superior, entre las que incluye las técnicas profesionales, las escuelas tecnológicas y las universidades lo que ubica en un mismo nivel los tres tipos de formación. La ley ratificó, por un lado, la diversificación de la educación superior y, por el otro, el discurso que se venía configurando en las décadas anteriores, en torno a la relación de la educación con el desarrollo: el foco fue la formación técnica y tecnológica con propósitos laborales.

A pesar de la construcción discursiva que venía gestándose en torno al objeto de la educación superior hasta este punto y de los mecanismos que se implementaron para ello, lo cual se concretó en legislación en el cuatrienio anterior, en 1994 se afirmó que la universidad es la responsable de la formación de capital humano, por lo que se requería una educación superior con vocación investigativa y de comunidades docentes estables. En el plan de 1998, se señalaron nuevamente los problemas de calidad en educación superior, así como un desfase entre capacitación y requerimientos laborales; frente a ello, se propuso un nuevo esquema de financiación en el que el Estado aportara recursos de acuerdo con los indicadores de gestión, financiación para el acceso equitativo y recursos internacionales para la educación superior. La discusión oscila entre dos puntos: garantizar el acceso con calidad y condicionar la financiación estatal del nivel educativo.

En el informe de final de década del Banco Mundial, en 1999, se afirmó, desde su introducción, que el conocimiento es la clave del desarrollo por lo que hay

un nuevo elemento en la conjetura sobre la educación y el desarrollo económico. Señaló que las tareas más importantes a este respecto son: (a) adquirir y adaptar el conocimiento global, (b) invertir en capital humano para incrementar la habilidad de absorber y usar el conocimiento e (c) invertir en tecnologías para facilitar la adquisición y la absorción del conocimiento. En realidad, se hizo referencia al poder del conocimiento para enfrentar problemas sociales. La exposición en torno a la importancia de la educación superior en el desarrollo económico se sostiene, pero se hace más sofisticada al vincular el conocimiento como valor y al mencionar la “absorción” de tecnologías.

En esta versión, el documento indica la funcionalidad de la educación en todos los niveles con un enfoque principalmente en la educación terciaria denominada ya institucionalizada en el discurso del Banco y que, como se explicó anteriormente, vincula las iniciativas de política en torno a la diversificación del nivel, a su financiamiento y al énfasis en la formación de recursos y capital humano. Los indicadores, en este informe, sin embargo, fueron de gasto en educación (gasto público), tasa neta de matrícula en primaria y secundaria, porcentaje de cohortes que alcanzaran el grado 4º de primaria y expectativa de años de escolarización. Puede afirmarse que, en esta década, se resolvió el asunto de la educación superior a favor de la tendencia de formación para la empleabilidad y de la idea de servicio, en tres sentidos: al unificarse como nivel en el que se incluye la formación técnica profesional (formación para el empleo); cuando se amplió la oferta a partir de la prestación privada; y cuando se crearon todos los mecanismos para regular su funcionamiento, tal y como pasa con otros servicios.

En la primera década del siglo XXI, se emitieron dos planes de desarrollo (2002-2006 y 2006-2010) que pertenecieron a una misma línea política, pues hubo

reelección presidencial en el 2006. Como se ha visto, ya era natural en el discurso que la educación superior obedecería fundamentalmente a propósitos de formación de capital y recursos humanos. Se mencionó la importancia en la investigación intersectorial, interdisciplinar e interinstitucional con mecanismos mixtos de financiación y priorizando líneas como fuentes de energía, petróleo y gas, biotecnología, biodiversidad, informática y telecomunicaciones, el campo y el sector industrial (p. 122, 2002). De este modo, se priorizó el nivel técnico de la formación con un eje institucional central en Colombia, el SENA. Se propuso el mejoramiento de la eficiencia y la descentralización de las instituciones de formación técnica y tecnológica; sobre la cobertura en educación superior se propusieron los créditos condonables, las cadenas de formación (vínculos entre los subniveles de la educación terciaria), la consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo (SNFT) y del Observatorio Laboral para la Educación (OLE). Se emitió la normativa para la redefinición y cambio de carácter académico de las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas (2216 de 2003). Es decir que en esta década hubo una profundización en los mecanismos que dieron forma a la naturaleza de la educación superior en Colombia.

Así, la diversificación de la educación superior, sancionada desde la Ley 30, se convirtió en una política institucional en la que el Estado ejerce inspección y control, rol propio cuando se trata de la prestación de servicios lo que establece una distancia muy importante entre la significación de la educación superior para el desarrollo del país y la educación como sector económico. Desde la perspectiva de la hipótesis sobre desarrollo económico y recurso humano, se identificaron dos aspectos centrales: el primero es la creación de mecanismos para la consolidación de la formación técnica y tecnológica (cadenas de formación, sistema de formación

para el trabajo, observatorio laboral) y la regulación sobre el carácter académico de esta formación. Por el otro, un enfoque netamente regulatorio de la universidad a partir de acciones como la acreditación, la prueba externa de egreso de los profesionales y los sistemas de información a partir de los cuales se identifica la tasa de graduación.

En el informe de final de década del Banco Mundial no hay mención a la universidad o a la educación superior. Se observó un solo indicador en educación: lograr la enseñanza primaria universal desde la tasa de matrícula en primaria, completitud de la primaria y alfabetización de adultos. Lo anterior es el resultado de la minimización progresiva de la universidad en el discurso del desarrollo económico del Banco Mundial.

En la segunda década del siglo, se emitieron tres planes de desarrollo: 2010-2014; 2014-2018 y 2018-2022. Los que correspondieron a los primeros ocho años, se alinearon con una visión política, pues nuevamente hay reelección. Aunque en la década hubo una enunciación distinta sobre la educación superior con la ciencia y la tecnología desde el diagnóstico, se afirma que “La estructura actual de la oferta de educación superior aún no responde adecuadamente a las necesidades del sector productivo” y que “lo anterior se debe, en parte, a que la oferta del país en capital humano altamente calificado es limitada” (p. 71). La naturalización del propósito de servir al sector productivo de la educación superior, que antes se había mencionado e incluso asociado con la calidad, se aterriza en varios mecanismos algunos de ellos apropiados de la experiencia internacional: la creación de un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), una estrategia propia de la gestión del talento humano por competencias laborales; la creación del Sistema Nacional de Formación Terciaria y un sistema de créditos académicos articulado a los

programas de maestría y doctorado. El MNC como estrategia alinea todos los programas académicos de los niveles formativos de la educación superior a cualificaciones estandarizadas por sectores económicos lo cual tiene como propósito responder a las necesidades del sector productivo. La pregunta implícita a la formación universitaria es en torno a la utilidad de las profesiones universitarias para el progreso de los sectores económicos.

De este modo, se propuso un nuevo mecanismo para asegurar la formación de recurso humano desde la educación superior: el modelo de formación por competencia laborales en la educación técnica y tecnológica y el marco nacional de cualificaciones; así se siguió fortaleciendo la funcionalidad de la educación superior en sus modalidades técnica y tecnológica y, en lo que respecta a la universidad, funcionó como un eje del sector económico que se nutre y dinamiza, por el sistema de becas y de recursos públicos.

En conjunto, la estrategia en educación respondió a la iniciativa de fortalecer ciertos sectores económicos y áreas productivas. En esta década emergió el programa “Ser pilo paga” y “Ser pilo paga docente”, consistente en financiar la formación universitaria de estudiantes sobresalientes en universidades acreditadas de carácter privado y en formar nuevas generaciones de docentes más cualificados.

El plan 2018, que abarcó el cuatrienio 2018-2022, se diagnosticó deficiencia en el acceso, la permanencia y la calidad de la educación superior y se mencionaron las brechas de talento humano en zonas rurales y en algunos sectores económicos como el de la salud. Así la funcionalidad de la educación superior para la formación de talento humano ya ha sido normalizada dentro del discurso de desarrollo económico colombiano. También en torno a la educación superior, se dio alcance al programa de financiación por parte del Estado, se plantearon nuevas

formas de financiación, gratuidad en el acceso para la población vulnerable y el fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad y formación de capital humano de alto nivel. Esta última iniciativa, se asoció la política de ciencia y tecnología en relación con “el apoyo a becas doctorales y de maestría [que] será acorde con las demandas del país y el desarrollo de los programas nacionales estratégicos” (p. 340) y se planeó trabajar “en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, mediante el apoyo a las instituciones de educación superior, para mejorar el acceso a información que fortalezca sus capacidades de investigación”. (p. 340).

Los indicadores de resultado tuvieron que ver con la cobertura y el tránsito (de media a superior) y con la reglamentación del sistema de aseguramiento de la calidad que, a su vez, se relacionaron con los indicadores de desarrollo sostenible 4 (educación de calidad), 8 (trabajo decente y crecimiento económico), 10 (reducción de las desigualdades) y 17 (alianzas para lograr los objetivos).

Para final de la década (2019), el Banco Mundial centró su informe, precisamente, en el capital humano. A este respecto, afirmó que “aún no existen indicadores confiables de la calidad de la educación terciaria, pese a la importancia de la educación superior para el capital humano en un mundo que cambia rápidamente” (2019, p. 60); se discuten entonces los indicadores de matrícula en el nivel terciario y el porcentaje de gasto gubernamental en educación terciaria.

El más reciente plan nacional de desarrollo (2022-2026) marca una diferencia en las líneas de gobierno en Colombia. En este plan se incluye la educación en el tema de seguridad humana y justicia social, lo cual aporta a la educación valores distintos, lo que plantea un cambio radical en la conjetura. El desarrollo económico o la formación de recursos y capital humano no se proyectan

como las finalidades últimas de la educación lo que es un cambio estructural; otro ajuste fundamental en la enunciación es que el plan recoge la nominación de la educación como derecho (que ya estaba presente en la Constitución Política) y, posteriormente, en la propuesta de ley estatutaria inicial se propone el fortalecimiento de la universidad pública. Se afirma entonces que “se requiere que la educación, incluso la superior, sea un derecho y que nos lleva a una sociedad en paz y a una economía basada en el conocimiento” (p. 53). En este sentido, el indicador más representativo que se propuso fue la cobertura.

En la actualidad se discute un ajuste a la ley estatutaria de la educación superior que propone ampliar la financiación de las universidades públicas, delimitar la enunciación de la educación superior, que hasta ahora incluye la educación técnica, y ampliar la financiación de la oferta pública solamente, entre otros aspectos que proponen un cambio de rumbo radical del sentido común imperante sobre el valor de la educación superior.

Comparativamente, aunque las conjeturas sobre la utilidad de la educación superior para el desarrollo en Colombia han sido más consistentes y concretas que las propuestas por el Banco Mundial, hasta el plan de 2018 dichas propuestas ratifican la ideología del Banco desde donde se ha propuesto un ejercicio de reconfiguración permanente de la educación superior a partir de hipótesis y conjeturas que sirven al desarrollo económico como único propósito. Sin duda se trata de una estrategia de colonización primeramente discursiva por parte del Banco Mundial.

La conjetura apropiada para diseñar las políticas de educación superior en Colombia sigue la línea discursiva del Banco Mundial, sustentada en la idea de que a mayor educación superior mayor desarrollo económico para los países; pero en

el discurso del Banco, las razones por las cuáles es posible dicho desarrollo han cambiado en el tiempo lo cual la han hecho inconsistente para pensar una política de educación superior de largo alcance; por el contrario, es evidente que desde el discurso esta bifurcación entre empleabilidad y nuevo conocimiento se ha utilizado para ratificar una de las funciones hegemónicas más determinantes que se han apropiado las organizaciones internacionales como es la de clasificar a los países a través de un conjunto de indicadores del desarrollo cada vez más sofisticados.

Lo que se naturaliza es que en una economía del conocimiento haya países que lo producen y otros que lo apropian, idea que coincide con la dicotomía país desarrollado- país en desarrollo. Se naturaliza también que, como el conocimiento es global, los recursos humanos puedan movilizarse para apoyar la generación de conocimiento en otros países, en otras palabras, una naturalización de la “fuga de cerebros” a propósito de que algunos países no producen, sino que apropian.

Desde el discurso hay al menos dos elementos clave: por un lado, que los informes del Banco Mundial no han promovido para Colombia, como país en desarrollo, el fortalecimiento, la inversión, la promoción y la focalización estratégica de la universidad; esto puede rastrearse en las recomendaciones explícitas que se hacen en los informes para los países en desarrollo y en el objeto de los préstamos que el Banco Mundial otorga a otros países, donde se financia la investigación aplicada en la universidad y, por tanto, se imprime otro enfoque de desarrollo.

En países como Colombia, por ejemplo, no se menciona la universidad, pero sí la educación terciaria o educación superior, lo que, a su vez, promueve la omisión de la universidad como institución social en iniciativas del desarrollo económico. Si se trata de referirnos a los términos en los que el Banco Mundial promueve el desarrollo para los países, en el caso de Colombia, se ubica en la formación de

recursos humanos, lo que, como se muestra en los resultados, es la orientación principal de la educación superior.

Lo anterior puede leerse como un sello de desarrollo que se ha asentado en el país, es decir, como su esencia y filosofía. Para imprimir este sello, se observa la educación en el marco de las teorías del retorno en educación que, en últimas, indagan si es rentable que los gobiernos “gasten” en educación universitaria o en cualquier otro nivel; para responder la pregunta, se focaliza, entonces, la empleabilidad. La conjetura que permanece es que si las personas están calificadas para trabajar pueden emplearse y, por tanto, tendrán los recursos económicos necesarios para sobrevivir, lo que se equipara a la comprensión de lo que es el desarrollo económico en función de la pobreza; de allí que el producto interno bruto sea una medida central del desarrollo.

Ahora bien, la teoría del retorno en educación está presente en las declaraciones de política en Colombia y en su regulación. Esto se observa en el caso del documento de ASCUN (*Plan Básico de Educación Superior*), que promueve el enfoque técnico de la educación superior (incluyendo la universidad) con lo cual el discurso en torno a la tipología de desarrollo transita fácilmente a los documentos conceptuales que sustentan las decisiones sobre el nivel formativo.

Desde el discurso tenemos, entonces, que hay una apropiación explícita del enfoque de desarrollo para la educación superior por parte de los organismos, en este caso, no gubernamentales, que deben promoverla; un segundo momento de apropiación se puede observar en el discurso del desarrollo en el nivel local, es decir, por parte de organismos gubernamentales y, en tercer lugar, lo que es muy relevante, en los discursos académicos que, entonces, se observan a la luz de indicadores económicos.

Se explicita también la apropiación del discurso del desarrollo en educación superior cuando se institucionaliza en la Constitución Política de 1991 y en la Ley 30 de 1992, la comprensión de que la educación es tanto un derecho como un servicio; esto ocurre no solo por enunciarla como tal, sino por establecer que cualquier persona natural puede prestar el servicio de educación escenario proclive para la diversificación de la educación superior y su privatización.

A pesar de su condición de conjetura, la relación positiva entre educación superior y desarrollo económico, así como su versión más reciente, educación superior y empleo, se ha sostenido por cuarenta años en el país y ha sido útil para moldear los proyectos políticos en torno a la educación en el marco de la gobernanza global. Lo anterior permite afirmar que la agenda discursiva es parte central de las acciones sistemáticas para jerarquizar una visión del desarrollo económico sobre otras, por lo que el discurso es un tipo de mecanismo de primer orden para la difusión y apropiación de políticas globales.

Sin duda se ha promovido una ideología sobre la educación superior como servicio e instrumento del desarrollo económico, esto es un sentido común naturalizado, que se ha ido fortaleciendo en cada nueva emisión de los planes de desarrollo colombianos. Este fortalecimiento empieza por hablar de la transformación o modernización de la universidad para que sea productiva. Lo anterior es posible a partir de instituciones nuevas que puedan asumir dicha modernización (la diversificación), es decir instituciones técnicas, y cuyos propósitos estén acorde con la política de fortalecimiento de los sectores económicos, es decir la cualificación de los recursos humanos. Esta nueva institucionalidad, diversificada, también permite diversificar la financiación y el alcance de la educación superior y de la oferta por lo que se promueve la

emergencia de instituciones privadas y su formalización. Todo lo anterior merece una nueva denominación: educación terciaria. De este modo el estado cumple un rol limitado en el sistema pues ha descentralizado la educación en el nivel.

También desde el discurso, la generalidad de la conjetura ha sido útil para ampliar las apuestas de desarrollo económico en función de la potenciación de las empresas por lo que al ser el foco reciente ya no la empleabilidad sino la innovación empresarial, como tema central, se plantea que esta depende del capital humano por lo que la especialización técnica es su base. De acuerdo con el análisis histórico, desde el Banco se ha promovido una desinstitucionalización de la Universidad (modernización, reducción del financiamiento, diversificación) por el lugar de relevancia que aporta a un tipo de desarrollo económico de corto plazo, cuando las funciones investigativas de la universidad y sus posibles impactos sociales son de largo plazo.

En este sentido, al proceso de construcción de política de educación superior en el país le faltan los elementos para cumplir su propósito central pues, de acuerdo con la Ley 30 de 1992, ésta “despertará en los educandos un espíritu reflexivo, orientado al logro de la autonomía personal [...] que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país” (Art. 4, cap. 1, 1992) lo que se contradice con la formación técnica específica orientada al desarrollo de perfiles ocupacionales con funciones predeterminadas por los sectores económicos; y con respecto a sus objetivos, su enfoque instrumental, pues se adopta la idea de que ésta debería ser rentable para el país (retorno en educación), los desconfiguran en cuanto a ser factor de desarrollo científico, cultural, económico y ético a nivel nacional y regional (cap. 2), en cuanto a “Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas

y formativas.” y a “Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden para facilitar el logro de sus correspondientes fines.” (cap. 2) pues reduce las apuestas de la educación básica y media; esta contraposición de objetivos debilita el sistema educativo al romper los ciclos de la formación y enfilar al estudiantado hacia la formación de recurso humano. Lo anterior parecía no ser necesario dado que dicha formación tuvo desde siempre una estructura pública creada para tal fin los ITA, los INEM, y los Institutos tecnológicos y el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje).

No es gratuito que, de acuerdo con cifras oficiales, la mayor tasa de empleabilidad se ubique en la población cuyo nivel formativo es la educación media lo que quiere decir que es el perfil predominante que requieren los sectores económicos; de allí la oferta de programas de corta duración y su diversificación aunada a las altas restricciones de acceso a la universidad pública, como mecanismos para promover el empleo en el país.

Contrariamente, ocurrió la consolidación de un sector económico que funciona por la dinámica de préstamos y becas para estudiar, que hoy se clasifica en la tipología del sector servicios. La configuración de un sector económico de estas características parece no haber sido prevista por las recomendaciones explícitas de política, pero se acerca mucho a la idea de rentabilidad de la educación superior.

De acuerdo con las representaciones discursivas, no se trata entonces de una economía que alcanza niveles competitivos de investigación y desarrollo en la universidad, y al parecer tampoco en la empresa, sino de una población laboralmente activa que debe producir recursos para sobrevivir. En los planes e informes de desarrollo en las cinco décadas analizadas, en relación con los países

en desarrollo, no se observó un enfoque vinculante entre educación-ciencia-desarrollo económico. Incluso cuando el informe del Banco Mundial se centra en la importancia del conocimiento (2019), este se refiere al conocimiento técnico-laboral, al aprendizaje para toda la vida, al aprendizaje en el puesto de trabajo, a las competencias transversales tan requeridas por los sectores productivos y a otros indicadores de desempeño laboral.

Sobre la cobertura, los planes de desarrollo revisados dan cuenta de su escasez en cada año de la década observada. El asunto de la promesa de empleabilidad es tal vez el más diciente de la conjetura pues lógicamente se espera que si es este el enfoque de la educación superior las tasas de empleabilidad representen históricamente un incremento, pero la realidad es distinta. Un vistazo al Observatorio Laboral de la Educación Superior (OLE) deja ver que el indicador de empleo se equipara con el de aportes a parafiscales pues supone que si la población cubre su seguridad social está empleada; no hay información clara sobre el empleo lo que impide conocer el rol de los sectores productivos en la relación educación-desarrollo económico.

Este segundo aspecto del enfoque de educación para el desarrollo, impreso desde mediados del siglo XX para los países en desarrollo abre otros asuntos propios de la educación superior, como lo es su enfoque regulatorio, al estilo de otros sectores económicos. Lo anterior se sustenta en los diagnósticos negativos reiterativos sobre la universidad en asuntos que tienen que ver con calidad, deserción y pertinencia que, en conjunto, sugieren la necesidad sentida de la regulación. A partir de allí, los indicadores y mecanismos de valoración de la universidad están asociados a los modelos de regulación y control como los sistemas de acreditación o la evaluación externa. Este paso desde la inexistencia

de la universidad en el desarrollo económico de los países hacia su existencia como servicio y sector económico es novedoso para entender la institución social denominada universidad; ya no es entonces un medio para el desarrollo o para la empleabilidad, sino que puede producir valor económico por sí misma en tanto eje fundamental de la inversión y gasto público y privado en los países.

Desde la perspectiva de derechos, la educación, y sus distintos niveles, se expresa en todos los ámbitos discursivos de la política en términos de cobertura, primero; completitud y permanencia, segundo; y calidad, más recientemente. En los informes de desarrollo, se vincula aun con el gasto en educación, gubernamental pero también privado, en función de la síntesis discursiva entre organizaciones internacionales alrededor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Esta condición de derecho hace entonces posible que el sector se amplíe en términos de prestación de servicios y de aseguramiento de derechos a la población en forma de préstamos para mejorar la calidad, la cobertura y la permanencia; indicadores en estos mismos aspectos y en financiación gubernamental a la demanda, como lo refiere Trotta (2022), cuando con recursos públicos se financian las matrículas en universidades privadas, o en los modelos de concesión en la educación básica y media que se han implementado en Colombia, o bien en becas para estudiantes en instituciones de educación superior (entre las que se incluyen las universidades) privadas por falta de ampliación en el acceso a la universidad pública, debido a la escasez de recursos sostenida.

Se trata de un problema cíclico que se ha profundizado en los últimos años: el desfinanciamiento de las universidades públicas deviene en una reducción en los cupos universitarios que se controlan con filtros de acceso a la juventud.

Una vez sectorizada la educación, regulada y controlada por modelos de calidad y diversificado el nivel de educación superior para integrar la formación laboral de nivel técnico y tecnológico, se delimita también el alcance misional y pedagógico desde un enfoque auténticamente ocupacional, como el de competencias laborales o resultados de aprendizaje. Así, los sectores productivos y académicos delimitan perfiles ocupacionales esperados que, en teoría, promueven una formación pertinente y a la medida.

Ahora bien, es necesario anotar que, en la enunciación de los planes correspondientes a la primera década del siglo XXI, se hizo explícita la relación entre formación técnica y tecnológica, investigación aplicada y formación del talento humano, lo que la equipara con la formación universitaria. La forma del modelo organizativo de la educación superior está anclada al de universidad, pero con fines instrumentales en la triada educación-empleabilidad-bienestar social: ¿dónde queda la universidad como institución social en la tríada educación superior, ciencia y desarrollo?

Por otra parte, la hipótesis sobre la relación educación-desarrollo económico, se construye no solo a partir de estrategias discursivas, sino de mecanismos de implementación de política para la formación técnica de recursos humanos. En efecto, desde principios de siglo, cincuenta años antes de la emergencia global del discurso del desarrollo, se emitieron en Colombia varios decretos para regular este tipo de formación; es decir, en el país ya había un reconocimiento amplio en torno a la importancia de la formación laboral, entendiendo que uno de los mecanismos para institucionalizar esta modalidad de formación son las regulaciones; sin embargo, no se entiende por qué la tipología se incluye dentro de la educación superior en la década de 1980 con la ley de educación superior y se amplió y

profundizó con base en esta nominación. El enfoque sostenido de educación superior hacia la formación laboral hizo que muchas universidades ampliaran su oferta a estos niveles y adoptaran los ciclos propedéuticos en determinados campos de saber con el doble propósito de responder a la demanda y sostener o elevar su matrícula.

Es decir, el enfoque hacia la empleabilidad de manera indirecta permeó la misión de la universidad que, ahora, se mide en términos de matrícula con institutos técnicos y tecnológicos y politécnicos y también comparten modelos de acreditación. El primer gran mecanismo es, entonces, la diversificación de la educación superior que instrumentaliza el nivel formativo y oscurece la función investigativa y de desarrollo de la universidad. En un siguiente nivel emergen otros mecanismos: el sistema nacional de formación para el trabajo, que indaga, de manera permanente, cómo la formación responde a los requerimientos laborales de los sectores; el observatorio laboral de la educación que monitorea la empleabilidad en los distintos niveles formativos y, más recientemente, el marco nacional de cualificaciones que asigna funcionalidades a cada nivel formativo en una amplia variedad de sectores.

Los discursos sobre la educación superior ratifican así una reproducción ideológica en el caso de Colombia. Los resultados discursivos parecen determinar que la adopción de un enfoque de educación superior para la empleabilidad está directamente asociada, en el plano político, con las agendas de las organizaciones internacionales lo que da cuenta de una tendencia de los países en desarrollo a desvalorar el rol de la universidad en el desarrollo identificando su importancia desde, por ejemplo, un indicador como la cobertura; si bien como indicador no da cuenta de aspectos esenciales como el mejoramiento de las condiciones de vida

de los jóvenes, la empleabilidad como valor asociado a la educación superior pone en la balanza, implícitamente, qué nivel formativo de la educación superior podría generar dichas condiciones, en función de la empleabilidad.

Aunque en dos de los planes de desarrollo analizados (2002-2010 y 2010 - 2018), se enuncia con claridad la relación universidad-ciencia-desarrollo, es retórico pues las acciones estratégicas y los indicadores no corresponden con dicha enunciación. En lo referente a los informes del Banco Mundial, la universidad está ausente en los indicadores pues, cuando se trata de los niveles formativos posteriores al bachillerato, las denominaciones son de educación terciaria y, más recientemente, educación superior. La preocupación enfática y sostenida por parte del Banco es el gasto gubernamental, no solo en educación superior, sino en la educación en general.

Para esto aporta recomendaciones de retorno de la inversión para desarrollar competencias blandas o transversales (en miras a lograr un gran capital humano) desde el preescolar hasta el bachillerato.

Es claro, entonces, que los proyectos de universidad tienen que ver con la voluntad de los países, pues, al menos para Colombia, la asesoría externa para la búsqueda de un desarrollo económico ha omitido sistemáticamente la función de este tipo de proyectos. Lo anterior deviene así en la necesidad de proponer un sistema de educación universitario con vinculaciones específicas a los proyectos de nación que involucren distintos aspectos, entre estos que la visión de universidad podría superar la cobertura o la regulación para establecer vinculaciones con aspectos en los que la formación de alto nivel, además de la contratación, pueda aportar en términos de uso de conocimiento resultado de investigaciones significativas y sostenidas en el tiempo.

A partir de todos estos elementos, la consolidación de la Universidad como institución social que sustenta la existencia del Estado se ha omitido sistemáticamente en Colombia. En el contexto expuesto es, hoy por hoy, el nivel más invisibilizado del sistema lo que es el resultado de una ideología adoptada y apropiada desde hace cincuenta años y que no desaparece debido a la acción conjunta de los mecanismos para sostenerla que conforman un ciclo cerrado: la obtención del registro calificado, la acreditación institucional, la clasificación de grupos de investigación e investigadores, una escasa o nula gobernanza del Ministerio de Educación, cuya cartera se ha enfocado en cada cuatrienio en profundizar el enfoque del desarrollo económico, datos insuficientes sobre el empleo en Colombia. Resignificar la Universidad para que cumpla sus propósitos implicaría pensar que ésta es parte del sistema educativo y que por tanto el primer diálogo por establecer es con los subniveles anteriores de tal modo la ruta formativa del sistema obedezca a los propósitos nacionales y regionales. Es decir que su definición está fundamentada en el sistema educativo nacional y no en el subsector económico que se configuró por la proliferación de una oferta privada. Para ello, sería necesario también resignificar el enfoque de la rentabilidad que la atraviesa pues los lapsos de su función investigativa superan el tiempo en el que se puede medir dicha rentabilidad.

Resignificar la universidad implica diferenciarla del cúmulo que configura la denominación "Educación superior" con el fin de que la inversión estatal sea visible por encima de otros proyectos de educación para la empleabilidad lo que necesariamente querría decir que los sistemas de medición y de información deberían ser distintos. Lo anterior deviene así en la necesidad de proponer un sistema de educación universitario con vinculaciones específicas a los proyectos

de nación que involucran distintos aspectos, entre estos que la visión de universidad podría superar la cobertura o la regulación para establecer vinculaciones con aspectos en los que la formación de alto nivel, además de la contratación, pueda aportar en términos de generación y uso de conocimiento resultado de investigaciones significativas y sostenidas en el tiempo.

Es claro, entonces, que los proyectos de universidad como instituciones clave para el desarrollo de los países existen por la voluntad de los distintos gobiernos, pero en Colombia, desde la asesoría externa para la búsqueda de un desarrollo económico y, en esta misma vía, en el marco normativo que sustenta dicha idea ha omitido sistemáticamente la función social fundante de la Universidad. En síntesis, la relación entre universidad y desarrollo económico está por llenarse de significado, puesto que, actualmente, sus asociaciones son sostenibles, tal vez, como sector económico (la educación) en la que hay flujo de dinero para su consecución, pero no en una relación gana-gana con la resolución de problemas sociales.

CAPITULO 7.

Conclusiones

Capítulo 7. Conclusiones

En correspondencia con los objetivos planteados en la investigación y con base en los hallazgos resultado del análisis discursivo en sus distintas etapas, es posible consolidar las conclusiones generales en las que también es posible observar el camino por recorrer en torno a la mirada crítica sobre la producción documental institucionalizada por parte de organizaciones internacionales, en todas sus modalidades, de alcance global y regional. En esta investigación se analizaron los informes mundiales, pero estos se acompañan de una amplia producción documental que es utilizada como referente y que tiene sus propias versiones en los países.

Si bien el tipo de relaciones que se establecen entre actores educativos y actores gubernamentales locales o nacionales plantean metas específicas de comprensión, las relaciones con un nivel jerárquico superior en términos de decisión política suponen una interpretación más amplia con respecto a, por ejemplo, las evaluaciones externas nacionales e internacionales. Se trata entonces de descubrir la relación invisible en la que está incrustada la educación como institución social que es de tipo ritual desde hace más de cinco décadas en tanto emerge como resultado de la gobernanza global de las organizaciones internacionales.

Lo anterior indica que es necesario visibilizar en la ruta del diseño de políticas, un análisis juicioso de aquello que se distribuye en los documentos: los discursos (formas de representar), los temas foco de la agenda política, y las tipologías de la producción textual. Lo anterior requiere, sin embargo, de un capital investigativo y técnico nacional capaz de observar críticamente estos mandatos que

parecen voluntarios; se trata de una fuerza humana cuya autopercepción de país tenga, además, la potencia necesaria para diseñar políticas propias mucho más cuando la crisis de la institución social Educación ha sido el resultado de trasladarla a contextos novedosos para alcanzar un desarrollo económico muy mencionado, pero no alcanzado.

Para hacer visible esa ruta es importante reflexionar en torno: 1) la institucionalización discursiva de los temas de política propuestos por las organizaciones internacionales de distinta naturaleza, con las que se interactúa a la hora de determinar políticas educativas, pues todo aquello que se declara documentalmente, en este nivel, obedece a una agenda política global. 2) la relevancia y pertinencia de los informes mundiales pues, aunque que éstos parezcan creíbles o factibles su sentido para los países latinoamericanos tiene que ver con el lugar que estos países ocupan en el *ranking* del desarrollo como es el de países subordinados. Por esta razón, desde los informes, se puede comparar, evaluar, sancionar, clasificar, acciones típicas de una relación de poder verticalizada.

7.1 La naturalización y el extrañamiento sobre el desarrollo en el discurso de la política educativa.

El análisis discursivo en perspectiva crítica promueve un extrañamiento frente a aquellas rutinas de comunicación invisibles en el horizonte de la producción documental, pues establece puntos de observación que se sustentan en relaciones sociales propias de la modernidad. De este modo tanto las rutinas de comunicación como las producciones documentales en las que se movilizan son esenciales para

comprender las lógicas de funcionamiento de instituciones sociales como la educación.

En torno a reconocer la estructura de la hipótesis de la relación positiva entre educación superior y desarrollo económico en el país y de cómo ésta dialoga con las propuestas de política educativa del Banco Mundial, se puede afirmar que la integración dialógica de los distintos niveles de análisis crítico del discurso aportó los elementos de base para observar la configuración y reconfiguración de la hipótesis sobre educación y desarrollo económico.

El modelo analítico tridimensional propone una lectura profunda y crítica pues se trata de observar las diversas aristas del lenguaje en la construcción de sociedad; lo anterior es una tarea amplia porque no se trata del sistema de significación por sí mismo sino de cómo este sistema configura las formas de definir los contextos, las decisiones políticas y las acciones para implementar las políticas. Las preguntas en torno a quién produce y cómo se producen los mensajes ubica al lenguaje como un hecho social con la capacidad suficiente de transformar la realidad: se trata de un insumo que da cuenta de las relaciones sociales y, por tanto, de las relaciones de poder.

En este sentido, el extrañamiento induce la observación de las relaciones sociales implicadas en la circulación de discursos, expresados en la multiplicidad textual, que circula en el ámbito de la educación en perspectiva del desarrollo: económico, sostenible, social.

Pero también propone comprender el cambio discursivo como una *tecnología social*, es decir una forma moderna de establecer relaciones, de determinar jerarquías y de ejercer control. Con respecto a las formas de textualización del discurso de la gobernanza global de la educación, de manera

CONCLUSIONES

extratextual los informes comportan una relación con el desarrollo económico por lo que la educación es uno de sus focos; no uno de sus fines sino una de las estrategias (el cómo) para conseguir el desarrollo lo que determina una relación de supeditación.

Que la educación esté en foco es uno de los paradigmas más importantes de la gobernanza global que se aterriza en los países miembro, lo cual implica ajustes institucionales que van desde la organización escolar misma (nivel de primera infancia) hasta sobre qué (habilidades blandas), cómo (trabajo en equipo), cuándo (toda la vida) y dónde educar (en la escuela y en el trabajo).

En cuanto al tono de los informes, se trata de un tipo de autoridad que es superior al ámbito investigativo o académico, pues al instalarse en el marco de la institucionalidad de las organizaciones, desaparece la posibilidad de una perspectiva crítica, es decir aquella que permite poner en tensión la emisión permanente de nuevo conocimiento a partir de la contrastación de fuentes del mismo nivel jerárquico organizativo que ocupan las organizaciones internacionales en la gobernanza global.

Recordemos que la intertextualidad es una estrategia discursiva clave en la gobernanza global: la focalización de temas comunes como la calidad, las instituciones de educación superior, la educación terciaria, el aprendizaje para toda la vida se han ido integrando al discurso educativo, también al académico, sin un nivel explícito de indagación.

Así, es natural en Colombia mencionar la calidad como meta educativa, o la importancia de la educación terciaria sin un análisis profundo de lo que implican dichas concepciones para la educación nacional. Por lo anterior, las organizaciones internacionales generan una nueva forma de conocimiento que está en un estadio

distinto al conocimiento académico construido con base en un tipo de discurso argumentativo que se sustenta en determinados discursos académicos, en los resultados insuficientes de las mediciones externas (diseñadas y distribuidas por las mismas organizaciones) y en una narrativa de fracaso construida históricamente a través de los informes mundiales. El problema radica en la incontestabilidad de aquellas afirmaciones que son, en realidad, orientaciones desde la política global hacia la política local: ¿Cómo poner en tensión este tipo de conocimiento global?

Otra poderosa estrategia discursiva es la intertextualidad manifiesta (interdiscursividad) desde las condiciones mismas de producción de los informes: la existencia de una ritualización en su publicación hace que cada uno sea referente del siguiente y que, en conjunto, se constituyan como una forma de ver el desarrollo.

Insistir en el tiempo en las tesis centrales, desarrollarlas, analizarlas y producir publicaciones en torno a éstas es la forma explícita de la intertextualidad por autorreferencia. Por otra parte, la existencia de colecciones creadas y dispuestas de acceso libre y dirigidas a un usuario determinado (los tomadores de decisiones) ratifican la existencia de una estrategia textual y discursiva para la gobernanza global. Todo lo anterior determina lo que Fairclough (1992) denomina una “convención”.

Una vez creado el paradigma de la educación para el desarrollo, este es observado con regularidad, dada la lógica de evaluación de los países miembro de las organizaciones, en términos temporales y temáticos: la emisión de nuevos informes cada año aseguran que dicho paradigma sea implementado. De allí que la institucionalización de la educación ocurra también por los aspectos extratextuales de los informes mismos y que están asociados a las rutinas de

evaluación, de definición y validación de indicadores de dicha evaluación y de su observación con base en datos de los países.

De este modo, al estilo de la relación entre organizaciones y países, también las relaciones intertextuales son verticales dado que la existencia de una serie de publicaciones alrededor del estado de la pobreza y, en consecuencia, del desarrollo económico ratifica el problema planteado tempranamente por el Banco. Lo mismo ocurre con la relación declarada entre educación y desarrollo, principal apuesta de la OCDE que se ratifica de manera anual a partir de la publicación recurrente de los documentos. Luego de posicionadas las tesis, éstas aterrizan a contextos locales que determinan indicadores específicos o bien aportan información para los análisis globales o bien incorporan políticas asociadas a los mismos. Es una verticalización discursiva de las relaciones organizaciones–países.

7.2 El desarrollo económico y la educación como narrativa de poder.

Del mismo modo, el análisis textual de los informes mundiales en forma de reporte, dan cuenta de la institucionalización de la educación como un tema clave del desarrollo económico a partir de la empleabilidad, esto es en perspectiva de formar trabajadores con un perfil acorde a las necesidades empresariales. En este sentido la institucionalización implica determinar la importancia de la educación en el escenario exclusivo del desarrollo económico, lo cual puede leerse como una forma de sugerir el alcance de las instituciones educativas y la delimitación de los perfiles de salida de los estudiantes hacia la construcción de trabajadores competentes.

Al inscribirse la educación como un factor de la productividad económica se oscurecen sus valores constituyentes como la formación ética, crítica, intercultural,

artística, investigativa, lo que en efecto es un cambio de paradigma en este campo de saber. Si bien no es una discusión reciente, la insistencia en incluir la educación como un factor del desarrollo da forma a las decisiones sobre su inversión en los países e indirectamente sobre los currículos y focos de la investigación académica.

Cuando nos referimos al informe de la OCDE, encontramos la institucionalización de la educación de una manera más sistémica y rigurosa, desde las características del informe, que tiene una identidad social instalada (*Education at a glance*), hasta su alcance que siempre se refiere a los avances de sus países miembro. Una suerte de combinación de datos científicos, referentes evaluativos y recomendaciones constituye la base de informe del Banco Mundial en el que también se puede observar intertextualidad por el uso común de lugares como la importancia de la educación terciaria y la educación inicial.

Por su rigurosidad técnica, el informe de educación de la OCDE se posiciona por una suerte de estrategias textuales, de contenido, que se dirigen a un lector especializado por lo que contiene orientaciones para un otro tipo de lector no especializado. Esta restricción en el acceso y la comprensión es propio de un tipo de saber que limita su acceso a cierto círculo experto, capaz de acceder a sus mensajes centrales. Se trata también de este círculo técnico que toma las decisiones y cuya configuración es equiparable a un club de expertos del cual no hacen parte todos los países.

La lógica de publicación permanente e intergubernamental de los informes es otra característica esencial de los éstos pues no son los textos ni su contenido *per se* aquello que es de especial interés para los países, sino quién hace el estudio, quien los publica y quien los avala. Ahora bien, es en este marco en el que los

CONCLUSIONES

informes generan nuevos paradigmas que, idealmente, deben ser apropiado, al menos, por los países miembros de las organizaciones.

Los informes expresan también la consolidación del accionar de las organizaciones, que va desde la recolección de información sobre los sistemas educativos de los países a partir de una red interinstitucional o intergubernamental, el procesamiento de dicha información, su posterior análisis y la emisión de recomendaciones de política, lo cual ocurre de manera permanente, tal y como la publicación de los documentos resultado de dicho accionar. En este sentido hay dos estrategias clave para el funcionamiento de la gobernanza global desde lo discursivo que se han venido institucionalizando desde hace al menos cuatro décadas: por una parte, una lógica permanente de producción de conocimiento en torno a los países y sus avances en función del desarrollo económico y el posicionamiento de documentos representativos, de necesaria u obligatoria lectura para los países.

Otra de las conclusiones marco tiene que ver con ratificar que la búsqueda del desarrollo tiene una representación discusiva global a través de los informes mundiales y, en Colombia, una representación nacional a partir de los planes nacionales de desarrollo.

Se trata de la apropiación de un género, con los mismos propósitos políticos, para definir las rutas del desarrollo económico. Ambos instrumentos de política establecen un diálogo en torno a ciertos ejes comunes: la consecución del desarrollo económico; la delimitación del alcance de los temas de política y la organización de las prioridades que sustentan la posterior toma de decisiones alrededor del rumbo de dichos temas.

El informe del Banco Mundial, así como otro tipo de informes mundiales, por otra parte, establecen referentes globales para los países sobre los cuáles pueden ejercer algún tipo de jerarquía por lo que la ideología que sustentan necesariamente tiene un nivel de apropiación por parte de dichos países. Así, la educación se orienta unívocamente a la formación de perfiles laborales de alcance técnico en el caso de Colombia y, parece ser una lógica de los países en desarrollo, o en economías no líderes.

Esta ideología, como se pudo observar en el análisis, se sustenta en conjeturas, quiere decir que son apuesta sobre el futuro que no ha sido probadas en todos los contextos. Con base en lo anterior se configura una realidad que tiene al discurso como uno de sus constructores principales. De este modo, el género de gobernanza informe mundial ha permeado la planeación nacional para el desarrollo no solo por la forma genérica sino por las distintas síntesis de sentido, la *semiosis* no intersubjetiva sino interinstitucional e intergubernamental.

Un asunto que es central es que entre 1970 y 1990 en Colombia hubo un enfoque en fortalecer el sistema educativo como eje central de la ciudadanía y el ejercicio de derechos políticos, a pesar de que el indicador en el que insiste en Banco Mundial es la cobertura por lo que puede rastrearse que este ajuste en el discurso corresponde con otro tipo de políticas que incursionan en el país con el primer gobierno de corte neoliberal en 1990. En términos de indicadores la educación se reduce al índice numérico de matrícula en primaria y de alfabetización y en ciencia, su delimitación como investigación y desarrollo (I+D), publicaciones e investigación aplicada, en el marco de los mercados.

A partir de allí la educación tiene que ver con lo que se entiende como bienestar social lo cual bien puede redundar en la comprensión de su condición de

derecho, lo que está expresado en las cartas constitucionales, pero también como un tema a través del que se vehiculan recursos de auxilio social, afiliados a los préstamos internacionales.

La educación como factor del desarrollo pierde importancia a lo largo de los últimos 40 años, debido no sólo a lo registrado en los informes sino a cómo se articulan las políticas en Colombia, muy acordes con el discurso del Banco Mundial y la OCDE.

Ahora bien, en cuanto al alcance de la educación el balance de los planes de desarrollo en Colombia proyecta discursivamente las acciones en perspectiva de todos los sectores por ser la ruta de acción política de los gobiernos. Las modificaciones ocurren en el terreno de cómo se conciben dichos sectores, o campos de acción o marcos de acción. El desarrollo, por tanto, se concibe como el conjunto de acciones que se diseñan y se proyectan desde el gobierno central en función de todos los sectores. Las nominaciones de los planes dan cuenta de las prioridades gubernamentales en cada período como es el caso de los proyectos de integración nacional y la prosperidad social en Colombia.

7.3 Nuevos sentidos para la educación y la ciencia.

La investigación permitió reconocer algunas apuestas de sentido con respecto al concepto de desarrollo y a sus delimitaciones en el caso de Colombia, en tanto que la estructura a gran escala del género informe mundial es también una apuesta por los lugares de importancia en torno al deseado desarrollo. En esta misma línea, los conceptos educación y ciencia se configuran como temas de política que ocupan determinado lugar de importancia dentro de la línea de la acción

política. Esta es una primera movilización: de instituciones sociales a temas para la acción política.

Uno de los sentidos más importantes que separa de manera determinante la educación de la ciencia es que la primera se convierte en un servicio social en tanto pues paulatinamente pierde sus cualidades como campo para la investigación y la generación de conocimiento. Lo anterior ocurre desde la estructura del género informe mundial cuando la educación pasa de ser un objetivo a ser un instrumento. Así, la educación en función del recurso humano como fuerza laboral se asocia a la determinación de ocupaciones cuyas acciones laborales son definidas por el mercado lo que reduce así las posibilidades investigativas de la formación de base, incluso la investigación aplicada.

En el caso de la ciencia, el tema emerge en los informes del Banco Mundial en el capítulo sobre mercados y se asocia a la investigación en torno al crecimiento de estos mercados lo que define su importancia para la política neoliberal. Lo anterior se prioriza antes que el necesario fortalecimiento de la capacidad de construir conocimiento en el país.

Lo anterior deja ver la movilización de significados en el discurso mismo del Banco Mundial que va desde una perspectiva netamente económica, que se mantiene hasta 1990, hacia una perspectiva social. Lo anterior es consistente con la omisión de la educación secundaria y la educación superior, incluso como indicadores, a partir del año 2000.

Es así como la emisión de documentos, sobre todo aquellos que observan desde lo transnacional como los informes mundiales, dejan en sí mismos una señal de poder por la enunciación explícita de aportar recomendaciones, hacer

CONCLUSIONES

diagnósticos nacionales o continentales en torno temas de interés no siempre coincidentes con las políticas nacionales de los países miembros.

Otra poderosa señal de poder desde la producción documental de las organizaciones internacionales son las variaciones de los temas de política en el tiempo. en los lapsos analizados que pueden reconocerse desde sus lugares de valor para el desarrollo. Así, las vinculaciones con el desarrollo económico ubican los temas de política en contextos de significación amplios porque obedecen a la apuesta por una relación exitosa en la definición de políticas: la reducción de las desigualdades sociales, la pobreza, la exclusión e inclusión social en el caso de la educación.

En dos de estos contextos, hay un marco adicional de significación relacionado con la generación de empresa y con el crecimiento económico; este aspecto devela un silogismo central para la educación en la globalización: la educación como condición para el desarrollo social y como motor del crecimiento económico y éste como la capacidad de generar empresa. Sin embargo, hay también un contrasentido porque los vacíos en las relaciones causales planteadas no son comprensibles: en el caso de la ciencia se asocia al desarrollo entendido desde la productividad y el progreso económico y, en el segundo, se refiere al desarrollo social. Esta doble significación se sostiene en los planes de desarrollo colombianos, caso en el cual se trata de recurso retórico apropiado en la política nacional.

Queda la pregunta sobre los efectos políticos de dismantelar la educación, como sector y como campo, de ámbitos que le competen en todos los niveles educativos como es la investigación y el desarrollo de nuevo conocimiento. La idea de que se ubique como requisito de cumplimiento de la prestación de servicios

sociales tiene implicaciones que le son desfavorables, porque además de privarla de cualidades que le son propias, estas cualidades transitan en este caso a la empresa privada como si la infraestructura para la investigación debiese ser provista desde afuera de la organización educativa.

Más allá de los significados de la educación o de la ciencia, entonces queda en la superficie la concepción de desarrollo que se propone para las economías no líderes. Los cambios en dicha concepción se constituyen a partir de la ubicación de unas conjeturas que pueden inferirse en los documentos. Paradójicamente, el cambio de jerarquía de la educación en los informes de desarrollo debilita las relaciones causales entre esta y el desarrollo económico.

7.4 La educación superior como un nuevo sector de la economía.

Este ejercicio de reconfiguración es en esencia un ejercicio hegemónico desde el discurso a partir de cual se moldean los proyectos de nación en el marco de la gobernanza global lo que se equipara a decir que hay una agenda discursiva como parte de las acciones sistemáticas para jerarquizar ciertas visiones sobre otras, por lo que el discurso es un tipo de mecanismo de primer orden para la difusión y apropiación de políticas globales. Está por construirse bien un discurso propio que deje ver la representación y apuesta de para la educación superior que, por su puesto, vincula la empleabilidad, pero no solamente este elemento, bien un contra discurso que apoye la idea de una reforma y no sólo a nivel nacional sino regional.

Lo anterior porque la hipótesis apropiada para diseñar las políticas de educación superior en Colombia sigue la línea discursiva del Banco Mundial, sustentada en la idea de que a mayor educación superior mayor desarrollo

CONCLUSIONES

económico para los países; pero en el discurso del Banco, las razones por las cuáles es posible dicho desarrollo han cambiado en el tiempo lo cual la han hecho inconsistente para pensar una política de educación superior de largo alcance; por el contrario, es evidente que desde el discurso esta bifurcación entre empleabilidad y nuevo conocimiento se ha utilizado para ratificar una de las funciones hegemónicas más determinantes que se han apropiado las organizaciones internacionales como es la de clasificar a los países a través de un conjunto de indicadores del desarrollo cada vez más sofisticado.

Lo que se naturaliza es que en una economía del conocimiento haya países que lo producen y otros que lo apropian, idea que coincide con la división dual país desarrollado- país en desarrollo. Se naturaliza también que, como el conocimiento es global, los recursos humanos puedan movilizarse para apoyar la generación de conocimiento en otros países, en otras palabras, una naturalización de la “fuga de cerebros”.

En síntesis, como las recomendaciones de los informes del Banco Mundial no han promovido para Colombia, como país en desarrollo, el fortalecimiento, la inversión, la promoción y la focalización estratégica de la universidad, es necesario reconstruir la representación de la Universidad y sus funciones sociales en el país, por fuera de la gran denominación “educación superior” dado que la estrategia discursiva anclada al concepto es invisibilizarla como institución social, por ello se equipara con otros tipo de instituciones de formación corta, técnica o tecnológica y de condición privada.

Con base en lo anterior los recursos públicos asignados para educación superior pueden ser repartidos de distintos modos entre el universo de IES que permea la normativa. El segundo mecanismo, también discursivo, que se adopta

para ratificar esta visión es la función regulatoria del Estado, desplegada en el sistema de acreditación institucional que, al ser el mismo para toda la Educación Superior, funciona como techo de cristal para la Universidad pues su impacto no se diferencia del de una escuela tecnológica, más que por la formación doctoral que cobra valor en el modelo de medición de investigadores y grupos de investigación, liderada desde el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, en el que se clasifica a los investigadores y a los grupos de investigación de acuerdo con su producción investigativa y de otras tipologías, lo que a su vez es útil para la acreditación institucional de las IES.

El impacto social de la investigación está en el discurso del sistema de acreditación (proyección social) pero su alcance está determinado por la misionalidad misma de cada IES que debe dar cuenta de su proyección social y de la apropiación social del conocimiento que produce. Por lo anterior, un modelo de investigación autorreferencial, en la dimensión de ciencia y tecnología, se mencionan indicadores de graduación de doctores, pero esto no se vincula con los indicadores de educación que para el país no han superado la cobertura por niveles (hasta la educación media en el mejor de los casos), la completitud de estos y la permanencia en el sistema. No hay un indicador de desarrollo económico que observe la formación doctoral. Está es una fisura fundamental entre educación, ciencia y desarrollo.

Es casi una década en la que se reporta con base en información fiable (Gran Encuesta Integrada de Hogares) que la empleabilidad o, mejor, el hecho de estar activo económicamente, no se relaciona con la educación en general, pero menos aún con la educación superior. Lo anterior descalifica la hipótesis central de un enfoque de educación para el desarrollo económico en perspectiva del Banco

Mundial, lo que al menos podría convocar una reevaluación de este para promover otro tipo de desarrollo nacional. También porque la relación con la empleabilidad involucra, de manera directa, a los sectores productivos, lo cual requeriría un indicador de contratación con el fin de equilibrar la carga sobre el valor de la educación superior y de la universidad.

La hipótesis se profundiza en cuanto a reafirmar que la importancia de la educación superior tiene que ver con la empleabilidad, el capital humano, los recursos humanos, por lo que parece fundamental que esta sea un servicio cuya prestación no es solo del alcance público sino del privado. Lo ratifica la Constitución política (1991), la Ley General de Educación (1994), la Ley 30 de Educación Superior (1992) y, desde dos décadas antes, los informes del Banco Mundial. Es así como el sujeto de esta hipótesis, la educación superior, se ha configurado como servicio (público o privado) orientado a la formación para el trabajo en distintos niveles, lo que se constituye en su objetivo principal, desde el macro nivel de política educativa hasta el nivel nacional.

Debido a esta misma condición de derecho, un indicador de la educación superior es el gasto en educación, privado o gubernamental, que hace entonces posible que el sector se amplíe en términos de prestación de servicios a partir de préstamos para mejorar la calidad, la cobertura y la permanencia; cuando se trata del gasto gubernamental se incluye la modalidad que refiere Trotta (2022) en la que con recursos públicos se financian las matrículas en universidades privadas, o en los modelos de concesión en la educación básica y media que se han implementado en Colombia, o bien en becas para estudiantes en instituciones de educación superior (entre las que se incluyen las universidades) privadas por falta

de ampliación en el acceso a la universidad pública, debido a la escasez de recursos sostenida.

REFERENCIAS

Referencias

- Acevedo Tarazona, Á. (2015). Educación, reformas y movimientos universitarios en Colombia: apuestas y frustraciones por un proyecto modernizador en el siglo XX. *Revista de estudios sociales*, (53), 102-111. <https://doi.org/10.7440/res53.2015.08>
- Afanador Vargas, B. (2006). Tendencias de política económica y política educativa en los planes de desarrollo 1990-2004. *Equidad y Desarrollo*, 1(6), 33-50.
- ASCUN, A. C. D. U. (1968). *Plan básico de la educación superior en Colombia: documentos*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Benítez Arenas, S. & Luzón Trujillo, A. (2020). Los sentidos discursivos de la ciencia y la educación en la acción política: los informes de desarrollo. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 319-331. [DOI: 10.21723/riaee.v15i1.13076](https://doi.org/10.21723/riaee.v15i1.13076)
- Ball, S. (2018). Global Education Policy: reform and profit. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 3, 1-15. DOI: 10.5212/retepe.v.3.015
- Banco Mundial (2019). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. 2019. La naturaleza cambiante del trabajo*. The World Bank Group, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/767331554985479543/pdf/Main-Report.pdf>
- Banco Mundial (1980). *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1980*. Banco Mundial, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/975041468137983978/pdf/Informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1980.pdf>

- García, B., & Elena, L. (2013). Escritura arqueológica de los enunciados discursivos sobre calidad de la educación superior en Colombia entre 1991 y 2013 género discursivo y (des) cortesía. *Discurso & Sociedad*, (4), 664-684.
- Ganter de Otero, J. P. (2024). About the Roles of TVET in the Brazilian System of Innovation. *International Journal of Vocational Education Studies*, 1(1), 71-94.
- Biesta, G. (2014). ¿ Medir lo que valoramos o valorar lo que medimos? Globalización, responsabilidad y la noción de propósito de la educación. *Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Latinoamericana (PEL)*, 51(1), 46-57. <https://doi.org/10.7764/PEL.51.1.2014.17>
- Bonal, X. (2005). La política de las omisiones: globalización, educación y pobreza en América Latina. *Revista Colombiana de sociología*, (25), 81-104.
- Bonal, X., & Tarabini, A. (2006). Globalización y política educativa: cambios de escala y consecuencias metodológicas. LM Naya & P. Dávila (Coords.), *El derecho a la educación en un mundo globalizado* (Tomo I, pp. 125-137). Erein.
- Bonal, X., Tarabini-Castellani, A., & Verger, A. (2007). La educación en tiempos de globalización: nuevas preguntas para las ciencias de la educación. *Globalización y educación. Textos fundamentales*. https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2007/171359/gloedutex_a2007iSPA.pdf
- Bonal, X. (2009). La educación en tiempos de globalización: ¿quién se beneficia? *Educação & sociedade*, 30, 653-671. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87313700002>

- Bonal, X. (2016) Education, Poverty, and the “Missing Link”: The Limits of Human Capital Theory as a Paradigm for Poverty Reduction. En K. Mundi, A. Green, B. Lingard y A. Verger (Eds.), *The Handbook of Global Education Policy*. John Wykey and Sons (pp.97-108). John Wykey and Sons, Ltd. And Elsevier
- Bourdieu, P., (1983). *Campo del poder y campo intelectual. Itinerario de un concepto*. Buenos Aires: Montessor Jungla Simbólica.
- Brunner, J. J., & Ferrada Hurtado, R. (2011). *Educación superior en Iberoamerica: informe 2011*. Santiago: Ril.
- Cardona, L.M, Pardo, M., Dasí, A. (2020). Organizational change in higher education in Colombia: Perspectives and challenges. *REDU. Revista de Docencia Universitaria*, 18(1), 249-273.
<https://doi.org/10.4995/redu.2020.12878>
- Carrasco González, A. (2020). Las políticas neoliberales de educación superior como respuesta a un nuevo modelo de Estado. Las prácticas promercado en la universidad pública. *Revista de la educación superior*, 49(196), 1-19.
<https://doi.org/10.36857/resu.2020.196.1403>
- Castells, M. (1999). *Globalización, identidad y estado en América Latina* (pp.1-18). Santiago de Chile: PNUD.
- Castelao-Huerta, I. (2021a). Investigaciones sobre los efectos de la neoliberalización de la educación superior pública en América Latina. *Educação e Pesquisa*, 47, e232882. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202147232882>

- Castelao-Huerta, I. (2021b). Efectos Problemáticos de La neoliberalización de las universidades públicas en Colombia. *Uni-Pluriversidad*, 21(1), 1–18. <https://doi.org/10.17533/udea.unipluri.21.1.03>
- Chouliaraki, L., & Fairclough, N. (2001). *Discourse in late modernity: Rethinking critical discourse analysis*. Edinburgh university press.
- Coraggio, J. L. (1995). *Educación y modelo de desarrollo. La construcción de políticas educativas en América Latina: Educación para la democracia y la modernidad crítica en Bolivia, Chile, México y el Perú*. Lima: CEAAL-TAREA.
- Cortés, M. C. H., & Acevedo, R. I. (2004). Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002. *Nómadas*, (20), 76-85.
- Dale, R. (2007). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. En R. Lingard & J. Ozga (eds.), *The Routledge Falmer Reader in Education Policy and Politics* (pp. 58-74). Routledge.
- Dale, R. (2002). Globalización:¿ un nuevo mundo para la educación comparada? En J, Schriewer (ed.), *Formación del discurso en la educación comparada* (pp. 69-90). Ediciones Pomares-Corredor.
- Departamento Nacional de Planeación (1983). *Plan de Desarrollo 1983-1986. Cambio con Equidad*.
DNP.https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Betancur_Fundamentos_Plan.pdf

- Departamento Nacional de Planeación (1986). *Plan de Desarrollo 1983-1986. Plan de economía social (1986-1990)*. DNP.
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Barco_Prologo.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (1990). *Plan de Desarrollo 1990. La revolución pacífica (1990-1994)*. DNP.
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria_Prologo.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (1994). *Plan de Desarrollo 1994. El salto social (1994-1998)*. Bogotá: DNP, <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/el-salto-social-1994-1998-ernesto-samper.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (2002). *Plan de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario (2002-2006)*. Bogotá: DNP
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2006). *Plan de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos (2006-2010)*. Bogotá: DNP,
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (2010). *Plan de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos (2010-2014)*. DNP,
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%201%20CD.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2014). *Plan de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País (2014-2018)*. DNP,
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación (2018). *Plan de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. DNP, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/PND_2018-2022/pdf/bases-pnd-2018-2022.pdf
- De Wit, H. (Ed.). (2005). *Higher education in Latin America: The international dimension* (Vol. 638). World Bank Publications.
- Dinarte-Díaz, L., Ferreyra, M. M., Urzua, S., & Bassi, M. (2023). What makes a program good? Evidence from short-cycle higher education programs in five developing countries. *World Development*, 169, 106294. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106294>
- Drori, G. S.; Meyer, J; Ramírez, O. y Schofer, E. (2006). *La ciencia en la política mundial moderna: Institucionalización y globalización*. Pomares Ediciones.
- Ezcurra, A. M. (2020). Educación Superior en el Siglo XXI. Una democratización paradójica. Escenarios globales y latinoamericanos. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, (12), 113-127. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/449>
- Fairclough, N. (2006). *Discourse and social change*. Polity Press
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse. Textual analysis for social research*. Routledge.
- Fairclough, N. (2009). *Language and globalization*. Routledge.
- Fairclough, I., & Fairclough, N. (2012). *Political discourse analysis: A method for advanced students*. Routledge.
- Fairclough, N. (2013a). *Language and power* (2nd. Edition). Routledge.

- Fairclough, N. (2013b). *Critical discourse analysis: The critical study of language* (2nd edition). Routledge.
- Fairclough, N. (2023). Technologization of discourse. En C-R. Caldas-Coulthard & M. Coulthard (eds.), *Texts and Practices Revisited* (pp. 27-42). Routledge.
- Ferreira, M., Avitabile, C., Botero, Javier., Haimovich, Francisco y Urzúa, S. (2017.) *Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe*. Resumen. Washington, DC: Banco Mundial.
<http://hdl.handle.net/10919/83253>
- Foucault, M. (2005). *El orden del discurso*. Gedisa.
- Guerrero, G. L. (2004). La educación en el contexto de la globalización. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 6(6), 343-354
- Gorostiaga, J. M., & Tello, C. G. (2011). Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual. *Revista Brasileira de educação*, 16(47), 363-388. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782011000200006>
- Haas, P. (1992). Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 45 (1), 1-35.
- Haddad, W. D. (1990). Education and Development: Evidence for New Priorities. *World Bank Discussion Papers*, 95.
<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED326471.pdf>
- Hanusek, E. (2016). Economic Growth in Developing Countries: The Role of Human Capital. En K. Mundi, A. Green, B. Lingard y A. Verger (Eds.), *The Handbook of Global Education Policy*. John Wykey and Sons (pp.81-96). John Wykey and Sons, Ltd. And Elsevier.

- Hirsch, J. (1997). ¿Qué es la globalización? *Realidad Económica*, 147, 7-17.
- Hofstetter, R., & Schneuwly, B. (2002). Institutionalisation of educational sciences and the dynamics of their development. *European Educational Research Journal*, 1 (1), 3-26, <https://doi.org/10.2304/eeerj.2002.1>
- Hofstetter, R., & Schneuwly, B. (2004). Introduction educational sciences in dynamic and hybrid institutionalization. *Paedagogica Historica*, 40(5-6), 569-589. <https://doi.org/10.1080/0030923042000293661>
- Horta, D. M. (2002). Impactos sociopolíticos de la globalización en América Latina. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (6), 19-34.
- Hsu, E. L. (2020). Globalization theory. In A. Elliot (ed.), *Routledge handbook of social and cultural theory*, (pp.199-214). Routledge
- Jaramillo Roldan, R. (2013). Planes de desarrollo económico-social y calidad de la educación en Colombia. *Uni-pluriversidad*, 13(2), 92-101.
- Jessop, B. (2012). A cultural political economy of competitiveness: And its implications for higher education. In D. W. Livingstone, D. Guile (eds.), *The Knowledge Economy and Lifelong Learning* (pp. 57-83). Brill.
- McGrath, S. (2010). The role of education in development: An educationalist's response to some recent work in development economics. *Comparative Education*, 46(2), 237-253.
- Marini, R. M. (1996). Proceso y tendencias de la globalización capitalista. *La teoría social latinoamericana*, 4, 49-68. <https://marini-escritos.unam.mx/?p=1531>
- Marini, R. M. (2008). *Proceso y tendencias de la globalización capitalista*. CLACSO, Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales.

- Mendoza, Y. G., & Rodríguez, F. P. (2023). Transformación en las condiciones sociales y culturales de profesionales en Colombia: aportes desde la educación. *Revista Interamericana de Investigación Educación y Pedagogía RIIEP*, 16(2), 65-92. <https://doi.org/10.15332/25005421.8078>
- Meyer, J. W., & Ramírez, F. O. (2002). La institucionalización mundial de la educación. In *Formación del discurso en la educación comparada* (pp. 91-111). Ediciones Pomares-Corredor.
- Meyer, J. y Ramírez, F. (2010). Introducción: Teorías institucionales de la educación en la sociedad mundial. En Meyer, J. y Ramírez, F. (2010) (Ed.), *La educación en la sociedad mundial. Teoría institucional y agenda de investigación de los sistemas educativos contemporáneos*. (pp. 7-22). Octaedro - ICE.
- Mundy, K. (2007). El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial. En Bonal, X; Tarabini-Castelani, A y Verger, A. (Eds.) *La educación en tiempos de globalización: nuevas preguntas para las ciencias de la educación*. https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2007/171359/gloedutex_a2007iSPA.pdf
- Misas, G. (2004). La educación superior en Colombia: análisis y estrategias para su desarrollo. Univ. Nacional de Colombia.
- OECD (2019), Education at a Glance 2019: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>

OECD/International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
(2012),

Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia

2012, OECD Publishing.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/01/reviews-of-national-policies-for-education-tertiary-education-in-colombia-2012_g1g21c1b/9789264180697-en.pdf

Ordorika Sacristán, I. (2006). Educación superior y globalización: las universidades públicas frente a una nueva hegemonía. *Andamios*, 3(5), 31-47.
<https://doi.org/10.29092/uacm.v3i5.340>

Peña Rodríguez, F y Gómez Mendoza, Y. (2023). Transformación en las condiciones sociales y culturales de profesionales en Colombia: aportes desde la educación. *Revista Interamericana de Investigación, Educación y Pedagogía*, 16(2), 65-92. <https://doi.org/10.15332/25005421.8078>

Pérez-Rioja, J. A. (1964). Educación y desarrollo económico (II). *Revista de Educación*, 159, 169-173

Robertson, S. L., Bonal, X., & Dale, R. (2002). GATS and the education service industry: The politics of scale and global reterritorialization. *Comparative education review*, 46(4), 472-496. <https://doi.org/10.1086/343122>

Robertson, R., & White, K. E. (2007). What is globalization? In G. Ritzer (ed.), *The Blackwell companion to globalization*, (pp.54-66). Willey Library.
DOI:10.1002/9780470691939

Soler Castillo, S. (2011). Análisis crítico del discurso de documentos de política pública en educación. *Forma y función*, 24(1), 75-105.

- Suasnábar, C. (2013). La institucionalización de la educación como campo disciplinar: Un análisis desde la perspectiva de la historia social de las ciencias sociales. *Revista mexicana de investigación educativa*, 18(59), 1281-1304.
- Task Force on Higher Education and Society. (2000). Higher education in developing countries: Peril and promise. The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/345111467989458740/Higher-education-in-developing-countries-peril-and-promise>
- The World Bank (1990). World Development Report, 1990. Poverty. Oxford University Press, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/424631468163162670/pdf/PU0785070REPLACEMENT0WDR01990.pdf>
- The World Bank (2001). World Development Report, 2000/2001. Attacking poverty. Oxford University Press, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/230351468332946759/pdf/226840WDR00PUB0ng0poverty0200002001.pdf>
- The World Bank (2010). World Development Report, 2010. Development and Climate Change. The World Bank Group, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/201001468159913657/pdf/530770WDR02010101Official0Use0Only1.pdf>
- Thwaites Rey, Mabel. "Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina?" en *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 32. CLACSO. Publicado en *La Jornada* de México, Página 12 de Argentina y *Le Monde Diplomatique* de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, España y Perú.

- Tomlinson, J. (1999). *Globalization and culture*. University of Chicago Press.
- Tomlinson, J. (2009). Cultural Globalization Reconsidered. Kolektif (Der.) *The Multiple Faces of Globalization*. BBWA Yayınları.
- Torres, C. A., & Schugurensky, D. (2001). La economía política de la educación superior en la era de la globalización neoliberal: América Latina desde una perspectiva comparatista. *Perfiles educativos*, 23(92), 06-31.
- Trotta, L. (2022). La privatización de la universidad latinoamericana: viejas tendencias, nuevas Modalidades. En Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (Ed.) *La privatización de la universidad en América Latina y el Caribe* (pp. 17 – 41) IEC Conadu. Posgrados CLACSO. Clacso.
- Ulgen, S. (2022). Una perspectiva crítica sobre la globalización. En *Anuario Internacional CIDOB* (pp. 99-111). CIDOB.
<https://www.cidob.org/publicaciones/anuario-internacional-cidob-2022>
- Valadés, D. (1999). Pobreza, desarrollo y educación superior. *Este País. Tendencias y opiniones*, 104.
- Van Dijk, T. A., & Mendizábal, I. R. (1999). *Análisis del discurso social y político*. Editorial Abya Yala.
- Van Dijk, T. (2003b). La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato a favor de la diversidad. En R. Wodak y M. Meyer (eds.), *Métodos de análisis crítico del discurso*, (pp.143-177). Gedisa
- Van Dijk, T. A. (2009). *Discurso y poder. Contribuciones a los estudios críticos del discurso*. Gedisa

Winkler, D. R. (1990). Higher Education in Latin America. Issues of Efficiency and Equity. *World Bank Discussion Papers 77*. The World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/125181468772468327/Higher-education-in-Latin-America-issues-of-efficiency-and-equity>.