



**Diana Marcela Cuervo Escobar**

**CIUDADANOS IDEALES EN LA PLANEACIÓN DE LA  
FORMACIÓN CIUDADANA EN LAS ESCUELAS**  
Análisis de discurso de los Planes Nacionales de Educación  
colombiano y brasileiro

**Tese de Doutorado**

Tesis presentada al Programa de Pós-graduação em  
Ciências Humanas – Educação como requisito parcial para  
obtener el grado de Doutor em Educação.

Directora: Prof<sup>a</sup>. Alicia Maria Catalano de Bonamino

Co-Director: Prof. Marcello Sorrentino

Rio de Janeiro

Fevereiro de 2018



**Diana Marcela Cuervo Escobar**

**CIUDADANOS IDEALES EN LA PLANEACIÓN DE LA  
FORMACIÓN CIUDADANA EN LAS ESCUELAS**

**Análisis de discurso de los Planes Nacionales de Educación  
colombiano y brasileiro**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof<sup>a</sup>. Alicia Maria Catalano de Bonamino**

Orientadora

Departamento de Educação – PUC – Rio

**Prof. Marcello Sorrentino**

Co-Orientador

Departamento de Educação – PUC – Rio

**Prof. Carlos Roberto Jamil Cury**

Universidade Federal de Minas Gerais

**Prof. Luiz Carlos de Souza**

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

**Prof<sup>a</sup>. Sonia Kramer**

Departamento de Educação – PUC – Rio

**Prof<sup>a</sup>. Liana de Andrade Biar**

Departamento de Letras – PUC – Rio

**Prof<sup>a</sup>. Monah Winograd**

Coordenadora Setorial do Centro de Teologia e  
Ciências Humanas – PUC – Rio

Rio de Janeiro, 26 de fevereiro de 2018

Todos los derechos reservados. Es prohibida la reproducción total o parcial del trabajo sin autorización de la universidad, la autora y el Director.

## Diana Marcela Cuervo Escobar

Magister en Estudios Culturales de la Universidad de los Andes, Colombia (2011) y doble pregrado en Ciencia Política, y Lenguajes y Estudios Socioculturales de la misma universidad (2007). Se ha desempeñado en tres áreas relacionadas con el trabajo académico y administrativo en el campo de la educación: investigación, docencia y coordinación de equipos pedagógicos. Investigadora del *Laboratório de Avaliação da Educação (LAEd)*. Experiencia docente en las áreas de Lingüística, Estudios Culturales y Educación; experiencia de investigación en las áreas de Ciudadanía, Educación y Política Educativa.

### Ficha Catalográfica

Cuervo Escobar, Diana Marcela

Ciudadanos ideales en la planeación de la formación ciudadana en las escuelas: análisis de discurso de los Planes Nacionales de Educación colombiano y brasilero / Diana Marcela Cuervo Escobar; orientadora: Alicia Maria Catalano de Bonamino; co-orientador: Marcello Sorrentino. – 2018.

254 f.: il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2018.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Cidadania. 3. Planejamento educacional. 4. Plano Nacional de Educação. 5. Análise de discurso. 6. Análise crítica do discurso. I. Bonamino, Alicia Catalano de. II. Sorrentino, Marcello. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. IV. Título.

CDD: 370

A Sara Sofía, Juan Francisco, Santiago, María Paula  
y María José, por ser ellos los futuros ciudadanos. Su  
presencia en mi vida hace que todavía tenga sentido  
investigar y enseñar.

## Agradecimientos

En “The Crisis in Education”, Hanna Arendt advierte con preocupación que los adultos hemos dejado de asumir la responsabilidad por el mundo. Los niños y adolescentes, sin el ejemplo y los criterios que la experiencia de vida de un adulto suponen, están teniendo que asumir la responsabilidad y enfrentarse a problemáticas sociales muy complejas y desesperanzadoras.

He constatado la advertencia de Arendt en varios espacios de socialización y educación, y también me preocupa. Es esa preocupación y, al mismo tiempo, la esperanza de que con cada nueva vida nazca un nuevo mundo, la que aún le da sentido a investigar y aprender.

En el panorama tan desalentador para la labor del profesor, he tenido la fortuna de contar con la compañía, apoyo y conocimiento de personas —todos los aquí mencionados— que se han tomado en serio su responsabilidad con el mundo.

Gracias a la profesora Alicia Bonamino por la coherencia de su práctica docente e investigativa, por no encontrar excusas para dejar de hacer lo que mejor hace: planear clase, instruir, exponer, analizar, guiar e inspirar. Gracias al profesor Marcello Sorrentino por no abandonar el barco cuando su vida cambió de rumbo, por creer en mí y por compartir de manera tan sincera sus preocupaciones por el mundo. Gracias al profesor Carlos Jamil Cury y a la profesora Liana Biar por acompañar este proceso de crecimiento intelectual, desde la primera cualificación. Liana, sus clases fueron importantísimas para atreverme a hacer un análisis de

discurso. Gracias a la profesora Sonia Kramer y al profesor Luiz Souza por aceptar la invitación a hacer parte del jurado.

Agradezco también a mis compañeros de clase por la paciencia desde el primer semestre para escucharme y explicarme todo lo que se me escapaba. En especial, agradezco a aquellos que se volvieron hermanos y amigos: Cristina y Renato, su acogida, escucha, reflexiones y consejos fueron claves para persistir; Erisson, Guto, Isabel, Mônica, Raquel y María gracias por sus oídos, palabras y sonrisas. Gracias a mi grupo de investigación por ser una escuela dentro del programa: me sentí siempre muy acogida y aprendí mucho con las investigaciones de mis colegas. Especialmente agradezco a Naira, por haberme permitido tener una experiencia de campo en su investigación.

Gracias a mi hermana Patricia por su compañía, por facilitar mi vida de estudiante de Doctorado fuera de mi país, por nuestras reflexiones sobre pedagogía y por su aliento cuando más lo necesité.

Gracias a mis padres, Tarsicio y Matilde, que también son profesores: sin su pedagogía repleta de amor, no habría llegado hasta acá; sin duda, han sido un ejemplo de lo que significa responsabilizarse por el mundo.

Gracias a mi profesor favorito de portugués, Daniel: por su amor, paciencia, consejos, compañía, conocimientos y experticia tecnológica.

Sólo me resta expresar mi gratitud con el Departamento de Educación de la PUC-Rio, con la institución por los espacios de aprendizaje que me brindó y con el *Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação* PEC-PG y CAPES por haberme otorgado la beca que me permitió hacer el Doctorado; sin los auxilios concedidos este trabajo no habría podido ser realizado.

## Resumen

Cuervo-Escobar, Diana; Bonamino, Alicia (Directora). **Ciudadanos ideales en la planeación de la formación ciudadana en las escuelas. Análisis de discurso de los Planes Nacionales de Educación colombiano y brasilero.** Rio de Janeiro, 2018. 254p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

No hay consenso respecto a lo que significa e implica la formación ciudadana en las escuelas, así como tampoco es clara la forma en la que el ejercicio de la ciudadanía podría contribuir a la superación de las desigualdades sociales. A partir de los planteamientos de Lazar (2013), buscamos comprender las características y los anhelos de esa formación ciudadana en la planeación educativa, analizando el discurso de los segundos Planes Nacionales de Educación (PNE) de Brasil y Colombia, por ser estos documentos estatales que pretenden regir las políticas y acciones educativas del decenio. La metodología de Análisis Crítico del Discurso (ACD), propuesta por Fairclough (2003), nos permitió identificar los múltiples propósitos de los PNE, los actores que participaron en su construcción y las características de la ciudadanía. El ACD mostró gran adecuación para el análisis de políticas públicas educativas. Encontramos que los dos PNE comparten la mayoría de los valores de la ciudadanía y que estos valores son anhelos de las comunidades políticas desde la antigüedad, que perviven y se sofistican en las sociedades modernas. Esto último desafía el carácter contextual de la ciudadanía y sugiere un funcionamiento eficaz de las “tecnologías de gobierno” (Foucault, 1970). Los principales aliados de la ciudadanía en Colombia son la paz y la convivencia, y en Brasil la formación para el trabajo. Nos llamó la atención el que la ciudadanía, por momentos, funcionara como un “significante vacío” (Laclau; Mouffe, 1987) y casi siempre fuera intercambiable con la “democracia”. Hay grandes diferencias en el papel que desempeñaron especialistas de la educación y docentes en cada proceso y documento. Además de servir de instrumento de planeación, los PNE mostraron una intención didáctica y publicitaria.

## Palabras clave

Ciudadanía; Planeación educativa; Plan Nacional de Educación; Análisis de Discurso; Análisis Crítico del Discurso; Políticas públicas.

## Abstract

Cuervo-Escobar, Diana; Bonamino, Alicia (Advisor). **Ideal citizens in the educational planning of Education for citizenship in schools. Discourse Analysis of the documents of National Education Planning, from Brazil and Colombia.** Rio de Janeiro, 2018. 254p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

There is a lack of consensus about the meaning of citizenship and the implications of educating for citizenship in schools; neither has it been evident how practicing citizenship could contribute to the overcoming of social inequalities. Taking Lazar (2013) as a reference, we intended to comprehend the values and features of citizenship in the educational planning, by analyzing the discourse of the documents of National Education Planning (NEP - second documents), from Brazil and Colombia. These state documents aim to rule the policies and educational actions for a decade. Methodology of Critical Discourse Analysis (CDA), proposed by Fairclough (2003), allowed us to identify the multiple purposes of NEP, social actors that participate in the construction of the documents and features of citizenship. We found the two documents share most of the values of citizenship, these values have been wished by political communities since antiquity and they last and sophisticate in modern societies. This challenges the contextual character of citizenship and suggests an efficient functioning of “technologies of governance” (Foucault, 1970). Main alliances of citizenship in Colombia are made with peace and social harmony, while in Brazil the main alliance is with a work-oriented education. Citizenship sometimes worked as an “empty signifier” (Laclau; Mouffe, 1987) and it was often exchangeable with “democracy”. There are relevant differences in the role that education specialists and teachers played in each process and document. Besides their aim of being a guide for planning, NEP documents revealed didactic and advertising intentions.

## Keywords

Citizenship; Educational Planning; National Education Planning; Discourse Analysis; Critical Discourse Analysis; Public Policies.

## Resumo

Cuervo-Escobar, Diana; Bonamino, Alicia. **Cidadãos ideais no planejamento da formação cidadã nas escolas. Análise de discurso dos Planos Nacionais de Educação, colombiano e brasileiro.** Rio de Janeiro, 2018. 254p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Não há consenso a respeito do que significa e implica a formação cidadã nas escolas, como também não existe clareza na forma em que o exercício da cidadania poderia contribuir à superação das desigualdades sociais. A partir dos postulados de Lazar (2013), buscamos compreender as características e os anelos dessa formação cidadã no planejamento educacional, analisando o discurso dos segundos Planos Nacionais de Educação (PNE) de Brasil e da Colômbia, por serem estes documentos estatais que pretendem reger as políticas e ações educacionais do decênio. A metodologia de Análise Crítica do Discurso (ACD), formulada por Fairclough (2003), permitiu-nos identificar os múltiplos propósitos dos PNE, os atores que participaram na construção dos documentos, e as características da cidadania. A ACD mostrou grande adequação para a análise de políticas públicas educativas. Encontramos que os dois PNE compartilham a maioria dos valores da cidadania e que esses valores são anelos das comunidades políticas desde a antiguidade, que perduram e se sofisticam nas sociedades modernas. Isto desafia o carácter contextual da cidadania e sugere um funcionamento eficaz das “tecnologias de governo” (Foucault, 1970). Os principais aliados da cidadania na Colômbia são a paz e a convivência, e no Brasil a formação para o trabalho. Chamou nossa atenção que a cidadania, por momentos, funcionasse como um “significante vazio” (Laclau; Mouffe, 1987) e quase sempre fosse intercambiável com a “democracia”. Há grandes diferenças no papel que desempenharam especialistas da educação e docentes em cada processo e documento. Ademais de servir de instrumento de planejamento, os PNE mostraram intenção didática e publicitária.

## Palavras-chave

Cidadania; Planejamento educacional; Plano Nacional de Educação; Análise de Discurso; Análise Crítica do Discurso; Políticas públicas.

# Índice

|  |    |
|--|----|
| 1. Introducción  | 15 |
| 1.1. Problema de investigación   | 15 |
| 1.2. Preguntas   | 20 |
| 1.3. Objetivos   | 21 |
| 1.4. La ciudadanía analizada desde el campo educativo  | 21 |
| 1.5. El Análisis Crítico de Discurso (ACD) como metodología para el campo educativo                        | 22 |
| 1.6. Estructura del documento  | 23 |
| 2. Contextualización   | 25 |
| 2.1. Datos básicos de los países   | 25 |
| 2.1.1. Colombia  | 25 |
| 2.1.2. Brasil  | 26 |
| 2.2. Organización político-administrativa  | 27 |
| 2.2.1. Colombia  | 28 |
| 2.2.2. Brasil  | 29 |
| 2.2.3. Las diferencias de la organización político-administrativa y su incidencia en la gestión de los PNE | 31 |
| 2.3. Los sistemas de educación en Brasil y Colombia  | 32 |
| 2.3.1. Colombia  | 32 |
| 2.3.2. Brasil  | 36 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.3.3. Estado actual de la educación en Brasil y Colombia                              | 41  |
| 2.3.4. Semejanzas y diferencias de los sistemas educativos                             | 44  |
| 2.4. Los Planes Nacionales de Educación  | 45  |
| 2.4.1. Origen de la planeación educativa   | 45  |
| 2.4.1.1. Colombia  | 45  |
| 2.4.1.2. Brasil  | 47  |
| 2.4.1.3. Lo que se puede concluir del origen en los dos países                         | 50  |
| 2.4.2. Proceso de elaboración de la segunda versión de los PNE                         | 52  |
| 2.4.2.1. Colombia: PNDE 2006 – 2016  | 52  |
| 2.4.2.2. Brasil: PNE 2014 – 2024   | 55  |
| 2.4.2.3. Lo que se puede concluir de la elaboración del segundo plan en los dos países | 57  |
| 3. Metodología   | 59  |
| 3.1. Análisis de documentos  | 59  |
| 3.2. El discurso y su análisis   | 65  |
| 3.3. El Análisis Crítico del Discurso (ACD)  | 69  |
| 3.4. El ACD postulado por Fairclough   | 72  |
| 3.5. Categorías analíticas   | 81  |
| 4. La intertextualidad en los PNE  | 86  |
| 4.1. PNE colombiano  | 89  |
| 4.2. PNE brasileño   | 105 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.3. La apertura al diálogo de los documentos  | 118 |
| 5. La ciudadanía ideal y el papel de la escuela en su formación                                      | 123 |
| 5.1. Fundamentos teóricos de la ciudadanía   | 123 |
| 5.1.1. Reflexiones iniciales sobre la ciudadanía   | 124 |
| 5.1.2. Las tradiciones republicana y liberal   | 127 |
| 5.1.2.1. Pericles  | 127 |
| 5.1.2.2. Aristóteles   | 129 |
| 5.1.2.3. Maquiavelo  | 131 |
| 5.1.2.4. Hobbes  | 134 |
| 5.1.2.5. Rousseau  | 138 |
| 5.1.2.6. Mill  | 140 |
| 5.1.2.7. Marshall  | 143 |
| 5.1.2.8. Las investigaciones posteriores a Marshall  | 145 |
| 5.2. La evaluación en los PNE  | 146 |
| 5.3. La ciudadanía en los PNE  | 149 |
| 5.3.1. Los adjetivos de la ciudadanía; lo deseable   | 151 |
| 5.3.1.1. Los adjetivos propios del ciudadano del PNE colombiano                                      | 156 |
| 5.3.1.2. A propósito de los valores constitucionales que califican la ciudadanía en el PNE brasileño | 159 |
| 5.3.2. Cuando se habla de ciudadanía también se habla de   | 161 |
| 5.3.2.1. Los aliados de la ciudadanía en el PNE colombiano   | 161 |

|  |     |
|--|-----|
| 5.3.2.2. Los aliados de la ciudadanía en el PNE brasileño  | 166 |
| 5.3.3. Cuando “ciudadano”, “ciudadana” funcionan como adjetivos  | 171 |
| 5.3.4. Los responsables de la formación ciudadana  | 173 |
| 5.3.5. Reflexiones adicionales sobre la ciudadanía en los PNE  | 177 |
| 5.4. Conclusiones sobre la ciudadanía y la formación ciudadana en los PNE  | 179 |
| <br>   |     |
| 6. Consideraciones finales   | 185 |
| 6.1. Las características del ciudadano y sus posibles implicaciones en la tan anhelada formación ciudadana en las escuelas | 185 |
| 6.2. La teoría-metodología del ACD para el análisis en el campo educativo  | 194 |
| <br>   |     |
| 7. Referencias Bibliográficas  | 198 |
| <br>   |     |
| 8. Anexos  | 204 |
| 8.1. Anexo 1. Actores y textos en el documento colombiano  | 204 |
| 8.2. Anexo 2. Actores y textos en el PNE brasilero   | 208 |
| 8.3. Anexo 3. Acciones relacionadas a la ciudadanía  | 230 |
| 8.4. Anexo 4. Citas palabra ciudadanía en el PNE colombiano  | 233 |
| 8.5. Anexo 5. Citas palabra “ciudadania” en el PNE brasileño   | 253 |

Quizá haya que empezar, de forma muy elemental, por no identificar educación con información, sino con formación. Es la idea originaria de *paideía*. Y desde este vértice mínimo preguntarse cómo trazar un horizonte de convergencia entre la conciencia colectiva, las decisiones políticas y las necesidades tecno-científicas como resultante de una práctica cultural.

*José Lorite Mena. En “El tercer ojo. ¿Se puede transformar el sentido común?”*

# 1 Introducción

Instruir, disciplinar y formar ciudadanos son algunas de las múltiples tareas que la escuela desempeña. Para esta última, es urgente entender en qué consiste la tan anhelada ciudadanía, pues aunque parece obvio lo que significa formar ciudadanos, lo cierto es que al revisar la literatura y prestar atención a las prácticas pedagógicas, salen a la luz las diferencias que existen en la definición y priorización del acervo axiológico que compone esta formación.

En sociedades tan desiguales como las latino-americanas, la falta de consensos sobre los mínimos necesarios para la formación ciudadana puede estar contribuyendo a la legitimación de la existencia de esas desigualdades y su consecuente manutención.

Esta investigación se propuso identificar las características de la formación ciudadana en los segundos Planes nacionales de Educación (PNE) de Brasil y Colombia, por medio de la teoría-metodología del Análisis Crítico del Discurso (ACD), propuesto por Fairclough (2003).

## 1.1. Problema de investigación

A pesar de las diferentes transformaciones de los procesos políticos, económicos, sociales y culturales, relacionados a la ampliación de las fronteras entre los estados-nación, las escuelas continúan siendo las instituciones que tienen la tarea de transmitir ciertos valores “universales”, en el contexto nacional. La formación de ciudadanos es un objetivo gubernamental, en plena vigencia, que incentiva y promueve esos valores. Dubet (2011) estudia la transformación de la escuela republicana francesa y concluye que, aunque las características de la ciudadanía vengán sufriendo una transformación contextual, una de las

tareas importantes de la escuela sigue siendo la formación de ciudadanos.

Levinson (2005) afirma que existe una ironía entre el creciente dominio de discursos sobre competitividad económica, mínimos curriculares, rendición de cuentas en las políticas educativas (de diversos países) y el elevado interés en formar para la ciudadanía democrática y el civismo en las escuelas. ¿Por qué los Estados, por lo menos aquellos con democracias liberales, se empeñan en ceder varias de sus funciones políticas y económicas, y, al mismo tiempo, insisten en formar a sus ciudadanos en valores democráticos? Es una pregunta importante para reflexionar, entre otras cosas, sobre los fines de la educación y sobre la formación ciudadana. Lo que Levinson considera una ironía, en esta investigación es una contradicción *aparente*; pues esos valores “universales”, que deben ser promovidos por la escuela, y los valores vigentes que gobiernan la economía, se relacionan y ponen en evidencia las tensiones de la regulación de la vida social.

La historia de las reformas políticas nos permite ver algunas de esas tensiones. Si tenemos en cuenta la grande ola reformista de la década de los años noventa del siglo pasado, que se produjo después de la crisis de Estado de los años 80 en el mundo, podemos ver la interdependencia entre los campos económico y educativo. Al hacer parte de una misma región, con algunas intersecciones históricas de colonización e independencia, no es coincidencia que Brasil y Colombia compartan procesos de redemocratización política y apertura económica. En 1988, tras la culminación de la dictadura militar en Brasil, la Constitución fue promulgada. En 1991, después de una década del agravamiento de la violencia y gracias a la movilización social, en Colombia se llevó a cabo la reforma constitucional.

Ambos países iniciaron procesos de apertura económica y reformas de la administración pública del Estado, lo que consecuentemente tuvo influencia en las políticas educativas de los dos países. Algunos ejemplos de estas políticas son: la Ley General de

Educación en Colombia (1994), la ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (1996) en Brasil; la creación de planes nacionales de educación, para ser incluidos en los planes de gobierno, y la elaboración de programas y documentos, base para la planeación, la administración y la regulación de prácticas educativas.

Hoy en día es común encontrar en el campo de la educación investigaciones que analizan políticas educativas puntuales, las prácticas educativas que se derivan de ellas y el marco político y económico que las regula. Ball (2006) expone comparativamente las características de las investigaciones en educación centradas en las prácticas y aquellas centradas en las políticas. Según el autor, es importante percibir que estas últimas contribuyen a comprender de mejor manera los contextos educativo y social en sus múltiples niveles de complejidad, así como las relaciones que son tejidas entre ellos.

La planeación y promoción de la ciudadanía están reguladas por macro y micro políticas sociales y educativas. No podemos afirmar que las prácticas en los salones de clase se deriven de manera directa de ellas, pero sí podemos decir que existe una relación entre la promoción de ciertos valores ciudadanos y la pauta de la planeación estatal de la ciudadanía en las escuelas. Con base en su análisis de la política educativa en el Reino Unido, Ball hace una serie de consideraciones sobre los límites y alcances de las investigaciones en políticas educativas. El autor afirma que

... é importante não confundir o calor e o ruído da reforma e a retórica da marketização com a mudança “real” de estrutura e valores. De modo geral, a análise política necessita ser acompanhada por cuidadosa pesquisa regional, local e organizacional se nos dispomos a entender os graus de “aplicação” e de “espaço de manobra” envolvidos na tradução das políticas nas práticas. (BALL, 2006, p.16)

Estas consideraciones son importantes para esta investigación, pues además de advertir sobre el peligro ideológico de volverse rehén de las teorías de moda, fundamentan la necesidad de buscar una comprensión mayor sobre los contextos de producción de las políticas, sus contenidos y las formas sugeridas para ponerlas en práctica. Sin una comprensión

“real” de lo que propone la planeación estatal sobre la ciudadanía, será difícil promoverla, criticarla o reformularla.

El análisis comparativo de los PNE de Brasil y Colombia se fundamenta en dos hechos: el que América Latina sea una región con índices de desigualdad muy elevados y la falta de concordancia, dentro de las escuelas, acerca de los valores ciudadanos que deben ser promovidos.

Sobre el primer hecho, según el “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014”, producido por el PNUD, ocurrieron avances en la región: en el crecimiento económico, en la reducción de la pobreza y en la provisión de salud y educación. Sin embargo,

América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad. Por ello, al ajustar su índice de desarrollo humano (IDH)<sup>1</sup> según el nivel de desigualdad, aparece el panorama real de una región que no ha podido extender el goce de los derechos económicos y sociales a grandes sectores de su población. La desigualdad, la baja movilidad social y la transmisión intergeneracional de la pobreza son obstáculos importantes (PNUD 2010a), y queda aún mucho por hacer en materia de educación, salud e igualdad de género (PNUD 2013, 29-31, 64). Por otro lado, el alcance, la eficacia y la legitimidad de los Estados latinoamericanos presentan déficits que es necesario superar para garantizar el ejercicio de una ciudadanía plena, activa y forjada en condiciones de igualdad. (PNUD, 2013, p.3)

Gentili (2009, p.1073) y Castrillón (2006, p.74), respectivamente, reconocen en el ejercicio de la ciudadanía la posibilidad de transformación de las condiciones de desigualdad en América Latina. En sociedades tan profundamente desiguales como las latinoamericanas, pensar en las características de la ciudadanía que promueven las escuelas públicas, nos permite ver las posibilidades y límites de esa transformación de las desigualdades. La identificación de los ejes fundamentales de la construcción de la ciudadanía en Brasil y Colombia revelará las relaciones y/o contradicciones que están presentes a la hora de planear la formación del futuro ciudadano en la región. La comparación también nos mostrará los intereses e interrogantes que giran alrededor de la formación ciudadana, en un contexto latinoamericano cada vez más tendiente a la integración. Esos intereses pueden establecer contradicciones con la propia caracterización de la ciudadanía. Si, como sugerido por Dubet (2011), y Varela y Álvarez-Uría (1991), la formación ciudadana que debe

promover la escuela está cada vez más estrechamente ligada a un sistema mercantilista, podríamos inferir que la igualdad y la justicia en el campo educativo no podrán ser otras que aquellas concernientes a los saberes transmitidos.

Con respecto al segundo hecho, aparentemente, para directivos y profesores es claro que formar ciudadanos es una cuestión urgente. Sin embargo, al describir las características de ese ciudadano, es evidente que no hay un consenso. Cada uno tiene su propia versión del ciudadano ideal: con buenos modales, religioso, pacífico, obediente, consciente de sus derechos y deberes, trabajador, cívico, crítico, activo políticamente; todas estas características tienen un peso relativo dependiendo del profesor, la materia, el proyecto educativo de la institución, la planeación gubernamental y el contexto social. Aunque no sea posible o deseable llegar a un acuerdo, es prioritario entender lo que planea el gobierno, como responsable por los derechos educativos; sobre todo cuando esas características y las maneras como se espera que la escuela dirija esa formación cambian constantemente.

Tomando como ejemplo otro país de la región, Levinson nos muestra que, en México, la educación para la ciudadanía ha sufrido múltiples transformaciones: desde los orígenes de la educación cívica, pasando por la educación política, hasta la educación para prevenir comportamientos sociales indeseados relacionados con la violencia sistémica. La forma de ofrecer esta educación también ha cambiado, pues pasó de ser una materia a ser un proyecto escolar, en que el número de agentes involucrados en esta tarea de formar ciudadanos aumentó. (LEVINSON, 2005) Por esta razón, sin una comprensión real de esa planeación, será muy difícil promover un diálogo informado que pueda resultar en la definición de las prioridades de la formación ciudadana; ¿porqué, para qué y cómo formaremos los futuros ciudadanos en las escuelas?

Partiendo de los dos hechos descritos, entre la fe en el futuro ciudadano y la desconfianza en los proyectos gubernamentales de

formación de la ciudadanía, es importante entender en qué consiste ese proyecto gubernamental detalladamente. No podemos, como educadores, seguir defendiendo una formación ciudadana en las escuelas si no sabemos, por lo menos, cuáles son sus características y principales intenciones. Los PNE son documentos que encarnan, reproducen y modifican esas intenciones y que, al mismo tiempo, sirven como mediadores entre las intenciones gubernamentales y las prácticas pedagógicas de formación de esa ciudadanía. Estos documentos nos permiten ver la articulación de la planeación gubernamental con las demandas de las instituciones educativas y de la sociedad civil en relación a lo que se espera de la educación y las prioridades para el decenio.

Aunque el plano brasileño sea una ley y el colombiano un documento indicativo, una intención común de los documentos es que lo estipulado en ellos sea incluido en los planes de gobierno, en los diferentes niveles político-administrativos, así como en los variados proyectos de las secretarías de educación, instituciones educativas y por otros sectores comprometidos con la educación. Como la formación ciudadana sigue siendo una prioridad educativa, en los documentos ella aparece tanto en las metas como en las acciones a emprender. Esto pone en evidencia que la formación ciudadana, como prioridad estatal, continúa siendo una tarea de las escuelas y que existe la intención de que exista cierta unidad en los mínimos que deben ser alcanzados según los PNE.

## **1.2. Preguntas**

A partir del problema planteado fue necesario responder: ¿Cuáles son las características del ciudadano ideal colombiano y cuáles las del brasileño? ¿Qué aproximaciones y diferencias pueden ser identificadas en la formación ciudadana propuesta en los dos planes? Las diferencias y semejanzas, ¿nos permiten hablar de una tendencia educativa en la región?

### **1.3. Objetivos**

El problema descrito y las preguntas formuladas nos llevaron a formular como objetivo general:

Por medio del Análisis Crítico del Discurso (ACD) de los Planes Nacionales de Educación (PNE), de Brasil y Colombia, identificar las características, contradicciones, tensiones y omisiones de los ciudadanos ideales, brasileños y colombianos, presentes en la planeación estatal de los dos países.

De este objetivo se desprendieron:

- Comparar la propuesta de formación ciudadana de la planeación educativa de Brasil y de Colombia
- Explicitar las relaciones de interdependencia del contexto social educativo con la planeación de la formación ciudadana, en ambos países.
- Analizar las dimensiones éticas, políticas, económicas y culturales del discurso de la formación ciudadana.
- Discutir el papel de los agentes involucrados en la elaboración de la planeación y la pretendida ejecución de la formación ciudadana.
- Considerar la utilidad de la metodología del ACD para los análisis cualitativos en el campo de la educación

### **1.4. La ciudadanía analizada desde el campo educativo**

Para escoger el camino teórico y metodológico que emprenderíamos con esta investigación no sólo se tuvieron en cuenta las investigaciones precedentes en el campo de la educación, sino las características del campo. Precisamente por ser un campo y no una disciplina, pensar la ciudadanía en la planeación educativa exigió un abordaje interdisciplinar. Como el tema de la ciudadanía es tan amplio y ha dado cabida a un número elevado de investigaciones, teníamos una

variedad de opciones: que iban desde hacer un análisis estrictamente ceñido a las concepciones político-filosóficas de la ciudadanía, hasta analizar las prácticas pedagógicas cuya intención es formar ciudadanos.

Lazar (2013) nos permitió pensar una investigación que tuviera como motivación la práctica social, pero que reconociera la necesidad de entender la pauta que podría estar prefigurando y dirigiendo esa práctica. En su compendio de trabajos sobre ciudadanía en el área de la antropología es evidente la necesidad de partir de las tradiciones republicana y liberal de la ciudadanía para comprender los abordajes y las apropiaciones modernas del concepto.

Por lo anterior, y a partir de la revisión de los trabajos producidos en el área, decidimos hacer una revisión desde Pericles hasta nuestros días, como marco de reflexión del análisis que emprendimos en los documentos.

### **1.5.**

#### **El Análisis Crítico de Discurso (ACD) como metodología para el campo educativo**

Este análisis de las características del ciudadano ideal de los PNE se cimentó en una postura teórica sobre el lenguaje, que reconoce en el estudio del discurso la posibilidad de entender críticamente el fundamento, las motivaciones, los intereses, los participantes y los rasgos de un momento determinado de las prácticas sociales.

Dentro de las múltiples posibilidades de análisis cualitativo de datos, optamos por usar el Análisis Crítico del Discurso (ACD), propuesto por Norman Fairclough (2003). En síntesis, el ACD analiza el momento textual dentro de una práctica social. Este momento funciona articuladamente con los otros tres momentos de las prácticas: físico, sociológico y cultural/psicológico. Por lo que, al hablar del momento textual de la ciudadanía y de la pretendida formación ciudadana, estaremos sugiriendo las posibles relaciones entre lo planeado y las

prácticas que se espera surjan de la pauta gubernamental, en el cotidiano escolar.

## 1.6. Estructura del documento

Además de este **capítulo introductorio**, el presente documento consta de cinco capítulos.

En el segundo capítulo, titulado **Contextualización**, el lector encontrará los datos que nos permitieron establecer una comparación entre los dos países y los PNE. Describimos y analizamos datos básicos, rasgos de la organización sociopolítica, la estructura de los sistemas escolares, el origen de la planeación educativa y los planes nacionales de educación; con un mayor nivel de profundidad, en los segundos PNE, por ser ellos la unidad de análisis de la investigación.

El tercer capítulo, **Opción teórica-metodológica**, explica con detalle el criterio para escoger el Análisis Crítico del Discurso (ACD) como metodología de esta pesquisa. Partimos de la presentación de las opciones metodológicas que teníamos, para explicar por qué aquellas centradas en el análisis del discurso se adecuaban mejor a nuestros propósitos. Dentro del abanico de posibilidades del análisis discursivo, justificamos la pertinencia del Análisis Crítico del Discurso (ACD), postulado por Fairclough (2003), para encontrar las características de la ciudadanía y para entender los intereses, las agendas y los agentes involucrados tanto en el proceso de producción de los PNE como en la formación ciudadana. Y por último, explicamos con detalle nuestra selección de categorías analíticas.

Para entender los textos y voces involucrados en la planeación de la formación ciudadana, en el capítulo 4 - **La intertextualidad en los PNE-**, describimos el proceso de descubrimiento y tipificación de los textos internos y externos a cada uno de los documentos, así como problematizamos el papel de los sujetos sociales que aparecen durante la

elaboración de los PNE. Analizamos también el grado de apertura al diálogo que poseen los documentos y cómo esto puede darnos pistas sobre el peso de las voces de los participantes del PNE.

**La ciudadanía ideal y el papel de la escuela en su formación** es el capítulo cinco. En él presentamos la fundamentación teórica (filosófico-política) del concepto de ciudadanía, a partir de las reflexiones de Lazar y del estudio de las tradiciones republicana y liberal. También elucidamos la utilidad de la categoría analítica “evaluación” para identificar las características y valores de la ciudadanía en los PNE, así como para reconocer los principales aliados y responsables de la formación ciudadana.

En las **Consideraciones finales** del documento, capítulo 6, discutimos sobre los dos aspectos centrales de la investigación: las características del ciudadano y sus posibles implicaciones en la tan anhelada formación ciudadana en las escuelas, y la teoría-metodología del ACD para el análisis en el campo educativo.

## 2 Contextualización

Contextualizar el análisis de las características de la ciudadanía en los PNE brasileño y colombiano se hace necesario para entender por qué es útil comparar las políticas educativas de ambos países y hasta dónde cabe la comparación. Este capítulo presentará una breve contextualización de ambos países en lo concerniente a los datos sociales y políticos más generales, la organización político-administrativa, su sistema educativo, la historia de producción de los planes nacionales de educación y la elaboración de los segundos planes decenales, objeto de esta investigación.

### 2.1. Datos básicos de los países

#### 2.1.1. Colombia<sup>1</sup>

La República de Colombia es un Estado unitario, centralizado políticamente y descentralizado administrativamente. El territorio mide 2.129.728 Km<sup>2</sup> de superficie, de los cuales 1.141.748 Km<sup>2</sup> corresponden al área continental y los restantes 988.000 Km<sup>2</sup> al área marítima, y se organiza políticamente en 6 regiones, 32 departamentos, 1102 municipios, 3 distritos especiales (Barranquilla, Cartagena y Santa Marta) y un distrito capital (Bogotá).

---

<sup>1</sup> Los datos presentados en esta sección fueron extraídos de las páginas web de la Presidencia de la República de Colombia, <http://wp.presidencia.gov.co/Paginas/presidencia.aspx>, el día 2 de noviembre de 2014 y del DANE, <http://www.dane.gov.co/>, el día 25 de octubre de 2017.

La población del país para octubre de 2017 es de 49.465.434 personas. De acuerdo al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE),

En Colombia se diferencian de la sociedad mayoritaria cuatro grupos étnicos reconocidos: la población indígena, la población raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la población negra o afrocolombiana — de la que hacen parte los palenqueros de San Basilio del municipio de Mahates en el departamento de Bolívar— y la población Rom o gitana. De acuerdo con el Censo General 2005, la población indígena, es el 3,43% de la población del país que dio información sobre su pertenencia étnica; los afrocolombianos corresponden al 10,62% del total y el pueblo Rom o gitano es el 0,01% de la población. (HERNÁNDEZ, 2005, p.44)

Además de ser un país pluriétnico, Colombia es un país multilingüe. El idioma oficial es el español, pero existen 63 lenguas amerindias, dos lenguas creole y una diversidad de dialectos agrupados en 13 familias lingüísticas. (ARANGO; SÁNCHEZ, 2004)

El gobierno de Colombia es democrático presidencial con un congreso bicameral, conformado por el Senado y la Cámara de Representantes (102 y 166 participantes, respectivamente). Los miembros del congreso son elegidos popularmente por un periodo de 4 años consecutivos, con la posibilidad de reelección inmediata. El periodo de los congresistas es concurrente con el del presidente, quien también tiene la posibilidad de ser reelegido por una sola vez. Los gobernadores, alcaldes, concejales y ediles son elegidos popularmente por periodos de 3 años.

### **2.1.2. Brasil<sup>2</sup>**

La República Federal de Brasil es el país más poblado de Sur América. Según los datos del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), en el 2018 Brasil tiene 208.745.864 de habitantes aproximadamente, distribuidos entre sus 5.570 municipios, 26 estados y el Distrito federal. Con un área territorial de 8.517.767,049 Km<sup>2</sup>, está

---

<sup>2</sup> Los datos de este segmento fueron extraídos de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=destaques>. Datos actualizados en febrero de 2018

divido en cinco regiones: Norte, Noreste, Centro-oeste, Sureste y Sur. (IBGE, 2016)

Como Colombia, Brasil es un país con un alto grado de mestizaje. Según el IBGE, en el censo de 2010, 1% de la población se auto declaró blanca, 43,42% mulata (multirracial), 7,52% negra y 0,43% indígena; sólo 0,02% no declaró. El idioma oficial de la república federal es el portugués. También es reconocida oficialmente y protegida la lengua brasilera de señas. Las lenguas tucano, nhengatu y baniua son reconocidas oficialmente en el Municipio de San Gabriel da Cachoeira, en el Amazonas, y la lengua alemana es reconocida como co-oficial secundaria en el Municipio de Pomerode, en Santa Catalina. Se hablan idiomas minoritarios a lo largo del país. El censo de 2010 contabilizó 305 etnias indígenas en Brasil que hablan 274 lenguas diferentes.<sup>3</sup>

Brasil está formado por la unión indisoluble de 4 entidades políticas: la unión, los estados, municipios y el Distrito Federal. En la esfera municipal, se eligen alcaldes; en la estadual y distrital, gobernadores, y en la federal el presidente, quien es el jefe de Estado y de gobierno de la Unión y es elegido por 4 años, con la posibilidad de ser reelegido. Cada esfera está compuesta por un cuerpo legislativo elegido directamente por la población. El voto es obligatorio para los alfabetizados entre los 18 y los 70 años. La mayoría de las funciones gubernamentales y administrativas son ejercidas por el ejecutivo. La Federación tiene un Congreso nacional bicameral, compuesto por la Cámara de los diputados y el Senado federal.

## **2.2. Organización político-administrativa**

Al ser Colombia una república unitaria y Brasil una república federativa, es de suponer que desde la planeación hasta la implementación de las políticas públicas las características político-

---

<sup>3</sup> Estos datos fueron extraídos del sitio web del Censo 2010: <https://censo2010.ibge.gov.br/>  
Consultado el 23 de junio de 2016.

administrativas de cada Estado condicionan los principios en los que se cimientan y la transformación de esas mismas políticas. La diferencia en la organización política administrativa de cada país, creemos, puede tener incidencia en la transformación de los PNE, en su implementación y en la concepción de ciudadanía por la que estamos indagando. A partir del Artículo 1 de las constituciones nacionales de Brasil y Colombia, explicaré cómo las diferencias (aparentemente) formales afectan los PNE de cada país.

### 2.2.1. Colombia

En los principios fundamentales de la Constitución Política de Colombia de 1991 se afirma que

Artículo 1. Colombia es un **Estado social de derecho**, organizado en forma de **República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la **prevalencia del interés general**. (COLOMBIA, 1991)

La primera de las características que he resaltado es que Colombia es un Estado social de derecho, pues desde una concepción de derecho constitucional privilegiar el carácter social del Estado es enfatizar el compromiso del mismo en brindar condiciones mínimas de desarrollo social; el Estado tiene como principal función asistir a la población para que goce de condiciones básicas de desarrollo social. La segunda de ellas es que Colombia es una República unitaria, lo que supone que existe una única Constitución y que ésta y las leyes son de carácter nacional y rigen la vida de todos los habitantes del territorio sin importar a qué región, departamento o municipio pertenezcan.

Ahora bien, es importante entender que “unitaria” no es sinónimo de “centralizada”. La República de Colombia es centralizada políticamente pero descentralizada administrativamente. Por esto, se reconoce la autonomía de las entidades territoriales.

En otras palabras, las entidades territoriales son personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Las entidades territoriales se definen por los siguientes tres criterios básicos: 1. POLÍTICO: Gobernarse por autoridades propias. 2. ADMINISTRATIVO: Ejercer las competencias que les correspondan. 3. FISCAL: Participar en rentas nacionales y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (MESA, 2011, p. 21).

Es claro que “las entidades territoriales no pueden darse su propia constitución ni sus propias leyes.” (MESA, 2011, p. 22) y su autonomía consiste en la capacidad de administrar sus recursos de la manera más eficiente posible para que prevalezca el interés general.

Estas características de la organización político-administrativa tienen dos consecuencias importantes para la planeación educativa. Siempre será el Ministerio de Educación Nacional (MEN), como entidad política centralizada, el que establecerá la pauta para la elaboración de las políticas educativas nacionales. Al mismo tiempo, las entidades territoriales podrán tomar decisiones del fuero administrativo. Esta discrecionalidad, sabemos, puede transformar las políticas.

En lo que concierne a la noción de ciudadanía con la que nos podríamos deparar en la planeación educativa, podríamos pensar que el marco de un Estado social de derecho plantea una pauta que tiene que ver más con la garantía de derechos sociales, que con la forma de participación política y de delegación del poder, y que posiblemente la idea de ciudadanía tenga que ver más con el goce de los derechos sociales.

### 2.2.2. Brasil

Esto es lo que afirma el Art.1º, en los principios fundamentales de la constitución de 1988:

Art. 1º **A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. **Parágrafo único. Todo o poder**

**emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.** (BRASIL, 1988)

Brasil es una República Federal, lo que supone un mayor grado de descentralización tanto política como administrativa respecto a Colombia. Si bien es cierto que la unión de las entidades territoriales es indisoluble y que la constitución federal es la Ley que rige las demás leyes, también lo es que los estados tienen la autonomía de proclamar, sancionar y aprobar sus propias leyes y que, con la constitución de 1988, los municipios ganaron mayor autonomía.

La República federal se constituye como un Estado Democrático de Derecho, lo que significa que “todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos o directamente”. Esta constitución pone en primer lugar la forma de organización del Estado y el carácter participativo (directo o indirecto) del “pueblo” o los ciudadanos en la toma de decisiones que los afectan. Esto se explica, en parte, por el régimen dictatorial (1964 – 1985) que antecedió al régimen democrático y a la proclamación de la constitución de 1988.

La mayor descentralización de la república brasileña representa un gran desafío para la gestión de las políticas públicas, pues supone, cuando menos, un diálogo entre la ley federal y la estadual. En el caso del PNE, podemos suponer que existirá un desdoblamiento en 26 planes estaduais, 1 distrital<sup>4</sup> y en 5.570 planes municipales. Esto tiene grandes implicaciones para la gestión del plan y aún más para su implementación.

A diferencia de la organización político-administrativa colombiana, la brasileña permite que la elaboración de políticas educativas esté a cargo de los diferentes entes territoriales y que las decisiones tomadas por estos entes sean tanto de carácter político como administrativo. Entre otras razones, de ahí la dificultad de llegar a mínimos comunes en el campo de la educación. En el caso del PNE, por ser una política estatal,

---

<sup>4</sup> Instituído pela Lei nº 5.499/2015, o Plano Distrital de Educação é a referência para o planejamento das ações desta Secretaria de Estado de Educação, com período de vigência de 2015 a 2024. Destinado a contribuir para a construção de unidade das políticas educacionais em âmbito distrital, estabelece objetivos e metas a serem alcançadas no Distrito Federal, em consonância com o preconizado no Plano Nacional de Educação – PNE.

la pugna política es mucho más intensa y demorada, pero, al mismo tiempo, una vez elaborada, llega a ser una política que demanda un régimen de colaboración de las entidades territoriales y que en teoría debe estructurar o re-estructurar las políticas existentes en cada entidad, con el fin de que se cumplan los objetivos trazados por el plan.

Respecto a los rasgos de la ciudadanía que es posible encontrar en el PNE podemos presuponer que un Estado que enfatiza su carácter democrático privilegiaría aquellos aspectos que garantizan el ejercicio efectivo de esa ciudadanía concebida desde el régimen político democrático. Parte de la discusión del capítulo 5 será si las hipótesis levantadas con respecto a la diferencia de la constitución de los estados incide o no en las características de la ciudadanía en los PNE de cada país.

### **2.2.3.**

#### **Las diferencias de la organización político-administrativa y su incidencia en la gestión de los PNE**

Destaqué aspectos claves de la organización política administrativa de ambos países para empezar a entender cómo esa organización incide en la elaboración de políticas públicas. Vimos que en Colombia existe una descentralización administrativa y que en Brasil además de administrativa es política. Esto último supone un mayor grado de descentralización. Supondríamos entonces que la gestión del PNE es más ágil y menos intrincada en Colombia; más demorada y complicada en Brasil. Nuestra suposición es un hecho para el caso brasileño pero no para el colombiano, porque aunque política pública estatal, el PNDE colombiano no es una ley, sino un documento de referencia, y no tiene un carácter vinculante; lo que hace que la organización político-administrativa del estado colombiano, realmente, no tenga mucha incidencia en la gestión e implementación del plan. Ahora bien, a pesar de que el grado de descentralización brasilera sí tenga una incidencia importante en las gestión del PNE a nivel nacional, al ser el plan una ley que exige un

régimen de colaboración de las entidades territoriales y la estructuración o reestructuración de la planeación estadual y municipal, estrictamente hablando, el desdoblamiento que esperaríamos de 1 plan en 27 planes estaduais y 5560 municipales no sería posible: la gestión es demorada y complicada, pero la ley establece montos y plazos concretos para la consecución de los objetivos que presionan a estados y municipios a adecuarse al PNE y no al revés.

### 2.3.

#### Los sistemas de educación en Brasil y Colombia

Entender los sistemas de educación en Brasil y Colombia nos permite dar un paso más en la comprensión de los contextos de producción de los PNE así como ver los límites de la comparación. A continuación veremos una descripción de los sistemas educativos en cada país. La información fue extraída de la séptima edición de los informes de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, publicados en 2012 y titulados “Datos Mundiales de Educación 2010/2011”, para cada país, y de la “Revisión de políticas nacionales de educación”, hecha por la OCDE en 2016, también para cada país.

#### 2.3.1.

##### Colombia

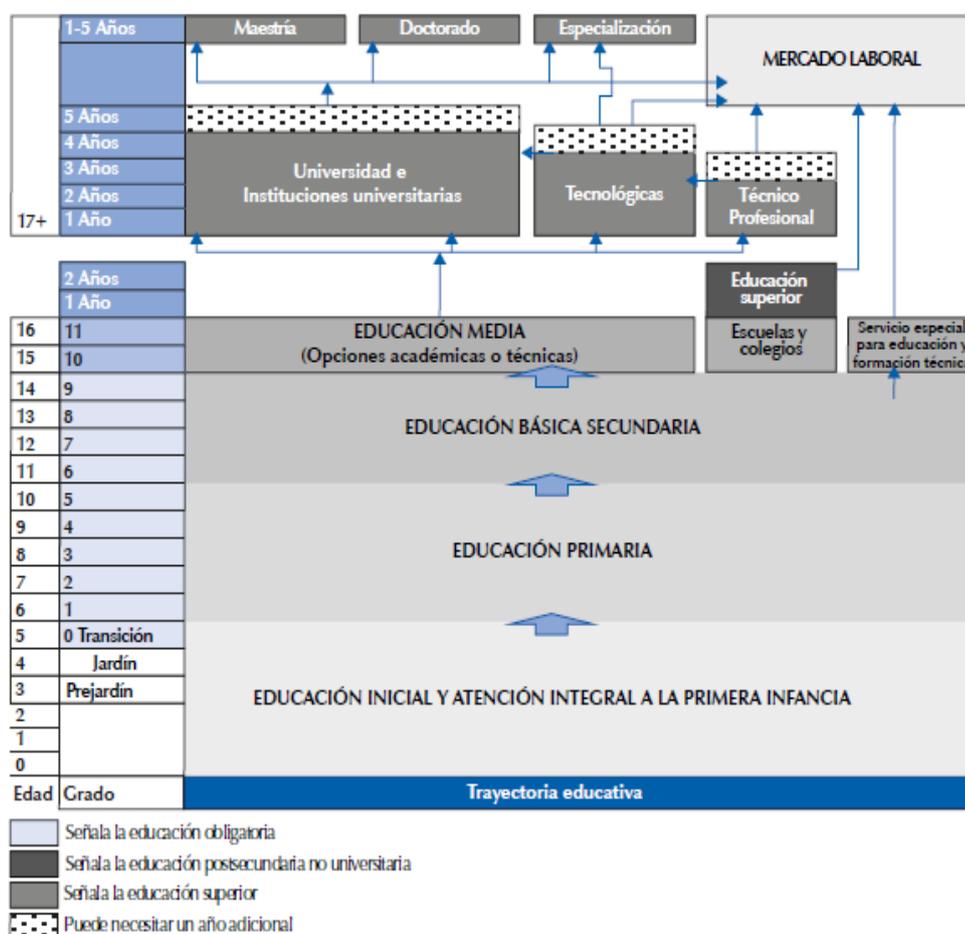
La Constitución Política de Colombia de 1991 establece la educación como un derecho fundamental. Según el informe del MEN para la UNESCO,

La Constitución Política de 1991 y la Ley General de Educación de 1994 han establecido la política educativa **en función del ideal de ciudadano y ciudadana** que esas mismas normas proyectan a través de los derechos y deberes que les atribuyen. (UNESCO - IBE, 2012, p. 2)

La educación formal está estructurada en los siguientes niveles: pre-escolar, básica, media y superior. La educación básica se divide en dos

ciclos: primaria y secundaria. En todos los niveles existen grados, que son años lectivos: 3 grados para pre-escolar, 5 grados para básica primaria, 4 grados para básica secundaria y 2 grados para media. Los estudiantes que quieran ser licenciados en educación pre-escolar o básica primaria deben cursar 2 grados más en una escuela normalista. El último grado de educación pre-escolar así como el nivel de educación básico son obligatorios y gratuitos en las instituciones educativas del Estado. La franja de edad en que se ofrece esa gratuidad es entre los 5 y los 15 años de edad. La figura 1 ilustra la estructura del sistema escolar formal:

**Figura 1. Estructura del sistema escolar formal colombiano**

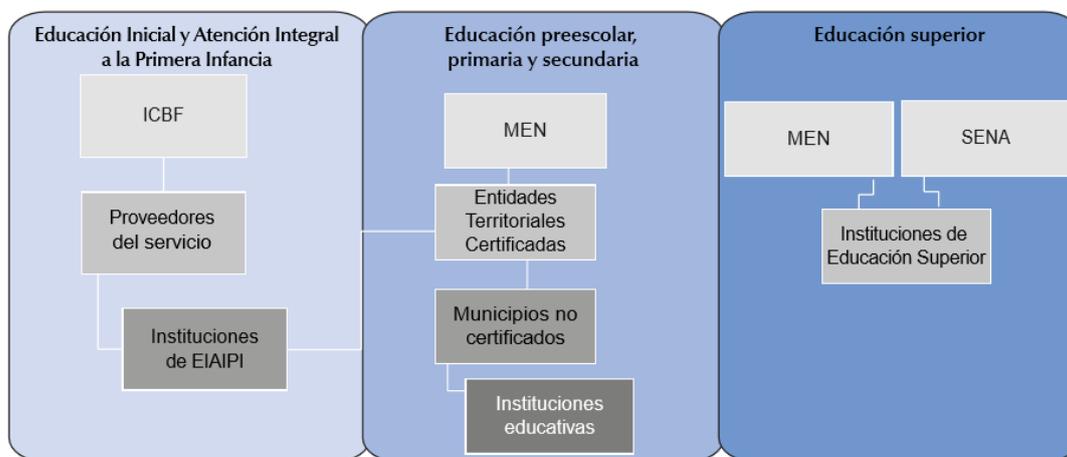


**Fuente: La educación en Colombia. OECD, 2016.**

La administración del servicio público de educación es descentralizada. En el 2008, existían 80 entidades territoriales

certificadas<sup>5</sup> (32 Departamentos, 4 Distritos y 44 Municipios) encargadas de la dirección y administración del servicio educativo, y 1.071 Municipios no certificados encargados únicamente de la administración de los recursos. Estas funciones son desempeñadas, en todas las entidades, por las correspondientes secretarías de educación (SED). La figura 2 muestra la gestión del sistema educativo formal colombiano:

**Figura 2. Estructura colombiana de gestión en todos los niveles educativos**



**Fuente:** PIÑEROS, L.; CARO, B.; VILLA, L. (2013 apud OECD – MEN, 2016, p.41).

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) es el órgano encargado de establecer las políticas y lineamientos del sector educativo; diseñar los estándares de calidad y velar por su cumplimiento; garantizar el acceso a la educación y la permanencia de los estudiantes en el sistema; apoyar la labor de las entidades territoriales en la gestión de los recursos; orientar la educación superior e implementar mecanismos de descentralización, entre otros. El MEN está compuesto por dos viceministerios: Educación Pre-escolar, Básica y Media, y Educación Superior. El primero cuenta con cuatro direcciones: 1. Calidad para la educación pre-escolar, básica y

<sup>5</sup> Son entidades territoriales certificadas los departamentos y distritos y adicionalmente los municipios con más de 100.000 habitantes. También podrán certificarse aquellos municipios con menos de 100.000 habitantes, que cumplan con los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera (Decreto n° 3940 de 2007). Los municipios no certificados están incluidos dentro de la jurisdicción del departamento al cual pertenezcan. (COLOMBIA, 2007, p. 6)

media; 2. Fortalecimiento a la gestión territorial; 3. Cobertura y equidad y 4. La primera infancia. El segundo, con dos: 1. Calidad para la Educación Superior y 2. Fomento de la Educación Superior.

Colombia hizo parte de los países que suscribieron el pacto por los Derechos de los niños en 1989. Esta suscripción dio como resultado la creación de la Ley 12 de 1991 que ratificó el compromiso de Colombia con el pacto y generó la elaboración de programas y políticas de protección a la infancia y adolescencia. Una consecuencia importante de esta ley fue la creación, en el 2006, de la política de primera infancia y adolescencia. En 1995, por la naturaleza multicultural y pluri-étnica de los colombianos declarada en la constitución de 1991, también hubo una preocupación por garantizar la adecuación de la educación a las necesidades de los grupos étnicos, lo que ha generado que se tomen acciones para la construcción de un currículo pertinente y la protección de las lenguas indígenas. Aunque no es obligatorio un currículo mínimo en la educación, sí han sido producidos “Indicadores de logro” y “Lineamientos curriculares” para las áreas obligatorias estipuladas por la ley, así como los “Estándares de competencias”, para cada una de esas áreas.

Lo ideal es que estos mínimos académicos trazados funcionen de la mano con los planes de educación, a nivel nacional, departamental y municipal. Estos son: Plan Nacional de Desarrollo Educativo —que hace parte del programa de cada gobierno— , Plan Nacional Decenal de Educación — PNDE— , Plan de Desarrollo para la Prestación del Servicio Educativo —PED— , Plan de Desarrollo Educativo —PEM— y Proyecto Educativo Institucional —PEI— .

Con respecto a las pruebas que buscan medir la calidad de educación, el Estado cuenta con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), que lleva a cabo las pruebas SABER, en los grados 3º, 5º, 9º, e 11º. En este último año, el resultado de la prueba es determinante para el acceso a la educación superior. Desde 1990, el sistema educativo colombiano también participa de las pruebas

internacionales que miden la calidad de la educación, tales como TIMSS, PIRLS y PISA.

La prueba nacional SABER evalúa las competencias establecidas en los Estándares, que no son sólo académicas. Según el informe,

En noviembre de 2003 se aplicaron pruebas de competencias ciudadanas y ciencias a 1.033.894 estudiantes de 5° y 9°. La Prueba SABER 2003 evaluó no sólo conocimientos sino también diversos tipos de competencias cuyo desarrollo es necesario para la vida en comunidad, enmarcada por el respeto y promoción de los derechos humanos. Se evaluaron competencias cognitivas y emocionales, así como actitudes y acciones que favorecen o van en contra de la convivencia pacífica, el actuar responsable en una democracia participativa y la valoración de la pluralidad e identidad. **Los resultados de la prueba en competencias ciudadanas en una escala de 0 a 10, donde un puntaje cercano a 10 muestra una mejor competencia, reflejan que los promedios obtenidos por la nación son bajos, pues sólo el promedio correspondiente a competencias cognitivas para el grado 9° supera los 6,5 puntos. El promedio más bajo es el de conocimientos para ambos grados 5° y 9°, con puntajes de 5,06 y 5,18 respectivamente, resaltando que esta competencia considera los siguientes aspectos: a) derechos humanos, b) convivencia y paz, c) participación y responsabilidad ciudadana, d) pluralidad, identidad y valoración de las diferencias.** (UNESCO - IBE, 2012, p. 30)

Los aspectos considerados para esta evaluación nos plantean desde ya que promover la convivencia ciudadana es un ideal de los entes internacionales que planean y proyectan la educación a nivel mundial; también los temas y valores que constituyen los criterios para hablar de “competencias ciudadanas”, nos muestran desde ya la pauta para hablar de formación ciudadana. Necesariamente, volveré a este tema en el capítulo 5. Tanto la evaluación de las competencias como los bajos resultados obtenidos en la evaluación permiten presuponer la importancia del tema de la formación ciudadana para el PNDE colombiano 2006 – 2016.

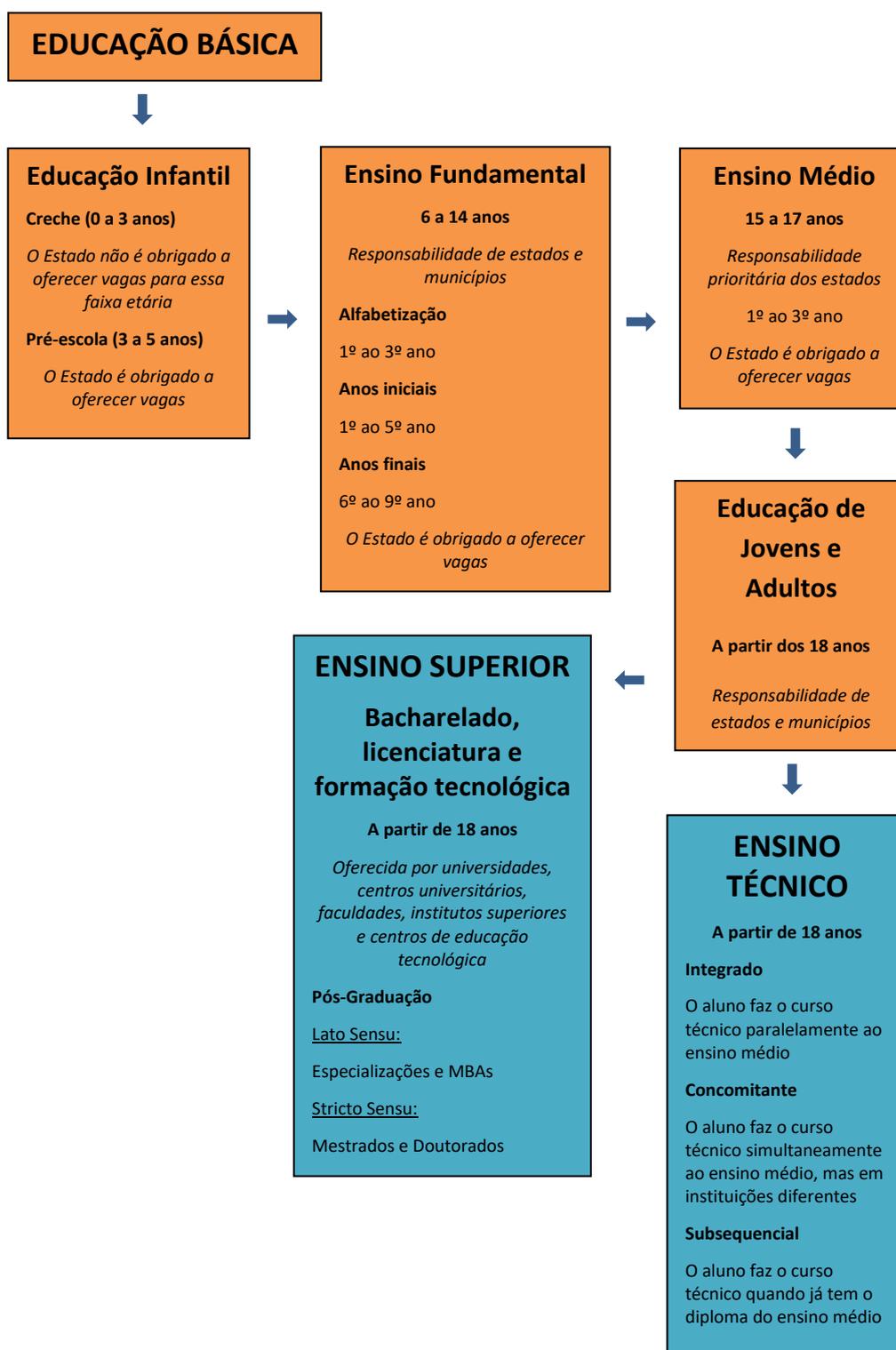
### 2.3.2. Brasil

Según el informe elaborado por el Ministerio de Educación de Brasil (MEC) para la UNESCO, la Constitución Política de Brasil de 1988 está basada en los principios de los derechos civiles y la dignidad del individuo. La educación es:

...un derecho que pertenece a todos; el deber del Estado y de las familias, promovido con la cooperación de la sociedad, con una visión del pleno desarrollo del individuo **para el ejercicio de la ciudadanía y la preparación para el trabajo**. (UNESCO; IBE, 2012, p. 2)

La constitución reconoce cuatro sistemas educativos, organizados jerárquicamente, que mantienen su autonomía, como lo prescribe el acuerdo federal: el sistema Federal, el sistema de Estado, el de Distrito Federal y el de los municipios. Estos sistemas son regidos por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB 9394/96). La educación formal en Brasil se divide en dos niveles: educación básica y educación superior. La educación básica se compone de educación infantil, enseñanza fundamental y enseñanza media: 2 grados para pre-escolar, 9 grados para fundamental y 3 grados para media; estos grados son años lectivos. Los estudiantes que quieran tener una formación vocacional o tecnológica pueden reemplazar los 3 grados de media. El último grado de educación pre-escolar así como la etapa de educación fundamental son obligatorios y gratuitos en las instituciones educativas del Estado. La franja de edad en que se ofrece esa gratuidad es entre los 4 y los 17 años de edad. La figura 3 ilustra la estructura del sistema escolar formal brasilero:

Figura3. Estructura del sistema escolar brasileiro



El sistema educativo brasileño está ampliamente descentralizado a nivel estatal y municipal; la educación superior está predominante centralizada en la Unión pues el sistema federal abarca la red federal y todas las instituciones privadas de educación superior, lo que no impide que los estados puedan ofrecer educación superior con sus propios recursos. La educación infantil y la enseñanza fundamental son prioritariamente responsabilidad de los Municipios, la educación media es responsabilidad prioritaria de los estados y del Distrito federal, aproximadamente un tercio de las matrículas de la educación superior es ofrecida por el gobierno federal, en cuanto que los otros dos tercios son ofrecidos por la iniciativa privada. El gobierno Federal debe prestar asistencia técnica y financiera a los Estados y Municipios.

El MEC define el marco y los principios guía, y coordina la política nacional de educación para todos los niveles educativos, en colaboración con los Estados y Municipios. Las secretarías que componen el MEC son: Secretaría de Educación Básica; Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización, Diversidad e Inclusión; Secretaría de Educación Vocacional y Técnica; Secretaría de Educación Superior; Secretaría de Regulación y Supervisión de la Educación Superior y Secretaría para la Articulación de los Sistemas de Educación. También participan en la elaboración de la política pública: el Consejo Nacional para la Educación, que es un órgano independiente asesor de Estados y Municipios y coordinador de la elaboración de las versiones preliminares de los Planes Nacionales de Educación; el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP), que lleva a cabo las evaluaciones que identifican las necesidades del sistema educativo, produce los datos que sirven de insumos para la elaboración de las políticas y colabora en el desarrollo y la implementación de políticas educativas; la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, CONAES), que evalúa y contribuye al desarrollo de la educación superior; la Coordinación para el perfeccionamiento del Personal del Nivel Superior (Coordenação de

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES), que es la responsable de evaluar los programas de pregrado. (OCDE, 2015)

Desde 1995, en Brasil, se han venido implementando políticas que amplían el acceso a la educación y la permanencia en el sistema educativo. En este último tema aún queda mucho por hacer. La primera medida implementada fue el programa de incentivos de *Bolsa Escola* en 1995, que buscó incentivar la entrada de la población más pobre a las escuelas. La enmienda constitucional 59 del 2009, amplió la edad de cobertura de la educación gratuita, que era de los 7 a los 14 años, para 4 a 17 años. A partir de 2010 se implementaron los siguientes programas: Programa Nacional de Educación Rural, Pronacampo, (Orden Ministerial No. 86/2013, Decreto No. 7352/2010), que buscó dar soporte técnico y financiero para proveer el servicio educativo en áreas rurales (este programa fue reforzado con políticas de nutrición básica y de transporte). Como en Colombia, los temas de la educación para la primera infancia, la adecuación de la educación para las etnias y la elaboración de algunas bases curriculares, han cobrado gran importancia. Aunque no es obligatorio un currículo mínimo en la educación, sí han sido producidas directrices curriculares, mediante la LDB 1996 (Lei LDB 9394/1996), que buscan servir de referencia para cumplir con los mínimos de formación en el sistema escolar.<sup>6</sup>

La planeación de la educación en Brasil, así como en Colombia, es trazada en planes nacionales de educación. En Brasil, los Planes Nacionales de Educación para el decenio tienen fuerza de ley y comenzaron a hacerse en 2001, bajo prescripción constitucional y de la LDB. Además de los planes nacionales, existen los planos plurianuales (PPA) –que establecen los objetivos de los diferentes gobiernos para un periodo de cuatro años, los planes estatales y municipales — alineados

---

<sup>6</sup> A partir de la promulgación de la ley, surgió la iniciativa de hacer una Base Nacional Curricular Común (BNCC) que propendiese por un pacto inter-federativo. El objetivo de la base sería establecer las competencias y directrices comunes a ser impartidas en el sistema educativo formal, público y privado. En el 2014 el PNE reafirmó la necesidad de establecer una base común. Actualmente la versión final del documento está siendo evaluada por el Consejo Nacional de Educación (CNE). <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>

al Plan Nacional de Educación— , el Plan de Acciones Articuladas (PAR), el Plan Educativo y el Proyecto Político Pedagógico (PPP). Los planes mencionados presentan equivalencias claras con los planes colombianos; sin embargo, es importante tener en cuenta la estructura político-administrativa de cada país, pues esto explica las diferencias en la cantidad y en la participación de los diferentes entes en su elaboración.

Existen varios sistemas de evaluación educativa en Brasil, en todos los niveles gubernamentales. A continuación los que se destacan a nivel nacional: Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb), que está compuesto por tres evaluaciones externas a gran escala ANEB, ANRESC (o Prueba Brasil) y ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização); Examen Nacional de Educación Media (Exame Nacional do Ensino Médio – Enem), Examen Nacional de Desempeño de la Educación Superior (Exame Nacional de Desempenho do Ensino Superior – Enade), Examen Nacional de Certificación de Jóvenes y Adultos (Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos – Enceja), Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – Sinaes), y el índice de Desarrollo de la Educación Básica (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb). Además, Brasil participa en las evaluaciones internacionales PISA y TIMMS. Como en el caso colombiano, las evaluaciones internacionales han ratificado los resultados de las evaluaciones nacionales. (CASTRO, 2009)

### **2.3.3.**

#### **Estado actual de la educación en Brasil y Colombia**

La tabla 1 contiene los principales indicadores para entender comparativamente el estado actual de la educación en Brasil y Colombia. Los datos fueron extraídos del Informe “Educación en Colombia. *Aspectos destacados*” de la OCDE, para el año 2016; del Informe “Brasil no PISA 2015. *Análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes*

*brasileiros.*” del INEP, MEC y la Fundación Santillana, 2016, y del “Informe sobre desarrollo humano” 2015 producido por el PNUD.

**Tabla 1. Indicadores Básicos de Brasil y Colombia**

| Indicadores básicos  | COLOMBIA | BRASIL   | OCDE   |
|--|----------|----------|--------|
| Población con menos de 15 años de edad como porcentaje de la población total       | 28%      | 25,6%    | 19%    |
| PIB per cápita (PPA en USD) <sup>7</sup>   | 14.157,6 | 15.127,8 | 37.010 |
| Coeficiente de Gini <sup>8</sup>   | 0,53     | 0,49     | 0,31   |
| IDH <sup>9</sup>   | 0,720    | 0,755    |        |
| IDH ajustado a la desigualdad <sup>10</sup>  | 0,542    | 0,557    |        |
| Gasto público en educación como porcentaje del PIB                                 | 4,5%     | 6%       | 5,6%   |
| Rango de edad en el que el 90% de la población en edad escolar asiste a la escuela | 7-13     | 7-14     | 4-16   |
| Puntuación media en matemáticas en las   | 376      | 377      | 494    |

<sup>7</sup> El Producto Interno Bruto (PIB) es una magnitud macroeconómica que expresa el valor monetario de la producción de bienes y servicios de demanda final de un país (o una región) durante un período determinado de tiempo (normalmente un año). Extraído de: Rudiger, D; Stanley, F; Richard, S (2009). Macroeconomía. Mc Graw Hill.

La renta per cápita, PIB/PBI per cápita o ingreso per cápita es un indicador macroeconómico de productividad y desarrollo económico, usado para entregar una visión respecto al rendimiento de las condiciones económicas y sociales de un país, esto en consideración del crecimiento real y la fuerza laboral. Generalmente también se utiliza como indicador de bienestar social. Es la relación que hay entre el PIB y la cantidad de habitantes de un país. Para obtenerlo, hay que dividir el PIB de un país entre su población. Extraído de: Investopedia. «PIB PER CAPITA». Consultado el 10 de julio de 2017.

<sup>8</sup> El coeficiente de Gini normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). Extraído de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Coeficiente\\_de\\_Gini](https://es.wikipedia.org/wiki/Coeficiente_de_Gini). Consultado el 10 de julio de 2017.

<sup>9</sup> El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un índice compuesto que se centra en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: tener una vida larga y saludable, que se mide por la esperanza de vida al nacer; la capacidad de adquirir conocimientos, que se mide por los años de escolaridad y los años esperados de escolaridad; y la capacidad de lograr un nivel de vida digno, que se mide por el ingreso nacional bruto per cápita. El límite superior del IDH es 1,0. Extraído del “Informe sobre Desarrollo Humano 2015”. (PNUD, 2016, 3)

<sup>10</sup> El IDH ajustado por la Desigualdad descuenta el IDH en función de la magnitud de la desigualdad. (PNUD, 2016, 3)

## pruebas PISA

|   |     |     |     |
|---|-----|-----|-----|
| Proporción de alumnos con bajo desempeño en PISA                              | 74  | 44  | 23  |
| Proporción de alumnos con un alto desempeño en PISA                           | 0,3 | 0,3 | 13  |
| Porcentaje de personas entre 25 y 34 años con un nivel de educación terciario | 26% | 14% | 41% |

---

*Fuentes: Informes de la OCDE para Brasil y Colombia. La educación en Colombia. Informe de la OCDE: Revisión de políticas nacionales de educación. OCDE-MEN, 2016. Education Policy Outlook Brazil, OECD, 2015.*

Los indicadores básicos de ambos países nos permiten tener una idea general de su contexto socio-económico y educativo. Salvo el gasto público en educación como porcentaje del PIB, que es superior en Brasil y que incluso supera el promedio la OCDE; la proporción de alumnos con bajo desempeño en PISA, que es notoriamente superior en Colombia, pues supera en 30 puntos al de Brasil y en 51 al del promedio de la OCDE, y el porcentaje de personas entre 25 y 34 años con un nivel de educación terciario, que aunque esté lejos del promedio de la OCDE es más elevado que el de Brasil en 12 puntos porcentuales, podemos ver que los países comparten cifras semejantes. Las noticias no son alentadoras: tanto Brasil como Colombia son países sumamente inequitativos; disputan los primeros puestos en desigualdad en la región. Poco más de  $\frac{1}{4}$  de la población total está en edad escolar pero, de esta porción, los que asisten a la escuela lo hacen con un desfase de entre 5 y 6 años respecto a los niños y adolescentes de otros países. El desempeño en matemáticas en las pruebas PISA es muy bajo respecto al promedio de la OCDE y la proporción de alumnos con un alto desempeño es casi inexistente.

Comparar los datos de ambos países con la OCDE nos ayuda a entender dos cosas: en primer lugar, ambos países deberían tener como prioridad propender por la igualdad y mejorar la prestación del servicio educativo, para que los niños y adolescentes, aproximadamente  $\frac{1}{4}$  de la

población actualmente, mejoren su desempeño escolar y sean personas más capacitadas para acceder a la educación terciaria y a mejores oportunidades de empleo; en segundo lugar, establecer comparaciones a nivel educativo además de ser pertinente es urgente, pues las necesidades de los países son similares y los resultados pueden ser útiles para otros países con cifras parecidas.

#### **2.3.4. Semejanzas y diferencias de los sistemas educativos**

Al comparar los sistemas educativos encontramos el primer indicio de que el tema de la formación para la ciudadanía es una tarea muy importante de la educación. Los dos informes presentados, por los Ministerios de Educación de cada país a la UNESCO, establecen una relación entre la intención de formación ciudadana de las constituciones y el rol de los sistemas educativos. Puede ser dicho que la mención del tema es una mera formalidad, pero, al ser recurrente en la planeación y en la prestación de cuentas a las entidades asesoras y reguladoras de las políticas públicas en educación (UNESCO, BID y OCDE, entre otras), el tema necesariamente empieza a exigir una serie de acciones para alcanzar los resultados. En el caso de los PNE, en las directrices, metas y acciones del documento colombiano, y en dos de las directrices del brasileño, es evidente que la formación ciudadana y el ejercicio de la ciudadanía son transversales. En los apartes citados de los informes, al inicio de cada descripción del contexto educativo, en el caso colombiano se afirma que la política educativa se elabora en función de una ciudadanía ideal y, en el caso brasileño, que la educación brasileña tiene una visión del desarrollo pleno del individuo para ejercer la ciudadanía y prepararse para el trabajo. Mientras que en el caso colombiano tendremos que explorar las características de esa ciudadanía, en el brasileño ya sabemos que la ciudadanía y la formación laboral van de la mano y hacen parte del desarrollo pleno individual.

## **2.4. Los Planes Nacionales de Educación**

En este segmento describiré brevemente el proceso de elaboración de planes de educación en los dos países, hasta llegar a la primera versión de los planes nacionales de educación; luego, entraré en mayores detalles sobre el proceso de elaboración de la segunda versión de esos planes, por ser ellos el objeto de estudio de esta investigación.

### **2.4.1. Origen de la planeación educativa**

Elaborar planes para la implementación de políticas públicas es una práctica común de gobierno. Los planes de educación se elaboran en Brasil desde la década de los años 30 y en Colombia desde los 50. Han tenido la característica de ser elaborados por especialistas en el área que asesoran el programa de gobierno de turno. Los PNE que serán analizados son la segunda versión de los planes decenales de educación, que tienen la peculiaridad de haber contado con una participación masiva de instituciones e individuos y que son transversales a los gobiernos. No quiere decir esto que el proceso no haya sido orientado por especialistas ni que los documentos finales no hayan sido el producto de la aceptación de lo debatido por parte de autoridades educativas y gubernamentales. Sin embargo, la planeación a mediano plazo, que tuvo en cuenta los debates en torno a los temas principales de la educación, hace de estos planes documentos más ricos para entender los paradigmas de sus participantes, las necesidades contextuales y las relaciones interinstitucionales.

#### **2.4.1.1. Colombia**

José Blat Gimeno, comisionado por la UNESCO para evaluar el estado de la educación colombiana y formular un plan que respondiera a

las prioridades educativas del país, elaboró el primer plan quinquenal de educación en 1957. De acuerdo a Herrera e Infante (2004), todos los planes hechos posteriormente se formularon en el marco de los planes de desarrollo gubernamental, prescritos por la reforma constitucional de 1968. Por lo que, a partir de 1970, cada uno de los planes elaborados respondió a las prioridades identificadas por el gobierno de turno, lo que consecuentemente impuso un período de 4 años para cada plan. Con la constitución de 1991 surgen los planes de educación con carácter de documento indicativo para el decenio, que se construyen y desarrollan paralelamente a los planes que cada gobierno traza.

Como ya fue mencionado, en 1991 Colombia se declara un estado social de derecho y una República Unitaria descentralizada. Para el campo de la educación, esto implicó que se formalizara la descentralización administrativa del sistema educativo y que se promulgara la *Ley 115 de 8 de Febrero de 1994* (conocida como Ley General de Educación). Aunque esta ley haya sido criticada por el hecho de dejar por fuera de la estructura del sistema educativo a la educación superior y por omitir la regulación del carácter público de la educación, que ya había sido consagrado en la constitución de 1991, fueron varias las ganancias que se desprendieron de su promulgación. Entre ellas, la de disponer que sería responsabilidad del MEN la elaboración de planes decenales de educación y la creación de mecanismos de participación ciudadana, que contribuyeran a la formulación de políticas educativas. (CAJIAO, 2004, p.43). El Artículo 72 de la ley en cuestión dispone:

ARTICULO 72. Plan Nacional de Desarrollo Educativo. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez (10) años el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo. Este Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo. PARAGRAFO. El primer Plan decenal será elaborado en el término de dos (2) años a partir de la promulgación de la presente Ley, cubrirá el período de 1996 a 2005 e incluirá lo pertinente para que se cumplan los requisitos de calidad y cobertura. (COLOMBIA, 1994)

Las características generales del PNDE colombiano que se establecieron fueron: el proceso debe resultar en un documento de

carácter indicativo, debe ser incluido en los planes de gobierno (local, regional y nacional) y su duración es de un decenio. El carácter indicativo significa en definitiva que su cumplimiento no es obligatorio, lo que es una marcada diferencia con el plan brasileño que sí tiene fuerza de ley.

El primer PNDE colombiano se elaboró dos años después de la aprobación de la ley general de educación y se llamó “PNDE 1996-2005. *La educación un compromiso de todos*”. El lema fue una respuesta al hecho de que era la primera vez que participaban, además del MEN, varios sectores de la sociedad civil, que no estaban directamente involucrados en la prestación del servicio educativo, tales como algunas ONG y los medios de comunicación. (RODRIGUEZ<sup>11</sup>, 2002, p.178)

No obstante, y a pesar de que se amplió la participación en la planeación educativa, el plan fue ignorado por los gobiernos sucesivos al de Samper<sup>12</sup>, y muchas de sus propuestas se convirtieron en letra muerta. Lo que sucedió fue que, aun cuando los gobiernos de Samper, Pastrana<sup>13</sup> y el primer mandato de Uribe<sup>14</sup> hayan transcurrido en el período de vigencia del plan, ninguno de ellos incluyó las disposiciones del plan en sus respectivos planes de desarrollo, y la sociedad civil no ejerció presión alguna para su cumplimiento.

#### **2.4.1.2. Brasil**

El primer plan decenal aprobado por ley y ejecutado en Brasil fue el del período 2001 – 2011. Pero, como en el caso colombiano, existieron planes nacionales precedentes. La constitución de 1934, en su artículo 150, dispuso la formulación de un Plan Nacional de Educación, que fue elaborado por el Consejo Nacional de Educación (CNE) en 1937. Según

---

<sup>11</sup> Abel Rodríguez, además de ser el autor de una de las referencias citadas en este texto, fue el gerente del primer PNE de Colombia, Viceministro y Ministro encargado de Educación, a mediados de la década de los noventa.

<sup>12</sup> Ernesto Samper Pizano fue presidente de Colombia en el periodo de 1994-1998.

<sup>13</sup> Andrés Pastrana Arango fue presidente de Colombia en el período comprendido entre 1998 y 2002.

<sup>14</sup> Álvaro Uribe Vélez fue presidente de Colombia en dos períodos: 2002 – 2006 y 2006 – 2010.

la Constitución de 1934, era competencia de la Unión: fijar el Plan Nacional de Educación, “compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar sua execução, em todo o país.” (BRASIL, 1934) Y especificaba, en el artículo 152 que:

Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos. (BRASIL, 1934)

Aun cuando incipiente, pues no hubo ni metas ni acciones y partidas presupuestales claras, a rigor, fue el primer plan de educación y delimitó un horizonte común que atendería las necesidades educativas del país. Hay dos versiones encontradas de lo que sucedió con este plan: se dice que no fue aprobado por el congreso, al argüirse la amenaza a la autonomía que el pacto federal le otorgaba a los estados (CURY, p.11); también se afirma que alcanzó a ser aprobado en la cámara de los diputados y, el día que fue para el senado, Getulio Vargas dio el golpe y el plan no alcanzó a pasar por el senado. Por esto se afirma que el plan fue abortado; el congreso fue cerrado y Vargas pasó a gobernar por decreto ley.

En 1961, se promulga la Ley de Directrices y Bases de la Educación (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 20/12/1961), que dispone en el numeral 2 del artículo 92, la elaboración de un plan de educación. En esta ocasión fueron determinadas por ley: en primer lugar, la creación de fondos de manutención de la educación primaria, secundaria y superior; en segundo lugar, que el Consejo Federal de Educación (Conselho Federal de Educação — CFE) elaborara el plan de educación referente a cada fondo. (SAVIANI, 2010, p. 390). En 1962, el Consejo cumplió con su labor, al trazar las metas para 8 años y establecer las normas de aplicación de los recursos para cada fondo. (HORTA, 1982, apud SAVIANI, 2010, p. 390). Este segundo plan corrió la misma suerte del primero: fue dejado de lado, aunque por razones distintas. Según Bordignon (2011), una semana después de que el CFE hubiera entregado el Plan al Ministro de educación, en la conmovión

política del momento, el presidente Goulart<sup>15</sup> nombró un ministro extraordinario de planeación, quien descartó ese plan y elaboró otro trienal. Ese nuevo Plan Trienal de Educación 1963-1965 se llamó “Inversión previa para el perfeccionamiento del factor humano” y

...apresentava as diretrizes gerais do programa e objetivos para o ensino primário, médio e superior, contemplando a expansão de matrículas, formação de docentes, construções de prédios, tudo com previsão de recursos. (BORDIGNON, 2011, p. 11)

Desde esa época hasta la constitución de 1988 y la creación de la LDB 9394/96, los planes para la educación fueron diseñados por los gobiernos de turno y dependieron de los planes de desarrollo. Ya en 1988 la constitución dispuso que:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 1988)

Y la LDB 9394/96 dispuso:

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL, 1996)

En el marco de estas disposiciones, se elaboró la primera versión del Plan Nacional de Educación, que fue puesta en marcha. En la etapa del debate, este plan contó con una mayor participación de los educadores, lo que causó que se produjeran dos versiones del plan: una elaborada por el MEC y otra por los congresos nacionales de educación. “Propuesta de la Sociedad Brasileña” fue la versión elaborada por el Foro Nacional en Defensa de la Educación Pública (Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública), en las dos versiones de los Congresos Nacionales de Educación (I e II Congressos Nacionais de Educação — CONEDs). La otra se tituló: “Propuesta del Ejecutivo al Congreso Nacional” (Proposta do Executivo ao Congresso Nacional) y fue elaborada por el MEC, con

<sup>15</sup> Goulart fue el presidente de Brasil para el periodo 1961 – 1964, antes de la dictadura militar de Brasil.

asesoría del Consejo Nacional de Educación (Conselho Nacional de Educação — CNE), el Consejo Nacional de Secretarios de Educación (Conselho Nacional de Secretários de Educação — Consed) y la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação — Undime). Lo que el congreso decidió fue hacer una tercera versión con base en la propuesta del ejecutivo, que integrara algunos puntos de la propuesta de la “sociedad”. De esta manera, nació el primer plan decenal de educación, en Brasil, para el periodo 2001 – 2011. Al hacer un diagnóstico de su ejecución, algunos académicos han llegado a la conclusión de que este plan fue más una carta de intenciones que una planeación ejecutable de la educación nacional, pues las metas que propuso no fueron acompañadas de estrategias ni de partidas presupuestales para alcanzarlas (VALENTE; ROMANO, 2012); sin embargo, Sena nos advierte que la factibilidad de su ejecución es más probable por el hecho de ser una ley (lo que no ocurre en el caso de una carta de intenciones), ya que la sociedad civil puede exigir su cumplimiento. (BRASIL, 2014, p. 14)

#### **2.4.1.3.**

#### **Lo que se puede concluir del origen de los planes en los dos países**

Hasta el momento hemos podido ver que el origen de los planes nacionales de educación, tal y como los conocemos hoy, presenta semejanzas importantes en los dos países. La primera es que existió una voluntad política del gobierno central para diseñar planes que suplieran ciertas necesidades educativas del país; la segunda, que su elaboración fue delegada a especialistas; la tercera, es que todos los que fueron elaborados antes de las constituciones de 1988, en el caso brasileño, y de 1991, en el colombiano, fueron contemplados como parte de los planes de gobierno del gabinete de turno; las iniciativas de más larga duración y transversales a los gobiernos, en el caso brasileño, no prosperaron; la cuarta es que tanto en Brasil como en Colombia, fue en el contexto de las nuevas constituciones promulgadas y de las leyes generales de

educación que se estipuló la elaboración de los planes nacionales de educación (PNE 2001-2011, en Brasil, e PNDE 1996-2005, en Colombia); la quinta es que las dos constituciones y leyes, mencionadas, fijaron el plazo de un decenio para la consecución de las metas, lo que produjo que la planeación adquiriera un carácter estatal; la sexta es que, al hacer el diagnóstico de las primeras versiones de los planes decenales en ambos países, se concluyó que los documentos fueron más una carta de intenciones que metas educativas llevadas a la concreción y, por último, aunque bajo la responsabilidad de los respectivos ministerios de educación y sus especialistas, estos planes decenales fueron elaborados mediante procesos que contaron con la participación de diferentes sectores de la sociedad civil, en el caso colombiano, inclusive instituciones e individuos ajenos a la prestación de servicios en el sistema escolar.

Las diferencias que existieron en la elaboración de los planes también son importantes. Para empezar, la celeridad con la que los gobiernos identificaron la necesidad de hacer planes educativos nos permite ver la relevancia del tema dentro del proyecto nacional; a Colombia le tomó dos décadas más que a Brasil darle un lugar específico al tema educativo dentro de la planeación gubernamental. Unido a este aspecto, encontramos que desde el primer plan en Brasil hubo siempre un comité o un conjunto de especialistas del campo de la educación trabajando en la planeación, mientras que, en Colombia, o el plan estaba atado al plan de gobierno o era diseñado por algún especialista externo; esto último fue una constante hasta la primera versión del plan decenal. En el caso brasileño vemos claramente que desde el surgimiento de la elaboración de los planes existió una pugna entre los especialistas: por un lado los educadores, por otro lado los economistas. La primera versión de los planes decenales señala ya dos aspectos que merecen atención: el carácter indicativo del plan colombiano vs. el carácter prescriptivo del brasileño, y, en el caso colombiano, la participación directa en el proceso de elaboración del plan de sectores que no están involucrados en la prestación del servicio educativo; aspecto que no tiene correspondencia

en el plan decenal brasileño. Estos dos aspectos son claves para entender las implicaciones de formar ciudadanos de una u otra manera en cada país.

#### **2.4.2.**

#### **Proceso de elaboración de la segunda versión de los PNE**

Vimos las semejanzas y diferencias en el origen de los planes educativos, así como una síntesis del proceso de elaboración del primer plan nacional decenal de educación, en ambos países. A seguir, veremos las características de los procesos de elaboración de los segundos PNE en cada país; los documentos son los resultados de esos procesos.

##### **2.4.2.1.**

##### **Colombia: PNDE 2006-2016**

La segunda versión del PNDE se llamó “Pacto social por la educación” y fue hecha para el periodo 2006-2016. Para su elaboración se partió de dos conclusiones, a las que se llegó con la evaluación de los resultados del primer plan: la necesidad de ampliar la base deliberativa y participativa en la formulación, y la importancia de darle precisión al carácter indicativo del documento, para que funcionara efectivamente como un documento de referencia de la planeación educativa en los diferentes gobiernos, contextos e instituciones educativas (COLOMBIA, 2007, p. 4)

Para responder a esa ampliación de la deliberación y de la participación, la construcción del plan contó con 4 momentos. Un primer momento de documentación, en el que se llevaron a cabo una serie de reuniones para hacer un balance de la primera versión del plan. Un segundo momento de construcción de la agenda para el debate público, que contó con dos etapas: la formulación de los 10 temas más importantes para la educación, a cargo de personalidades públicas

provenientes de diversos sectores del país, y la consulta en línea, en la que participaron todos los ciudadanos que así lo desearon, cuyo objetivo fue el de poner en manos de la ciudadanía la validación o reformulación de los temas pautados en la primera etapa, o la proposición de nuevos temas, para seleccionar los 10 temas que, en definitiva, enmarcarían el documento final. El tercer momento fue el debate público; organizado en tres niveles: “1) presencial, orientado a instituciones a través de mesas de trabajo; 2) virtual, orientado a especialistas, a través de foros en internet; y 3) mediático, orientado a ciudadanos, a través de los medios masivos de comunicación.” (COLOMBIA, 2007, p. 8) Ya el cuarto momento consistió en la elaboración del documento. La “Asamblea Nacional por la Educación”, constituida por representantes de diferentes sectores que participaron del tercer momento, debatió cada uno de los temas en mesas de trabajo; después de la deliberación, la asamblea designó una comisión que reunió los documentos elaborados por las mesas y redactó el documento final. Curiosamente,

La regla de oro, en todo este proceso, fue la **no imposición de consensos o unanimidades** a través de ningún mecanismo de eliminación, votación o anulación de puntos de vista, y la adopción, en todos los casos, del disenso, así fuera de una persona, como **aporte válido** que debía quedar registrado y consignado en la relatoría de la deliberación. (COLOMBIA, 2007, p. 10)

Según el documento del PNDE, la razón que llevó a darle precisión al carácter indicativo del documento fue el malestar de educadores e instituciones porque los gobiernos no alinearon las políticas educativas a las disposiciones del documento del PNE de manera explícita y sistemática; en ese sentido, el proceso de elaboración del primer plan fue desconocido y de lo estipulado en el documento fue poco lo logrado. Lo que decidió el equipo organizador del proceso de elaboración del segundo PNE fue re-estructurar las categorías del documento, de modo que se pudieran establecer horizontes comunes para la década y definir los objetivos, metas y acciones, que deberían ser incorporados en los respectivos planes de gobierno a nivel regional, municipal e institucional, de acuerdo a las necesidades más apremiantes de cada contexto. Sorprende que la decisión del equipo organizador de este segundo PNE, ante el malestar, fuera reestructurar el documento y no encontrar

mecanismos para que las acciones necesarias para alcanzar las metas fueran ejecutadas, y que el incumplimiento, en lugar de promover algún mecanismo legal que obligara a los gobiernos a emprender acciones en pro de las metas trazadas, hubiera causado una reafirmación del carácter indicativo del plan.

El segundo PNE colombiano se configura como un conjunto de procesos deliberativos, acuerdos y acciones para guiar la educación en el decenio. El PNDE 2006 - 2016 es:

...un pacto social por la educación que contiene los lineamientos para el desarrollo educativo del país en ese horizonte temporal. Se constituye en un documento de referencia obligada para la formulación de los planes nacionales y territoriales de desarrollo según mandato de la Ley General de Educación, y debe ser contemplado por las instituciones educativas del país en sus procesos de planeación, de acuerdo con lo previsto en el alcance que el Plan estipuló. (COLOMBIA, 2007, p.3)

Como pacto social por el derecho a la educación, su principal objetivo es que tanto las instituciones como la sociedad civil (sobre todo aquellos sectores que no participaron en la elaboración del primer plan) se comprometan con la identificación de los temas y acciones prioritarios de la educación colombiana, y participen de la toma de decisiones que delimitarán la planeación educativa del decenio.

La forma del documento colombiano responde a un modelo de comunicación pública organizacional<sup>16</sup> y es un compendio de consensos y disensos, compuesto por 148 páginas divididas en cuatro capítulos, a saber: 1) Desafíos de la educación en Colombia, 2) Garantías para el cumplimiento pleno del derecho a la educación en Colombia, 3) Agentes educativos y 4) Mecanismos de seguimiento, evaluación y participación del PNDE. Los 10 temas identificados como prioritarios están distribuidos en los tres primeros capítulos. Cada tema tiene Macro objetivos, Objetivos, Macro metas, Metas y Acciones. En el cuarto capítulo se estipulan los entes encargados de la supervisión y evaluación del plan.

---

<sup>16</sup> Lo que supone que el plano es visto como una organización y, por lo tanto, hay un gerente, los profesores son denominados como “talento humano” y, al hablar de resultados, se usan recurrentemente términos como “*standards*” y “guías técnicas”. Este aspecto es clave para el análisis de la cadena genérica a la que pertenecen cada uno de los documentos.

### 2.4.2.2. Brasil: PNE 2014-2024

La segunda versión del PNE en Brasil es la Ley 13.005 de 2014 (Lei no. 13.005/2014), que fue aprobada para el periodo 2014-2024. Precisamente, por ser una ley, el proceso de elaboración del PNE en Brasil contó con dos momentos: el primero de debate público por parte de la sociedad civil y propuesta para el Congreso Nacional; el segundo, de debate en el Congreso Nacional, modificación y aprobación de la ley.

En el primer momento, actuaron como organizadores de la discusión y elaboradores del plan, el CNE<sup>17</sup> y la CONAE<sup>18</sup> (2010), quienes tuvieron en cuenta la evaluación del PNE 2001-2010 y el Plan de Desarrollo de Educación (Plano de Desenvolvimento da Educação—PDE). El CNE analizó las evaluaciones del PNE 2001-2011, hechas por la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de los Diputados, por el MEC y por los académicos (Bordignon, Saviani, Cury, entre ellos). Con esos insumos, en 2009, redactó “los diez desafíos de la Educación

<sup>17</sup> El CNE tiene como misión la búsqueda democrática por alternativas y mecanismos institucionales que posibiliten, en el ámbito de su esfera de competencia, garantizar la participación de la sociedad en el desenvolvimiento, mejoramiento y consolidación de la educación nacional de calidad.

Las competencias del Consejo son normativas, deliberativas y de asesoramiento al Ministro de Estado de la Educación, en el rendimiento de las funciones y competencias del poder público federal en materia de educación, correspondiéndole formular y evaluar la política nacional de educación, asegurar la calidad de la educación, cuidar del cumplimiento de la legislación educativa y garantizar la participación de la sociedad para la mejora de la educación brasileña. *Mi traducción*. Extraído de: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>. Consultado el 10 de julio de 2017.

<sup>18</sup> La Conferencia Nacional de Educación – CONAE es un espacio democrático abierto por el Poder Público para que todos puedan participar del desenvolvimiento de la Educación Nacional.

Está organizada para tematizar la educación escolar, de la Educación Infantil al Posgrado, y realizada, en diferentes territorios y espacios institucionales, en las escuelas, municipios, Distrito Federal, estados y países. Estudiantes, Padres, Profesionales de la Educación, Gestores, Agentes Públicos y sociedad civil organizada general, tendrán en sus manos, a partir de enero de 2009, la oportunidad de conferir los rumbos de la educación brasileña.

La segunda edición de la CONAE se realizó del 19 al 23 de noviembre de 2014, en Brasilia, teniendo como tema central, según prevé el Documento-Referencia, El PNE en el Articulado del Sistema Nacional de Educación: Participación Popular, Cooperación Federativa y Régimen de Colaboración.

La CONAE/2014 posee carácter deliberativo y presenta un conjunto de propuestas que subsidia la implementación del Plan Nacional de Educación (PNE), indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuciones concurrentes, complementarias y colaborativas entre las entidades federadas y los sistemas de educación.

Las conferencias nacionales de educación son coordinadas por el Foro Nacional de Educación (FNE), como establece el Decreto MEC n° 1407, de 14 de diciembre de 2010. *Mi traducción*. Extraído de: <http://conae.mec.gov.br/> Consultado el 10 de julio de 2017.

Nacional, que deben ser enfrentados y superados en el próximo decenio, como compromiso del Estado y de toda la sociedad”. En 2010, la CONAE elaboró el Documento-Referencia para su discusión. Los dos documentos fueron discutidos en plenarias temáticas y en la plenaria final de la Conferencia, en la que fueron aprobadas las enmiendas que dieron origen al documento final que se convertiría en proyecto de Ley.

El segundo momento de elaboración del PNE inició con la entrada del Proyecto de Ley (PL 8035/2010) en el 2010 al Congreso Nacional, continuó por 4 años entre debates, audiencias públicas y enmiendas, primero en la Cámara de Diputados y luego en el Senado, y culminó con la aprobación de la ley. En las audiencias públicas hubo una participación constante de delegados de diferentes organizaciones de la sociedad civil.<sup>19</sup> El PNE fue aprobado en 2014, nominado como Ley 13005/2014.

El objetivo principal del actual PNE es ejercer la función de articulador del régimen de colaboración entre los entes federales, con el propósito de universalizar la oferta de la etapa escolar obligatoria (de 4 a 17 años), elevar el nivel de escolarización de la población, elevar la tasa de alfabetización, mejorar la calidad de la educación básica y superior, ampliar el acceso a la educación técnica y superior, valorizar a los profesionales de la educación, reducir las desigualdades sociales, democratizar la gestión y aumentar la inversión en educación. El PNE es un instrumento de planeación de mediano plazo que debe orientar todas las acciones en el área educacional en el país y designar responsabilidades compartidas entre la Unión, los estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Este plan también es de duración decenal, pero, a diferencia del PNE colombiano, el brasilero tiene fuerza de ley, lo que además de asegurar que la planeación sea de nivel estatal, ofrece mecanismos legales para ejercer control sobre su ejecución y cumplimiento de metas.

---

<sup>19</sup> El capítulo “La historia del PNE y los desafíos de la nueva ley”, del compendio del PNE brasilero, contiene 2 anexos que listan los temas y los participantes de las sucesivas audiencias públicas.

Formalmente hablando, el compendio hecho por la Cámara de Diputados está dividido en 4 partes: la presentación del PNE; un capítulo dedicado a la revisión de la historia de la elaboración de PNE en Brasil y los desafíos que plantea el PNE 2014-2024; otro capítulo en el que encontramos la Ley 13005/2014, y un cuarto capítulo en el que encontramos las metas y estrategias que permitirán el cumplimiento de lo estipulado en la ley.

#### **2.4.2.3.**

#### **Lo que se puede concluir de la elaboración del segundo plan en los dos países**

Para la elaboración de los segundos PNE, tanto en Colombia como en Brasil, se tuvieron en cuenta las evaluaciones hechas al primer plan y hubo una mayor participación de la sociedad civil; en Colombia, participaron sectores que no tienen una relación directa con la prestación del servicio educativo escolar, en Brasil, respecto al primer plan, se amplió la participación de sectores de la sociedad civil involucrados directamente con el servicio educativo en los diferentes sistemas escolares. Estos segundos planes continúan siendo decenales; los dos estipulan mecanismos de supervisión y evaluación (en el caso brasileiro de una forma más concreta y con la garantía de la ley) y en los dos documentos se refuerza constantemente la necesidad de que lo estipulado sea articulado e incluido en la planeación gubernamental, en los diferentes entes territoriales.

La primera diferencia importante que hay que señalar de los segundos PNE en cada país es que, aunque en esencia los dos planes busquen ser la referencia para la planeación del sector educativo en el decenio, cada PNE tiene un objetivo general distinto: mientras que el plan colombiano tiene la intención de trazar un horizonte común sobre la educación nacional y servir de guía para las diferentes instancias de planeación gubernamental, el plan brasileño tiene la intención de articular el sistema nacional de educación y servir de instrumento para la planeación, ejecución y perfeccionamiento de políticas públicas educativas. La

segunda diferencia es que para la elaboración inicial de las directrices que guiarían la elaboración del plan, en Colombia fueron invitadas personalidades públicas (no necesariamente especialistas en educación escolar), mientras que en Brasil fueron especialistas del sector educativo los que crearon el marco de discusión y redactaron el proyecto que entraría al Congreso Nacional. La tercera, respecto a la forma, es que el documento colombiano es un compendio de consensos y disensos producto de un modelo de comunicación pública organizacional y el documento brasileño es una ley antecedida por una contextualización histórica y precedida por un anexo que contiene las metas y estrategias para el cumplimiento de la misma.<sup>20</sup> Lo anterior muestra una mayor concreción en el documento brasileño que en el colombiano, que por momentos parece más una carta de intenciones que un documento-referencia. La cuarta diferencia es el tiempo que llevó la elaboración de los procesos en cada país: mientras en Colombia todo el proceso tomó menos de dos años, en Brasil se necesitaron cuatro años, porque lo que quedó en discusión fue el porcentaje del PIB que iba a ser destinado para la educación.

---

<sup>20</sup> Esta diferencia es clave para entender la cadena genérica de los documentos.

### **3 Metodología**

Para analizar los documentos de los PNE escogí la postura teórico-metodológica de Norman Fairclough (2003) al hacer Análisis Crítico del Discurso (ACD). Ante las diferentes opciones metodológicas que estaban disponibles para analizar los documentos, tales como el análisis documental y el análisis de contenido, consideré que el análisis de discurso, proveniente de la socio-lingüística, podría contribuir no sólo a mi análisis sino a consolidar una forma de hacer investigación en el campo de la educación.

A seguir, una descripción de las opciones metodológicas para analizar documentos, que discute en profundidad las diferencias entre Análisis de Discurso (AD) y Análisis de Contenido (AC), por ser estas dos las que podían servir mejor a mis propósitos; en seguida, la definición de discurso y los principales postulados del análisis del discurso, y para finalizar, la explicación detallada del ACD como teoría y metodología precisas para analizar los PNE.

#### **3.1. Análisis de documentos**

El análisis de la retórica, la investigación documental, el AC y el AD son cuatro maneras de entender documentos en el campo de la investigación cualitativa. Como mi intención no era ni entender exclusivamente los mecanismos de persuasión de los PNE ni trazar la transformación diacrónica de los documentos, el análisis retórico se quedaba corto y el documental era inadecuado para la comprensión de mi objeto de estudio. Los dos métodos que disputaban el lugar de adecuación para mi investigación eran el AC y el AD. Tanto en uno como en otro se reconoce la importancia del contexto y en los dos se analiza lo efectivamente dicho y/o escrito; por esto, es común escuchar que se

hable de los dos como si fueran lo mismo o que se intercambie su denominación indiscriminadamente. Sin embargo, existen grandes diferencias entre ellos y conocerlas en detalle es el mínimo de rigor que debe ser exigido de quien analiza documentos con uno u otro método, entre otras cosas, porque desde mi experiencia como investigadora interdisciplinar, formada en dos campos de saber — los estudios culturales y la educación—, he podido percibir que la falta de comprensión de cada método ha dado cabida para la continua especulación y para la justificación de lo que se afirma en la aceptación de la subjetividad de quien indaga; lo que ha llevado a que se relativicen los métodos y se acepten todas las interpretaciones como si el rigor no fuera una condición mínima analítica. Por lo anterior, considero que una descripción minuciosa de las características y presupuestos de cada método debe ser hecha; y que esta descripción es desde ya una contribución para el campo de la educación.

Bauer y Gaskell (2003) son los compiladores de una serie de artículos que explican metodologías cualitativas para el análisis de textos, imágenes y sonidos. Cada artículo contiene la explicación de la metodología, ejemplos de su uso y una síntesis de cómo operar con ella. En este aparte veremos las principales características del AC descritas por Bauer y las del AD descritas por Gill. Acto seguido, veremos una comparación crítica que Deusdará y Rocha (2005) proponen de las metodologías a partir de su experiencia y la revisión de trabajos seminales en cada método: principalmente, el de Bardin (1977), en el AC y el de Pêcheux en AD (1983).

Bauer afirma que el AC “es una técnica para producir inferencias de un texto focal para su contextos, de manera objetivada”; en esta técnica el texto es considerado un “medio de expresión”. (BAUER, 2003). El AC permite hacer análisis textual a partir de una técnica híbrida (cualitativa y cuantitativa), que posibilita la simplificación de la complejidad de una colección de textos, la construcción de índices y la reconstrucción de representaciones semánticas, sintácticas y retóricas, y la elaboración de mapas de conocimiento. Con estas representaciones, el investigador

puede hacer conjeturas e inferencias sobre los “valores, actitudes, estereotipos, símbolos y cosmovisiones de un texto sobre el cual poco se sabe”. Aunque se tenga en cuenta el contexto, el que prima en el AC es el texto. Esta técnica ha servido de fundamento para la creación de softwares de procesamiento de palabras, datos cualitativos y co-ocurrencias. (BAUER, 2003)

Para Bauer, “a importância principal da AC talvez tenha sido continuar desafiando a curiosa primazia dos dados da entrevista na pesquisa social” (BAUER, 2003, p. 212). Según el autor, las ventajas del uso del AC sobre otras técnicas de análisis textual son: una mayor representatividad, la gran utilidad que tiene en los estudios longitudinales y la posibilidad de investigar con pocos recursos económicos. El AC es sistemático y público; usa datos brutos principalmente; se puede usar con datos históricos y ofrece un conjunto de procedimientos maduros y bien documentados. En cuanto a las debilidades, el autor señala que el AC es comúnmente criticado por introducir inexactitudes en la interpretación al separar las unidades de análisis, pues las citas fuera del contexto pueden ser engañosas; al enfocarse en las frecuencias, el AC deja de lado las omisiones y lo que no es usual, lo que podría ser clave en el análisis y, finalmente, esta técnica “apresenta primariamente dados a nível coletivo, caracterizando, desse modo, algo coletivo através de dados remanescentes de comunicação e expressão.” (BAUER, 2003)

Por otro lado, según Gill (2003), el AD es:

...uma leitura cuidadosa, próxima, que caminha entre o texto e o contexto, para examinar o conteúdo, organização e funções do discurso. (...) Em uma análise final, a análise de discurso é uma interpretação, fundamentada em uma argumentação detalhada e uma atenção cuidadosa ao material que está sendo estudado. (GILL, 2003, p.266)

Este caminar entre el texto y el contexto supone rechazar la noción simplista de que el lenguaje es una mera forma de comunicación. También supone aceptar que el discurso es determinante en el tejido de las relaciones sociales y que “las maneras como normalmente comprendemos el mundo son histórica y culturalmente específicas y relativas”. De acuerdo con la autora,

É proveitoso pensar a análise de discurso como tendo quatro temas principais: uma preocupação com o discurso em si mesmo; uma visão da linguagem como construtiva (criadora) e construída; uma ênfase no discurso como uma forma de ação; e uma convicção na organização retórica do discurso. (GILL, 2003, p.247)

Al comparar las afirmaciones de Bauer y Gill, podemos observar dos diferencias entre el AC y el AD: mientras que el AC tiene un interés predominantemente textual, el AD tiene uno meta-textual, lo que implica que el AC se concentre en develar el sujeto individual textual y el AD tenga como único interés el sujeto colectivo meta-textual. El AC pretende poner en evidencia tendencias y frecuencias en el texto, mientras que el AD pretende entender cómo esas tendencias y frecuencias se relacionan con fenómenos meta-textuales para construir un sentido singular en el texto. Nuevamente, vemos que estas diferencias corresponden a un posicionamiento filosófico sobre el lenguaje. En el primer caso, heredero de las nociones instrumental y logo-céntrica, en el segundo, de su comprensión como creador de la realidad.

Como toda metodología cualitativa, el AD no produce una generalización empírica amplia (de hecho, los analistas de discurso cuestionan la posibilidad de hacer generalizaciones, pues el discurso siempre es circunstancial), y no es *per se* representativa. Esos dos puntos pueden ser identificados como las debilidades de la metodología. A pesar de esto, existen varias ventajas al emplearla. En primer lugar, al transitar del texto al contexto (y viceversa), el investigador consigue relacionar varias dimensiones de la vida social y, así, responder a la complejidad de la cuestión abordada en su investigación. En segundo lugar, el material analizado (y no sólo el análisis) queda disponible para los lectores, lo que además de una aproximación con el objeto de la investigación es una aceptación de que el análisis es solo una interpretación dentro de otras posibles y que, al mismo tiempo, el material ofrece argumentos sólidos para las afirmaciones hechas. En tercer lugar, el AD produce datos fidedignos y válidos, que al contrario de lo que sucede en algunos estudios de cuño disciplinar, como en el caso de la psicología, no son producto de la supresión de la variabilidad, sino de pruebas aplicadas a la interpretación resultante del análisis, a saber: el análisis de casos

desviantes, la ponderación de la comprensión de los participantes y la revisión de la coherencia de los resultados respecto a estudios anteriores y las evaluaciones de los lectores. (GILL, 2003)

Cuando consideramos que el lenguaje es más que una forma de comunicación, el estudio del discurso cobra una importancia central para la comprensión de la vida social en su complejidad. Aun cuando en esta investigación, en particular, yo no consiga abarcar la práctica social, mi interpretación resultante de análisis pretende ser una herramienta teórica que sirva de fundamento a investigaciones centradas en la práctica.

Rocha y Deusdará afirman que, al analizar la producción de sentido, el AC,

...se refere apenas a uma realidade dada a priori, ou seja, o objetivo do tipo de análise preconizado pela Análise de Conteúdo é alcançar uma pretensa significação profunda, um sentido estável, conferido pelo locutor no próprio ato de produção do texto. (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p. 307)

En cambio, el AD entiende la realidad como una construcción y, por ende, reconoce el carácter arbitrario e históricamente construido de los significados, la variabilidad contextual de los mismos y el hecho de que el producto del análisis sea una interpretación, rigurosa, pero una interpretación al fin y al cabo. Según los autores,

...a problemática da discursividade surgida com as contribuições da Análise do Discurso propõe o entendimento de um plano discursivo que articula linguagem e sociedade, entremeadas pelo contexto ideológico. (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p. 308)

Este eje ideológico que cobra tanta importancia para el análisis de discurso es crucial para decidir optar por una u otra metodología. Cuando se pretende entender la escala de valores en una determinada categoría social, como lo es la ciudadanía, es ingenuo creer que por fuera del contexto la ciudadanía tenga una forma propia y/o que sin importar quien participe en esa concepción y el lugar en el que se conciba, la ciudadanía sea una sola.

Ahora bien, en la comparación de Rocha y Deusdará es posible identificar elementos que apuntan a una diferencia relevante entre las metodologías: originalmente el AC es una técnica y el AD una teoría. La

misma Bardin lo reconoce al definir el AC como “conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones” (BARDIN, 1997). Sin un cimiento teórico robusto es fácil caer en generalizaciones, especulaciones o limitar la investigación a un acto de descripción exhaustiva. Rocha y Deusdará identifican en la AC una falta de rigor metodológico, una subestimación del papel interventor del investigador social y la falta de explicitación del andamiaje teórico, como 3 elementos que de alguna manera incentivan el surgimiento del AD. De acuerdo a los autores,

Atentamos para o fato de que o rigor metodológico em Análise de Conteúdo e as estratégias de apagamento das implicações do pesquisador na construção de suas análises são acompanhados de uma não-explicitação da trajetória teórica escolhida para a abordagem de conceitos que sustentam o trabalho de análise realizado, ou mesmo de um apagamento dos conceitos que emergem do referido trabalho. Essa observação, de alguma forma, remete-nos à crítica feita por Pêcheux em relação à não-problematização de elementos teóricos que se mostram relevantes na análise. Com efeito, já no fim da década de 1960, Pêcheux dizia que um ponto de vista científico no tratamento das práticas linguageiras só poderia emergir por intermédio da construção de um objeto de investigação (o discurso) e de um aporte teórico-conceitual. (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p. 314)

El fundamento teórico robusto de la metodología de AD que esta línea lingüística ha venido construyendo desde sus inicios, no está libre de críticas y de errores metodológicos. De hecho, uno de ellos, tal vez el más importante, es que no se le haya prestado la suficiente atención a poner en evidencia los mecanismos lingüísticos en los que se sustentan los resultados de las investigaciones. Sin embargo, representa un gran avance, pues adecúa el método a la naturaleza cambiante del objeto de investigación en las ciencias sociales y reconoce la parcialidad de sus resultados.

El cuadro 1 presenta una síntesis de las diferencias entre las metodologías:

**Cuadro 1. Quadro-síntese das aproximações e afastamentos entre Análise de Conteúdo e Análise do Discurso**

|                              | ANÁLISE DE CONTEÚDO                                     | ANÁLISE DO DISCURSO  |
|------------------------------|---|--|
| <b>Objetivos de pesquisa</b> | Captar um saber que está por trás da superfície textual | Analisar em que perspectivas a relação social de poder no plano discursivo se constrói |

|                               |   |   |
|-------------------------------|---|---|
| <b>Eu pesquisador</b>         | Espião da ordem que se propõe a desvendar a subversão escondida; leitor privilegiado por dispor de técnicas seguras de trabalho | Agente participante de uma determinada ordem, contribuindo para a construção de uma articulação entre linguagem e sociedade |
| <b>Concepção de texto</b>     | Véu que esconde o significado, a intenção do autor  | Materialidade do discurso   |
| <b>Concepção de linguagem</b> | Reprodução e disseminação de uma realidade <i>a priori</i>  | Ação no mundo   |
| <b>Concepção de ciência</b>   | Instrumento neutro de verificação de uma determinada realidade  | Espaço de construção de olhares diversos sobre o real   |

Fuente: Adaptado de Rocha y Deusdará (2005)

### 3.2. El discurso y su análisis

A partir de lo que se dio a conocer en el siglo XX como “giro lingüístico” nació un interés creciente por el lenguaje, en los campos de las humanidades y ciencias sociales. Con la publicación del Curso de Lingüística General de Saussure, a inicios de siglo, las ciencias sociales encontraron en el signo lingüístico un principio analítico que les permitió elaborar teorías más descriptivas, de cuño estructural.

Ante el surgimiento de teorías, como la de Austin y Wittgenstein, que afirman que el lenguaje es más que un código formal, y delante de la constatación de que en la misma teoría saussureana existía una contradicción<sup>21</sup> hubo un creciente interés por analizar la lengua en uso que, en definitiva, es lo que debemos entender por **Discurso**<sup>22</sup>. Este interés generó una multiplicidad de estudios y teorías, que dejaron de lado paradigmas más descriptivos y esencialistas y empezaron a preguntarse

<sup>21</sup> La contradicción está en las principales teorías de Saussure: la teoría del signo y la teoría del valor. Para la primera teoría el signo lingüístico es autorreferencial. Esto quiere decir que lo que significa una palabra es esencial e inmutable. Para la segunda, el significado de una palabra dependerá de su relación con las otras, lo que implicaría que ese significado es relativo al contexto. ¿Cómo puede ser al mismo tiempo el signo único y cambiante?

<sup>22</sup> Uso Discurso con D mayúscula para diferenciar esta denominación de la teoría lingüística del significado genérico de la palabra como texto.

por el carácter relacional de los significados, es decir, por las formaciones discursivas en variados contextos.

De acuerdo a Rocha y Deusdará,

De forma bastante sintética, pode-se situar o surgimento da chamada Análise do Discurso no fim dos anos 1960, em decorrência de insuficiências de uma análise de texto que se vinha praticando e que se pautava prioritariamente por uma visão conteudista, característica central das práticas de leitura que localizamos nos estudos em Análise de Conteúdo. (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p. 307)

Así, en la década mencionada cobran protagonismo los estudios del discurso; la función del lenguaje en un determinado contexto es relevante para explicar diversos fenómenos de la vida social: las decisiones políticas, el sentido común, las prácticas religiosas, los objetos culturales, la masificación, las relaciones de poder, entre otros.

Bakhtin ha sido considerado el precursor de los estudios funcionalistas y uno de los padres del análisis del discurso. Tanto la definición del enunciado como el “dialogismo” han servido de base para elaborar teorías y métodos de análisis discursivo. Bakhtin (1929/2006) critica la teoría saussureana del signo, por considerar que la delimitación de un objeto lingüístico puro deja de lado los aspectos más importantes del lenguaje, que estarían en su función comunicativa. En este sentido, el autor adopta una visión pragmática del lenguaje, que centra su foco, como fue mencionado, en la lengua en uso.

En “Marxismo y filosofía del lenguaje”, Bakhtin (1929/2006) dedica un capítulo a la reflexión sobre el lenguaje como objeto de investigación, que —el mismo autor— al final sintetiza de la siguiente forma:

Colocamos no início do capítulo o problema da explicitação e da delimitação da língua como objeto específico de pesquisa. Tentamos descobrir as balizas já colocadas no caminho da resolução deste problema pelas tendências do pensamento filosófico-lingüístico que nos precederam. Por fim, achamo-nos diante de duas categorias de sinalizações colocadas em direções diametralmente opostas. De um lado, as teses do subjetivismo individualista e, de outro, as antíteses do objetivismo abstrato. Mas o que é que se revela como o verdadeiro núcleo da realidade lingüística? O ato individual da fala – a enunciação – ou o sistema da língua? E qual é, pois, o modo de existência da realidade lingüística? Evolução criadora ininterrupta ou imutabilidade de normas idênticas a si mesmas? (BAKHTIN, 1929/2006)

Además de la importancia de las preguntas hechas por Bakhtin para entender su pragmatismo, el paradigma funcionalista y, más adelante, los conceptos seminales del análisis de discurso, la oposición —que destaca el autor— entre el objetivismo abstracto y el subjetivismo ideal es esencial para entender la postura teórica y el método para hacer análisis de discurso, que propone Fairclough. Al plantear los dos extremos de la reflexión filosófica sobre el lenguaje, Bakhtin se sitúa en un punto medio que logra trascender esta oposición. Ni todo lo que se dice es una predeterminación ni es posible decir algo absolutamente original. Lo que implica que entre el estructuralismo y el generativismo haya un espacio para los estudios del discurso, que deben centrarse en la funcionalidad del lenguaje.

Ya, en “Estética de la creación verbal” (1979/1997) encontramos los principales postulados de Bakhtin para el campo de la semiótica y el análisis discursivo. En el capítulo de los géneros del discurso, Bakhtin defiende que el enunciado —y no la oración— es la unidad mínima de sentido de la comunicación verbal. Para el autor:

O enunciado é um elo na cadeia da comunicação verbal. Representa a instância ativa do locutor numa ou noutra esfera do objeto do sentido. Por isso, o enunciado se caracteriza acima de tudo pelo **conteúdo preciso do objeto do sentido**. Subrayado mío. (BAKHTIN, 1979/1997, p. 309)

Como no es posible acceder al significado de una expresión sin entender el contexto en el que fue proferida, la oración —al ser tan solo una unidad gramatical—, sería insuficiente para entender cualquier pieza de comunicación. La oración como unidad gramatical no está en la capacidad de suscitar una respuesta; el enunciado sí<sup>23</sup>, por ser —al mismo tiempo— una unidad comunicativa y un eslabón en la cadena comunicativa.

De lo anterior, se deduce que la característica principal del enunciado es la alternancia de los sujetos hablantes; es decir que lo proferido es una respuesta a un enunciado anterior y una invitación a una

<sup>23</sup> Esto puede ser entendido de mejor manera con un ejemplo. Tomemos la expresión “¡Es un placer!” Sin el adecuado contexto, no sabríamos a ciencia cierta el sentido de la oración. Podría ser una expresión admirativa positiva o una ironía.

respuesta ulterior. De aquí nace el carácter dialógico de la comunicación verbal, que no depende de su intencionalidad sino de su condición comunicativa. En palabras de Bakhtin:

Dois enunciados, separados um do outro no espaço e no tempo e que nada sabem um do outro, revelam-se em relação dialógica mediante uma confrontação do sentido, desde que haja alguma convergência do sentido (ainda que seja algo insignificante em comum no tema, no ponto de vista, etc.). (BAKHTIN, 1979/1997, p. 355)

Para entender la importancia del carácter dialógico del enunciado en el análisis de discurso, podemos resumir las implicaciones en tres de las tesis de Bakhtin: 1. Los enunciados no pertenecen a los locutores (no son accidentes y no están aislados); 2. El discurso tiene historicidad; 3. El discurso es multi-vocal.

Tanto el enunciado, como el carácter dialógico del mismo son claves para hacer análisis discursivo y para estudiar los documentos de los PNE. Sólo con una unidad mínima de sentido de carácter dialógico es posible trazar relaciones entre los elementos intra y extratextuales. Ni los elementos gramaticales ni los lexicales, aisladamente, nos dicen mucho de la formación ciudadana. En cambio, los enunciados sobre dicha formación —y su permanente diálogo con otros enunciados— me permitieron entender holísticamente las características, las tensiones y los desafíos de la planeación de esa formación en los PNE. Actores, representaciones, discursos, estilos, géneros, son todas categorías de la enunciación.

Los analistas de discurso coinciden en adoptar el enunciado como unidad mínima de sentido y en reconocer el carácter dialógico del discurso. Por esto, Bakhtin es considerado el precursor de este tipo de análisis y, como muchos de sus postulados han sido transformados en categorías analíticas (los géneros del discurso, el dialogismo, entre otros), se le reconoce también como el padre de la semiótica.

Como Bakhtin, Foucault, en su aula inaugural de 1970 en el *Collège de France*, explica por qué el discurso es su objeto de estudio. La hipótesis de Foucault es que:

... en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por un cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar los poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad. (FOUCAULT, 1992, p. 11)

Mientras que Bakhtin llama la atención y centrará su obra en el acontecimiento lingüístico, Foucault centrará la suya en las dimensiones histórica y sociológica del acontecimiento. Los dos autores identifican la importancia del estudio de la lengua en uso, precisamente por estar sometida a las relaciones de poder y, al mismo tiempo, por posibilitarlas. Con Foucault entendemos que la funcionalidad de la lengua y la formalidad hacen parte de una misma fórmula que actúa en la disputa por el control, selección y distribución del poder. Para Foucault,

...el discurso 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. (FOUCAULT, 1992, p.12).

En la planeación educativa que encontramos en los PNE no sólo hay una gran diversidad de discursos que atraviesan todas las dimensiones de la vida humana, sino que hay una disputa por definir lo que significan las nociones básicas en la formación de los estudiantes, los saberes indispensables para ellos y es evidente que en las asambleas — en las que se definieron los contenidos de los planes— , muchos de esos discursos sirvieron de fundamento para luchar por el poder de definir el rumbo de los presupuestos (económicos y culturales) para el decenio. No en vano, el autor identifica la educación como uno de los procedimientos de control del discurso. Según él,

Todo sistema de educación es una forma política de mantener o de modificar la adecuación de los discursos, con los saberes y los poderes que implican. (FOUCAULT, 1992, p. 37)

### **3.3. El Análisis Crítico del Discurso (ACD)**

Dentro del análisis de discurso existen cuatro corrientes principales, conocidas generalmente, como: Análisis de Discurso (AD), Análisis Crítico del Discurso (ACD), Sociolingüística de la Interacción (SI)

y Análisis de la Conversación (AC)<sup>24</sup>. Las dos primeras emprenden estudios de tipo macro: generalmente analizan documentos y discursos producidos en el ámbito público, construcciones históricas y políticas, y la forma en que esos discursos fundamentan las relaciones de poder. Los análisis de estas corrientes se enfocan más en las estructuras sociales. Las otras dos se enfocan en una dimensión micro de la vida social: en general, se analizan conversaciones o entrevistas que pertenecen a un ámbito más privado de la vida cotidiana. Sus análisis se enfocan en los individuos y lo que se analiza principalmente es la interacción: cómo se da, y cuáles son sus reglas y métodos. El presupuesto que existe es que nuestras acciones individuales son las que en definitiva construyen la sociedad.

Como yo trabajaré con documentos públicos — que fueron el producto de la interacción de diversos sectores de la sociedad civil— y no con entrevistas o con interacciones directas entre pocos agentes sociales, mencionaré a continuación las principales características de las dos corrientes macro, con el fin de mostrar por qué el ACD, en el caso de los PNE, podría ser la forma analítica más apropiada para entender la planeación de la formación ciudadana.

El AD viene de una tradición francesa estructuralista. Muchos de los estudios emprendidos en esta línea de investigación están basados en los trabajos de Pêcheux (1983) y Foucault (trabajos de dos décadas). Pêcheux ve el discurso como un acontecimiento que irrumpe en un momento histórico determinado. Este acontecimiento es estructural por lo que los actores sociales serían “inconscientes” respecto a las producciones discursivas. Por su lado Foucault<sup>25</sup> considera que el significado es determinado en un momento histórico por consenso. Lo que es consensuado determinará las relaciones sociales y,

---

<sup>24</sup> Dentro de las corrientes expuestas, encontramos que la mayoría de los trabajos de análisis de los discursos adoptaban categorías analíticas bakhtinianas y seguían las líneas de AD y SI. Algunos de los autores que se destacan en Brasil por estudios de análisis de discurso son: Brait (USP), Geraldi (UNICAMP), Faraco (UFPR), Kramer (PUC-Rio) e Biar (PUC-Rio).

<sup>25</sup> En la primera parte de la producción de Foucault, pues en la segunda aparece el concepto de “agencia” que supone una posibilidad de actuar no pre-determinada por la estructura.

consecuentemente, implicará un “asujetamiento” del individuo a la estructura.

Al revisar diferentes estudios de esta corriente podemos ver que comparten las siguientes características: son estructuralistas, por lo que creen en un determinismo social; el potencial de acción de los individuos que constituyen la sociedad queda anulado ante el poder avasallador del discurso (y la estructura, por supuesto); el discurso es central en la determinación de las prácticas sociales; el objetivo que prima es desenmascarar el mecanismo discursivo que sostiene una cierta estructura en la cadena de relaciones de poder. La mayoría de los estudios de esta corriente posee un corpus analítico que evidencia las construcciones históricas, es decir, se expone el origen de diversos fenómenos que rigen las relaciones sociales en determinados contextos, un ejemplo de los estudios de Foucault es el de la locura: qué significa estar loco, de dónde viene la idea de la locura y por qué ha sido una noción tan determinante en las relaciones sociales.

Como fue mencionado, a partir del giro lingüístico, muchas investigaciones comenzaron a adoptar otro paradigma desde el cual analizar las relaciones sociales. En la lingüística se consolidaron dos vertientes analíticas en las que se agruparon los estudios hechos: el formalismo y el funcionalismo (del cual Bakhtin es considerado el mayor representante). Resende y Ramalho (2014) resumen las características de estas vertientes de la siguiente manera:

As diferenças entre as abordagens formalista e funcionalista decorrem de duas visões distintas acerca da linguagem: a formalista julga a linguagem um objeto autônomo, enquanto a funcionalista a julga um objeto não suficiente em si. Isso significa que, para os formalistas, as funções externas da linguagem não influenciariam sua organização interna, e a autonomia formal da gramática, nessa perspectiva, não prevê interseções entre os módulos que a compõem (fonologia, morfologia, sintaxe e semântica), os quais também seriam autônomos. A perspectiva funcionalista da linguagem, por sua vez, repousa sobre duas proposições contrárias às da formalista: a linguagem tem funções externas ao sistema, que são a parte central dos estudos lingüístico-discursivos, e essas funções externas são responsáveis pela organização interna do sistema lingüístico (SCHIFFRIN, 1994, apud RESENDE; RAMALHO, 2014, p.12)

El ACD asume una postura conciliadora entre las vertientes. Si bien es cierto que los discursos son determinantes de las estructuras sociales,

también es cierto que los individuos influyen en su modificación. Aunque el objeto de estudio siga siendo la estructura, hay un reconocimiento de la agencia de los individuos para que esa estructura asuma una forma y no otra. O, en otras palabras, se piensa en términos de “articulación”: la estructura no determina el sujeto, ella lo constituye y a su vez es constituida por él; existe así una “dualidad de la estructura”. El mismo Foucault, en su producción ulterior, reconoce la agencia del individuo. Sin desconocer lo ideológico, el carácter estructurante de los discursos, y sin que el objeto de estudio deje de ser el discurso, los estudios de ACD empiezan a diversificar los tipos de discurso que analizan; la categoría de clase social deja de ser central, para analizar discursos sobre racismo, género e identidad. Los estudios de Van Dijk, G. Kress, Van Leeuwen e R. Wodak., a inicios de la década de los 90, son ejemplos de este campo de indagación.

#### **3.4. El ACD postulado por Fairclough**

En esta ola de ACD, el trabajo de Norman Fairclough gana notoriedad por su empeño en que el carácter de denuncia del campo sirva también para una toma de acción. A seguir, sintetizaré la evolución de las teorías desarrolladas por Fairclough, para detenerme en sus postulados más recientes y cómo ellos contribuyen a la investigación en el campo de la educación y en el análisis de los documentos de los PNE.

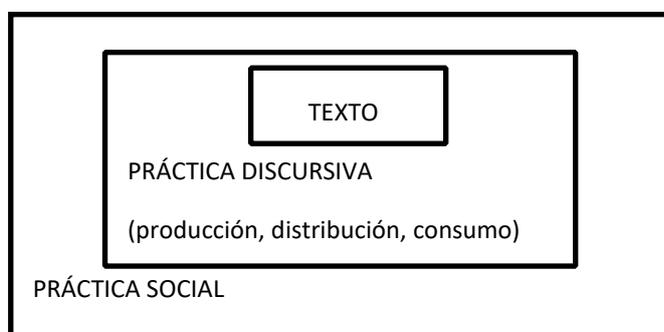
Hasta hoy, se pueden reconocer tres momentos en la producción teórica de Fairclough que marcan un punto de inflexión en el análisis discursivo, en general, y en el ACD particularmente. El primer momento es en el que el autor adopta la visión del discurso proveniente del AD y propone un modelo tridimensional para analizar los discursos. En sus obras “Language and Power” (1989) y “Discourse and Social Change” (1992), la definición de discurso es: “lenguaje como práctica social, determinado por estructuras sociales” (FAIRCLOUGH, 1989, p. 17), lo que no dista mucho de la visión de la corriente francesa de AD que lo

precedió. Fairclough propone separar el análisis de discurso en tres dimensiones analíticas: el análisis de la práctica discursiva, el análisis del texto y el de la práctica social. Este es, en síntesis, el modelo:

*A prática social é descrita como uma dimensão do evento discursivo, assim como o texto. Essas duas dimensões são mediadas pela prática discursiva, que focaliza os processos sociocognitivos de produção, distribuição e consumo do texto, processos sociais relacionados a ambientes econômicos, políticos e institucionais particulares. (RESENDE; RAMALHO, 2014, p. 28)*

Fairclough aclara que la dimensión del texto es más descriptiva y las otras dos más interpretativas. La figura 4 ilustra la mediación hecha por la práctica discursiva entre el texto y la práctica social:

**Figura 4 – Concepción tridimensional del discurso**



*Fuente: Adaptado de Fairclough (1992, p.73)*

Aunque la concepción de discurso siguiera siendo la misma que en la AD, el modelo analítico tridimensional fue un gran aporte para el campo, pues empezaron a hacerse evidentes los mecanismos lingüísticos en las formaciones discursivas, y se posibilitó un mayor acercamiento entre la teoría social y el campo de la lingüística.

El segundo momento fue decisivo para diferenciar los estudios propuestos por el ACD de los estudios de AD: el discurso dejó de ser concebido como determinación estructural, lo que consecuentemente produjo que dejara de ser central, cediera su lugar a la práctica social y pasara a ser concebido como un momento de esa práctica. Este importante cambio de paradigma fue producto del trabajo de Fairclough

con Chouliaraki en “Discourse and Late Modernity” (1999). Los autores conservaron el modelo analítico tridimensional pero propusieron un marco de reflexión más amplio sobre el análisis de discurso. Esto robusteció el ejercicio analítico y sirvió de pauta para elaborar una agenda para el ACD. Según Resende y Ramalho,

As implicações desse movimento descentralizador nas análises empíricas são importantes, especialmente no que concerne ao foco na dialética e ao caráter emancipatório da prática teórica em ADC (RESENDE; RAMALHO, 2014)

Entender el discurso como un momento de la práctica social nos permite prestar mayor atención a la relación que existe entre los otros momentos de la práctica y entre las propias categorías analíticas, y demuestra que la importancia de hacer análisis discursivo radica en su potencial para modificar las prácticas.

Chouliaraki y Fairclough explican el origen y objetivo del marco analítico que proponen de la siguiente forma:

Our aim in this section is to sketch out a framework for critical discourse analysis based upon the views of social life, critique and discourse we have developed (...). This framework gives a view of what it is involved in actually doing a critical discourse analysis. The main headings can be seen as stages in CDA, though they are not necessarily all carried out in the order in which they are listed. (1999, p. 17)

La visión sobre la vida social está basada en los planteamientos de Bhaskar (1986) y Collier (1994), quienes afirman que “la vida (biológica y social) es un “sistema abierto”, en el que cualquier evento está gobernado por “mecanismos” operativos (o “poderes generativos) simultáneamente” (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999, p. 19). Los autores explican que esta visión ha sido desarrollada dentro de una corriente de “realismo crítico”, cuyo posicionamiento (podemos constatarlo tanto en las obras subsecuentes de Fairclough como en la revisión de las teorías formalistas en la lingüística) sería un punto medio entre el objetivismo abstracto y el subjetivismo idealista: ni existe un significado absoluto, ni los significados son relativos; ni las estructuras son determinantes al punto de que la vida se reduzca a una reproducción, ni los sujetos tienen el poder de hacer de la vida lo que sea su ideal. Por esto, habría que aceptar la existencia de

una “realidad” material que deberíamos interpretar críticamente; esta última sería la tarea que los analistas de discurso deberían asumir.

El desplazamiento del discurso como elemento central a un momento en la práctica social, en parte responde a esa visión sobre la vida social. Según los autores:

We argued that any practice articulates together diverse elements of life (as its “moments”), and therefore diverse mechanisms. Discourse is one such element, with its own mechanism. The moments of a practice are articulated within a dialectic – each internalizes the others without being reducible to them. Practices themselves are articulated together within networks of practices, and their “internal” features are determined by these “external” relations. [...] Discourses therefore figures in two ways within practices: practices are partly discursive (talking, writing, et. Is one way of acting), but they are also discursively represented. (CHOULIARIKI; FAIRCLOUGH, 1999, p. 37).

Para analizar tanto el elemento discursivo de las prácticas como la manera en que esas prácticas son representadas discursivamente, Chouliaraki y Fairclough proponen un marco analítico con las siguientes etapas de reflexión:

1. Un problema (actividad, reflexividad)
2. Obstáculos a ser superados:
  - 2.1. Análisis de la coyuntura
  - 2.2. Análisis de la práctica, con respecto a su momento discursivo:
    - a. Prácticas relevantes
    - b. Relaciones del discurso con otros momentos de la práctica
  - 2.3. Análisis del discurso
    - a. Análisis estructural: el orden del discurso
    - b. Análisis interaccional
3. Función del problema en la práctica
4. Posibles maneras de superar los obstáculos
5. Reflexión sobre el análisis (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999, p. 60)

Este marco analítico, más amplio, surgió también como una forma de construir un método, que partiera de una apropiación menos superficial de la teoría social que abría una posibilidad para el cambio social. Así, el marco consiste en la identificación de un problema en un contexto de rápida transformación de las relaciones sociales en el mundo contemporáneo; ese problema se encuentra claramente en una práctica

social, pues el objetivo del análisis es poder contribuir a la superación del problema en esa práctica. Además del problema, se identifican los obstáculos y se proponen maneras de superarlo; el proceso analítico concluye con la reflexión sobre el análisis hecho.

Un marco ambicioso pues es poco probable que el análisis de discurso *per se* contribuya a la superación del problema identificado, pero, en mi opinión, con dos aciertos que le dieron mayor rigor al análisis de discurso: un enfoque en la práctica social y un ejercicio auto-crítico de la interpretación propuesta.

El tercer momento del desarrollo teórico-metodológico de la ACD es el resultado de una mayor reflexión y la conjugación de la teoría social con la Lingüística Sistémico Funcional (LSF) de Halliday. Teniendo como precedente el que el discurso sea un momento de la práctica social, la propuesta es un análisis lingüísticamente orientado. Si bien es cierto que, desde el segundo momento este contacto con la LSF ya era abordado, en su artículo “Discourse, Social Theory and Social Research: The Discourse of Welfare Reform” (2000), Fairclough enfatiza la necesidad de que el analista de discurso trabaje de una forma trans-disciplinaria, en la que sea perceptible la amalgama entre sociolingüística y teoría social. Tanto en este artículo como en su libro “Analysing Discourse” (2003) el autor destaca las teorías sociales que posibilitan los análisis, describe categorías analíticas procedentes de la LSF y ejemplifica su teoría/método con, en el primer caso, el análisis del documento consultivo de la reforma de bienestar social en Inglaterra y, en el segundo caso, una serie de textos y entrevistas.

El empeño de Fairclough en el aspecto trans-disciplinar del ACD no dista mucho de la necesidad analítica del campo de la educación. Se podría decir que la necesidad de poner en evidencia los hechos sociales (discursivos, en el caso de la ACD) que sustentan la teoría desarrollada y, al mismo tiempo, trascender el carácter descriptivo de las observaciones (fundamentar las interpretaciones), es compartida por los campos de la educación y por el ACD. En este sentido, el análisis de la planeación de la

formación ciudadana, en los documentos de los PNE, es también una forma de contribuir a los dos campos.

Aunque el marco analítico propuesto por Chouliraki y Fairclough sigue siendo una referencia, Fairclough desarrollará una forma de operar con los conceptos que le hace justicia al reconocimiento del discurso como parte de un momento de la práctica social. En mi opinión este modelo muestra de mejor manera la complejidad del análisis y de la práctica social, y es realista frente a la contribución del analista de discurso para superar el problema identificado.

Partiré de las falencias de la teoría social y la lingüística, que son señaladas por el autor en este tercer momento, para mostrar los puntos de llegada que deberían ser posibles en el ACD: a la sociolingüística le falta una mayor apropiación de las teorías sociales — internalizar su lógica para analizar el discurso— ; a la teoría social, por su parte, le falta comprender los mecanismos de la lengua, pues aunque hay una teorización sobre el poder social del lenguaje, casi nunca se muestra cómo actúan esos mecanismos para naturalizar, reproducir o disputar el poder. Superar esas falencias lleva a un tipo de teorización integrada (Archer 1995; Bhaskar 1986; Bourdieu y Wacquant 1992; Giddens 1990), que trasciende las barreras entre lo micro y lo macro, la estructura y la acción.

Esos puntos de llegada dependerán de varios elementos, entre ellos, la comprensión de la relación entre el lenguaje y la modernidad. Como ya lo mencioné, con el desenvolvimiento de tecnologías textuales y con el creciente interés en el lenguaje, el discurso ganó un lugar importante en las investigaciones de la vida social contemporánea. Muchas de las narrativas sobre la modernidad son ejemplo de eso: la teoría crítica de Habermas; las teorías post-estructural y post-moderna de Foucault, Lyotard e Baudrillard; el post-marxismo de Laclau e Mouffe y el feminismo de Butler, Fraser e Haraway. Con esa atención volcada hacia el lenguaje, hubo también un creciente interés en hacer teoría social local

y de rango medio, de manera empírica: Bourdieu (1988,1991), Bernstein (1990, 1996). (FAIRCLOUGH, 2000, p.165)

Una de las tareas importantes de la ACD es explorar la forma en que las categorías analíticas del texto y el discurso pueden ser desarrolladas a través de la internalización de algunas lógicas de la teoría social. La categoría de práctica social, por ejemplo, es producto de una reflexión de las teorías de Althusser e Balibar (1970) y Mouzelis (1990); las “modalidades de codificación” de Bernstein (1990, 1996) han permitido identificar diferentes prácticas, en disputa, en un campo determinado, y los conceptos de diferenciación y equivalencia de Laclau y Mouffe (1985), han permitido entender los procesos de clasificación en las prácticas. (FAIRCLOUGH, 2000)

Con el fin de entender la madurez y complejidad de este tercer modelo, así como la utilidad para el análisis de los PNE, presentaré detalladamente sus presupuestos. Como el discurso hace parte de uno de los momentos de la práctica social, en primer lugar es importante entender que las prácticas sociales<sup>26</sup> son “...habitualised ways, tied to particular time and places, in which people apply resources (material or symbolic) to act together in the world.” (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999, p. 21). Según Fairclough, todas las prácticas sociales involucran formas de acción, identificación (construcción de identidades sociales) y representaciones del mundo social; estos aspectos son de especial importancia para esta investigación, pues podemos identificarlos con categorías analíticas en el discurso (ampliaré esto en el aparte de las categorías analíticas). Para el autor la gran fortaleza de este concepto es que permite integrar el análisis de las estructuras sociales con el de la interacción social. (FAIRCLOUGH, 2000, p. 167).

Harvey (1996) identifica que toda práctica social se compone de estos momentos: relaciones sociales, poder, prácticas materiales, creencias/valores/deseos, instituciones/rituales y discurso, y afirma que cada momento internaliza los otros sin ser reductible a ninguno de ellos.

---

Fairclough reagrupa los momentos identificados por Harvey y afirma que toda práctica, como práctica de producción, está constituida por cuatro momentos: físico, sociológico, cultural/psicológico e textual. (FAIRCLOUGH, 2000). El momento físico se refiere a la actividad material; el sociológico a las relaciones sociales —de poder y lucha hegemónica por el establecimiento, manutención y transformación de esas relaciones—; el cultural/psicológico a los valores, creencias y deseos, y el textual a lo semiótico y discursivo. Situarse en el momento textual sólo es valioso si se capta la internalización y articulación de los momentos. En palabras de Resende y Ramalho,

Nessa perspectiva [a dos quatro momentos da prática], o discurso é visto como um momento da prática social ao lado de outros momentos igualmente importantes — e que, portanto, também devem ser privilegiados na análise, pois o discurso é tanto um elemento da prática social que constitui outros elementos sociais como também é influenciado por eles, em uma relação dialética de *articulação e internalização*. (RESENDE; RAMALHO, 2014, p. 38)

A lo largo del análisis de los PNE veremos cómo el discurso de la formación ciudadana (su momento textual) incorpora y se articula con los valores, creencias, relaciones sociales y acciones de esa formación ciudadana. La pregunta a responder, en definitiva, será cómo los textos aparecen *en* y producen *la* práctica de la formación ciudadana.

Como lo he venido afirmando, lo anterior no es posible sin la comprensión de la LSF, de Halliday, y la apropiación de Fairclough para el ACD, pues:

Os estudos funcionalistas têm por objetivo, além de estabelecer princípios gerais relacionados ao uso da linguagem, investigar a interface entre as funções e o sistema interno das línguas. A compreensão das implicações de funções sociais na gramática é central à discussão que relaciona linguagem e sociedade. (RESENDE; RAMALHO, 2014, p. 56).

Aparte de las categorías analíticas que surgen de la LSF, existe toda una reflexión en torno a las macro-funciones del lenguaje que dio origen a los tres tipos de significados tipificados por Fairclough. De forma resumida, Halliday (1991) plantea que existen tres macro-funciones subyacentes a toda forma de lenguaje, que actúan simultáneamente: ideacional, interpersonal y textual. La función ideacional es la referente a construcción de la realidad (la representación de la experiencia); la

interpersonal se refiere al proceso de interacción social en el que se negocian las identidades y las relaciones sociales (la lengua como acción); la textual se refiere a la construcción del texto (los aspectos lingüísticos de la representación).

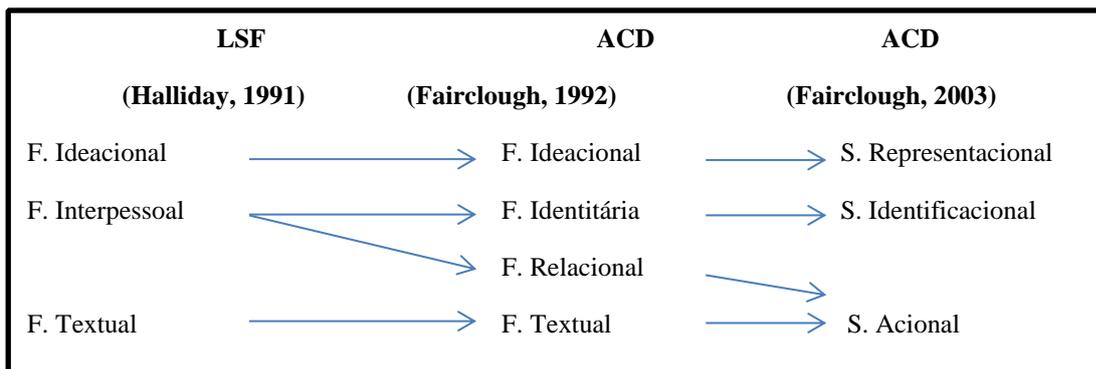
La implicación de esta multifuncionalidad del lenguaje es que todo enunciado es complejo, es decir, desempeña macro y micro funciones simultáneamente, de forma constante e integrada. En este sentido, por ejemplo, tanto una escogencia lexical, como las características atribuidas a los actores de un conflicto y el periódico en el que se publica alguna noticia sobre ese conflicto, generarán un determinado impacto sobre los lectores. Si alguna de las funciones es modificada (si se escogen otras palabras, se tipifican de otra forma los actores o se publica en un periódico de menos reconocimiento en el contexto), este impacto se modificará.

Como en el caso de los momentos de las prácticas sociales de Harvey, Fairclough incorporará las macrofunciones de Halliday:

I shall also view texts as multi-functional in this sort of sense, though in a rather different way, in accordance with the distinction between genres, discourses and styles as the three main ways in which discourse figures as a part of social practice – ways of acting, ways of representing, ways of being. Or to put it differently: the relationship of the text to the event, to the wider physical and social world, and to the persons involved in the event. However, I prefer to talk about three major types of meaning, rather than functions: action, representation and identification. (FAIRCLOUGH, 2003, p. 27)

La propuesta de Fairclough para la ACD, a partir de las macro-funciones de Halliday, ha sufrido modificaciones en la medida en que el diálogo entre la teoría social y la LSF se intensifica. En la Figura 5 es posible ver esa transformación de las funciones (F.) hacia los significados (S.):

**Figura 5. Transformación de las funciones hacia los significados**



*Fuente: Re-contextualización de la LSF en el ACD. (Resende y Ramalho, 2014, 61)*

La explicación sintética de Fairclough para esta incorporación de las macro funciones como significados, en el ACD, es la siguiente:

Representation corresponds to Halliday's 'ideational' function; Action is closest to his 'interpersonal' function, though it puts more emphasis on text as a way of (inter)acting in social events, and it can be seen as incorporating Relation (enacting social relations); Halliday does not differentiate a separate function to do with identification – most of what I include in Identification is in his 'interpersonal' function. I do not distinguish a separate 'textual' function, rather I incorporate it within Action. (FAIRCLOUGH, 2003, p. 27)

Al identificar los tres tipos de significados propuestos por Fairclough en los PNE tendremos una idea clara de las características de la formación ciudadana en cada uno de los documentos, del origen de esos atributos y de los actores partícipes de la planeación y de la tipificación.

A continuación las categorías analíticas que seleccionamos para entender los significados de los discursos de la formación ciudadana.

### **3.5. Categorías analíticas**

El ACD trabaja con una diversidad de categorías analíticas. Su pertinencia para analizar el objeto de estudio depende de la naturaleza, longitud de los documentos y los objetivos del análisis. Para el ACD:

“Categorias analíticas” são (...) formas e significados textuais associados a maneiras particulares de representar, de (inter) agir e de identificar (-se) em práticas sociais situadas. Por meio delas, podemos analisar textos buscando mapear conexões entre o discursivo e o não discursivo, tendo em vista seus efeitos sociais. (VIEIRA; RESENDE, 2016, p. 114)

Como nuestro propósito fue el de entender las características de la ciudadanía en cada uno de los planes y sus implicaciones para la anhelada formación ciudadana en las escuelas, nos dimos a la tarea de encontrar categorías que nos dieran respuestas sobre: los agentes que participaron en la elaboración de los documentos, pues sus intereses gremiales, institucionales y/o empresariales, nos podrían dar luces sobre

el rumbo de esa ciudadanía; las agendas sociales y educativas que inciden en las planeaciones, por permitirnos entender la complejidad de esa planeación y las relaciones entre lo local y lo global; los valores en los que se cimienta el ideal de ciudadano, por dejar al descubierto los discursos en los que se inscribe la ciudadanía y las singularidades contextuales.

Dentro de esa diversidad, Fairclough (2003) nos ofrece una lista de las categorías que han resultado más fructíferas para él y para otros investigadores en el análisis de documentos. Esto no quiere decir que sean las únicas categorías que existen, pues dependiendo de las teorías sociales estudiadas, de la familiaridad del analista con los mecanismos lingüísticos y del objeto de estudio, se elaboran categorías analíticas que son probadas y luego aplicadas sistemáticamente en el texto.

Como uno de los objetivos de este trabajo es demostrar la pertinencia del ACD como metodología cualitativa para analizar documentos en el campo de la educación, consideramos importante presentar esa lista, que esquematizamos en el cuadro 2. Las categorías corresponden a aspectos discursivos-textuales que pueden apuntar a algún elemento interno o externo al texto. Para decidir si la categoría es pertinente para el objeto de estudio, además de los criterios mencionados arriba, es necesario tener en cuenta las preguntas orientadoras que tipificarán el aspecto discursivo.

### **Cuadro 2. Categorías analíticas para el ACD**

| <b>Categorías Analíticas<br/>Aspectos discursivos-<br/>textuales</b> | <b>Preguntas sobre el texto que se está analizando</b>   |
|--|--|
| Social events  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• What social event, and what chain of social events, is the text a part of?</li> <li>• What social practice or network of social practices can the events be referred to, be seen as framed within?</li> <li>• Is the text part of a chain or network of texts?</li> </ul> |
| Genre  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Is the text situated within a genre chain?</li> <li>• Is the text characterized by a mix of genres?</li> <li>• What genres does the text draw upon, and what are their characteristics (in terms of Activity, Social Relations, Communication Technologies)?</li> </ul>   |

|  |  |
|--|--|
| Difference   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Which (combination) of the following scenarios characterize the orientation to difference in the text?: <b>a)</b> an openness to, acceptance of, recognition of difference; an exploration of difference, as in ‘dialogue’ in the richest sense of the term; <b>b)</b> an accentuation of difference, conflict, polemic, a struggle over meaning, norms, power; <b>c)</b> an attempt to resolve or overcome difference; <b>d)</b> a bracketing of difference, a focus on commonality, solidarity; <b>e)</b> consensus, a normalization and acceptance of differences of power which brackets or suppresses differences of meaning and over norms</li> </ul> |
| Intertextuality  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Of relevant other texts/voices, which are included, which are significantly excluded?</li> <li>Where other voices are included?</li> <li>Are they attributed, and if so, specifically or non-specifically?</li> <li>Are attributed voices directly reported (quoted), or indirectly reported?</li> <li>How are other voices textured in relation to the authorial voice, and in relation to each other?</li> </ul>  |
| Assumptions  | <ul style="list-style-type: none"> <li>What existential, propositional, or value assumptions are made?</li> <li>Is there a case for seeing any assumptions as ideological?</li> </ul>  |
| Semantic/grammatical relations between sentences and clauses | <ul style="list-style-type: none"> <li>What are the predominant semantic relations between sentences and clauses (causal – reason, consequence, purpose; conditional; temporal; additive; elaborative; contrastive/concessive)?</li> <li>Are there higher-level semantic relations over larger stretches of the text (e.g. problem–solution)?</li> <li>Are grammatical relations between clauses predominantly paratactic, hypotactic, or embedded?</li> <li>Are particularly significant relations of equivalence and difference set up in the text?</li> </ul>   |
| Exchanges, speech functions and grammatical mood             | <ul style="list-style-type: none"> <li>What are the predominant types of exchange (activity exchange, or knowledge exchange) and speech functions (statement, question, demand, offer)?</li> <li>What types of statement are there (statements of fact, predictions, hypotheticals, evaluations)?</li> <li>Are there ‘metaphorical’ relations between exchanges, speech functions, or types of statement (e.g. demands which appear as statements, evaluations which appear as factual statements)?</li> <li>What is the predominant grammatical mood (declarative, interrogative, imperative)?</li> </ul>   |
| Discourses   | <ul style="list-style-type: none"> <li>What discourses are drawn upon in the text, and how are they textured together?</li> <li>Is there a significant mixing of discourses?</li> <li>What are the features that characterize the discourses which are drawn upon (semantic relations between words, collocations, metaphors, assumptions, grammatical features – see immediately below)?</li> </ul>   |
| Representation of social                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>What elements of represented social events are included or</li> </ul>   |

|            |  |
|------------|--|
| events     | <p>excluded, and which included elements are most salient?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• How abstractly or concretely are social events represented? How are processes represented?</li> <li>• What are the predominant process types (material, mental, verbal, relational, existential)?</li> <li>• Are there instances of grammatical metaphor in the representation of processes?</li> <li>• How are social actors represented (activated/passivated, personal/ impersonal, named/classified, specific/generic)?</li> <li>• How are time, space, and the relation between ‘space–times’ represented?</li> </ul> |
| Styles     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• What styles are drawn upon in the text, and how are they textured together?</li> <li>• Is there a significant mixing of styles?</li> <li>• What are the features that characterize the styles that are drawn upon (‘body language’, pronunciation and other phonological features, vocabulary, metaphor, modality or evaluation – see immediately below for the latter two)?</li> </ul>   |
| Modality   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• What do authors commit themselves to in terms of truth (epistemic modalities)?</li> <li>• Or in terms of obligation and necessity (deontic modalities)?</li> <li>• To what extent are modalities categorical (assertion, denial etc.), to what extent are they modalized (with explicit markers of modality)?</li> <li>• What levels of commitment are there (high, median, low) where modalities are modalized?</li> <li>• What are the markers of modalization (modal verbs, modal adverbs, etc.)?</li> </ul>   |
| Evaluation | <ul style="list-style-type: none"> <li>• To what values (in terms of what is desirable or undesirable) do authors commit themselves?</li> <li>• How are values realized – as evaluative statements, statements with deontic modalities, statements with affective mental processes, or assumed values?</li> </ul>  |

*Fuente: Adaptado de Fairclough (2003, p.191 – 194)*

Precisamente porque no todos los textos pueden ser interpelados por las mismas preguntas es que, dependerá del documento a analizar, la escogencia de la categoría y la combinación de algunas de ellas. También es importante recordar que por la naturaleza articuladora de los momentos de las prácticas sociales, una categoría que sea asociada, en principio, a un tipo de significado, puede actuar también en otro tipo de significado:

A categoria “avaliação”, por exemplo, é em princípio relacionada a estilos particulares, uma vez que avaliações são pessoais, ligadas a maneiras de ser. No entanto, o uso de avaliações específicas pode ser associado a discursos e a gêneros particulares, como na publicidade, em que mercadorias são exaustivamente avaliadas como “maravilhosas”, “inovadoras”, “necessárias”. (VIEIRA; RESENDE, 2016, p. 115)

Para el análisis inicial de los PNE encontramos varias de ellas pertinentes: la cadena genérica, por permitirnos ver el encadenamiento de géneros textuales y sus propósitos, en cada uno de los compendios; la intertextualidad, por mostrarnos las voces y los textos que participaron en la elaboración de los PNE; la diferencia, por indicar el grado de apertura de los documentos al diálogo; las conjeturas, por indicarnos el aspecto ideológico de las afirmaciones de los planes; los discursos, por las narrativas hegemónicas en las que se inscribe la planeación educativa, y la evaluación, por permitirnos ver las características y valores de la ciudadanía.

No obstante, para aplicar las categorías sistemáticamente, teniendo en cuenta que por cada categoría iríamos a analizar dos documentos de gran tamaño, comparativamente, y que nuestro objetivo primordial era entender la ciudadanía, tuvimos que escoger tan solo dos de ellas y comentar brevemente las otras en los momentos del análisis en las que aparecieran. Estas categorías, aplicadas sistemáticamente, fueron: la intertextualidad y la evaluación. Las categorías que comentamos brevemente fueron: la cadena genérica, la diferencia y las conjeturas de valor. La descripción rigurosa de la intertextualidad y la evaluación será hecha en los siguientes capítulos.

## 4

### La intertextualidad en los PNE

Como uno de los presupuestos del PNE es que es el resultado de un diálogo entre diversos sectores de la sociedad civil, la intertextualidad es una categoría importante pues nos permite ver la tendencia al diálogo del ejercicio de formulación del PNE. Los relatos sobre el proceso de construcción del documento pueden sugerir que existió tal diálogo, no obstante, los documentos representan el consenso y/o la primacía de algunos textos/voces sobre otros. El documento colombiano revelará qué tanto de ese diálogo fue incluido en el horizonte común trazado para el decenio y el documento brasileño quién y qué es indispensable para alcanzar la cohesión del sistema educativo en 10 años.

En términos generales, la intertextualidad es la presencia de elementos de otros textos dentro del texto analizado. La forma más evidente de la intertextualidad son las citas: al abrir comillas sabemos que el fragmento citado pertenece a otro texto. Sin embargo, también existen diversas posibilidades de incluir otros textos, como por ejemplo, resumiéndolos o parafraseándolos. Gramaticalmente hablando, las formas de discurso directo y discurso indirecto nos permiten ver si la inclusión de otros textos en un determinado texto es explícita o implícita, respectivamente. El discurso directo reproduce lo dicho con exactitud, al poner en evidencia las palabras usadas; el discurso indirecto no, pero sabemos quién las dijo pues el discurso es atribuido. Algunos elementos de otros textos pueden aparecer en el texto analizado sin citación ni atribución, bajo la forma de conjeturas o supuestos. (FAIRCLOGUH, 2003, p. 39)

Existe una amplia producción en la teoría literaria y en la lingüística sobre la intertextualidad (Kristeva, 1967; Barthes, 1970; Genette, 1982; Bakhtin, 1986; Ivanic, 1998), por lo que es importante que quede claro que en esta investigación la categoría es discursiva y nos permite comprender la inclusión de texto-voces-discursos en lo que significa

formar ciudadanos en los PNEs. Como lo vimos antes, el dialogismo fue un gran aporte de la teoría de Bakhtin para la lingüística. Bakhtin (1953) afirmó que los textos son dialógicos porque participan de una cadena de diálogo, pues responden a otros textos y anticipan respuestas, y porque son polifónicos, pues articulan diferentes voces. La pregunta que plantearía Bakhtin para el analista de discurso es ¿cómo en los textos, aparentemente monológicos, hay otros textos que participan de una cadena dialógica? Kristeva (1986), por su vez, acuñó el término de Intertextualidad en la producción occidental y puso en evidencia cómo los signos adquieren su significado en relación con otros signos (Saussure) y, en ese proceso, existe un diálogo interno y externo (Bakhtin). En su propuesta de Análisis de discurso, Foucault (1972) muestra la importancia de este aspecto del discurso para entender la historia de los conceptos, los discursos y las ideologías. Foucault afirma que “no existe afirmación que, de alguna forma, no reactualice otras”. (FOUCAULT, 1972, p. 98)

Del aspecto intertextual de los discursos, el ACD puede identificar qué tan abierto al diálogo está un texto, qué otros textos y voces participan, qué conjeturas existen; en el caso de la formulación de los PNE, qué actores participan directamente o indirectamente del proceso, cuáles deberían participar y no están o aparecen muy poco y qué relaciones existen entre las voces articuladas (harmónica, de cooperación, de tensión (VIEIRA; RESENDE, 2016, p. 172). Los supuestos que existen cuando se tienen en cuenta, por ejemplo, leyes y textos de referencia para la elaboración del plan también son claves. El análisis de la intertextualidad debe orientarse a la observación de la apertura o cierre a la diferencia de un determinado texto; es decir, qué tan dialógico es. En ese sentido, lo que estaría presente en el análisis de los textos/voces que aparecen bajo la forma de los discursos directos o indirectos es qué tanta es la apertura a la diferencia del texto, pues citar permite que los autores de los otros textos hablen en sus palabras, mientras que parafrasear o sintetizar esos otros textos, permite des-caracterizarlos y darle aún mayor autoridad a la voz del autor del texto analizado. Cuando aparecen presuposiciones en el texto analizado

podemos suponer que hay una anulación de la diferencia entre la voz del autor del texto analizado y la voz re-contextualizada; las presuposiciones sugieren un alto grado de comprometimiento del locutor con lo que enuncia, por lo que constituyen un aspecto relevante del potencial ideológico de la intertextualidad. Como afirmado por Fairclough, “we have a situation which is common in texts: some things are dialogized, others are not; there is an orientation to difference in some respects but not in others.” (FAIRCLOUGH, 2003, p. 43)

Para el análisis de la intertextualidad en los PNE es necesario entrar detalladamente en la forma de operar con ella. La pregunta general que el analista debe hacerse es: ¿Cuáles textos y voces están incluidos, cuáles excluidos y qué ausencias significativas hay? (FAIRCLOUGH, 2003, p. 47) Aunque parece estar implícito en la pregunta, creo que es necesario preguntarse también por los textos que están presentes. Vimos en el cuadro 2, del capítulo anterior que Fairclough sugiere una serie de preguntas guía para cada categoría analítica; para la intertextualidad, estas son: 1) De otros textos/voces relevantes, ¿cuáles son incluidos, cuáles significativamente excluidos?; 2) ¿Cómo son incluidas otras voces? ¿Son atribuidas? Si lo son, ¿específicamente o no?; 3) Las voces atribuidas, ¿son referidas directamente (citadas) o indirectamente?; 4) ¿Cómo otras voces se relacionan con la voz del autor y entre ellas? (FAIRCLOUGH, 2003, p. 192)

Tenemos entonces que la intertextualidad puede ser explícita o implícita: para el primer caso, el ACD se vale de las categorías gramaticales “discurso directo” y “discurso indirecto”; para el segundo caso, analizamos los presupuestos o conjeturas.

Lo primero que hay que resaltar en el diálogo que se propuso para la elaboración de los PNE es que fue de carácter masivo. Tenemos que partir de que todo el texto de los PNE es un discurso indirecto: literalmente, en este caso, en tanto resumen de un diálogo previo. Al ser escrito por redactores, en representación de los miembros de las asambleas (Asamblea Nacional por la Educación, en el caso colombiano;

CONAE y Audiencias Públicas, en el brasilero) sabemos que estas personas resumen y sintetizan las conclusiones de los debates llevados a cabo en las mismas. Los trazos gramaticales que refuerzan esto son: los tiempos de conjugación, en pasado (cuando se describe el proceso) o en futuro (cuando se estipulan los objetivos y las estrategias), y el hecho de que lo dicho no esté entre comillas aunque sea implícitamente atribuido a la Asamblea. Por el ejercicio deliberativo de participación masiva, por lo menos en las etapas anteriores a la Asamblea (en el caso del PNE colombiano) y a la entrada del proyecto en el congreso (en el caso brasilero), se asumiría que todas las voces hablan o, por lo menos hablaron, en algún momento. Sin embargo, veremos que en el documento final son unas voces las que priman sobre otras o tienen más peso.

A seguir, el análisis de la intertextualidad en cada uno de los PNE, hecho a partir de la extracción de las voces y los textos de los documentos. Iremos de lo más general hasta lo particular y, al final de este documento, se encontrarán las tablas elaboradas para identificar las voces y los textos, en los Anexos 1 y 2.

#### **4.1. PNE colombiano**

Al hacer una lectura general de los párrafos que hablan de ciudadanía y formación ciudadana vimos que se dividen entre aquellos que pertenecen a la descripción de la construcción y ejecución del proceso de consulta ciudadana para la elaboración del plan, y aquellos que hacen parte de las metas y acciones que serán llevadas a cabo para cumplir los objetivos del PNE; notamos también que la mayoría de los textos que aparecen en el PNE colombiano no son atribuidos; lo que refuerza la naturalización de ciertos discursos. Hay dos tipos de textos que aparecen: unos internos **(I)** al proceso de elaboración del plan y otros externos **(E)** que lo preceden, condicionan o subyacen a sus

afirmaciones. Esta clasificación<sup>27</sup> es clave para entender los discursos en los que está inmerso el proceso de elaboración del plan nacional, las agendas políticas que lo enmarcan y las agendas mundiales para la educación en la región. Sin embargo, precisamente por el entrecruzamiento de las diferentes dimensiones de la vida social, veremos que los actores que aparecen en un sector pueden aparecer en otro y algunos textos pertenecen al mismo tiempo a dos sectores.

Los textos externos al proceso de elaboración del PNE colombiano se dividen entre aquellos que pertenecen al sector educativo, aquellos que hacen parte del sector político-administrativo del país y los que pertenecen a agendas mundiales para la educación y el gobierno. En el primer grupo, el sector educativo, encontramos: los Proyectos Educativos Instituciones – PEI, de las diferentes instituciones educativas del país; el currículo, los planes de estudio, las prácticas pedagógicas (en una perspectiva democrática), los manuales de convivencia de las instituciones, los modelos pedagógicos y educativos (contemporáneos), los Planes Educativos Municipales – PEM, la Ley General de Educación (y algunas leyes relacionadas a ella), los Programas de infancia, los Programas de formación de agentes educativos, los Diagnósticos regionales, departamentales y municipales y las Políticas sectoriales de educación. Por ser el plan un documento de planeación nacional, es de esperarse que estos textos aparezcan y cumplan la función de ser punto de partida.

En el segundo grupo, el sector político-administrativo, identificamos: el Modelo General de Comunicación Pública (de este documento viene la metodología para la construcción colectiva), la Constitución Nacional de Colombia de 1991, los Mecanismos de participación ciudadana, la Resolución pacífica de conflictos, las Propuestas de convivencia y las Políticas ambientales.

El primer documento identificado “Modelo General de Comunicación Pública” fue clave en el proceso de elaboración del PNE

---

<sup>27</sup> Ver clasificación de los textos en el Anexo 1.

para identificar grupos de interés en la planeación educativa y para asegurar la eficacia de la comunicación. Este modelo es una herramienta sugerida por el Estado para establecer la comunicación entre sus entidades y entre éstas y la sociedad civil. Como descrito por el Modelo, este documento es:

...resultado del trabajo del Programa [Programa de Cooperación Internacional “Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Colombia”, auspiciado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID— y ejecutado en el país por la Firma CASALS & ASSOCIATES INC., con la asistencia técnica de la firma consultora Comunicación Pública Estrategia] en torno a la idea de diseñar una carta de navegación para el enfoque y la práctica de la comunicación de carácter organizacional y de información en estas entidades, a partir de un ejercicio de diagnóstico realizado por el Programa USAID/CASALS “Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Colombia” asistido en este proceso por el Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial (CCRE), como desarrollo de la estrategia comunicativa del “Modelo de gestión ética para entidades del Estado”, en veintiún (21) entidades del Nivel Territorial y dos (2) entidades del Nivel Nacional y mediante un proceso de construcción colectiva y participativa con sus servidores públicos en el transcurso del año 2003.(COLOMBIA, 2004, p.1)

Me permití citar el párrafo entero de presentación del modelo porque observo que pone en evidencia las actividades, agentes y discursos que existen alrededor de la planeación educativa. Este texto nos presenta ya una diversidad de agentes (con sus correspondientes intereses) que participan en la planeación gubernamental: USAID<sup>28</sup>, que es la agencia del gobierno de los Estados Unidos e invierte fondos en programas sociales y económicos en países en desarrollo; CASALS & ASSOCIATES INC<sup>29</sup>., firma internacional privada de consultoría en gerencia y

<sup>28</sup> USAID is the lead U.S. Government agency that works to end extreme global poverty and enable resilient, democratic societies to realize their potential. Assistance to Foreign Countries: U.S. foreign assistance has always had the twofold purpose of furthering America's interests while improving lives in the developing world. USAID carries out U.S. foreign policy by promoting broad-scale human progress at the same time it expands stable, free societies, creates markets and trade partners for the United States, and fosters good will abroad. Spending less than 1 percent of the total federal budget, USAID works in over 100 countries to: Promote broadly shared economic prosperity; Strengthen democracy and good governance; Protect human rights; Improve global health, Advance food security and agriculture; Improve environmental sustainability; Further education; Help societies prevent and recover from conflicts; and Provide humanitarian assistance in the wake of natural and man-made disasters. Tomado de: <https://www.usaid.gov/who-we-are>. En Colombia la misión de USAID es trabajar por el desarrollo sostenible e inclusivo, en alianzas público – privadas.

<sup>29</sup> Casals&Associates, Inc. -C&A- fue una firma internacional de consultoría en gerencia y comunicaciones que ya no existe más, pues fue adquirida por una firma mayor. Según la información de la firma: trabaja con clientes públicos y privados en la promoción de ideas y en la creación de cambios, tanto en los Estados Unidos como en otros países del mundo, en una variedad de contextos culturales y de idiomas.

comunicaciones, y CCRE<sup>30</sup>, ONG colombiana que asesora en responsabilidad empresarial. Que USAID participe del modelo nos hace pensar en cómo dicha participación ayuda a cumplir alguno de los dos objetivos principales de la agencia (furthering America's interests while improving lives in the developing world) y la respuesta más lógica es que la comunicación debe ser clave en “furthering America's interest”. Por la razón social de las otras dos agencias es de esperarse que participen de la construcción de un Modelo Público de Comunicación. Todos estos agentes son importantes, pues ratifican la interdependencia del campo de la educación con las dimensiones económica y política de la vida social. En el PNE se afirma que el Modelo le permitió, al equipo de trabajo encargado del PNE en el Ministerio, diseñar “estrategias y acciones comunicativas”. En la anterior afirmación, hay dos aspectos que deben tenerse en cuenta: el primero, que en la descripción de la elaboración de la consulta pública, los debates y la escritura del documento, hay un constante uso del impersonal: “se identificaron los grupos de interés”, “se diseñaron estrategias y acciones comunicativas”. El impersonal en español es usado muchas veces para dar un efecto de objetividad, sin embargo, una pregunta importante al pensar en este uso del impersonal es ¿quién es el responsable? Es, por lo menos, contradictorio que en el desarrollo de una estrategia comunicativa que contribuya a la transparencia no esté claro cuál fue el equipo de trabajo encargado de contactar a los grupos de interés y bajo qué criterios fueron seleccionados; esta contradicción puede llegar a ser también un

---

Sus principales áreas de interés son: democracia y gobernabilidad, salud y nutrición, eficiencia energética y medio ambiente, inmigración, crimen transnacional y prevención de la corrupción, vivienda y desarrollo urbano, y telecomunicaciones internacionales.

A la fecha, el trabajo de C&A tiene una cobertura en todos los Estados Unidos y en más de 30 países en el mundo. Sus oficinas principales están en Alexandria - Virginia. Cuentan además con sedes en Albania, Bolivia, Colombia, Guatemala, México y Miami. Tomado de [http://www.iprc.org.co/general.shtml?x=289&als\[MNUSECC\\_\]=002](http://www.iprc.org.co/general.shtml?x=289&als[MNUSECC_]=002) consultado el 24 de nov de 2017

<sup>30</sup> Del CCRE, fue muy difícil encontrar información. La página web está inactiva y, al parecer el Centro cambió de nombre o desapareció. Esta es la descripción encontrada en una página web: El CCRE es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro, dedicada a la divulgación, promoción, investigación, asesoría de empresas en temas relacionados con responsabilidad social empresarial y ética de las organizaciones; a través de ello busca agregar valor y optimizar la gestión de las empresas y las organizaciones. Tomado de: <https://encolombia.com/economia/economicolombiana/emp-turisticos/centrocolombianoderesponsabilidad/> Consultado el 24 de noviembre de 2017

ocultamiento calculado. El segundo aspecto que llama la atención es que un documento público que diseñe estrategias y acciones comunicativas (o “piezas comunicativas”, como aparece en otro segmento del documento) no es solamente un documento público; sino también una pieza publicitaria. Esto último es reforzado a lo largo de la explicación sobre la metodología para la elaboración del plan, pues así como cuando sale a la venta un producto, después de una conversación con los especialistas, el equipo del MEN (encargado del diseño del PNE) usó grupos focales e hizo un sondeo mediático para identificar las “tendencias de opinión”, que dieron como resultado la Agenda de Debate Público y la Agenda Ciudadana.

Este Modelo, unido a la Agenda Ciudadana y a la Agenda para el Debate Público, nos muestra la sofisticación del proceso de consulta ciudadana, para la formación de una buena opinión pública. Si comparamos esta sofisticación con la falta de concreción de aspectos tales como: las acciones que harán factible la planeación, los fondos que se destinarán y las instituciones que garantizarán el cumplimiento del plan, vemos que hay una inclinación de la balanza hacia al lado de la visibilidad de la participación y del carácter democrático de la elaboración del plan, sobre el empeño estatal para alcanzar las metas planteadas.

Al revisar las acciones que están relacionadas con la ciudadanía, es difícil distinguirlas de las metas y los objetivos (pareciera, por momentos, que compiten con ellos) y, como lo mencioné, para ser “acciones” o estrategias para la consecución de las metas, carecen de concreción: no se especifican los responsables (solo 3 de las 41 acciones menciona algún responsable a nivel institucional), ni las partidas presupuestales, ni los plazos para llevarlas a cabo; son al mismo tiempo tan grandilocuentes y tan difusas, que parecen más aspiraciones que acciones.<sup>31</sup> En los siguientes ejemplos de las acciones veremos esa falta

---

<sup>31</sup> Esto último es cierto para casi la totalidad del documento. Lo identificamos en el estudio comparativo exploratorio, llevado a cabo en coautoría con Costa y Bonamino. (CUERVO-ESCOBAR; COSTA; BONAMINO, 2016, p. 184)

de concreción a la que me refiero y en el Anexo 3 el lector encontrará las 41 acciones listadas:

- Los PEI deberán desarrollar todo tipo de competencias en escenarios interculturales, que nos lleven a humanizar al hombre y a la educación en medio de y a través de la tecnología, las TIC y la sociedad globalizante, y que fomente el arraigo e identidad cultural como nación, como latinoamericanos y como ciudadanos del mundo. (COLOMBIA, 2007, p. 23)
- Dinamizar las redes de paz, de derechos humanos y otras iniciativas que coadyuvan a la educación en y para la paz, la no-violencia, la convivencia y la ciudadanía. (COLOMBIA, 2007, p. 38)
- Motivación de la participación ciudadana y desarrollo del liderazgo a través de la aplicación, a nivel nacional, de campañas institucionales en organizaciones de base como: juntas de acción comunal, juntas administradoras locales, federaciones de consumidores, gremios, sector solidario, organizaciones étnicas y demás circuitos de participación ciudadana. (COLOMBIA, 2007, p. 111)

Otro aspecto curioso e importante es que no esperaríamos encontrar disensos en las acciones, por la función de ejecución de la acción. Para formar ciudadanos hay una acción con disenso. Lo que nos lleva a preguntarnos si las dos acciones serán realizadas o si el hecho de que exista un disenso en la acción es la ratificación de que, aun sin votación, unas ideas primaron por encima de otras y son éstas las que detentan la aspiración de concreción.

Es síntesis, hay toda una ingeniería sofisticada para comunicar, pero no para concretar la planeación en acciones. La sofisticación del proceso comunicativo es evidente en varios segmentos, por ejemplo, cuando se delimitan los campos comunicativos:

Corporativo [4], donde se articula su identidad y se administra la imagen que proyecta; informativo, donde se proporciona información de calidad sobre su desarrollo y se garantiza su transparencia; organizacional, donde se construye y comunica su coherencia, y movilizador, donde se convoca y se hace posible que sea participativo e incluyente. (COLOMBIA, 2007, p. 5)

Otro ejemplo está en el diagnóstico de los problemas comunicativos:

...los problemas de comunicación que debían ser resueltos por la metodología fueron identificados primero en un Diagnóstico Rápido Participativo (DRP)[5] y luego clasificados en tres grandes categorías: 1. Ordenamiento del proceso (problemas relacionados con la necesidad de estructurar y organizar la movilización). 2. Participación efectiva (problemas relacionados con garantiza

una participación amplia e incluyente de la sociedad) 3. Información de calidad (problemas relacionados con la necesidad de garantizar información oportuna, suficiente y cualificada sobre su desarrollo y evolución). (COLOMBIA, 2007, p. 5)

Según el documento, hubo tres grandes ideas reguladoras, a partir de las cuales se construyeron mensajes para cada etapa del proceso de elaboración del PNE:

1. Un proceso ordenado nos llevará al PNDE que queremos. 2. El PNDE lo construimos entre todos. 3. La información sobre el PNDE es un bien público. (COLOMBIA, 2007, p. 6)

El resto de textos que hacen parte de este segundo grupo: la Constitución Nacional de Colombia de 1991, los Mecanismos de participación ciudadana, la Resolución pacífica de conflictos, las Propuestas de convivencia y las Políticas ambientales, nos dejan entrever la relación de la Formación ciudadana con la democracia y nos permiten identificar, desde ya, temas relevantes para la formación ciudadana en el contexto colombiano, como lo son: la resolución pacífica de los conflictos, la convivencia y la relación con el medio ambiente.

Ya, en el tercer grupo, podemos identificar las diferentes agendas mundiales de los organismos internacionales, producto de cumbres, reuniones, declaraciones e informes que pautan los enfoques de programas y políticas sociales, educativas y económicas de los países “en desarrollo”, sin ser atribuidos. Estos organismos son: ONU y sus diferentes oficinas (Fondo de Población de las Naciones Unidas — UNFPA, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo — PNUD, ONU Mujeres, Agencia de la ONU de los Refugiados — ACNUR, Oficina internacional del trabajo — OIT, Comisión Económica para América Latina y el Caribe — CEPAL, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia — UNICEF), UNESCO y su Oficina Regional de Educación — OREAL, y Banco Mundial.

Aparte del segmento en el que se explica el proceso de elaboración del PNE, al hacer la búsqueda explícita de las palabras ciudadanía, ciudadano(s), ciudadana(s), estos son algunos ejemplos de los temas

recurrentes en los objetivos trazados, las metas a alcanzar y las acciones a emprender:

- El sistema educativo desarrolla una cultura de formación en deberes ciudadanos, convivencia y seguridad ciudadana, el respeto a los derechos humanos, reconocimiento y valoración de las diferencias de género, etnia y religión. (COLOMBIA, 2007, p. 21)
- Los PEI deberán desarrollar todo tipo de competencias en escenarios interculturales, que nos lleven a humanizar al hombre y a la educación en medio de y a través de la tecnología, las TIC y la sociedad globalizante, y que fomente el arraigo e identidad cultural como nación, como latinoamericanos y como ciudadanos del mundo. (COLOMBIA, 2007, p. 23)
- Diseñar y aplicar políticas públicas articuladas intra e intersectorialmente que garanticen una educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía, basadas en: enfoque de derechos y deberes; principios de equidad, inclusión, diversidad social, económica, cultural, étnica, política, religiosa, sexual y de género; valoración y tratamiento integral de los conflictos, y respeto por la biodiversidad y el desarrollo sostenible. (COLOMBIA, 2007, p. 26)
- Todas las instituciones de educación desarrollan prácticas pedagógicas para el reconocimiento de las diferencias, la sexualidad, equidad de género, el afecto, la ternura, el amor, la convivencia y la ciudadanía. (COLOMBIA, 2007, p. 31)

Los temas que aparecen en las agendas, que veremos en el cuadro 3, son: la formación en el respeto a los derechos humanos, el reconocimiento y valoración de la diversidad, la seguridad ciudadana, la convivencia pacífica, el desarrollo de competencias culturales y tecnológicas, el fomento de identidades (locales, global y mundial), la promoción de la equidad y la inclusión, el respeto por la biodiversidad, el desarrollo sostenible, y el diseño de políticas públicas y prácticas pedagógicas (que garanticen la formación ciudadana). Es de resaltar que no hay ningún componente pedagógico en las 41 acciones para la formación ciudadana. Como si ésta no estuviera profundamente vinculada con el conocimiento, o por lo menos sólo vinculada a un tipo de conocimiento más normativo, pues salvo el propósito de que los estudiantes conozcan la constitución y los mecanismos de participación ciudadana del régimen democrático, no vemos acciones estipuladas para socializar el conocimiento. Cuando se estipulan acciones relacionadas a

la formación ciudadana, la prescripción comportamental prima sobre los actos que dan acceso al bien cultural, que ya es el conocimiento escolar.

Cada tema aparece por lo menos en 2 de las agendas citadas. El criterio para hacer la búsqueda de las agendas fue: todas aquellas producidas entre 1990 y 2015, pues los primeros PNE, en los dos países, fueron producto de las prescripciones de la ley de educación colombiana (1994) y de la LDB 9394 (1996) brasilera que, a su vez, fueron incentivadas por las agendas producidas entre finales de la década de los 80 e inicios de los 90. De hecho, la LDB 9394/96 explícitamente reconoce la prescripción como producto de la agenda pactada en Jontiem, Tailandia, en 1990.

### Cuadro 3. Agendas para la educación

| Año  | Agenda  |
|------|---|
| 1990 | Declaración Mundial sobre Educación para todos                                      |
| 1990 | Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño. |
| 1992 | Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad           |
| 1993 | Plan de Acción Mundial sobre Educación para los Derechos Humanos y la Democracia    |
| 1995 | Cumbre mundial sobre desarrollo social  |
| 1995 | Prioridades y estrategias para la educación: Examen del Banco Mundial               |
| 1996 | La educación encierra un tesoro   |
| 1997 | Quinta Conferencia Internacional de Educación de adultos                            |
| 1998 | Declaración sobre una cultura de Paz  |
| 2000 | Declaración del Milenio   |
| 2000 | Foro Mundial sobre la educación   |
| 2000 | Marco de Acción de Dakar  |
| 2006 | Convención sobre los derechos del niño  |
| 2008 | Educación y Diversidad cultural: lecciones desde la práctica en América latina      |
| 2010 | Orientaciones Técnicas Internacionales sobre Educación en Sexualidad                |
| 2013 | La agenda para el desarrollo sostenible después de 2015                             |
| 2013 | Programa TIC y Educación Básica   |
| 2014 | Declaración de Aichi-Nagoya sobre la Educación para el Desarrollo Sostenible        |
| 2015 | Educación para la ciudadanía mundial  |

|      |   |
|------|---|
| 2015 | Educación 2030. Declaración de Incheon. |
|------|---|

*Fuente: Del autor.*

Estas agendas motivaron la prescripción de los planes, y los planes, a su vez, incluyeron los temas que trataron las agendas. Las agendas son un ejemplo claro de que la concatenación de los enunciados que Bakhtin describió. Es claro, por ejemplo, que cada una de las agendas está basada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y que varias de ellas se remiten a la convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, también elaboradas por la ONU y sus correspondientes divisiones. Y hay algo más que observamos. Todos los temas relacionados a la ciudadanía en el PNE colombiano, sin excepción, están incluidos en la Declaración de Incheon (elaborada en 2015) cuyos objetivos están proyectados para el 2030.

Podemos ver cómo las agendas naturalizan ciertos temas en el campo educativo. Por ejemplo, es difícil que como educadores cuestionemos la importancia de Educar para el desarrollo sostenible o para el respeto de los Derechos Humanos; nos parece que no hacerlo irá en detrimento del progreso y la buena convivencia. Esto, en parte responde a las condiciones contextuales que estamos viviendo, pero también responde a las proyecciones que se hacen de la vida humana. Si rastreamos esas afirmaciones-ideales de la formación ciudadana y de la capacitación de directivos y docentes desembocaremos siempre en las agendas mundiales, producto de reuniones lideradas por las organizaciones que, al mismo tiempo, asesoran para la consecución de algunas metas “internacionales” referentes al desarrollo humano y condicionan los apoyos económicos a la implementación y consecución de las metas.

Ahora bien, los textos internos en el PNE colombiano son: Construcción colectiva del Plan Nacional (Es un proceso de movilización social, hecho a partir del Modelo de Comunicación Pública), Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) (dos conversatorios con carácter de grupos focales, ambos el 10 de octubre de 2006, con expertos en movilización y

en educación), Plataforma de participación ciudadana (ganó premio de la OEA), Agenda para el Debate Público (Construida a partir de los insumos de las personalidades invitadas y de las respuestas en la plataforma), Programa Voces ciudadanas (Modelo diseñado por la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín), Agenda Ciudadana (construida a partir de las respuestas de “Voces ciudadanas”; una forma de demostrar que hubo participación), Debate público (presencial, virtual y mediático; texto oral) y Disensos. Estos textos legitiman el proceso de la elaboración del PNE: al asegurar la rápida comunicación entre los actores involucrados en el proceso de elaboración y formar una opinión pública favorable al proceso, y al reforzar el carácter democrático del mismo, pues, entre otras estrategias, los disensos hacen parte del documento final. Al mismo tiempo, estos textos refuerzan la importancia de la comunicación a la hora de crear una opinión favorable al proceso.

Reforzando esta necesidad de masificar la participación, la cantidad de participantes es algo que mereció destaque en el PNE colombiano. Este párrafo deja ver que importa nombrar la cantidad, tal vez precisamente porque en Colombia se ha criticado la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones trascendentales en el país.

Las respuestas recibidas en el transcurso de tres semanas a través de **13.287 llamadas** a la línea 01-8000 y 1.091 correos electrónicos fueron procesadas para **establecer tendencias de opinión**, que luego se profundizaron en 30 conversaciones con 424 ciudadanos, profesionales, estudiantes, amas de casa, jubilados, etc., en diez ciudades. (COLOMBIA, 2007, p. 9)

Otro aspecto relevante del párrafo citado es la mención del establecimiento de tendencias de opinión durante el proceso consultivo. Como es sabido, las tendencias de opinión son una herramienta de mercadeo para lanzar nuevos productos, cambiar la presentación de los ya existentes o potencializar las ventajas de adquirir alguno de ellos; en política, las tendencias de opinión son insumos sumamente importantes para definir las estrategias de las campañas electorales. En un tema de interés nacional e internacional, que debería contribuir al progreso de los seres humanos, como lo es la educación, se esperaría que no fuera una

tendencia de opinión lo que definiera el rumbo de las políticas educativas en una década. Si hablamos de la planeación de la educación, por supuesto que no pueden ser sólo los especialistas del sistema escolar formal los que opinen sobre el tema, no obstante, en todo caso, los estudios de los especialistas del campo de la educación deberían ser la pauta para la planeación porque son ellos los que tienen la experiencia de primera mano, en el cotidiano escolar, y su voz debería tener un peso mayor en las deliberaciones. En otras dimensiones de la vida social no se le pregunta a los ciudadanos su opinión: por ejemplo, no les preguntamos a las amas de casa o a los pensionados qué opinión les merece el sistema económico, sus indicadores o criterios para distribuir el ingreso y/o determinar el valor de las cosas. Según Fairclough, establecer tendencias de opinión es frecuente en la ingeniería social. Y más frecuente aún presentar sus resultados en la forma de consenso y no numéricamente. Hablando de las encuestas de opinión, el autor advierte que:

...if the results of such surveys had been explicitly given, it would have been in the form of percentages, but that would undermine the impression of consensus. (FAIRCLOUGH, 2003, p. 51)

Este aspecto es evidente en la forma en la que fueron presentados los acuerdos en el texto. No se nos menciona cuántas personas votaron a favor o en contra de las medidas adoptadas; se nos insinúa que hubo consensos y esto es ratificado cuando, en algunos apartes, encontramos disensos.

Como fue señalado desde el Capítulo 1, una constante en la planeación de la educación en Colombia es la ausencia de los especialistas del campo de la educación. Esta ausencia es notoria al analizar la formación ciudadana en el PNE, por dos razones: 1. Los profesores y directivos docentes, quienes serían los especialistas de la educación, no fueron ni los primeros ni los únicos consultados. Entiendo el ejercicio democrático y ciudadano de que pensemos en un horizonte común para la educación de la nación, pero (insisto) en temas económicos y ambientales, por ejemplo, no se nos pregunta si estamos de acuerdo con la planeación hecha por los especialistas; en cambio, en

el campo de la educación pareciera que todo el mundo podría saber más que los especialistas; lo que vemos en el PNE es que prima la consulta a la opinión pública sobre la consulta a los profesores y directivos docentes. El mismo compendio nos describe minuciosamente el proceso de consulta a la opinión pública pero ni siquiera nos sugiere que haya existido un proceso similar con los especialistas 2. Cuando los maestros son mencionados es o para capacitarlos o para mostrar todo lo que deben o deberían saber. La formación docente está en las agendas mundiales y en las políticas públicas nacionales. Es evidente, en nuestros países, que la formación docente es una necesidad, pero asumir que ningún docente o directivo docente estaría en la capacidad de coordinar estudios y liderar procesos de formulación de políticas públicas, en el sector, es poco realista.

La formación a los docentes que busca asegurar la formación ciudadana de los discentes abarca:

Construcción de concursos de aspirantes al magisterio y de evaluación de docentes que incluyan la puesta en práctica efectiva de los conocimientos sobre la Constitución Política, derechos humanos, mecanismos de participación ciudadana, organismos de control y resolución pacífica de conflictos. (COLOMBIA, 2007, p.119)

A simple vista este párrafo propende por una formación integral docente deseable; pero no podemos desconocer que uno de los debates más álgidos en el campo de la educación es de si las necesidades sociales contextuales deben primar sobre la instrucción académica de los estudiantes. Cuando hablamos de formación y miramos retrospectivamente encontramos las grandes ventajas de la formación holística que ha venido siendo sacrificada por el saber especializado; sin embargo, merece la pena evaluar si la formación anteriormente propuesta responde al retorno a la formación integral de los profesores o a una tendencia en la que la labor del profesor esté enfocada en la socialización y se dedique menos tiempo a la instrucción.

Esta formación también crea una paradoja entre la limitación de la labor del profesor a niveles más instrumentales y el anhelo de que el docente sea el actor social capaz de garantizar el progreso y la buena

convivencia, a un nivel actitudinal. En el siguiente párrafo esto es evidente:

Formar a los docentes y directivos docentes a partir de los diagnósticos regionales, departamentales, municipales e institucionales, por áreas de especialización, en bilingüismo, en nuevos enfoques de evaluación, investigación, orientación profesional, uso de las TIC, necesidades educativas especiales, etnoeducación, saber específico, saber pedagógico y estrategias de desarrollo personal, ética y valores, en la diversidad cultural, la formación ciudadana, humana e interdisciplinar. (COLOMBIA, 2007, p. 121)

Al mismo tiempo que se subvalora el conocimiento especializado de los docentes, en una acción, como la citada, vemos que son idealizados como héroes sociales, sobre los que recae la labor de formar seres humanos holísticos con valores que muchas veces son contradictorios con los promocionados por el mercado y la cultura popular mediática que, como la escuela, también ejercen un papel educador.

La paradoja que plantea el desconocimiento del rol del docente como especialista y la deseabilidad del docente como héroe social, nos muestra la dificultad de los docentes en ser agentes de transformación el campo al que pertenecen; es decir los docentes son actores sociales, en tanto participantes de los procesos educativos, pero como su labor carece de reconocimiento, prestigio, compensación salarial equitativa, etc., el poder que detentan es limitado, por lo que no hay mucho que puedan hacer para liderar esa transformación social que se espera de su labor. Es evidente que cuando se habla de formación ciudadana en el documento, los docentes están incluidos de una forma pasiva; en el documento son representados de acuerdo a su labor, como “profesores” y “docentes”, pero en los apartes en lo que aparecen lo hacen como “afectados” por la norma y no como agentes. Como lo afirma Fairclough,

Which social actors get represented in which ways is a matter of social significance – for instance, if ‘the poor’ are consistently passivated (represented as subject to the action of others), the implication is that they are incapable of agency. (HALLIDAY, 1994; VAN LEEUWEN, 1996 apud FAIRCLOUGH, 2003, p. 222)

El mecanismo lingüístico que nos permite constatar esta representación pasiva de los docentes es el sintagma preposicional que ocupan en todas las oraciones en las que aparecen:

Implementar competencias afectivas desde el currículo de manera que **posibilite a** padres, madres, estudiantes, **profesores** y comunidad en general, construir ambientes sanos y armoniosos a través del desarrollo de competencias ciudadanas y el uso adecuado del tiempo libre. (COLOMBIA, 2007, p.29)

En el 2016 todas las instituciones de educación cuentan con personal capacitado y **programas de formación continuada** en ámbitos relacionados con la paz, la convivencia, la no-violencia y la ciudadanía **para directivos, docentes**, estudiantes, padres y madres de familia. (COLOMBIA, 2007, p.34)

**Capacitación a los docentes** y comunidad en general para llevar a cabo programas encaminados al fortalecimiento de la paz, convivencia y ciudadanía, y el uso adecuado del tiempo libre dentro de su localidad o entorno. (COLOMBIA, 2007, p.36)

**Fortalecimiento de** los gobiernos escolares, consejo estudiantil, exalumnos, **docentes, directivos docentes**, asociación de padres y circuitos de participación ciudadana. (COLOMBIA, 2007, p.111)

**Construcción de concursos de aspirantes al magisterio y de evaluación de docentes** que incluyan la puesta en práctica efectiva de los conocimientos sobre la Constitución Política, derechos humanos, mecanismos de participación ciudadana, organismos de control y resolución pacífica de conflictos. (COLOMBIA, 2007, p.119)

**Formar a los docentes y directivos docentes** a partir de los diagnósticos regionales, departamentales, municipales e institucionales, por áreas de especialización, en bilingüismo, en nuevos enfoques de evaluación, investigación, orientación profesional, uso de las TIC, necesidades educativas especiales, etnoeducación, saber específico, saber pedagógico y estrategias de desarrollo personal, ética y valores, en la diversidad cultural, la formación ciudadana, humana e interdisciplinar. (COLOMBIA, 2007, p.121)

Disenso:

En los ejes de **formación de docentes** falta el eje de educación en valores, derechos humanos y competencias ciudadanas (esto se debería incluir en el último objetivo leído). (COLOMBIA, 2007, p.122)

Desde el MEN desarrollar **programas de formación para directivos y docentes** sobre temáticas relacionadas con la paz, la convivencia y la ciudadanía. (COLOMBIA, 2007, p.122)

**Capacitación a los docentes** y comunidad en general para llevar a cabo programas encaminados al fortalecimiento de la paz, convivencia y ciudadanía, y el uso adecuado del tiempo libre dentro de su localidad o entorno. (COLOMBIA, 2007, p.122)

Otro aspecto interesante del documento colombiano, que ya fue mencionado, es la inclusión de los disensos. Los disensos son uno de los textos internos y son la representación de voces disidentes del consenso. La regla de oro del proceso de debate para la formulación del PNDE colombiano es que no habría votación para incluir o excluir las opiniones; sin embargo, el proceso de redacción inevitablemente privilegiaría los consensos, por lo que la solución dada fue incluir los disensos, cuando

fuera necesario. Los disensos son un texto interno y señalan una pretensión de conciliación irreal; dos voces o grupos de voces se contraponen. Veamos el siguiente ejemplo:

Consenso:

Adoptar, consolidar y poner en marcha una política de Estado que articule el sistema educativo incluyente, coherente y con flexibilidad pedagógica en sus diferentes niveles de educación inicial, básica, media, superior y de formación para el trabajo y el desarrollo humano, y entre los distintos contextos y entornos de aprendizaje, alrededor del desarrollo de las capacidades de aprender a aprender, aprender a ser, aprender a hacer, para lograr una formación integral ciudadana, democrática y de convivencia pacífica.

Disenso:

Adoptar, consolidar y poner en marcha una política de Estado, para que la coherencia y cohesión de un sistema educativo, incluyente y contextualizado, se dé en todos los niveles desde la educación inicial hasta la superior, en la búsqueda del desarrollo de competencias básicas, ciudadanas, laborales generales y específicas y del desarrollo humano, **orientadas a la satisfacción de las necesidades de la población del país y del mundo, con criterios de flexibilidad** pedagógica y **curricular** para lograr una formación integral ciudadana y de convivencia pacífica. (COLOMBIA, 2007, p.16)

No sabemos a quién pertenecen estas voces, pero sí podemos reconocer que son dos voces distintas, y esto es porque el campo de la educación es un campo de disputas ideológicas, sociales, económicas y políticas. Vemos aquí que, al hablar de la formación ciudadana y de un horizonte educativo común, hay, por lo menos, dos voces colectivas encontradas: la que no explicita la orientación de las competencias y la que reivindica que las competencias educativas deben estar “orientadas a la satisfacción de las necesidades de la población del país y del mundo”; la que incluye el criterio de flexibilidad pedagógica y la que, además de la flexibilidad pedagógica, considera importante la flexibilidad curricular. Estas contraposiciones no nos pueden engañar persuadiéndonos de que existió una conciliación y hubo una apertura al diálogo que permitió debatir profundamente las consecuencias de una u otra postura. Probablemente las posturas plantearon un debate, pero evidentemente ni el debate trajo consecuencias trascendentales para repensar las prácticas educativas ni las dos posturas tienen el mismo peso en el documento, pues existe una jerarquía clara entre ellas. Lo señalado es clave para anticipar que la apertura a la diferencia del documento es mínima.

En el segmento descriptivo de la consulta ciudadana, se considera ciudadano todo aquel que participó en la consulta probablemente porque en la democracia participar es un indicador de ciudadanía:

... 30 conversaciones con 424 ciudadanos, profesionales, estudiantes, amas de casa, jubilados, etc., en diez ciudades (COLOMBIA, 2007, p. 9)

Podemos inferir entonces que los tipos de ciudadanos mencionados tuvieron voz en la parte inicial del proceso, pero no sabemos cuál fue el peso real de su participación y sí podemos afirmar que su participación fue inducida por un mecanismo comunicativo de establecimiento de tendencias de opinión.

Por último, al hablar de las voces, es relevante señalar que el documento menciona que fueron 1.744 los assembleístas que participaron directamente de la construcción del documento, entre delegados de mesas, foros, grupos de conversación y secretarías de educación, entidades gubernamentales como Icetex, ICFES, SENA, COLCIENCIAS, Minhacienda, Mincultura, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), DNP, MEN). Todos ellos son atribuidos vagamente. El documento no especifica cuántos de cada entidad ni cuáles fueron los criterios de selección, por lo que nos es difícil localizar las voces y, nuevamente, establecer el peso de su participación.

#### **4.2. PNE brasileño**

Como al revisar el documento brasileño noté que, a pesar de que dos directrices del plan mencionan explícitamente la formación ciudadana (III– superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; e V– formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade), el documento no aborda el tema de esa formación de manera explícita, la decisión fue revisar todo el documento para ver cómo se aborda de

manera implícita. Como ya lo mencioné en la introducción de este documento, los textos que estoy analizando son los compendios, pues me permiten tener una aproximación más amplia al proceso de elaboración de los PNE.

Siguiendo el camino analítico que emprendí con el documento colombiano, expondré el análisis de lo más general a lo particular. Observamos que el compendio brasileiro es una mezcla de 3 géneros textuales: material didáctico, artículo académico y ley. Podemos ver que estos son los 3 primeros macro-textos internos que componen el PNE brasileño. Cada uno cumple una función distinta en la cadena genérica: el primero busca introducir al lector a una temática compleja de manera amena y simplificada; el segundo le otorga legitimidad al proceso, al fundamentarlo en el saber especializado de los académicos en los campos de la historia, el derecho y la educación, y el tercero le otorga el carácter vinculante a la planeación.

Estas funciones especializadas de los macro-textos del PNE contienen también aspectos intertextuales. El carácter didáctico de la primera parte del PNE cumple la función de salir del formato rígido que cualquier texto legislativo presenta, a simple vista por tres razones. La primera de ellas es que la rigidez legislativa es poco comprensible por parte de quien no es especialista del campo y, por tanto, poco significativa para el ciudadano que no posea una escolaridad de nivel superior. La segunda es que, como en el caso del documento colombiano, explicar el proceso de construcción del actual PNE, le imprime transparencia al proceso que llevó a aprobar el texto definitivo: lo documenta, pone en evidencia el carácter participativo, ilustra algunos de los aspectos que puedan ser polémicos y sustenta todos aquellos aspectos que sean susceptibles a críticas, como por ejemplo el tiempo que tomó la sanción de la ley. La tercera razón es que hacer referencia a los hechos históricos que dieron origen a los planes anteriores permite justificar ciertas decisiones metodológicas y mostrar la mejoría del proceso, respecto a las versiones o intentos anteriores. Como artículo académico, el PNE fundamenta en la voz de los especialistas los aciertos, desaciertos y

polémicas del proceso; atribuye autoridad a los entes decisorios y nuevamente busca blindarse a las críticas de sectores y organizaciones que puedan estar en desacuerdo en algunos de los puntos que fueron sancionados por la ley. La ley ordena, es la autoridad; comprensible o no, prescribe, y por tanto es la que posibilita que los actores del proceso sean agentes activos en la “...execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor.” (BRASIL, 2014, p. 7).

De los macro textos que forman la cadena genérica, pasamos a cada una de las 4 partes en que, como lo mencioné en el capítulo 1, está dividido el compendio, pues son los 4 textos internos que son articulados explícitamente (T1e). El primero de ellos (T1e1) es la presentación del compendio. Lo que se espera de cualquier introducción (más aún, si ella es titulada “presentación”) es que contenga una breve explicación del objeto de estudio, la estructura del texto que se está presentando y, opcionalmente, algunas frases que motiven la lectura. Efectivamente el primer párrafo de la presentación del compendio explica lo que es el plan nacional y los últimos dos motivan a su lectura, al destacar que el PNE debe ser leído, implementado, vigilado y evaluado, y que las instituciones gubernamentales del campo en cuestión liderarán todas esas acciones. La parte motivacional es complementada con la afirmación de que, al publicar el texto, la Cámara de los Diputados está contribuyendo a garantizar el derecho a la educación de los brasileños. Sin embargo, el párrafo en el que debería aparecer la estructura — del compendio o de la ley— aborda el tema de las directrices de la ley para decir que son 10 y que entre ellas se encuentran la erradicación del analfabetismo, la mejoría de la calidad de la educación y la valorización de los profesionales de la educación; esta última caracterizada como “uno de los mayores desafíos de las políticas educativas” (BRASIL, 2014, p.7). No hay nada de extraño en ejemplificar las directrices pero sí es importante notar que la valorización de los profesores sea una de ellas, por varias razones: 1. Nos advierte que es un tema central (de hecho, lo es tanto en el PNE colombiano como en el brasileño); 2. Amplía la categoría “profesores” para “profesionales del campo de la educación”, lo que supone pensar en

la valorización también del personal encargado del bienestar institucional y la administración de servicios y recursos, y supone también una forma diferente de percibir al docente, tal vez un cambio de estatus social; 3. Podemos ver que el tema es importante independientemente de que los profesionales ejerzan roles activos o pasivos en el texto. Cabe señalar también que en este texto de presentación se incluyen los actores que tendrán cabida en cada uno de los textos internos restantes: MEC, comisiones de educación de la cámara y el senado, CNE y FNE; así como los actores que se beneficiarían de la política: los brasileros. El texto que aparece en la presentación y que aparecerá en cada uno de los 4 Tle es el de “políticas públicas educativas”.

Vale destacar también que en el texto introductorio del compendio (Tle), encontramos la primera voz explícita que aparece y que puede hablar por sí misma en un discurso directo: la voz del Presidente de la Cámara de los Diputados, Diputado Henrique Eduardo Alves, quien hace la breve presentación de lo que es el plan, sintetiza la intención, nombra a los responsables de monitorear el cumplimiento y destaca la importancia de la publicación. El que una ley merezca un compendio en el que haya toda una intención pedagógica y una estrategia de comunicación de los representantes con sus representados, habla del interés — de los representantes en este caso— de que el proceso quede documentado y de que haya un efecto de transparencia.

Esta voz explícita encuentra su correspondencia en el documento colombiano, cuya titularidad es la de Gerente del Plan, Teodoro Pérez Pérez. Esta diferencia parece sutil, pero no lo es. Mientras en el plan brasileño es un representante del sistema legislativo el que introduce el documento y ratifica el proceso; en el colombiano es un gerente, lo que plantea que el plan colombiano se estructura emulando la dinámica de las empresas, o de las organizaciones en el mejor de los casos.

Para empezar, estos son los textos que se incluyen en esta segunda parte y que serán citados a lo largo del compendio — en la tercera (Tle3) y cuarta parte (Tle4): la constitución política (artículos: 23,

60, 206, 211, 212, 214); los Planes de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; la cifra del PIB, la “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)” y las pesquisas con fines estadísticos; todos ellos divididos en normas y cifras que son el marco de reglamentación y las cifras necesarias para el cumplimiento de la ley.

También encontramos en esta segunda parte los textos que reconstruyen el carácter histórico de la planeación gubernamental de la educación y/o evidencian el carácter diacrónico del PNE, así como aquellos que amplían la comprensión del documento para que sea discutido e implementado de manera efectiva en estados y municipios: el Manifiesto de los Pioneros de la Educación Nueva (1932); las constituciones de 1934, 1937 y 1946; la Ley No. 4.024/1961 (antigua ley de Directrices y Bases, dispuso que el Consejo Federal de Educación debería hacer el plan); la Ley no. 9.394/1996 (LDB); los Planes Plurianuales (PPA), la Ley no.10172/2001 (instituye el plan decenal por primera vez); los proyectos de ley: PL no. 4.155/1998, PL. n. 4.173/1998, que buscaron que el plan fuera una ley; el PNE 2001 – 2010; la exposición de motivos (EM) # 33/2010, que adujo que el primer plan dejó por fuera las estrategias para la consecución de metas; el Requerimiento 287/2011, que pidió la divulgación del diagnóstico del primer PNE; el Proyecto de Ley 8.035/2010 (para la elaboración del segundo plan); los seminarios y las audiencias públicas (en las que se discutieron cada uno de los puntos de la ley); el PLC # 103/2012, que aprobaba la redacción final del PNE; el substitutivo del PL (Regresó a la Cámara el 2 de enero de 2014); los Anales de la comisión especial de la Cámara, en los que constan las sugerencias de enmiendas por parte de actores no gubernamentales; los datos del Inep; el Portal del MEC ([www.pne.mec.gov.br](http://www.pne.mec.gov.br)), que busca apoyar a los entes federativos para la alineación de los planes; las notas técnicas, que fundamentan las propuestas de metas y estrategias; las medidas provisionales (MP), que atrasaron la aprobación del plan; los censos demográfico y nacionales de la educación básica y superior (las versiones más actualizadas para la fecha de publicación de la ley). La “Declaración Mundial sobre Educación

Para todos (art.87, caput 1)” también es incluida en esta parte<sup>32</sup>. Los textos citados, además de ser las fuentes confiables del artículo académico y fundamentar las afirmaciones del material didáctico, le dan legitimidad y transparencia al proceso que llevó a aprobar la ley con todas las enmiendas, que fueron criticadas por algunos sectores durante los cuatro años de tramitación. La citación de textos históricos así como de aquellos que preceden y son parte del proceso de aprobación del plan resulta ser una gran diferencia con el texto colombiano, cuando se aborda el tema de la ciudadanía, pues —salvo el primer PNE— no encontramos textos que nos permitan conocer de cerca el producto de las deliberaciones o los temas polémicos durante la construcción del plan; como lo hemos mencionado, el único recurso para conocer estos datos son los disensos que el mismo documento registra.

Esta segunda parte (TIE2) contiene también estos dos textos: la página del Observatorio del PNE ([www.observatoriodopne.org.br](http://www.observatoriodopne.org.br)), que es coordinada por el Movimiento Todos por la Educación (TPE<sup>33</sup>), y la página de la organización “De olho nos planos” ([www.deolhonosplanos.org.br](http://www.deolhonosplanos.org.br))<sup>34</sup>, que está coordinada por organizaciones gubernamentales y privadas. La inclusión de estos dos textos nos permite ver la importancia que tiene para parte de la sociedad civil hacerle seguimiento a las acciones que se implementan y a la consecución de las metas estipuladas por la ley. No es aleatorio que los dos documentos estén en esta segunda parte y no en el cuerpo de la ley ni en las metas estipuladas, pues al ser este TIE el puente entre la ley y el ciudadano, debe ser garantizado que las polémicas sean aclaradas, que los puntos que los representantes

<sup>32</sup>Curioso es que el artículo citado no existe y que ésta es la única agenda mundial citada explícitamente en todo el documento.

<sup>33</sup>Fundado em 2006, o *Todos Pela Educação* é um movimento que (...) congrega representantes de diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e as pessoas ou organizações sociais que são comprometidas com a garantia do direito a uma Educação de qualidade.

<sup>34</sup> Representando mais um passo neste enorme desafio que é o fortalecimento da gestão democrática em educação, o portal De Olho nos Planos desponta como uma iniciativa que busca ampliar e pluralizar o debate público sobre a importância da participação de todos (as) na construção de Planos de Educação. Para apoiar e estimular o envolvimento das comunidades escolares, trabalhadores (as) da educação, estudantes, pesquisadores(as), gestores(as) e organizações da sociedade civil, disponibilizamos documentos de referência e materiais sobre processos participativos na elaboração dos planos de educação de estados e municípios.

consideran relevantes queden expuestos y que si no hay garantía de que la ley se cumpla por lo menos haya garantía de que alguien se encargará de monitorear su cumplimiento.

En esta segunda parte del PNE brasileño (Tle2) se ven también más fácilmente los responsables de cada acción en el proceso. No quiere esto decir que podamos afirmar que se hayan escuchado sus voces, pero por lo menos sabemos a ciencia cierta quién dijo qué. Y vemos estas voces tanto agrupadas por instituciones en grupos de actores, como caracterizadas individualmente cuando participan a título personal o a título de representantes de algún sector político, educativo y/o empresarial, en los anexos 1 y 2 (en forma de cuadros) que están al final de esta segunda parte del PNE, en los que se registran los participantes de las audiencias públicas libradas en la cámara y en el senado. (BRASIL, 2014, p.36- 42). Adicionalmente, uno de los subtítulos del compendio es “Actores en el debate del PNE (2014 – 2014)” (BRASIL, 2014, p. 17). Esto marca una gran diferencia con el documento colombiano porque deja entrever los intereses y las disputas de forma localizada, como, por ejemplo, en el caso en el que se especifica cuáles de esos actores pertenecen al sector privado y cuáles al público. (BRASIL, 2014, p. 18).

Vemos también a las voces del proceso porque el mismo autor del documento, Paulo Sena (Consultor legislativo de la cámara de los diputados – Área XV), propone la siguiente clasificación de los actores que intervienen en la elaboración y aprobación del PNE:

#### **Atores governamentais**

a) Poder Executivo no plano federal: Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF);

b) Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

**Conselhos e fóruns de educação institucionais:** CNE, FNCE, Uneme, FNE.

#### **Movimentos sociais**

a) Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional: CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, Crub, Proifes, Contee;

b) Entidades científicas: Anped, Anpae, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca;

c) Redes de movimientos: Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação.

#### **Sociedade civil (gestores)**

a) Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional: Consed, Undime;

b) Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores: CNM, Confaz, Abrasf.

#### **Sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional**

a) Segmento privado empresarial da educação: Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo;

b) Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Abraes.

**Organizações da sociedade civil e think tanks voltadas à formulação de políticas públicas:** Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper. (BRASIL, 2014, p. 18)

A diferencia del documento colombiano este documento nombra a quienes compitieron para establecer las metas y estrategias del plan, por lo menos, en algunos momentos del debate antes de la entrada del proyecto al congreso y en todas las audiencias públicas realizadas en el congreso. Esto puede ser constando de la página 17 a la 23, en la que se destacan los actores y las polémicas en el debate, así como en el Anexo 1 del compendio, titulado “Audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados referentes à discussão do PNE 2014-2024” y en el Anexo 2, titulado “Audiências públicas realizadas no Senado Federal referentes à discussão do PNE 2014-2024”. El reconocimiento de los individuos y de los grupos de interés agrega transparencia al proceso y sugiere que, por lo menos en la deliberación, existió de hecho participación de diversos sectores y representantes.

Las voces de los especialistas se escuchan de manera indirecta y atribuida. El documento brasileño incluye la voz de los académicos de manera explícita; ellos participan en la reconstrucción de los antecedentes de la planeación educativa en Brasil y sus aportes son referenciados al final del segmento como si el segmento hubiese sido un artículo académico.

Otras voces que aparecen de manera explícita son las voces de los diputados proponentes de los proyectos. Los títulos políticos buscan dar legitimidad al proceso y, claro, reforzar la idea de representación. Por ejemplo, la diputada Dorinha Rezende aparece como “Diputada profesora”, lo que amplía su legitimidad como representante y especialista del sector para el que está siendo dirigida la política pública. No es sólo que durante el documento veamos citas de académicos y el nombre de los diputados, encontramos también una aclaración constante de que tal o cual diputado es también profesor. Esto pretende legitimar el proceso. Y es reforzado con un párrafo completo:

Os deputados e senadores envolvidos na tramitação, em sua maioria, vieram de trajetória ligada à educação, muitos foram gestores (secretários de educação, reitores, prefeitos) ou dirigentes de entidades educacionais. Assim, além de dialogar com o Executivo, movimentos e atores da sociedade civil apresentavam suas próprias proposições. (BRASIL, 2014, p. 20)

La especialidad en el campo de la educación sirve para legitimar a los representantes políticos. Pero, aun así, dar importancia a su saber especializado es una gran diferencia con el documento colombiano. Tanto los académicos, como los representantes de las instituciones que participaron de las audiencias públicas y los diputados, están registrados en los cuadros de anexos ya mencionados.

Otros actores cuyas voces son importantes para la elaboración de la ley, en este segmento (T1e2) son: la UNESCO con su recomendación para la planeación educativa, consignada en el documento de la conferencia en 1971; las comisiones de Finanzas y Tributación (CFT), de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJC) y de Asuntos Económicos (CAE), pues los asuntos que fueron más polémicos le competieron también a estas comisiones y parte de la demora en la aprobación residió en la dificultad de ponerse de acuerdo en la cantidad de dinero que se destinaría al sector de la educación para el decenio.

La voz explícita y atribuida de la ley es la de la Presidente de la República Dilma Rouseff, quien aparece al final del documento junto con sus ministros: Guido Mantega, de Hacienda; José Henrique Paim

Fernandes, de Educación, y, Miriam Belchior, de Planificación, Presupuesto y Gestión.

En las otras dos partes, ley (T1e3) y el anexo de metas y estrategias (T1e4), los textos son, en su mayoría, implícitos. El único texto que aparece en la ley explícitamente, y que no ha aparecido antes son los exámenes nacionales que evalúan el desempeño de los alumnos. La ley contiene 14 artículos en los que explicita la aprobación del PNE; las directrices, los mecanismos y responsables (ya mencionados en la presentación del texto) del seguimiento de las metas y de la evaluación periódica y final del plan; los plazos; los datos, documentos de referencia e indicadores; la necesidad de colaboración entre la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios; la adecuación de los planes a los contextos y la importancia de garantizar la gestión democrática del sistema. De estos artículos, teniendo en cuenta que queremos ver las voces que se articulan, vale la pena destacar el segundo, correspondiente a las directrices del plan. Pues es en este punto que constatamos que los planes nacionales, en parte, surgen de una agenda mundial y que hay una correspondencia indiscutible entre los planes colombiano y brasileño. En el cuadro 4 vemos esa correspondencia claramente, pues encontramos que 8 de las 10 directrices o temas marco de elaboración de los PNE son compartidas por los documentos y se constituyeron en el punto de partida para la elaboración de las metas y estrategias de los planes:

**Cuadro 4. Directrices – temas marco**

|     | <b>PNE Brasil – Diretrizes<br/>(BRASIL, Lei 13.005/14, p.1)</b>  | <b>PNDE Colômbia – Títulos dos<br/>segmentos</b>                           |
|-----|--|--|
| I   | Erradicação do analfabetismo   | Fins da educação e sua qualidade no século XXI. (Globalização e autonomia) |
| II  | Universalização do atendimento escolar   | Educação em e para a paz, a convivência e a cidadania.                     |
| III | Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as | Renovação pedagógica e uso das TICs na educação                            |

|      |  |  |
|------|--|--|
|      | formas de discriminação.   |  |
| IV   | Melhoria da qualidade da educação  | Ciência e tecnologia integradas à educação                                     |
| V    | Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade.  | Mais e melhor investimento na educação   |
| VI   | Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública  | Desenvolvimento infantil e educação inicial                                    |
| VII  | Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País.  | Equidade, acesso, permanência e qualidade.                                     |
| VIII | Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto — PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade. | Liderança, gestão, transparência e <i>accountability</i> no sistema educativo. |
| IX   | Valorização dos (as) profissionais da educação   | Desenvolvimento profissional, dignificação e formação docente.                 |
| X    | Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.   | Outros atores no (e para além do) sistema educativo                            |

**Fuente:** Adaptado de CUERVO-ESCOBAR; COSTA; BONAMINO (2016, p.183)

Según lo que observamos, al hacer el análisis de las frases núcleo de cada directriz, los planes comparten 8 de las 10 directrices, indicio de la relevancia de los temas más allá de las características contextuales de cada país. Las únicas discrepancias están en los temas del “analfabetismo” (I) y la “universalización del atendimento escolar” (II), en el plan brasileño, y en el “Desarrollo infantil y educación inicial” (VI) y “Otros actores en y más allá del sistema educativo (X), en el colombiano. (CUERVO-ESCOBAR; COSTA; BONAMINO, 2016, p. 184)

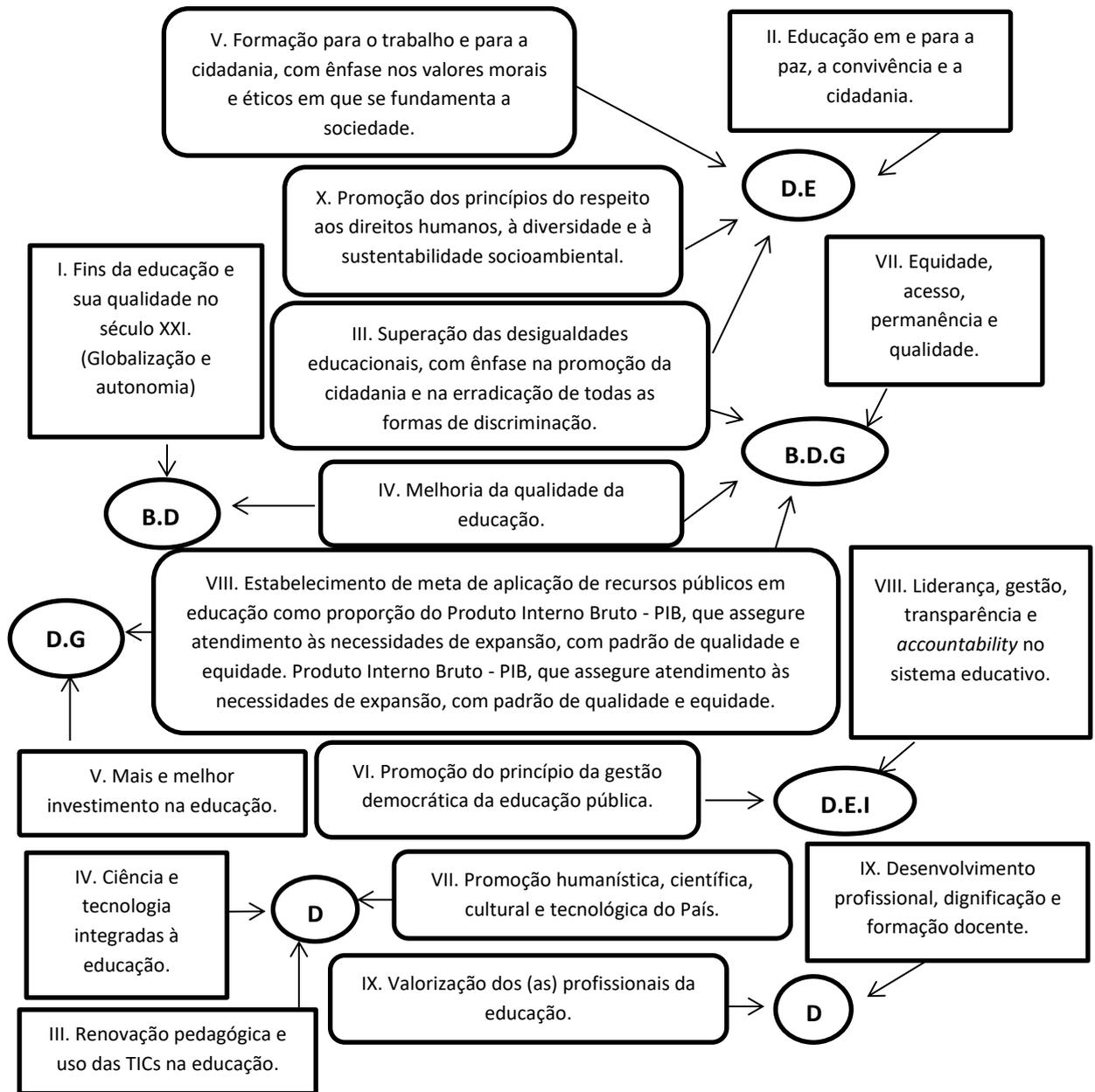
Rodríguez (2002) identificó características de políticas educativas nacionales e internacionales, en el marco de la promulgación de la constitución colombiana de 1991. Una de ellas es que las políticas de

gobierno se transformen en políticas de estado, de las cuales el PNE es un claro ejemplo. Al comparar el contenido y las recomendaciones que surgieron en reuniones y conferencias mundiales que se llevaron a cabo en la década de los 90, y que no han cambiado mucho en la agenda mundial vigente para la educación, Rodríguez identificó las características que les son comunes. En síntesis ellas son:

A) la función prioritaria de la educación es la adecuación de los individuos para responder a las exigencias de los cambios económicos y al progreso científico y tecnológico; B) instauración de la calidad y equidad como ejes de la política educativa; C) primacía del análisis económico y de los economistas en la toma de las decisiones educativas; D) mayor presencia financiera y técnica de los organismos internacionales en la política educativa; E) aparición de nuevos actores y protagonistas, entre los cuales se destacan el empresariado, las ONG y los padres de familia; F) jerarquización más definida de los agentes educativos; G) la educación básica, y en particular la educación primaria, es definida como prioritaria; H) la descentralización y la autonomía escolar ocupan un lugar prioritario en las reformas educativas; I) la instauración de mecanismos de control de las instituciones educativas mediante la evaluación de resultados, la información pública y la rendición de cuentas. (RODRÍGUEZ, 2002, p.105).

Al analizar el contenido de las directrices, vimos que de las 9 características identificadas por el autor, 5 de ellas se pueden constatar en las directrices de los dos planes (Figura 6).

Figura 6. Correlatos dos planos e sua relação com a agenda mundial



PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1413803/CA

LEGENDA

- PNE colombiano
- PNE brasileiro
- Características agenda mundial educação

Fuente: Adaptado de CUERVO-ESCOBAR; COSTA; BONAMINO (2016, p.186)

No es solo que los temas sean compartidos por los planes sino que ellos son centrales en la agenda mundial de la educación; lo que nos permite ver el peso que tiene la voz de los organismos internacionales en la planeación estatal de nuestros países; una voz implícita y no atribuida.

Para culminar este tema de las directrices, es importante señalar un dato que puede reforzar la idea de que la participación en la construcción del plan brasileño tuvo peso en el documento final, lo que a fin de cuentas nos llevaría a afirmar que las voces de quienes participaron fueron tenidas en cuenta, por lo menos, en el marco que rigió la planeación. Esto es que la Constitución Federal de 1998 establece sólo 5 directrices para el PNE y el actual plan contiene 10; al parecer las 5 adicionales respondieron a las demandas hechas en el debate nacional.

Desde el punto de vista de la intertextualidad, el anexo de las metas y estrategias (Tle4), no aporta más datos relevantes, pues aunque encontramos actores diferentes a los previamente nombrados, todos ellos son el objeto de la ley y no una voz activa el proceso de elaboración del plan. Los textos que encontramos se derivan de las leyes o de los documentos técnicos ya nombrados.

#### **4.3. La apertura al diálogo de los documentos**

Los textos y las voces identificadas en cada uno de los documentos nos permitieron ver la inclusión o exclusión de actores en la formulación de los PNE, la jerarquía entre ellos y la aparición de agendas y actores que inciden en el documento sin que su participación sea explícita.

En el documento colombiano vimos que hay textos internos y externos. Los externos pertenecen a alguno de estos tres sectores: Educativo, Político-administrativo y Agendas mundiales de educación y gobierno. De los textos identificados en el sector Político-administrativo nos llamó la atención el Modelo General de Comunicación Pública por

tener un enfoque en la comunicación y dejarnos ver que en el proceso de construcción del plan se privilegió el incentivo y la divulgación de la participación; se trazó el objetivo de encontrar tendencias de opinión; dejar al descubierto la interdependencia de la educación con la economía y la política, la contradicción entre propender por transparencia y no explicitar ni los responsables ni los criterios de selección de los que pautaran las directrices del plan, y por la sofisticación del proceso comunicativo en relación a la falta de claridad en cómo se conseguirían las metas y cuáles serían las partidas presupuestales. Del tercer sector nos llamó la atención encontrar que todos los temas relacionados a la ciudadanía pertenecen, por lo menos, a dos agendas mundiales (de 17), pautadas principalmente por la ONU entre otros Organismos Internacionales. Ya, de los textos internos, que en su mayoría funcionan para darle legitimidad al proceso de elaboración del plan, nos llamaron la atención los disensos, por reforzar el carácter democrático del proceso, por poner en evidencia la jerarquía de las ideas debatidas en la Asamblea y por tener la pretensión de conciliación inoperante, precisamente por el puesto que ocupan en la jerarquía de las ideas.

Ahora bien, con relación a los actores vimos que los especialistas en educación no fueron los principales elaboradores de la planeación ni tuvieron la prelación para definir el rumbo de la educación en el decenio; su agencia está muy limitada. Cuando nombrados, los docentes fueron objeto de la política, para capacitarlos y mencionar lo que deberían saber, lo que señala dos situaciones sin sustento: está entredicha la capacidad de los docentes de liderar procesos de planeación educativa y, al mismo tiempo, se espera que el docente sea el héroe social que podrá transformar las dinámicas sociales a pesar de disputar su papel de educador con el mercado y el consumo. Las características de la formación docente también dejan al descubierto un debate importante en el campo de la educación: ¿la escuela debe priorizar su papel socializador o la instrucción?

En el documento brasileño vimos que los 3 macro-textos identificados en la cadena genérica tienen aspectos intertextuales.

Destacamos que el documento didáctico fuera legible para el ciudadano común, no especialista; le imprimiera transparencia y mostrara el carácter participativo del proceso, y buscara la legitimación de las decisiones apelando a los antecedentes históricos del proceso. Identificamos cuatro textos internos, de los que destacamos los dos primeros por su valor intertextual. El primero de ellos, la presentación del documento, resalta la importancia del tema de “la valorización docente”; nombra a los docentes como profesionales de la educación, lo que especulamos tendrá consecuencias en la tipificación del docente tanto en la normatividad como en el estatus social que les es conferido; menciona a los actores claves en la elaboración y ejecución del plan, y encontramos la voz explícita del Presidente de la Cámara de Diputados. En el segundo texto interno se nombran a los responsables en cada etapa del proceso (personal e institucionalmente) una vez el proyecto entró al congreso, lo que pone en evidencia intereses y disputas de forma localizada. A diferencia del documento colombiano, este PNE muestra la incidencia directa de los textos precursores y describe algunas de las polémicas; se especifican los entes de vigilancia; se citan las voces de los especialistas (de manera indirecta pero atribuida), y se otorgan los títulos de autoridad a los especialistas y representantes políticos. El tercer texto explícito, a nivel intertextual, nos deja ver que: la voz de los participantes en el debate pudo tener peso porque aunque la ley tipifica cinco directrices, este segundo plan adicionó cinco, que fueron demandas de algunos de los sectores participantes; la única voz explícita y atribuida es de la presidente de la República; el segundo artículo de la ley establece una gran semejanza entre los planes brasilero y colombiano y, una vez más, la relación de los temas (ligados a la ciudadanía) con la agenda mundial.

A partir de la síntesis del análisis de la intertextualidad en los PNE, podemos deducir que el grado de apertura al diálogo que presentan los documentos es mínimo. Esto es de esperarse en cualquier documento de política pública por su carácter prescriptivo. Sin embargo, y paradójicamente, aunque el documento colombiano no es una ley, vemos que en el documento colombiano es aún más restringido el diálogo. Ni el

documento colombiano ni el brasileiro reproducen lo dicho con exactitud, al evitar el uso del discurso directo y usar el indirecto, pero en el documento brasileño vemos más discursos atribuidos que en el colombiano, lo que nos aproxima más a los debates y a las disputas de forma localizada: identificamos agentes, tanto individuos como instituciones.

Por las calificaciones de los actores que elaboraron el PNE brasileiro podemos corroborar que

...nadie entrará en el orden del discurso si no satisface ciertas exigencias o si no está, de entrada, calificado para hacerlo. Más preciso: todas las regiones del discurso no están igualmente abiertas y penetrables; algunas están altamente defendidas (diferenciadas y diferenciantes) mientras que otras aparecen casi abiertas a todos los vientos y se ponen sin restricción previa a disposición de cualquier sujeto que hable. (FOUCAULT, 1992, p. 32)

En la etapa previa a la entrada del proyecto al congreso, es decir en los primeros diálogos y debates, cualquier ciudadano fue invitado a participar y las agremiaciones de profesores atendieron este llamado masivamente; una vez el proyecto entra al congreso es indispensable ser “representante” calificado como “Diputado profesor” para poder hablar y tener peso a la hora de sancionar los puntos de la ley. Por supuesto, es del fuero presidencial sancionar la ley.

Para Fairclough el análisis de la intertextualidad debe, entre otros, señalar los posibles escenarios de negociación de la diferencia. Según el autor, de modo general, podemos diferenciar cinco escenarios, que no deben ser entendidos como una topología de los eventos e interacciones sociales ni debe asumirse que son mutuamente excluyentes. De hecho, las interacciones sociales suelen acontecer en más de un escenario posible. Estos escenarios son:

- (a) an openness to, acceptance of, recognition of difference; an exploration of difference, as in ‘dialogue’ in the richest sense of the term;
- (b) an accentuation of difference, conflict, polemic, a struggle over meaning, norms, power;
- (c) an attempt to resolve or overcome difference;
- (d) a bracketing of difference, a focus on commonality, solidarity;
- (e) consensus, a normalization and acceptance of differences of power which brackets or suppresses differences of meaning and norms (FAIRCLOUGH, 2003, p. 41)

Con base en el análisis hecho, podemos afirmar que los dos PNE están en los escenarios (d) y (e), pues aunque los dos son el producto de los consensos a los que se llegaron (escenario e), cada documento pone en un paréntesis algunas de las diferencias y divergencias que fueron surgiendo en el proceso. En el caso del PNE brasilero el paréntesis está en el segundo texto interno en el que se mencionan algunos puntos que generaron un debate álgido y, por tanto, demoraron la aprobación del proyecto. En el caso del colombiano, estos paréntesis son los disensos que, al ser mencionados, justo después del consenso, son la prueba de que la diferencia se superó. De lo que concluimos, que no hay mucho espacio para la negociación de la diferencia en los compendios de los PNE. Tal vez, precisamente, porque como fue identificado por Fairclough y Wodak, "...the process of producing a policy paper is a process of moving 'from conflict to consensus' (the title of Wodak's paper), to a text where there is no intertextualizing of different voices." (FAIRCLOUGH, 2003, p. 43)

## 5

# La ciudadanía ideal y el papel de la escuela en su formación

### 5.1.

#### Fundamentos teóricos de la ciudadanía

La revisión de los fundamentos ha sido un ejercicio permanente en los trabajos que han abordado el tema de la ciudadanía. Para esta investigación también fue importante hacerlo. Como una de las aspiraciones de este trabajo es que las reflexiones que planteamos sirvan de pauta para revisar la planeación de la educación ciudadana en las escuelas; y como el fin de planear la formación ciudadana es que tenga una incidencia en las prácticas cotidianas de los estudiantes y futuros ciudadanos, consideramos que sería importante emprender la revisión a la luz de una pauta que tuviera en cuenta las dimensiones discursiva y contextual del concepto. Por esto, partimos de varias de las reflexiones propuestas por Lazar (2013), en “The Anthropology of Citizenship”, para llevar a cabo esta revisión. Lazar es la compiladora de una serie de trabajos teóricos y etnográficos sobre ciudadanía que se destacan por sus contribuciones al área de la Antropología de la ciudadanía. Aunque el campo de la educación está atravesado por todas las dimensiones de la vida humana, formar ciudadanos, además de ser un ideal político, es sobre todo una tarea de acercamiento al comportamiento humano.

Lazar no sólo hace una genealogía del concepto con base en las tradiciones teóricas sino que muestra cómo las relaciones sociales, en los trabajos etnográficos que discuten el concepto de ciudadanía, incorporan y/o desafían rasgos de esas tradiciones. Además, la autora plantea una discusión sobre el grado de complejidad que adquiere el estatus de ciudadano en las sociedades contemporáneas. Como los PNE pertenecen a este tipo de sociedades y como caracterizar al ciudadano de los PNE tiene sentido en la medida en que dicha caracterización nos hable de lo que se espera de la socialización de los ciudadanos, los planteamientos

de Lazar y algunos de los autores que estudia, resultan iluminadores para esta investigación. A continuación discutiré las reflexiones de Lazar que son pertinentes para el estudio de los documentos de los PNE, paso seguido, haré una síntesis de las diferentes concepciones que se han producido entorno a la ciudadanía, en las dos tradiciones -republicana y liberal-, del pensamiento occidental.

En la introducción de su libro, Lazar (2013) considera que el elemento esencial de la ciudadanía es “pertenecer políticamente”<sup>35</sup>, lo que la lleva a afirmar que estudiar ciudadanía significa “estudiar la forma en la que vivimos con otros en una comunidad política”. (LAZAR, 2013, p.1) Los PNE nos pueden mostrar cómo aspiramos a vivir en esa comunidad política, cómo restringimos o condicionamos el pertenecer a esa comunidad y qué es la política, o mejor, el ejercicio político.

La centralidad de esta noción básica de pertenecer a una comunidad nos lleva a buscar en la genealogía del concepto de ciudadanía, desde Pericles hasta nuestros días, las matrices teóricas que han inspirado y han sido incorporadas en los PNE. ¿Cuáles han sido los parámetros para pertenecer a una comunidad política? ¿Cómo han cambiado a lo largo de la historia? ¿En qué radica la importancia de pertenecer? ¿A qué responden los cambios? Las respuestas a estas preguntas nos permitirán entender esas aspiraciones que aparecen en la planeación de la formación ciudadana y nos abren todo un campo de indagación sobre el papel de la educación escolar hoy en la promoción y desarrollo de ese sentido de pertenencia.

### **5.1.1. Reflexiones iniciales sobre la ciudadanía**

“Pertenecer a una comunidad”, como punto de partida, le permite a Lazar trazar una serie de reflexiones que hay que tener en cuenta a la hora de analizar la formación ciudadana en los PNE.

---

<sup>35</sup> La autora afirma: “...at its most fundamental, citizenship names political belonging...” (LAZAR, 2013, p. 1)

Para Lazar, cuando se hace etnografía es posible constatar tres cosas: en primer lugar, que existe una cierta especificidad en lo que sería la ciudadanía dependiendo del contexto; en segundo lugar, que existe una diversidad de comunidades políticas de las que el Estado es solo una de ellas y, finalmente, que la ciudadanía es un mecanismo para hacer demandas. (LAZAR, 2013, p. 2). Esa especificidad es importante a la hora de analizar los PNE, pues al ser la educación un campo heterónimo y asimétrico, de disputas e intereses, una delimitación contextual rigurosa es necesaria para entender por qué la ciudadanía posee unas características y no otras. Analizar la tipología textual de los documentos y su carácter intertextual, así como entender el marco legal, político y social en el que fueron producidos los documentos, nos permitió aproximarnos a esta especificidad.

Aunque mi estudio se llevó a cabo en documentos pertenecientes a una comunidad política liderada por el Estado, al ser los documentos el resultado de la deliberación de varios sectores que están interesados en la educación, uno de los interrogantes a lo largo del análisis fue ver si existieron características de esa formación ciudadana que podrían pensarse como pertenecientes a una comunidad política diferente al Estado, o a varias comunidades políticas paralelas al Estado. En otras palabras, si la ciudadanía no se limita a su relación con el Estado, cómo se ve esto en los PNE. ¿Se pudo ver?

Los PNE son la respuesta no sólo a un requerimiento legal sino también a las demandas por un cierto tipo de educación. Como los documentos son una huella de todo el proceso, en general, fue difícil identificar de qué sectores de la ciudadanía participante provenían cierto tipo de demandas. No obstante, como el documento colombiano contiene varios disensos, esto facilitó constatar el ejercicio ciudadano de demandar. Adicionalmente, los debates llevados a cabo en los foros virtuales (en el caso de Colombia) y en las asambleas (en los dos países) fueron precisamente instancias de socialización de demandas que fueron legitimadas, o no, en la medida en que se alinearon a las políticas o a los intereses de la mayoría (o, por lo menos, del conocimiento especializado).

Foucault (1972), Rose (1999), entre otros, han señalado que en la constitución del “self” existe la necesidad del “otro”. Según Lazar, ese proceso de constitución:

...takes place within a complex space of power relations, including those shaped by legal and economic regimes at global and local scales. This again has considerable relevance for our understanding of citizenship, as the citizen and non-citizen exist in a similar relationship. (LAZAR, 2013, p. 3)

Los ciudadanos se definen a partir de lo que no deberían ser o de lo que deberían evitar ser. Ese lado antagónico del ciudadano es fundamental para entender el tipo de sociedad de ese ciudadano, sus valores y sus apuestas. Los documentos no sólo me dejaron ver cuáles son las características del ciudadano en cada país, sino también qué tipo de sujeto se evita formar en las escuelas.

De esa definición del ciudadano como lo antagónico a lo “no ciudadano”, se deriva otra de las reflexiones de Lazar: la de la membresía<sup>36</sup>. De acuerdo a la autora,

...if citizenship is a means of claiming membership or better-quality membership, it is also a means of excluding others from that membership or shaping them in contrast to the normative citizen. (LAZAR, 2013, p. 14)

¿Quién o quiénes son los excluidos de la ciudadanía en los PNEs? ¿Por qué? La respuesta a esta pregunta es importante, ya que existe el anhelo de que el ejercicio de la ciudadanía sea una forma de garantizar el orden social y, ojalá, también de mejorarlo. Al identificar las características del ciudadano en cada PNE pudimos hacer evidente que quien no las cumple es excluido de la comunidad política estatal. Aun sabiendo que es imposible una inclusión universal, precisamente porque la planeación de la formación ciudadana está contextualizada, la membresía puede plantearnos el reto de su ampliación o de su adecuación al contexto estudiado.

---

<sup>36</sup> La membresía es definida por la RAE como: La condición de miembro de una entidad o el conjunto de miembros. El que la palabra tenga estas dos definiciones nos parece muy apropiado para pensar que la ciudadanía indicaría una doble dimensión del sentido de pertenencia: ser parte del Estado y, al mismo tiempo, ser el Estado.

## 5.1.2. Las tradiciones republicana y liberal

Para empezar a hablar de las tradiciones, republicana y liberal, es importante tener en cuenta que —como lo afirma Lazar—la tradición liberal es producto, en la mayoría de los casos, de la fusión del surgimiento de los estados modernos con la formación de las ciudades-estado. Los primeros predominantemente liberales; los segundos, de origen republicano. (LAZAR, 2013, p. 7)

Para la tradición republicana la virtud del hombre es esencial, pues sin ella es imposible ejercer la agencia política e influir positivamente en la comunidad; la virtud es esencial para el bien común. El primer trazo de esta tradición en occidente ha sido identificado en el Discurso fúnebre de Pericles, escrito por Tucídides.

### 5.1.2.1. Pericles

Como lo menciona Arbea, en la introducción de su traducción al español del discurso fúnebre de Pericles<sup>37</sup>, el discurso es un ejemplo de “conciencia ciudadana”. Tucídides lo escribió años después de su proclamación. A seguir, los puntos más relevantes para el análisis.

Además de exaltar el valor de la democracia para Atenas, Pericles, afirma que:

“... respecto a las leyes, todos gozan de iguales derechos en la defensa de sus intereses particulares; en lo relativo a los honores, cualquiera que se distinga en algún aspecto puede acceder a los cargos públicos, pues se lo elige más por sus méritos que por su categoría social;...” (TUCÍDEDES, p. 4)

Se ha presumido que “La Política” de Aristóteles es el texto fundacional de la ciudadanía, en occidente. Sin embargo, en este fragmento del discurso de Pericles encontramos las dos líneas de pensamiento que sirvieron de base para las dos tradiciones teóricas de la constitución de la

<sup>37</sup> El discurso de Pericles fue escrito por el historiador Tucídides años después de la proclamación del mismo en el cementerio de Atenas.

ciudadanía: la defensa de los intereses particulares en cuanto se rijan bajo la ley y la virtud cívica necesaria para participar en los asuntos públicos. Vemos también los principios del discurso de la virtud moderna: la igualdad de oportunidades y la meritocracia.

Pericles también afirma que:

Tenemos por norma respetar la libertad, tanto en los asuntos públicos como en las rivalidades diarias de unos con otros, sin enojarnos con nuestro vecino cuando él actúa espontáneamente, ni exteriorizar nuestra molestia, pues ésta, aunque inocua, es ingrata de presenciarse. Si bien en los asuntos privados somos indulgentes, en los públicos, en cambio, ante todo por un respetuoso temor, jamás obramos ilegalmente, sino que obedecemos a quienes les toca el turno de mandar, y acatamos las leyes, en particular las dictadas en favor de los que son víctimas de una injusticia, y las que, aunque no estén escritas, todos consideran vergonzoso infringir. (TUCÍDEDES, p. 4)

En el anterior fragmento hay 3 puntos relevantes: 1. Hay dos esferas muy demarcadas en la vida humana, la dimensión pública y la dimensión privada. La ciudadanía (o ejercerla) siempre tendrá un propósito en la esfera pública. Por eso, los intereses particulares no deben interferir con la acción pública; lo que no significa el impedimento del individuo en perseguir sus propios intereses. 2. En la esfera pública la libertad está condicionada por las leyes. 3. Hay leyes que se derivan del “sentido común”, de una diferenciación entre lo que está bien y lo que está mal, que se asume como dada. En este último punto es importante comentar que dar por entendido lo que significa ser buen ciudadano viene de la antigüedad; apelamos constantemente al sentido común y esperamos que todos entendamos lo que significa ser un buen ciudadano.

El último aspecto relevante de este discurso es que el valor dado a la participación ciudadana ha pervivido en el tiempo:

Los individuos pueden ellos mismos ocuparse simultáneamente de sus asuntos privados y de los públicos; no por el hecho de que cada uno esté entregado a lo suyo, su conocimiento de las materias políticas es insuficiente. Somos los únicos que tenemos más por inútil que por tranquila a la persona que no participa en las tareas de la comunidad. Somos nosotros mismos los que deliberamos y decidimos conforme a derecho sobre la cosa pública, pues no creemos que lo que perjudica a la acción sea el debate, sino precisamente el no dejarse instruir por la discusión antes de llevar a cabo lo que hay que hacer. (TUCÍDEDES, p. 6)

Aunque la participación esté condicionada por diversos factores que surgen de la complejidad de las relaciones sociales en el mundo

contemporáneo, participar políticamente (de manera directa o indirecta) sigue siendo un valor importante en nuestras sociedades. Los mismos PNE son ejemplo de la exaltación de este valor.<sup>38</sup> La importancia de la participación, podemos ver, consiste en el hecho de que el bien común sea una prioridad y, por tanto, prevalezca sobre el particular.

### 5.1.2.2. Aristóteles

En “La Política”, Aristóteles plantea que el hombre es, por naturaleza, un animal político, pues es el único animal gregario que posee el poder del lenguaje. El lenguaje es lo que le permite al hombre hacer juicios de valor y, por tanto, discernir lo benéfico de lo dañino, lo que es justo de lo injusto. Aristóteles afirma que:

For the real difference between man and other animals is that humans alone have perception of good and evil, just and unjust, etc. It is the sharing of a common view in *these* matters that makes a household and a state. (ARISTÓTELES, 1253a7, apud LAZAR, 2013, p. 31).

Como en Pericles, podemos ver una alusión al sentido común, a cómo la percepción sobre lo bueno y lo malo, lo justo y lo injusto, se deriva de un sentido común cultivado en la educación ciudadana. Con excepción de la “Academia de Platón” y el “Liceo de Aristóteles”, esa educación, en la antigua Grecia, era impartida en la ciudad y no en instituciones académicas.

Sólo aquel hombre<sup>39</sup> capaz de discernir entre lo bueno y lo malo puede poseer la virtud. Lo que distingue al ciudadano del resto de personas que ocupan un mismo territorio es la participación. Y ésta era posible en la Grecia antigua siendo miembro del consejo y actuando como juez, es decir, deliberando y juzgando. Para Aristóteles, la forma de gobierno en la que mejor se aplica este principio es la democracia.

---

<sup>38</sup> Eso no quiere decir que esta participación sea diversa y suceda de acuerdo a lo planeado o deseado, lo único que quiere decir es que es un valor importante para nuestra sociedad.

<sup>39</sup> Ser ciudadano en la Antigua Grecia era un estatus reservado para hombres libres que no hubieran sido esclavos y que no fueran metecos (extranjeros residentes). Las mujeres tampoco podían detentar este estatus.

Para Lazar la definición de Aristóteles levanta dos cuestiones de suma importancia: en primera instancia, cómo constituir la membresía (a una determinada comunidad) y su exclusión; en segundo lugar, el presupuesto de que el ciudadano sea "... a particular kind of person capable of living in the collectivity." (LAZAR, 2013, p. 6). Estas dos cuestiones son parte central de las reflexiones propuestas por Lazar y serán también centrales en el análisis de los PNE.

Lazar también señala que para Aristóteles los ciudadanos "son inherentemente colectivos y también eminentemente morales; están constituidos de acuerdo a preocupaciones éticas particulares o virtudes" (LAZAR, 2013, p. 6) Es un señalamiento que nos cuestiona sobre lo contradictoria que puede ser la pretensión de formar ciudadanos que se suponen morales e inherentemente colectivos, en un contexto en el que se refuerza la individualidad y en el que la moralidad no sólo es diversa sino muchas veces redefinida por la política y la economía, para citar algunos ejemplos.

Otra afirmación de Aristóteles es que el ciudadano es miembro de una asociación, el Estado; por tanto, le debe obediencia a las leyes que lo rigen. La virtud del ciudadano consistirá en regir y ser regido. Por lo anterior, no es posible ser un buen gobernante si no se ha sido un buen gobernado. Parece obvio, pero esto tiene grandes repercusiones en la formación ciudadana en las escuelas. Las escuelas tienen Proyectos Educativos Institucionales (PEI), un cuerpo directivo y docente, una Asociación de Padres y un Gobierno estudiantil. Después de la familia, la primera asociación a la que tal vez pueda pertenecer activamente alguien es al colegio; en este sentido, el colegio podría asimilarse al Estado y deberíamos estar en capacidad de ofrecer un diagnóstico sobre la claridad de la normatividad escolar, las figuras de autoridad escolar, las acciones de gobierno y la respuesta de los gobernados. Pues, si no se cumplen los mínimos acordados, ¿cómo calificarse para opinar, participar y gobernar, en la esfera pública?

Según Lazar, el trabajo de Aristóteles resalta dos cuestiones analíticas importantes para la antropología: la primera es que la ciudadanía está constituida por una serie de prácticas participativas en el ámbito de la política; la segunda es la importancia de conceptualizar la subjetividad política como algo que no puede ser asumido como existente sino creado. Como lo he afirmado anteriormente yo no analizaré las prácticas, pero saber cuáles se perfilan y se privilegian me permitirá reconocer la adecuación de la planeación a los contextos estudiados, la posibilidad transformadora de las prácticas propuestas y su capacidad reproductora del status quo.

Tanto Pericles como Aristóteles elogian el régimen democrático y exaltan la virtud, la obediencia a las leyes, el interés por el bien común y la participación en la deliberación y toma de decisiones, como características del buen ciudadano. Por esto, no es de extrañar la asociación —casi natural- entre estas características y la democracia.

### **5.1.2.3. Maquiavelo**

Aunque para Maquiavelo la forma de gobierno ideal es de carácter mixto —una mezcla entre la monarquía, la aristocracia y la democracia—, su visión pragmática de gobernar nos permite entender la importancia de algunas de las características del ciudadano (ya apuntadas por los autores griegos), y la dimensión pragmática de contar con ciudadanos en una república.

Por ser, entre otras cosas, una revisión de la historia gubernamental romana —narrada por Tito Livio— y un análisis de las formas de gobernar y las decisiones que le competen a los gobernantes, en “Discursos sobre la primera década de Tito Livio” encontramos algunos de los presupuestos que un gobernante debe conocer respecto a sus ciudadanos y al ejercicio de la ciudadanía.

La virtud, las leyes y el bien común para la república siguen siendo preceptos de buen gobierno y esto es evidente a lo largo de la obra. Según Maquiavelo, “No es el bien particular, sino el bien común, lo que engrandece los pueblos, y al bien común únicamente atienden las repúblicas.” (MAQUIAVELO, 10269).

La virtud es abordada por Maquiavelo en dos sentidos: como garante del orden y como requisito indispensable del buen gobernante. Como garante del orden, porque se deriva de las buenas leyes, y son éstas las que garantizan que gobernantes y gobernados obren bien. Como requisito del buen gobernante, pues sin virtud, el gobernante sólo aportará a la destrucción de la república; esto último es evidente en las constantes comparaciones que establece entre “buenos” y “malos” emperadores, y podemos constatarlo en su afirmación de que “el paso de monarquía electiva a hereditaria dio origen a la tiranía”, forma de gobierno que el florentino critica constantemente. Ahora bien, según Forte<sup>40</sup>,

...podríamos decir que la virtud individual no consiste ya para Maquiavelo en nada que se asemeje a las virtudes morales de la tradición aristotélica y escolástica, sino en la capacidad de hacer valer los fines determinados por la voluntad y el deseo a través de la prudencia y de la determinación. (MAQUIAVELO, p. 1681)

Es claro entonces que, para Maquiavelo, la virtud se deriva de esa visión pragmática del acto de gobernar y no de una concepción moral.

Respecto a la ley, Maquiavelo describe que surge ante los desórdenes y que, por tanto, es necesaria su manutención; con leyes los ciudadanos se sienten seguros, y esa sensación es indispensable para mantener el orden. De las leyes se deriva la buena educación y de la buena educación los ejemplos. Según Maquiavelo,

Es indispensable, pues, a los hombres que viven en sociedad, bajo una organización cualquiera, restablecer con frecuencia las primitivas instituciones, y demuestran esta conveniencia sucesos exteriores o interiores. Los últimos son de dos clases: o defecto de una ley que obligue a los ciudadanos a dar con frecuencia cuenta de su conducta, o resultado de aparecer un hombre eminente que con sus ejemplos y sus valerosos esfuerzos produzca el mismo efecto que la ley. Renace, pues, el bien en una república, o por virtud de un hombre, o por

---

<sup>40</sup> Juan Manuel Forte Monge escribió un estudio introductorio a la obra completa de Maquiavelo. Forte es Vicedecano de estudiantes y relaciones Internacionales de la Facultad de Filosofía, de la Universidad Complutense de Madrid.

virtud de una ley; y las leyes que renovaron en Roma las primitivas costumbres fueron las de la creación de los tribunos de la plebe, de los censores y todas las demás dictadas contra la ambición y la insolencia de los hombres.

Tales leyes exigen, para que produzcan los efectos deseados, el valor de un ciudadano que rigurosamente contrarreste el poder de los que las infringen. (MAQUIAVELO, p. 11903)

El orden depende de que la ley se cumpla: los ciudadanos deben sentirse en la obligación de responder por sus actos o debe existir un gobernante capaz de hacerlos responder.

Vemos así que virtud y ley van de la mano. En este sentido, y aunque la virtud no derive del sentido común, Maquiavelo estaría de acuerdo con Pericles y Aristóteles en que un hombre virtuoso cumple la ley y la hace cumplir, sea gobernante o gobernado, y sería calificado como un buen ciudadano.

La importancia de la ley para Maquiavelo radica en los efectos que produce sobre el orden social. Citando el ejemplo de Coriolano dado por Tito Livio, al que si no fuera por las leyes linchan, Maquiavelo afirma:

...cuán útiles y aun necesarios son a las repúblicas los medios legales de manifestación de la animosidad de la multitud contra cualquier ciudadano, porque si no existen estos recursos legítimos, se acude a los extralegales, los cuales ocasionan, sin duda, peores resultados que aquellos, y si un ciudadano es oprimido, aunque lo sea injustamente, pero dentro de la legalidad, escaso o ningún desorden acontece, pues la opresión no es producto de violencia privada ni de fuerza extranjera que son las que acaban con la libertad<sup>41</sup>, sino del cumplimiento de las leyes, realizado por una autoridad legítima que tiene sus límites propios y que no alcanza a cosa que pueda destruir la república. (MAQUIAVELO, p. 8045)

La anterior afirmación de Maquiavelo, además de exaltar el valor de la legalidad en las repúblicas, explicita un aspecto de la ciudadanía que, de cierta forma, va en contra de quienes ven el potencial transformador del medio social en la formación ciudadana: la importancia del estatus de ciudadano para garantizar el orden social y su reproducción. Es por esto mismo que el autor afirma que “ser ciudadano” es un derecho que se gana al pertenecer a una organización política; en últimas, un derecho de protección a la vida y un deber de contribuir al ámbito público.

---

<sup>41</sup> Libertad respecto a otro estado y al despotismo interno

Habiendo explorado la virtud y la ley, como condiciones de buena ciudadanía, sólo me resta llamar la atención sobre la reflexión de Maquiavelo respecto a ellas. La virtud y la obediencia que deben tener tanto los gobernantes como los gobernados, no son ideales, son la condición de funcionamiento de la república. A esta conclusión llega Maquiavelo después de analizar la historia de Roma y de comparar los gobiernos de Roma, Venecia, Florencia y Esparta. Esta comparación le permite afirmar varias cosas respecto a los ciudadanos y el ejercicio de la ciudadanía. Una de ellas es que "...en cada ciudad debe haber manera de que el pueblo manifieste sus aspiraciones, y especialmente en aquellas donde para las cosas importantes se valen de él." (MAQUIAVELO, p. 7856). Aunque podríamos ver un tono condescendiente en lo expuesto, Maquiavelo constata que los ciudadanos no pueden ser sólo usados para legitimar las decisiones políticas; debe existir un espacio para una (diríamos en términos modernos) participación más activa. Hay una preocupación de Maquiavelo por la cuestión de que los ciudadanos se hagan ricos sin tener virtud, porque para él esto puede ser causante de guerras. (MAQUIAVELO, p. 12810). Naturalmente, cuando la virtud es un valor más importante que la riqueza, poco se ambiciona poseer y pelear por esto. Otra afirmación realista de Maquiavelo es que un ejército de ciudadanos es menos costoso que uno de mercenarios. Menciono tan sólo tres de las afirmaciones para reforzar la necesidad de entender que cuando hablamos de formación ciudadana, más allá de los ideales de ciudadanos, hablamos de prácticas cotidianas. Por esto, entender de qué manera la planeación orienta las prácticas cotidianas educativas y escolares es importante.

#### **5.1.2.4. Hobbes**

Podemos ver en Hobbes varias de las reflexiones de Maquiavelo, así como podemos ver una breve descripción del paso del estado natural

de los hombres al estado contractual, que será una distinción recurrente en los contractualistas.

Hobbes, Locke y Rousseau, conocidos como “contractualistas”, son al mismo tiempo precursores del liberalismo y la transición entre el republicanismo y liberalismo del siglo XVIII. Si bien la centralidad del individuo y la libertad, en cada uno de los trabajos de los autores citados, fundamentan la afirmación de que con ellos inicia el liberalismo –como filosofía política-, por otro lado, la virtud, el civismo y el bien público siguen siendo requisitos indispensables para ser ciudadano.

Los tres autores plantean recurrentemente una división entre el estado de naturaleza en que el ser humano nació y el estado contractual al que él mismo se suscribe para tener ciertas garantías de supervivencia y bienestar. En busca de lo que sería el ciudadano para Hobbes y Rousseau revisé algunas de sus obras: Hobbes (*El ciudadano*, 1642; *El Leviatán*, 1651), Rousseau (*El contrato social*, 1762). Pude concluir que Hobbes nos ofrece una visión restrictiva de la ciudadanía, y Rousseau define al ciudadano desde la dimensión moral que, para él, la política debe necesariamente contemplar.

Como lo mencioné, a Hobbes se ha atribuido el origen del liberalismo, aunque al hacer una revisión de las obras para entender lo que caracteriza a un ciudadano vemos que tanto él como Locke son autores de transición entre el republicanismo y el liberalismo. Según Lazar, aunque para los liberales también es importante el bien común, en el caso de los autores citados, ese bien estaría supeditado a los intereses particulares:

Although the ability to subsume individual interests for the good of the collective is also crucial, the relationship begins from individual interest or subjecthood. (LAZAR, 2013, p. 26).

Lo anterior sugiere que el origen de la participación ciudadana sea el interés individual que, de alguna forma, redundará en el bienestar común; postulado central del utilitarismo: la maximización de la utilidad individual tendrá como consecuencia la maximización de la utilidad pública. En

cuanto para Pericles, Aristóteles y Maquiavelo, la motivación estaba en el interés común que, necesariamente, redundaba en el bienestar individual.

Tanto “El Leviatán” (1651) como “Del Ciudadano” (1642) son las obras que exponen el pensamiento político de Hobbes. En ellas hay una defensa al gobierno absolutista y un recurrente llamado de atención sobre la necesidad de suscribir un contrato social. Estas obras son producidas en un contexto que tiene gran influencia en el pensamiento político de Hobbes (1642 – 1668), pues Inglaterra estaba atravesando por una serie de conflictos internos entre el parlamento y la realeza y, a su vez, se estaba estableciendo la República<sup>42</sup>. El presupuesto del que parte Hobbes es que el ser humano sólo hace el bien cuando el miedo lo fuerza a hacerlo.

La noción de ciudadanía en Hobbes es particular porque no tiene una connotación ni positiva ni activa. Para Hobbes el ciudadano es simplemente aquel que habita en la ciudad y que, por haber suscrito el contrato de, esencialmente, renunciar a su libertad para obtener seguridad, es súbdito y obedece al gobernante. El ciudadano está alejado del espacio público y vive de acuerdo a las leyes pactadas que restringen su libertad. Para que ese ciudadano sea “People”<sup>43</sup>, es decir tome las decisiones que regirán la vida de los ciudadanos, debe ser parte del parlamento (en un régimen democrático), de la corte (en uno aristocrático) o debe ser el rey (en uno monárquico).

Entre otras cosas, por esto es que su tratado de la ciudadanía consiste en defender la forma de gobierno monárquica y sagrada, así como en definir los elementos esenciales en el pacto contractual civil y los límites y alcances de la normatividad y sujeción:

De cive (on the citizen) 1642. Philosophical Rudiments Concerning Government and Society. Or, A a Dissertation Concerning Man in his several habitudes and respects, as the Member of a Society, first Secular, and then Sacred. Containing The Elemnts of Civill Politie in the Agreement which it hath both with Natural and Divine Laws. In which is demonstrated, Both what the Origin of Justice is, and

<sup>42</sup> Este establecimiento de la República duró casi 10 años. La guerra dejó 900.000 muertos (en una población de 5 millones de personas). 41% de la población de Irlanda murió.

<sup>43</sup> Hobbes hace una distinción entre “Multitude” y “People”. La primera se refiere a los habitantes de cualquier lugar; la segunda a los que toman las decisiones en el gobierno.

wherein the Essence of Christian Religion doth consist. Together with The Nature, Limits and Qualifications both of Regiment and Subjection. (HOBBS, p.1))

Precisamente porque los ciudadanos para Hobbes eran reducidos a la multitud que habitaba la ciudad, y como Hobbes creía que la mejor forma de gobierno era la Monarquía, su interés era argumentar cómo mantener el control sobre esa multitud. Esto es muy interesante porque nos deja ver que la ciudadanía no siempre ha sido vista como agencia y que cuando se habla de formar ciudadanos se está hablando también de cómo controlar a la población.

Esa visión restrictiva de la ciudadanía parece estar lógicamente conectada con la concepción que tiene Hobbes del hombre en un estado natural: como una amenaza constante para los otros hombres<sup>44</sup>. Para Hobbes lo que Aristóteles llamó *Zoon Politikon* es una farsa, pues el hombre no nace para adecuarse a la sociedad, todo lo contrario, cuando pueda intentará sacar provecho propio y esto se convertirá en una amenaza constante, lo que producirá un estado de guerra permanente. Como lo expone el autor,

We doe not therefore by nature seek society for its own sake, but that we may receive some Honour or Profit from it; these we desire Primarily, that Secondarily: (HOBBS, p.14118)

Este deseo constante de sacar ventaja, hace necesario que el hombre renuncie a la libertad que le proporciona el estado de naturaleza y suscriba un contrato civil que le permita estar seguro.

Hobbes nos aleja, entonces, de esa idea de ciudadanía como pertenencia a una comunidad política que supone, cuando menos, la acción de juzgar. Y nos ofrece la idea de ciudadanía como sometimiento y control, en la que es notoria la primacía de quien gobierna sobre los gobernados y, por ende, notoria la necesidad de obediencia.

---

<sup>44</sup> Hobbes usa la locución latina *Homo homini lupus*, que significa ‘el hombre es el lobo del hombre’ o ‘el hombre es un lobo para el hombre’, que destaca la pulsión natural del hombre de hacerle daño a otro hombre y ser egoísta. Esta locución se hizo famosa por el tratado de “De Cive”, escrito por Hobbes en el siglo XVI. Sin embargo, no fue acuñada por el autor sino por Plauto (254 – 184 a A.C.), en su obra *Asinaria*.

### 5.1.2.5. Rousseau

En “El contrato social o principios de derecho político” (1762), Rousseau aborda el tema de la ciudadanía en sus dos facetas: la obediencia y la agencia dentro de una comunidad política. Como para Rousseau la comunidad es el principal instrumento de moralización (así como para los griegos lo era la ciudad), es dentro de una comunidad que sus miembros aprenden a obedecer y a participar de las decisiones políticas.

Hablando del contrato, Rousseau afirma que

Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y hoy el de república o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo, Potencia en comparación con sus semejantes. **En cuanto a los asociados, estos toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado.** (ROUSSEAU, (1762) 1991, p. 15)

Vemos que el status de ciudadano va de la mano con la condición de súbdito; ambos se adquieren al efectuar el contrato social, cuestión esta que recupera la noción aristotélica de la virtud del ciudadano, que consiste en “regir y ser regido”. Al ser este contrato la condición de la adquisición de la ciudadanía supone un sentido de colectividad: no se es ciudadano en tanto que individuo sino como suscriptor del pacto social, miembro de la comunidad. (ROUSSEAU, (1762) 1991, p. 37) Es por esto mismo que, según Rousseau, el contrato social establece igualdad entre los ciudadanos, “...todos se obligan bajo las mismas condiciones y todos gozan de idénticos derechos.” (ROUSSEAU, (1762) 1991, p.29)

Uno de esos derechos del ciudadano que Rousseau explicita en su texto es el de revocar las leyes e incluso el pacto social, claro está, bajo la condición de que sea de común acuerdo. (ROUSSEAU, (1762) 1991, p. 95) Es importante destacar este derecho porque nos permite entrever esa

dimensión de la participación como un rasgo esencial de la ciudadanía; lo que supone una agencia, para Rousseau, de tipo colectivo.

De lo expuesto, podemos inferir que en Rousseau la noción de ciudadanía está caracterizada por el cumplimiento de deberes para con el Estado y ya hay una mención al ciudadano como detentor de derechos. Sin embargo, estos derechos se adquieren siempre y cuando se cumplan los deberes como súbdito.

Hay una notable preocupación del autor con el número de miembros de un Estado y, por ende, de asociados en cualquier contrato social. Rousseau advierte que la buena administración del Estado depende de que el mismo cuente con un reducido número de ciudadanos. Y esto no sólo importa para la buena administración sino también para garantizar la libertad individual. Tanto este asunto como la doble condición del ciudadano, al mismo tiempo de súbdito y soberano, está muy bien explicada en el siguiente aparte:

Supongamos que un Estado tiene diez mil ciudadanos. El soberano no puede considerarse sino colectivamente y en cuerpo, pero cada particular, en su calidad de súbdito, es considerado individualmente. Así, el soberano es al súbdito como diez mil a uno; es decir, que a cada miembro del Estado, le corresponde la diez milésima parte de la autoridad soberana, aunque esté sometido enteramente a ella. Si el pueblo se compone de cien mil hombres, la condición de los súbditos no cambia, pues cada uno soporta igualmente todo el imperio de las leyes, en tanto que su sufragio, reducido a una cien milésima, tiene diez veces menos influencia en la redacción de aquéllas. El súbdito permanece, pues, siendo uno, pero la relación del soberano aumenta en razón del número de individuos, de donde se deduce que, **mientras más el Estado crece en población, más la libertad disminuye.** (ROUSSEAU, (1762) 1991, p. 54)

Otro aspecto relevante de la ciudadanía que plantea Rousseau es que ella no está atada al régimen democrático. De hecho, Rousseau sugiere que este régimen está lejos de ser el ideal. Según este filósofo,

...no hay gobierno que esté tan sujeto a las guerras civiles y a las agitaciones intestinas como el democrático o popular, a causa de que no hay tampoco ninguno que tienda tan continuamente a cambiar de forma, ni que exija más vigilancia y valor para sostenerse. Bajo este sistema debe el ciudadano armarse de fuerza y de constancia y repetir todos los días en el fondo de su corazón lo que decía el virtuoso Palatino en la dieta de Polonia: *Malo periculosam libertatem quam quietum servitium.*<sup>45</sup>

Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente.

---

<sup>45</sup>Yo prefiero la libertad con peligro que una paz con esclavitud

Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres. (ROUSSEAU, (1762) 1991, p. 63)

Tanto la cantidad de ciudadanos como los defectos del régimen democrático plantean grandes obstáculos para el ejercicio efectivo de la ciudadanía, si es que se espera de él una transformación efectiva de algunos aspectos de la vida en sociedad.

Después de la transición entre el republicanismo y el liberalismo político, que representaron los contractualistas, se produjeron una serie de obras que defendieron tanto el liberalismo político como el económico. En algunas de ellas se abordó la cuestión de la ciudadanía.

#### **5.1.2.6.**

##### **Mill**

Mill es reconocido como discípulo de Bentham y, por tanto, uno de los máximos exponentes de la teoría del utilitarismo, pero fue un filósofo versátil y también escribió tratados sobre la libertad humana, la libertad de expresión y el gobierno representativo. Hace parte de esta revisión, porque en su tratado sobre “El gobierno representativo”, Mill atribuye un papel protagónico al ciudadano.

Al evaluar (lo que ahora llamaríamos) la gestión de un gobierno, uno de los criterios de Mill es “la medida en que el gobierno incrementó las cualidades de los gobernados, colectiva e individualmente” (MILL, 1878, p. 47) Pues, de acuerdo a este autor, el bienestar de los ciudadanos debería ser el propósito exclusivo del gobierno. Garantizado esto, la maquinaria social se movería sola. Según el autor, las cualidades que favorecen la buena conducta, la buena administración, la grandeza, la prosperidad y el progreso de la sociedad son: el trabajo, la integridad, la justicia y la prudencia. (MILL, 1878, p. 35)

Estas cualidades nos muestran una vez más que, aunque para los liberales el individuo haya asumido el protagonismo de sus teorías, la virtud continúa siendo un valor indispensable para la sociedad. Será

importante ver si de estas cualidades listadas por Mill algunas perviven en los anhelos de formación ciudadana de los PNE que estamos analizando.

En Mill ya empiezan a vislumbrarse dos relaciones importantes: la del ejercicio de la ciudadanía con la libertad y la del estatus de ciudadano con el goce de derechos constitucionales. Hablando de la libertad de los individuos en una sociedad, Mill afirma que:

No doubt, under a government partially popular, this freedom may be exercised even by those who are not partakers in the full privileges of citizenship; but it is a great additional stimulus to any one's self-help and self-reliance when he starts from even ground, and has not to feel that his success depends on the impression he can make upon the sentiments and dispositions of a body of whom he is not one. **It is a great discouragement to an individual, and a still greater one to a class, to be left out of the constitution; to be reduced to plead from outside the door to the arbiters of their destiny, not taken into consultation within. The maximum of the invigorating effect of freedom upon the character is only obtained when the person acted on either is, or is looking forward to becoming, a citizen as fully privileged as any other.** What is still more important than even this matter of feeling is the practical discipline which the character obtains from the occasional demand made upon the citizens to exercise, for a time and in their turn, some social function. (MILL, 2004)

Esas relaciones mencionadas son reconocidas en un contexto en el que la revolución era potencialmente amenazadora para las aristocracias europeas; no es casual que Mill hable tanto del individuo como de la clase a la que pertenece. En este párrafo identificamos varios elementos que constituyen la ciudadanía ideal para Mill: el sentido de pertenencia a una comunidad política; el ejercicio práctico de la ciudadanía en beneficio de la colectividad; el goce igualitario de derechos, garantizado por la constitución, y la sensación de libertad ante ese goce de derechos.

Ese ejercicio práctico de la ciudadanía es retomado por Mill en diferentes segmentos de su obra, pues al autor le interesa mostrar que las funciones públicas encomendadas a los ciudadanos cumplieron con un papel educador ejemplar, que contribuyó al progreso de la sociedad. Mill rescata en este párrafo la importancia de la educación ateniense para el ciudadano, que era a través del ejercicio de alguna función pública. Hablando de los ciudadanos, Mill afirma que

A pesar de los defectos del sistema social y de las ideas morales de la antigüedad, la práctica de los asuntos judiciales y políticos, elevó el nivel intelectual de un simple ciudadano de Atenas muy por encima del que haya

alcanzado nunca en ninguna otra asociación de hombres antigua o moderna. (MILL, 1878, p. 96)

Y agrega que:

Más importante todavía que todo lo dicho es la parte de la instrucción adquirida por el acceso del ciudadano, aunque tenga lugar raras veces, a las funciones públicas. Se ve llamado, a pesar intereses que no son los suyos, a: consultar, enfrente de pretensiones contradictorias, otras reglas que sus inclinaciones particulares; a llevar necesariamente a la práctica principios y máximas, cuya razón de ser se funda en el bien general, y encuentra en esta tarea, al lado suyo, espíritus familiarizados con esas ideas y esas aspiraciones, teniendo en ellos una escuela que proporcionará razones a su inteligencia y estímulo a su sentimiento del bien público. (MILL, 1878, p. 97)

Estos dos fragmentos nos ofrecen tres ideas relevantes para el tema: la primera de ellas es que aunque el gobierno se piense prioritariamente para garantizar el bienestar del individuo, esta prioridad no se contrapone a la idea de bienestar colectivo y la necesidad de que los individuos ejerzan una función social. La segunda es que la ciudadanía sólo se concibe en tanto ejercicio de funciones públicas. Y la tercera, que educarse en este ejercicio sólo es posible en el ámbito público, pues como en la época la educación escolar era un privilegio de algunos y pertenecía al ámbito privado, era inconcebible que esa función fuera ejercida por alguna institución escolar. Mill insiste en la importancia de esta educación política en el ejercicio de las funciones públicas a lo largo de su obra y da ejemplos de esas funciones en el ámbito local.

Otro aporte de este autor para reflexionar sobre las características del ciudadano ideal en los PNE es la confusión que el autor señala respecto a la idea de democracia. Desde finales del siglo XIX ya se vislumbraba el carácter tan contradictorio y restricto de la democracia como régimen político. Según Mill,

Confúndense dos ideas muy distintas bajo la palabra democracia. La idea pura de la democracia, según su definición, es el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo igualmente representado. La democracia, tal como se concibe y practica actualmente, es el gobierno de todo el pueblo por una simple mayoría del pueblo, exclusivamente representada. En el primer sentido, la palabra democracia es sinónima de igualdad para todos los ciudadanos; en el segundo, (y se confunden ambos de un modo extraño), significa un gobierno de privilegio en favor de una mayoría numérica, que, de hecho, es la única que tiene voz y voto en el Estado. Esta es la consecuencia inevitable de la manera cómo se recogen los votos, con exclusión completa de las minorías. (MILL, 1878, p. 188)

Sin importar si existe una idea pura de democracia, el que haya por lo menos dos formas de interpretar esta forma de gobierno nos advierte que cuando la ciudadanía es democrática no es *per se* ni ideal, ni participativa, ni mucho menos representativa. Esto último es muy relevante si pensamos que Mill escribió todo un tratado en defensa de un régimen representativo en una época en la que ya era predecible el aumento de la población de manera exponencial y, por tanto, existía en algunos autores la preocupación por la representación de los intereses de la población.

#### **5.1.2.7. Marshall**

Para culminar esta revisión es necesario citar el ensayo: “Ciudadanía y Clase social” del sociólogo T. H. Marshall (1950), porque de ella surge la definición más adoptada en las teorías sociales contemporáneas que estudian la ciudadanía. Y porque con ella se inicia un campo de indagación que se separa de las tradiciones republicana y liberal.

A partir del análisis de algunas ideas del economista Alfred Marshall y del recorrido histórico del concepto en Inglaterra, desde el siglo XVIII hasta el siglo XX, en este ensayo Marshall hace la distinción entre dos conceptos que él considera, en sus orígenes, opuestos: “Ciudadanía” y “Clase social”. Para Marshall, el estatus de ciudadanía surge para superar la desigualdad que la clase social ha perpetuado. En teoría, al atribuir derechos a todos los miembros de un Estado, la ciudadanía garantiza una mayor igualdad.

Marshall define la ciudadanía así:

La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. Aunque no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y las obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito y es el objeto de las aspiraciones. Las conquistas que se producen en la dirección así trazada proporcionan una medida

más acabada de la igualdad, un enriquecimiento del contenido de ese estatus y un aumento del número de los que disfrutaban de él. (MARSHALL, 1998, p. 37).

En esta definición vemos dos de los elementos que ya hemos analizado en esta revisión: el sentido de pertenencia a una comunidad y la condición contextual del estatus de ciudadano, que naturalmente resultan ser transversales a las tradiciones estudiadas. Resultan ser de especial interés en esta definición 3 elementos: el pleno derecho que concede el estatus de ciudadano, la igualdad que supone pertenecer a la comunidad y el reconocimiento del estatus como un ideal trazado. Este último aspecto es constatado en los rasgos y valores ideales que encontramos en los PNE.

Al ser la ciudadanía un estatus que otorga iguales derechos para los miembros de una comunidad, hay una aspiración de tender hacia una igualdad tanto en el cumplimiento de las obligaciones para con esa comunidad como en el goce de los derechos que otorga; en contraposición a la condición socio-económica a la que se ve sometido cualquier ser humano por haber nacido en el seno de una familia con determinadas condiciones materiales y culturales. Ahora bien, como Marshall estudia la evolución de ese estatus a la luz del periodo mencionado, es la historia de tres siglos de Inglaterra la que nos muestra que esa igualdad es un ideal si no se atribuyen al mismo tiempo tres tipos de derechos a la población: los civiles, los políticos y los sociales; pues en los periodos en los que se atribuyeron sólo los derechos civiles y políticos en Inglaterra, la desigualdad fue una constante. Para Marshall, sólo al sumarle los derechos sociales, que son los que garantizan mínimos de bienestar al individuo, fue posible tender a una igualdad. De ahí que el autor hable de “pleno derecho”.

Otro aspecto relevante en el ensayo de Marshall es el papel de la educación, por dos razones: en primer lugar, porque es en la escuela en la que los futuros ciudadanos aprenderán lo que significa ser un sujeto de pleno derecho miembro de una comunidad; en segundo lugar, al ser la libertad y la elección valores importantes de la sociedad que estudia Marshall y, por ser necesario tener criterio para elegir, la escuela sería la

institución capaz de formar ese criterio para que el futuro ciudadano, de hecho, pueda llegar a escoger. De acuerdo con Marshall , el individuo sólo puede ser libre cuando tiene la posibilidad de escoger y, paradójicamente, esa elección solo es posible cuando se aprende a escoger. Es por esto que el Estado debe promover coercitivamente la educación de los miembros de la comunidad. Según el autor:

La educación de los niños tiene consecuencias directamente relacionadas con la ciudadanía, y cuando el Estado garantiza su educación piensa en los requisitos y la naturaleza de la ciudadanía. En realidad, trata de fomentar el crecimiento de ciudadanos en potencia. El derecho a la educación es un genuino derecho social de ciudadanía, porque el objetivo de aquella es formar en la infancia a los adultos del futuro; por tanto, debe considerarse no como el derecho del niño a frecuentar la escuela, sino como el derecho del ciudadano adulto a recibir educación.” (MARSHALL, 1998, p.34)

Cortina (2005) y Lazar (2013) están de acuerdo en que tal vez una de las definiciones más aceptadas y empleadas en la contemporaneidad sea la de Marshall, pues sintetiza el espíritu de los análisis de la ciudadanía vinculada al surgimiento de los Estados nacionales, en el sentido de que denota “el pertenecer a una comunidad” como eje de su definición. Sin embargo, las autoras difieren en la percepción de la definición. Para Cortina, la importancia de la definición de Marshall es que connota el carácter social de la ciudadanía. Para Lazar, esta es una definición que privilegia el papel del individuo en la comunidad y no las relaciones dentro de la comunidad política. Lo que encontremos en esta investigación dialogará con estas percepciones y, espero, problematizará tanto el carácter social del concepto, identificado por Cortina, como el énfasis en el individuo privilegiado en la definición, de acuerdo a Lazar.

#### **5.1.2.8.**

#### **Las investigaciones posteriores a Marshall**

Sin poder afirmar que exista una especie de tercera tradición teórica, pues faltarían siglos para concluir que hay una nueva línea de pensamiento, a partir del ensayo de Marshall, las investigaciones sobre ciudadanía han tomado diferentes rumbos. Por ejemplo, encontramos trabajos que muestran que en las definiciones de ciudadanía producidas

en las teorías republicana y liberal hay una tendencia a pensar en la organización política como dependiente del Estado y, las prácticas sociales de gobiernos paralelos y locales, demuestran que no siempre existe esta dependencia. De hecho, en “Cidadania no Brasil”, Carvalho (2017) critica los estudios de la ciudadanía que tienen una concepción de ésta “estrecha y formal”. Al analizar los primeros atisbos de ciudadanía en el Brasil, el autor afirma que: “...uma interpretação mais correta da vida política de países como o Brasil exige levar em conta outras modalidades de participação, menos formalizadas, externas aos mecanismos legais de participação.” (CARVALHO, 2017, p. 72)

Otros trabajos presentan la ciudadanía como un ejercicio posible en una comunidad social o económica (no centralmente política). Y otros que adjetivan la ciudadanía como urbana, agraria, terapéutica, etc.; y que, por lo tanto, ponen en evidencia el grado de complejidad que ha adquirido el concepto en los diferentes procesos de integración local, regional y global, de los estados nacionales.

Como esta investigación parte del presupuesto de que los documentos finales de los PNE son el resultado de prácticas sociales contextualizadas, la lectura antropológica de la ciudadanía, propuesta por Lazar, nos permitió entender las dos tradiciones, pensar en la existencia de sub-comunidades políticas en disputa e indagar si las adjetivaciones de las que está revestida la ciudadanía son indicadores de una creciente complejidad en el campo de la educación.

## **5.2. La Evaluación en los PNE**

Como fue mencionado en el capítulo 2, la categoría analítica de la “Evaluación” nos remite a los valores y atributos presentes en la ciudadanía. Es necesario saber que esta categoría se refiere a la valoración que hacen, a propósito o no, los autores de los compendios. Como no existe un universal de la ciudadanía, cuando se redacta una

meta, un objetivo o una acción referente a la formación ciudadana, en los PNE, se debe tener en cuenta que tanto la formación como el ciudadano encarnan unas características propias de las experiencias y los anhelos del contexto, la institución y/o los autores del documento.

La categoría analítica de la Evaluación es una categoría de tipo identificacional. De acuerdo a Fairclough,

Evaluative statements (evaluations) are statements about desirability and undesirability, what is good and what is bad (e.g. 'this is a good book', 'this is a bad book', 'this book is wonderful', 'this book is awful').(FAIRCLOUGH, 2003, p.172)

Esta deseabilidad y clasificación binaria de las cosas, las experiencias y las personas, en concordancia con la postura crítica del ACD, son siempre relativas al contexto. Generalmente las evaluaciones pueden ser identificadas en *afirmaciones cuyo objetivo explícito es valorar*, como en los dos primeros ejemplos dados por el autor; en *afirmaciones con modalidades deónticas*, que expresan obligatoriedad o necesidad, como en “debería hacerse un nuevo cálculo”, frase en la que el cálculo hecho puede estar siendo valorado como “defectuoso”, “mal hecho”, “injusto”, y en *afirmaciones afectivas*, que involucran eventos psicológicos tales como reflexiones, sentimientos o percepciones. (VIEIRA; RESENDE, 2016, p. 121)

Las evaluaciones no siempre son hechas de manera explícita ni con adjetivos. Por ejemplo, el verbo puede ser el elemento evaluador de ciertas afirmaciones: decir “se asustó con nada” en lugar de “ella es una cobarde” es una alternativa para evaluar negativamente el comportamiento de una persona. Los adverbios de modo y las exclamaciones son otras formas de valorar. (FAIRCLOUGH, 2003, p. 172) Si un profesor dice de su alumno que “está leyendo atentamente”, podemos suponer que es una evaluación positiva de una lectura deseable. Si, en cambio, dijera: “Está leyendo sin mucha atención”, podemos suponer que es una evaluación negativa de una lectura indeseable. “¡Lo imaginé!” es una forma de reconocer la capacidad de predecir basada en la experiencia. Es por tanto, una autoevaluación positiva de la anticipación.

Cada uno de los ejemplos dados anteriormente nos muestra desde ya que existe una variabilidad en el nivel de explicitud de la evaluación. Aunque todos estos ejemplos son explícitos, un signo de exclamación lo es menos que un adjetivo. Pues bien, esta constatación nos lleva al nivel de evaluación más implícito, que es el de las *suposiciones de valor*. Habiendo dado un ejemplo explícito de evaluación, Fairclough afirma que

Even 'deeper' are **assumed values** which are not 'triggered' in this way, but depend upon an assumption of shared familiarity with (not necessarily acceptance of) implicit value systems between author and interpreter (of course that familiarity may not in fact be shared). (FAIRCLOUGH, 2003, p. 174)

Cuando se afirma, por ejemplo, que “la globalización puede ser una de las fuentes de progreso”, podemos suponer que el “progreso” es deseable y no nos es difícil sostener eso si identificamos previamente la escala de valores de la sociedad occidental contemporánea en la que la frase fue producida. Aun estando en desacuerdo con la afirmación, nos es familiar y el progreso hace parte del sistema de valores de la sociedad.

Tres aspectos importantes para resaltar en las evaluaciones son: 1. Las evaluaciones son siempre relativas a los discursos. La frase “Ella es comunista”, puede ser una evaluación, pero tendremos que ponderar esa evaluación dentro de los discursos en los que ser comunista podría ser admirado o sancionado. 2. Con mayor frecuencia encontramos las evaluaciones dentro de frases cuyo objetivo principal no es evaluar. En la frase “La falta de claridad de la política ha dificultado su implementación” el objetivo es justificar el hecho de no haber implementado una política pública. Sin embargo, vemos que hay una evaluación negativa de la política: no es clara. 3. Existe una escala de intensidad en la evaluación:

Evaluation comes on a 'scale of intensity' (White 2001). Evaluative adjectives and adverbs as well as 'affective' mental process verbs cluster in semantic sets of terms which range from low to high intensity. For instance: 'I like/love/adore this book', 'this book is good/wonderful/fantastic', 'it's badly/dreadfully/appallingly written'. The same is true of other types of verbs ('the soldiers killed/massacred/slaughtered/butchered the villagers'). (FAIRCLOUGH, 2003, p. 172)

Aunque el autor no desarrolla esta afirmación, podemos inferir que esa escala de intensidad de la evaluación es equivalente al grado de deseabilidad de la valoración en cuestión.

Tanto Fairclough (2003) como Vieira y Resende (2016) analizan documentos que contienen diálogos con discursos emocionales. Como los compendios de los PNE son la huella de todo el proceso y como se redactaron en un registro formal, los trazos emocionales y subjetivos del proceso no quedaron registrados, por lo que no habrá un análisis de las *afirmaciones afectivas*; tampoco cabe el análisis de las *afirmaciones deónticas* porque los documentos en sí son un deber ser de la educación para el decenio, en ese sentido, los documentos enteros se revisten de obligatoriedad y todo lo consignado es deseable. Serán analizadas las *afirmaciones cuyo objetivo explícito es valorar* y las *suposiciones de valor*.

### **5.3. La ciudadanía en los PNE**

Los valores de la ciudadanía aparecen de maneras muy distintas en cada PNE. En el colombiano, aparecen en los fragmentos en los que explícitamente se habla de ciudadanía en el documento. En el brasilero, aparecen en la Constitución Brasileira de 1988. Analizaremos en conjunto los valores iguales o similares y, por separado, los valores que correspondan a cada PNE.

Cuando leímos los fragmentos del documento colombiano que contienen las palabras ciudadanía, ciudadano(s) o ciudadana(s) nos dimos cuenta de que las últimas dos palabras aparecían por momentos como sustantivos y por momentos como adjetivos. La categoría gramatical de las palabras es importante porque mientras en su función de sustantivos son adjetivadas con las características y/o valores que pretendemos identificar, en su función de adjetivos se asume que existe un consenso frente a lo que ellas significan y acompañan a otros sustantivos que nos dirán para qué aspectos educativos es necesario que se atribuya el valor de “ciudadano”.

Al analizar las 107 citas que hablan de la ciudadanía y/o de la formación ciudadana en el PNE colombiano, separamos los fragmentos

en: 1. Aquellos en que la ciudadanía funciona como sustantivo (analizamos la adjetivación y los otros sustantivos que la acompañan); 2. Aquellos en que “ciudadano (a)” es adjetivo; 3, aquellos en los que se delega la responsabilidad de la formación ciudadana. La totalidad de las citas puede ser consultada en el Anexo 4.

El PNE brasileño, por ser una ley y por propender por el cumplimiento de las políticas educativas vigentes, es más concreto y puntual en sus afirmaciones. El tema de la ciudadanía es tan puntual que, en todo el compendio, sólo encontramos cuatro alusiones explícitas al respecto. Esto no quiere decir que el tema no sea importante, pues, de hecho, la ciudadanía hace parte de dos de las directrices sobre las que fue elaborada la ley, en cuanto, en el documento colombiano es sólo una directriz la que habla explícitamente de ciudadanía. Estas directrices en el PNE brasileño son:

- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; (BRASIL, 2014, p. 31)

Adicionalmente, la palabra “ciudadanía”, según el compendio, sirvió para dirimir una disputa y dejar conformes a los redactores del PNE aprobado. Hablaremos de cada una de estas directrices, en profundidad, en el segmento en el que analizamos los sustantivos aliados de la ciudadanía en cada PNE. Por ahora, lo importante es notar que, al afirmar que “los valores morales y éticos” son aquellos en los que se fundamenta la sociedad y al hacer parte de una ley, la directriz V nos permite inferir que esos valores están en la ley que rige a la sociedad, es decir, en la Constitución Federal Brasileña vigente al día que se aprobó la ley del PNE.

Los valores morales y éticos en los que se fundamenta cualquier sociedad están consignados en la Constitución, en el “Preámbulo” o valores sobre los que se cimientan los derechos y deberes de los ciudadanos. Todo lo consignado bajo este título en las constituciones

tiene la intención de regir los comportamientos individuales para lograr el ideal de sociedad trazado.

Tiene mucha coherencia que los valores de la ciudadanía del PNE brasileño sean precisamente los valores constitucionales del Estado Brasileiro. Independientemente de que lo planeado, de hecho, sea implementado, este es otro elemento que marca una gran diferencia entre los dos planes y que ratifica la experticia de quienes elaboraron el documento brasileño y la intención de que la planeación se cumpla.

Valga aclarar que los valores ciudadanos del PNE brasileño pueden ser analizados comparativamente, a la luz del primer ítem de la clasificación analítica que trazamos en el documento colombiano: “Aquellos (fragmentos) en que la ciudadanía funciona como sustantivo”, pues la revisión hecha en la constitución nos permite identificar esos adjetivos de la ciudadanía.

### 5.3.1. Los adjetivos de la ciudadanía; lo deseable

Al analizar los adjetivos de la ciudadanía en cada uno de los PNE, pudimos identificar lo deseable en el ciudadano ideal. Inicialmente, en el cuadro 5 veremos comparativamente los valores ciudadanos. Con excepción de “el bienestar”, los **valores resaltados** en la columna del PNE brasileño, tienen correspondencia con los valores identificados en el PNE colombiano; esta correspondencia se hace evidente a lo largo de la explicación. Los valores subrayados en el PNE colombiano serán analizados separadamente. Cada uno de estos valores fue analizado con base en la revisión del concepto de ciudadanía y las agendas educativas, precisamente, por el anhelo de entender cada uno de los valores en la pretendida formación ciudadana en las escuelas.

### Cuadro 5. Adjetivos de la ciudadanía

| Colombia (adjetivos que califican la ciudadanía en los fragmentos en los que la ciudadanía o formación ciudadana es explícita)  | Brasil (valores que aparecen en el preámbulo de la constitución al que nos remite la directriz V del PNE)   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• libre, solidario y <u>autónomo</u> (13);</li> <li>• (está) en ejercicio del pleno desarrollo de la personalidad, respetuoso de los derechos, deberes y la diversidad cultural, vive en paz y armonía con sus semejantes y la naturaleza, <u>con capacidad para acceder al conocimiento científico, técnico, cultural y artístico y competente en su desempeño personal, social y laboral.</u> (21);</li> <li>• <u>del mundo</u> (23);</li> <li>• democrático (27);</li> <li>• <u>colombiano</u> (29);</li> <li>• tolerante, defensor del patrimonio cultural, cumplidor de sus deberes y exigente de sus derechos. (29);</li> <li>• <u>del siglo XXI</u> (44);</li> <li>• <u>crítico, autónomo, solidario y responsable con sigo mismo y con el entorno</u> (124)</li> </ul> | <p style="text-align: center;">PREÂMBULO</p> <p>Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado <b>Democrático</b>, destinado a assegurar o <b>exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias</b>, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.</p> |

Fuente: Del Autor.

En el cuadro, podemos identificar varias de las características atribuidas al ciudadano en las tradiciones teóricas estudiadas. Para empezar, con la cantidad de adjetivos que califican al ciudadano del PNE, debemos reconocer que la virtud (o ser virtuoso) continúa siendo una característica importante y esta virtud continúa estando relacionada al cumplimiento de las obligaciones contractuales y al **goce de los derechos**. Este cumplimiento de las obligaciones implica una **responsabilidad** con la comunidad a la que se pertenece (con el entorno) y aspira a una **armonía social**. **El cumplimiento de los deberes y el goce de los derechos** pertenecen a: las tradiciones estudiadas, a la identificación del estatus de ciudadano con el goce de derechos que apuntó Marshall y a las agendas

por el cumplimiento de la Declaración de los Derechos Humanos (emitida a mediados del siglo XX), dentro de las cuales existe un “Plan de Acción Mundial sobre Educación para los Derechos Humanos y la Democracia”, elaborado en 1993, durante la 27 Asamblea General de la ONU. Es de notar que **la democracia** sigue siendo deseable; tanto así que es el régimen que se defiende en la mayoría de las constituciones modernas y aparece en cada una de las agendas educativas y sociales pactadas a partir de la década de los noventa, sin importar el objetivo central de la agenda. **La libertad**, valor ciudadano por excelencia de la tradición liberal, sigue estando presente, se refuerza con “el ejercicio pleno de la personalidad” y corrobora la lectura de Lazar de que en la tradición liberal el centro es el individuo.

**La fraternidad, el pluralismo, la convivencia armónica y la tolerancia** son valores constitucionales propios de sociedades pluri-étnicas, como lo son Brasil y Colombia. Aunque “**el respeto a la diversidad cultural**”, “**sin prejuicios**” es de los temas más recientes de la agenda educativa de la ONU, el reconocimiento y la protección a la diversidad hacen parte tanto de la constitución colombiana como de la brasileña.

Centrándonos en el campo educativo, en la Conferencia General de la UNESCO de 2001 se aprueba la “Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural”, en la que se afirma que “el diálogo intercultural es la mejor garantía de paz” (OREAL; UNESCO, 2008, p. 14) En 2005 se aprueba la Convención Internacional sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Existe un proyecto educativo de tres fases específicamente para Latinoamérica y el Caribe: “Educación y diversidad cultural”, que inició en 2008 y es liderado por el Equipo Innovemos; OREALC; UNESCO. El interés en hacer respetar la diversidad cultural está relacionado con el creciente número de casos de intolerancia y discriminación relacionados a la diversidad, así como la importancia de la aceptación de la diversidad para alcanzar el objetivo de integración mundial. Esto es claro en el “Informe de Políticas de Atención

a la Diversidad Cultural: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú”, hecho por la UNESCO en 2005:

“La globalización se nos presenta como una oportunidad de intercambio y enriquecimiento entre naciones y personas, pero también introduce nuevas tensiones en la convivencia social. Advertimos el surgimiento de nuevas formas de intolerancia y agresión. Por un lado experimentamos la fascinante proximidad de múltiples culturas; pero por otro vemos cómo aumentan la xenofobia, el racismo y las discriminaciones, basadas en diferencias de color, sexo o rasgos étnicos. La diversidad cultural, en lugar de ser considerada como patrimonio común de la humanidad y oportunidad de crecimiento, se convierte en amenaza, y es utilizada como excusa para la intolerancia y la discriminación”. La creciente interconexión interplanetaria constituye un reto para la convivencia “inter-cultural” a la vez que ofrece nuevas condiciones para renovar el diálogo entre las culturas y las civilizaciones. (UNESCO, 2005, p. 15)

Ahora bien, explícitamente, la mayoría de los calificativos del ciudadano ideal en los PNE hacen parte de los valores fundamentales para el Siglo XXI que estipuló la ONU en su declaración del milenio, en el año 2000. El punto 6 de la reunión de los jefes de Estado y gobierno establece los valores fundamentales:

6. Consideramos que determinados valores fundamentales son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI:

- **La libertad.** Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La mejor forma de garantizar esos derechos es contar con **gobiernos democráticos** y participativos basados en la voluntad popular.
- **La igualdad.** No debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la posibilidad de beneficiarse **del desarrollo**. Debe garantizarse la **igualdad de derechos** y oportunidades de hombres y mujeres.
- **La solidaridad.** Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con **justicia**, conforme a los principios fundamentales de la **equidad y la justicia social**. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados.
- **La tolerancia.** Los seres humanos se deben **respetar mutuamente**, en toda su **diversidad de creencias, culturas e idiomas**. No se deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas; antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad. Se debe promover activamente **una cultura de paz y diálogo** entre todas las civilizaciones.
- **El respeto de la naturaleza.** Es necesario actuar con prudencia en la **gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los recursos naturales, conforme a los preceptos del desarrollo sostenible**. Sólo así podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes las inconmensurables riquezas que nos brinda la naturaleza. Es preciso modificar las actuales pautas insostenibles de producción y consumo en interés de nuestro bienestar futuro y en el de nuestros descendientes.
- **Responsabilidad común.** La responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre **la paz y la seguridad** internacionales, debe ser compartida por

las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente. Por ser la organización más universal y más representativa de todo el mundo, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel central a ese respecto. (ONU, 2000, p. 2)

Esta aparición de la agenda ratifica el carácter intertextual de los PNE con las agendas mundiales para la educación y con los valores constitucionales. El encontrar la mayoría de las características del ciudadano en los valores trazados como fundamentales en las relaciones internacionales para el siglo XXI, podría llevarnos a concluir que la agenda de los PNE estaba establecida desde antes de emprender el proceso de definición de los objetivos y acciones para los decenios 2006 – 2016, en el caso colombiano, y 2014 – 2024, en el caso brasileño. Pero no tendríamos cómo fundamentar esta afirmación, ya que de hecho ocurrió un proceso participativo en ambos países; tampoco podríamos demostrar que tal vez hubo una manipulación para que los documentos finales adoptaran estos valores en representación de la mayoría de la población. Podríamos, en cambio, suponer que hay un espíritu cívico generalizado que hace que esos valores sean deseados por cualquier ser humano en el mundo, sin importar el contexto del que procede; una especie de universales o arquetipos humanos, sobre los cuales tal vez la psicología o la antropología podrían darnos luces. Foucault ofrece una explicación que puede ser una de las razones por las cuales, aún con divergencias ideológicas y metodológicas en el campo de la educación, como padres de familia, educadores, educandos y directivos resultamos deseando y anhelando un mismo conjunto de valores.

En “Historia de la gubernamentalidad”, Castro-Gómez (2010) explica en profundidad los trabajos de Foucault en los temas de la gubernamentalidad y la biopolítica, que fueron el foco de las últimas investigaciones de Foucault. Al hablar de la dimensión estratégica de las prácticas de poder, Foucault identifica varias maneras en las que es posible ejercer control y moldar los comportamientos de los individuos de la sociedad. Una de esas maneras es denominada por el autor como “tecnologías de gobierno” Según Castro-Gómez,

Las tecnologías de gobierno aparecen como un nuevo conjunto [de técnicas] que se diferencia de las tecnologías de dominación porque no buscan simplemente determinar la conducta de los otros, sino *dirigirla* de un modo eficaz, ya que

presuponen la capacidad de acción (libertad) de aquellas personas que deben ser gobernadas. Pero también se diferencia de las tecnologías del yo, pues aunque los objetivos de gobierno son hechos suyos libremente por los gobernados, no son *puestos* por ellos mismos sino por una racionalidad exterior. (CASTRO-GÓMEZ, 2010, p. 39)

En este caso, esta racionalidad exterior sería la proveniente de las constituciones y de la agenda para el milenio de la ONU. Para Foucault, este tipo de tecnologías son propias del liberalismo y del neoliberalismo. Aunque Foucault no consiguió explicar el modo exacto de funcionamiento de esta tecnología, podemos suponer que opera de formas sutiles y va de mano con las ideologías. Lo cierto es que esta explicación resulta útil para entender, en el caso colombiano, por qué ciudadanos de diferentes lugares del país, con diversos niveles de formación y estratificaciones socio económicas, y con diferentes intereses, resultaron plasmando en el plan decenal colombiano los valores trazados para el milenio por la ONU. Castro-Gómez advierte que:

...los dominados “aceptan” ser gobernados de cierta forma porque el gobierno no se ejerce sólo mediante ideas o agendas ideológicas, sino principalmente sobre (y a través de) los deseos, aspiraciones y creencias de las personas. (CASTRO-GÓMEZ, 2010, p. 41)

Aunque en el caso de los valores constitucionales es forzado anteponer esta afirmación Foucaultiana, pues las asambleas constituyentes que proclamaron las nuevas constituciones fueron integradas por pocos, en el caso de la participación en los procesos de elaboración de los PNE, parecería que los deseos, aspiraciones y creencias de una diversidad de personas se alinearon.

### 5.3.1.1.

#### Los adjetivos propios del ciudadano del PNE colombiano

A seguir, analizaremos los adjetivos identificados como propios del plan colombiano. Es de esperarse que aparezca el adjetivo correspondiente a la nacionalidad “**colombiano**”, pues no debemos olvidar que la ciudadanía siempre fue pensada como el hecho de

pertenecer a una comunidad, que inició siendo la ciudad y pasó a ser el Estado, con su proyecto de construcción de una identidad nacional.

Las otras características hacen parte de agendas más recientes. Por ejemplo, las **competencias para el desempeño personal, social y laboral**, surgen a partir de cuatro pilares de la educación que son estipulados en el informe “La educación es un tesoro” (1996), y que es a partir del cual hay un quiebre de paradigma frente a la “calificación” que se le da a los estudiantes. La competencia laboral resulta de especial interés para los Estados y para el BIRF - AIF, que lo deja saber en su “Informe de Prioridades y Estrategias para la Educación”, también producido en 1996.

Aunque todos los valores del ciudadano del PNE brasileño los encontramos en la descripción de la “Declaración del Milenio” que tipifica al ciudadano del Siglo XXI, la intención explícita de formar ciudadanos del siglo XXI está sólo en el PNE colombiano. Ser **ciudadano del siglo XXI** y ser **ciudadano del mundo** son objetivos de agendas educativas de la ONU, a partir de la década de los 90. La educación para el Siglo XXI fue, entre otras cosas, pensada como “una educación para toda la vida y para el conocimiento”. De acuerdo a la descripción del Informe, esta educación busca superar ciertas tensiones de las relaciones humanas (que se acentuarán en el SXXI), con el fin de preparar el camino para una educación mundial. (UNESCO, 1996, p. 12) En 1993, se crea una comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI y los objetivos de esta Educación se amplían. Todos ellos quedan compilados en el informe de la comisión, mencionado en el párrafo anterior. El Foro Mundial de Educación 2000 recoge parte de esos objetivos y además de la agenda para la educación del nuevo siglo (XXI) diseña una agenda específica para el continente africano.

La ciudadanía mundial hace parte de la iniciativa del Secretario General de la ONU “La educación ante todo” (2012). Es un ítem que ya tiene una guía práctica de implementación y, desde la época, ha venido repitiéndose en las agendas. Tanto así que es central en la agenda de la

ONU para la educación del 2030, que pertenece a la “Declaración de Incheon”, formulada en el Foro Mundial sobre la Educación 2015. La definición de la guía es:

La ciudadanía mundial se refiere a un sentido de pertenencia a una comunidad más amplia y a una humanidad común. Hace hincapié en la interdependencia política, económica, social y cultural y en las interconexiones entre los niveles local, nacional y mundial. (ONU, 2015, p. 14)

Este tema de la ciudadanía mundial nos hace cuestionar sobre lo siguiente: si, de acuerdo con Marshall, la ciudadanía entendida como la posibilidad de tender a la igualdad, ¿en un mundo en el que aún no todos gozamos del paquete completo de derechos sociales, una integración mundial produciría resultados tan desiguales e inequitativos como los procesos globalizadores?

La **capacidad para acceder al conocimiento** también está contemplada en varias agendas, pues el conocimiento se valora como uno de los recursos centrales del siglo XXI. Según el informe “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” (1992):

En el siglo XXI el recurso central será el conocimiento. La forma de alcanzar el desarrollo ya no será con la explotación de materias primas, o con una mayor cantidad de trabajo, tiempo, espacio o capital. Alvin Toffler afirma que la importancia del conocimiento seguirá creciendo en el futuro, siendo fuente de riqueza y de poder. Por ello, la pugna por el control del conocimiento se intensificará en todo el mundo. Un objetivo central para los países en desarrollo es asegurar que todos los ciudadanos, pobres y ricos por igual, tengan acceso al conocimiento. El conocimiento es un bien que, a diferencia de la fuerza y la riqueza, está al alcance de los pobres y puede ser ampliado y reproducido. En este contexto, la educación y sus cambios son fundamentales. Hay que generar una ventaja educativa en los países. El contenido de la educación debe ampliarse y hacerse más variado que el actual y la actividad educativa debe vincularse a cambio tecnológico y a los nuevos medios de comunicación e informática. (CEPAL;UNESCO, 1992, p. 43)

Este reconocimiento de la importancia del conocimiento, a la luz de estudios recientes sobre el potencial de internet para ampliar la difusión y el acceso a fuentes de conocimiento, ya presenta desafíos importantes: como por ejemplo, la veracidad de la información que se difunde y la real capacidad de la información difundida para despertar un sentido crítico en quien la consume.

En la línea de lo afirmado por Castro-Gómez, los valores de **la autonomía y la responsabilidad consigo mismo** son los valores por

excelencia de un ala del liberalismo y del neoliberalismo que buscan incentivar la autorregulación del individuo. Esto ha sido también señalada por autores como Foucault (1991), Rose (1999) y Fairclough (2003); responsabilidades otrora del Estado comienzan a ser responsabilidades individuales, como por ejemplo, en lo concerniente a los servicios públicos de salud, que deberían seguir siendo derechos sociales y no un bien más que hay que adquirir.

### 5.3.1.2.

#### **A propósito de los valores constitucionales que califican la ciudadanía en el PNE brasileño**

Vimos que todos los valores constitucionales brasileños están, de una u otra forma, en las agendas sociales y educativas que hemos referenciado. No pretendemos aquí rastrear el significado y la historia de cada uno de esos valores constitucionales, porque es un trabajo que merecería una tesis completa y porque, al ser los valores predecesores de la elaboración del PNE, poco nos dicen sobre el paradigma actual de cada uno de esos valores.

Sin embargo, a propósito de estos valores constitucionales es importante decir que nuestros anhelos como comunidad y, ahora, como sociedad, aunque se hayan sofisticado (pues, por ejemplo, el desarrollo ahora viene adjetivado como sostenible) y vuelto más difíciles de conseguir (por las relaciones sociales mediadas por la tecnologías, por la permeabilidad de las fronteras nacionales, entre otras razones), poco han cambiado. La libertad, la democracia, la justicia y la igualdad han sido estudiadas y anheladas desde la antigüedad. La libertad, la igualdad y la fraternidad fueron la base de la Declaración Universal de los derechos del Hombre y se adoptaron como principios constitucionales en varias de las sociedades occidentales. Si revisamos la “Carta de las Naciones Unidas”, elaborada en 1945, vamos a encontrar todos estos valores reunidos con el anhelo de evitar las guerras y asegurar la convivencia y el progreso.

Lo que estos valores constitucionales nos permiten ver hasta el momento es que, a pesar de la creciente complejidad de la sociedad, el crecimiento demográfico, la exacerbación de la individualidad, el surgimiento de sujetos llenos de deseos, cada agenda social y educativa los reincorpora y los adapta a las necesidades contextuales. Desde la Carta de la ONU (1945), pasando por la Constitución brasileña (1988), haciendo parte de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social (1995), integrando la Declaración del Milenio (2000), el Foro Mundial de Educación (2000) y ahora conformando la Declaración de Incheon para la Educación 2030 (2015), estos valores han venido ganando adjetivos y condiciones, pero siguen siendo anhelados. Un ejemplo claro de esto se da con una noción como la de desarrollo, que en la Carta de las Naciones Unidas (1945) va acompañada del progreso y que, con el pasar de los años, empieza a ser adjetivada como “responsable”, “social”, “sostenible”; a tal punto de ser adoptada por agendas políticas partidarias: grosso modo, una derecha “desarrollista” y una izquierda “sostenible”.

Otro aspecto importante que sale a luz cuando revisamos estos valores es el grado de interdependencia de unos con los otros: no hay justicia sin libertad, ni bienestar sin seguridad. En la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social (1995) vemos eso claramente:

Compartimos el convencimiento de que el desarrollo social y la justicia social son indispensables para la consecución y el mantenimiento de la paz y la seguridad en nuestras naciones y entre ellas. A su vez, el desarrollo social y la justicia social no pueden alcanzarse si no hay paz y seguridad o si no se respetan todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta interdependencia básica fue reconocida hace 50 años en la Carta de las Naciones Unidas y desde entonces se ha ido afianzando más y más. (ONU, 1995, p. 5)

Así como para Marshall la garantía del goce de todos los derechos hace que las sociedades tiendan a la igualdad, es claro en las declaraciones y agendas revisadas que la conquista de una educación de calidad o de un desarrollo sostenible depende de que la sociedad viva de acuerdo a cada uno de los valores identificados; lo que nos parece apenas natural, dado que esos valores se conquistan al cumplir todos los deberes y gozar de todos los derechos.

### 5.3.2.

#### Cuando se habla de ciudadanía también se habla de...

Mencionamos que cuando la ciudadanía funciona como sustantivo ella también está acompañada por otros sustantivos que nos llaman la atención porque al estar al mismo nivel sintáctico y gramatical sugieren que: o son igualmente importantes que la formación ciudadana o tejen una relación con la ciudadanía que indica un camino más específico de la formación ciudadana. Veremos este aspecto en cada uno de los PNE.

#### 5.3.2.1.

##### Los aliados de la ciudadanía en el PNE colombiano

Cuando la ciudadanía y los sustantivos “ciudadano” y “ciudadana” aparecen, estas frases los acompañan:

1. La transformación de la realidad social, política y económica del país, el logro de la paz, la superación de la pobreza y la exclusión, la reconstrucción del tejido social y el fomento de los valores democráticos (COLOMBIA, 2007, p. 13);
2. El desarrollo de las capacidades de aprender a aprender, aprender a ser, aprender a hacer (COLOMBIA, 2007, p. 16);
3. El desarrollo de competencias básicas, ciudadanas, laborales generales y específicas y del desarrollo humano, orientadas a la satisfacción de las necesidades de la población del país y del mundo, con criterios de flexibilidad pedagógica y curricular (COLOMBIA, 2007, p. 13)<sup>46</sup>;
4. **La educación en y para la paz, la convivencia y... (la ciudadanía)** (COLOMBIA, 2007, p. 26, 27);
5. La vida digna (COLOMBIA, 2007, p. 35);
6. Las directrices de la política nacional, regional, territorial, local, institucional y sectorial de educación, el PNDE y políticas ambientales. ((COLOMBIA, 2007, p. 124)

En la primera frase es notorio el anhelo que se deposita en el carácter transformador del ciudadano activo. Sin embargo, al tomar distancia, es importante recordar que la ciudadanía tiene dos caras: por un lado, el potencial transformador que Rousseau y Marshall veían en ella y, por

---

<sup>46</sup> Al ser esta frase un disenso de la anterior, vemos una vez más la incongruencia de algunos de las metas, objetivos y acciones.

otro, el carácter de inmutabilidad y manutención del orden social que Hobbes le atribuye. Si parte de lo que se quiere incentivar es un comportamiento humano que garantice la manutención del *statu quo*, es poco probable que haya una transformación del orden social, político y económico que permita superar la pobreza y la exclusión.

La segunda frase se refiere a tres de los cuatro pilares de la educación, que fueron propuestos por la “Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI”, en el compendio “La educación encierra un tesoro” (1996), ambos ya mencionados arriba. Según el informe de la comisión:

Para cumplir el conjunto de las misiones que les son propias, la educación debe estructurarse en torno a **cuatro aprendizajes fundamentales que en el transcurso de la vida serán para cada persona, en cierto sentido, los pilares del conocimiento: aprender a conocer**, es decir, adquirir los instrumentos de la comprensión; **aprender a hacer**, para poder influir sobre el propio entorno; **aprender a vivir juntos**, para participar y cooperar con los demás en todas las actividades humanas; por último, **aprender a ser**, un proceso fundamental que recoge elementos de los tres anteriores. Por supuesto, estas cuatro vías del saber convergen en una sola, ya que hay entre ellas múltiples puntos de contacto, coincidencia e intercambio. (UNESCO, 1996, p. 91)

No encontramos mencionado en esta segunda frase el pilar de “aprender a vivir juntos” porque ese pilar se presupone en la capacidad de convivir pacíficamente del ciudadano. El tema es tan transversal al PNE, que una de las competencias que se desprenden del “aprender a hacer” es la competencia ciudadana. Inferimos, desde luego, que un ciudadano colombiano formado en el proyecto educativo del PNE 2006 – 2016 debería ser educado en estos cuatro pilares.

La tercera frase se desprende del pilar “aprender a hacer”. Y retoma la noción del cambio de paradigma de la calificación profesional a la competencia profesional. La preparación del estudiante a lo largo de su vida escolar no debe estar orientada sólo a “calificarlo” para algún oficio, pues el mismo mundo laboral exige que sea competente, capaz de sortear y resolver problemas que van más allá del conocimiento instrumental que pueda adquirir en la escuela. Desarrollar las competencias en las escuelas, permite que los estudiantes se entrenen para trabajar en equipo (por eso la importancia de que desarrollen

proyectos), asuman riesgos, aprendan límites en las relaciones sociales, y desarrollen autonomía. Todos estos elementos indispensables en las relaciones sociales adultas y en el mundo laboral.

Hay dos elementos adicionales en esta tercera frase que son relevantes en nuestro análisis por crear una cierta tensión en las características de la ciudadanía: el hecho de que sea un disenso de la frase anterior y el anexo “orientadas a la satisfacción de las necesidades de la población del país y del mundo, con criterios de flexibilidad pedagógica y curricular.” Al ser un disenso, deja al descubierto que más que seguir los pilares de la agenda educativa del 96 y desarrollar las capacidades, para los que disienten, la educación debería estar orientada a formar competencias profesionales y sociales que se enfoquen en satisfacer las necesidades humanas. Para esto se requiere “flexibilidad pedagógica y curricular”; este requisito apunta a un debate álgido en el campo de la educación: el del currículo mínimo. Estos dos elementos nos muestran que, a pesar de que hayamos encontrado compatibilidad entre los valores de la ciudadanía del PNE colombiano y las agendas de la ONU que pautan la educación, la homogeneidad en estos temas es inexistente.

Cabe destacar que al hacer una revisión de la Guía para la ciudadanía mundial, Colombia es citada como ejemplo de implementación de temas y objetivos de aprendizaje para la ciudadanía mundial. Todos los países que fueron usados como ejemplo en la guía implementaron las orientaciones de maneras diversas y adecuándolas a su contexto. Colombia hizo de la ciudadanía una competencia más para que fuera obligatorio el trabajo de este tema en todas las instituciones. De hecho, aunque cada institución tiene autonomía para diseñar sus materiales didácticos y su programa de formación, los textos escolares del área de Ciencias Sociales comparten la inclusión de módulos que buscan desarrollar las competencias, entre las cuales aparece siempre la competencia ciudadana. Según la guía:

En Colombia, el programa de estudios tiene por objeto desarrollar cuatro competencias básicas: lenguaje, matemáticas, ciencias y **ciudadanía**. Estas

últimas, referidas al razonamiento lógico, el interés por los demás, las aptitudes de comunicación, la reflexión sobre la acción, el conocimiento y la participación activa en el aula, y los asuntos escolares y comunitarios, tienen una dimensión transversal en el programa de estudios. Las expectativas de aprendizaje para los grados 3ero, 5to, 7mo, 9no y 11ero se organizan en tres grupos: **convivencia y paz, participación democrática, y diversidad, en relación con competencias cognitivas, emocionales, de comunicación e integradoras.** Dado el carácter descentralizado del sistema escolar, las escuelas elaboran sus propios materiales pedagógicos. (UNESCO, 2015, p. 48)

Las expectativas de aprendizaje concernientes a la ciudadanía se centran en la participación democrática, la diversidad, **la convivencia y la paz.** Estas dos últimas, como lo veremos, son de especial importancia.

La cuarta frase está resaltada por dos razones: es una de las directrices (temas marco) del compendio colombiano y es la frase más recurrente en el documento colombiano cuando se habla de ciudadanía. En este fragmento aparece como citada dos veces porque son esas dos veces que el sustantivo “ciudadanía” ha aparecido adjetivado, pero la frase aparece en metas, objetivos y acciones a emprender. Siempre que se educa para la paz y la convivencia, se educa para la ciudadanía. Inicialmente formulamos la hipótesis de que esto era así, en el documento colombiano, por la agudeza del conflicto armado interno colombiano, en consecuencia, por la fragilidad de las relaciones sociales en algunas partes del país y por el aumento de la violencia en los centros educativos urbanos. Y aunque seguimos creyendo que esta pueda ser una de las razones, sabemos ahora que no es la principal, pues existe una agenda muy amplia por la paz desde 1989.<sup>47</sup> En este año, la UNESCO celebró un congreso en Yamoussoukro, África, en el que se declaró “La Cultura de Paz”. En 1997, la ONU proclamó el año 2000 como el “Año Internacional de la Cultura de la Paz” y en 1998, se proclamó el período 2001-2010 como el “Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo”. No es de extrañar entonces que la ciudadanía hiciera alusión a los objetivos del decenio en un tema tan sensible en el contexto colombiano, como lo es la paz. En 2007, se puso en marcha el proyecto “Educación para la Convivencia y la Cultura de la Paz en

<sup>47</sup>Todo las resoluciones respecto a la cultura de paz, disponibles en: <http://www.un.org/es/ga/62/plenary/peaceculture/bkg.shtml>

América Latina y El Caribe”, de OREALC/UNESCO. Su propósito fue el de intervenir frente al crecimiento de la violencia en las escuelas y su negativo impacto en los aprendizajes. El objetivo del plan de trabajo fue “mejorar las capacidades y la gestión de políticas nacionales, programas y prácticas educativas sobre Cultura de la Paz en América Latina y el Caribe” (OREAL; UNESCO, 2012, p. 3)

Aunque no podemos afirmar si los planes de gobierno de Juan Manuel Santos (quien es actualmente el Presidente de Colombia, y premio nobel de la paz 2016 por haber logrado un acuerdo de Paz con el mayor grupo guerrillero de América Latina) se ajustaron a la cultura de paz, declarada por la ONU, o si la agenda de la ONU abonó el terreno para acuerdos, políticas y programas, lo que sí es evidente es que, por una o por otra razón, se encaminaron políticas públicas y programas educativos hacia la consecución de la paz, la convivencia y la reconciliación.

La vida digna es un valor que aparece en varias de las declaraciones. Para empezar, hace parte del Informe de la Comisión para la Educación del Siglo XXI. “Aprender a conocer” asegura una vida digna, que no se limita sólo al goce de bienestar económico. En la Agenda para el Desarrollo sostenible después del 2015 (2013), de la OIT, tener en cuenta las recomendaciones de la ONU para acelerar la consecución de los objetivos del Milenio y garantizar una vida digna es uno de los puntos centrales. También aparece mencionada en la “Agenda Educación 2030” (2015). Nos llama la atención que mientras que para las otras características encontramos definiciones y explicaciones sobre lo que son exactamente, esta meta, “garantizar una vida digna”, sólo aparece mencionada y no definida; es decir, se presupone su significado y valor.

La sexta frase hace referencia al marco orientador y legal, del que naturalmente toda acción educadora debe desprenderse. Todas las agendas planeadas remiten a los marcos orientadores y legales, e incentivan la elaboración de políticas públicas para cada uno de los temas mencionados.

### 5.3.2.2.

#### Los aliados de la ciudadanía en el PNE brasileño

Los aliados de la ciudadanía en el PNE brasileño los encontramos en tres de los cuatro fragmentos identificados en los que se habla de ciudadanía. Citaremos las directrices nuevamente para facilitar el acompañamiento del análisis y agregaremos los otros dos fragmentos:

1.III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; (BRASIL, 2014, p. 31)

2.7.28. mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais; (BRASIL, 2014, p. 65)

3.10.6. estimular a diversificação curricular da educação de jovens e adultos, articulando a formação básica e a preparação para o mundo do trabalho e estabelecendo inter-relações entre teoria e prática, nos eixos da ciência, do trabalho, da tecnologia e da cultura e cidadania, de forma a organizar o tempo e o espaço pedagógicos adequados às características desses alunos e alunas; (BRASIL, 2014, p. 69)

En el primer fragmento están las dos directrices concernientes a la formación ciudadana que, como ya lo dijimos, son las bases sobre las que se elaboró la ley. En la directriz III, la superación de las desigualdades educativas está acompañada de la promoción de la ciudadanía y de la erradicación de todas las formas de discriminación; lo que sugiere que cada una ellas contribuye a esa superación de la desigualdad. Es interesante el rumbo que se le da a la superación de las desigualdades por dos motivos: el primero de ellos es que en “la promoción de la ciudadanía” como una forma de superar las desigualdades educativas podemos ver la definición de Marshall de ciudadanía como el estatus que permite tender a la igualdad. Por lo que supondríamos que promover la ciudadanía es asegurar que más personas gocen de derechos civiles, políticos y sociales. El segundo es que al darle el adjetivo “educativas” a las “desigualdades”, ésta deja de ser considerada exclusivamente a la luz de la incidencia de una carencia económica en un estatus social. Pensar

las desigualdades en la educación nos lleva a considerar otros factores que fomentan o contribuyen a la manutención de las desigualdades, entre los cuales están las actitudes discriminatorias en razón de la orientación sexual, el origen étnico y la filiación religiosa.

En la directriz V, la formación para el trabajo y para la ciudadanía van de la mano y el énfasis está en los valores en los que se fundamenta la sociedad. Los dos planes, el colombiano y el brasileño, contienen objetivos y acciones para la formación para el trabajo. Sin embargo, en este punto y habiendo visto que la directriz de la formación ciudadana en el PNE colombiano da un énfasis a la paz y la convivencia, es notorio en el PNE brasileño que la intención de promover la ciudadanía para la superación de las desigualdades, tiene en cuenta la necesidad de formar para el trabajo.

Lo anterior se constituye como una particularidad del PNE brasileño y puede ser atribuido a dos motivos: por un lado, la adopción de las recomendaciones de la CEPAL-UNESCO en las prioridades educativas para América Latina y El Caribe, a partir de la década de los noventa, y por otro, al desarrollo histórico de la adquisición de derechos en Brasil.

El informe “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” (1992), establece la importancia de que el conocimiento en nuestros países sea aplicable tanto en el trabajo como en la vida cotidiana; para esto propone la articulación entre la educación y la economía y señala la importancia de los recursos humanos para el desarrollo. Veremos más concretamente en qué consisten las recomendaciones del informe, pero antes valga aclarar que percibimos una articulación entre estas recomendaciones, los procesos económicos propios de la década de los 90 y el deseo nacional de generar empleo y abrir el mercado para asegurar la competitividad del país a nivel internacional, y empezar a desmontar la política de proteccionismo nacional vigente durante la dictadura militar. Las competencias que debe incentivar la educación y la necesidad de reforzar una división para el

trabajo, explican, en parte esa relación ciudadanía – formación para el trabajo. Estos tres segmentos del informe son claves para entender tanto la relación “ciudadanía-formación para el trabajo” como la estrategia educativa que la CEPAL-UNESCO propone para América Latina:

La estrategia propuesta busca transformar la educación, la capacitación y el uso de nuestro potencial científico-tecnológico para alcanzar dos objetivos a la vez: **la formación de la ciudadanía moderna y la competitividad internacional de nuestros países.** (CEPAL; UNESCO, 1992, p. 59)

La estrategia propuesta supone que la reforma educativa y la generación y difusión del progreso técnico ayudan a vincular más estrechamente **el desarrollo (crecimiento económico sostenido) con la democracia (participación ciudadana).** La experiencia enseña que **el crecimiento económico es básico para el ejercicio de la ciudadanía y, la participación ciudadana es importante para lograr un crecimiento económico sostenido.** (CEPAL; UNESCO, 1992, p. 59)

De otro lado, también debe existir coordinación entre los diferentes niveles educativos. La falta de relación entre la educación pre-escolar y el primer grado de primaria o, entre primaria y secundaria acentúa los problemas de aprendizaje. **La excepción sería la universidad, siendo aconsejable más bien un desacoplamiento entre ésta y la enseñanza media, pues sólo una parte de los egresados de secundaria acceden a la educación superior y en la sociedad hay demanda de profesionales técnicos de mando medio. En esta lógica, las escuelas secundarias buscarán formas propias para conectarse con su entorno social y para proporcionar a los estudiantes una formación adecuada para la demanda de trabajo. La contraparte de este desacoplamiento es entonces una mayor coordinación entre la enseñanza secundaria y el mercado de trabajo,** la cual requiere concertación entre los responsables educacionales y los representantes del sector productivo. (CEPAL; UNESCO, 1992, p. 76)

Es curioso que el título del informe sugiera el conocimiento como el eje de la transformación y que la estrategia para América Latina y el Caribe sea restringir o limitar ese conocimiento al llegar a la etapa de educación superior, pues es claro que la formación técnica es al mismo tiempo especializada y restrictiva (recordemos que potenciar el conocimiento es una de las metas de la ciudadanía del siglo XXI que el mismo informe relata, y que identificamos más arriba como uno de los adjetivos de la ciudadanía en el PNE colombiano). No queremos desconocer que el informe toque asuntos importantes y brinde reflexiones realistas para la región, ni que apunte a elementos que serían claves para el desarrollo, pero es claro que la estrategia consiste en un desarrollo limitado por las ocupaciones que desempeñan los ciudadanos en países con altos niveles educativos y tecnológicos. No sólo es que la especialización en un oficio técnico no propenda por el desarrollo humano holístico (necesario para

garantizar la paz, la armonía, la igualdad de la sociedad) sino que es perverso que no existan las condiciones sociales en determinados contextos para propender a la igualdad, que no es más que el disfrute de todos los derechos. Un aspecto importante de resaltar en el informe es que, al leer las 111 páginas, es difícil estar en desacuerdo con el diagnóstico de la región y con la confianza depositada en el sistema educativo para conseguir los objetivos trazados; sin embargo, al leer la estrategia parecería que hubiera sido elaborada de acuerdo a otra agenda y no con base en las reflexiones del informe. Lo señalado está en concordancia con lo que nos advierten Shiroma, Campos y Garcia (2005), en su análisis de documentos de políticas públicas:

As recomendações presentes nos documentos de política educacional amplamente divulgados por meios impressos e digitais não são prontamente assimiláveis ou aplicáveis. Sua implementação exige que sejam traduzidas, interpretadas, adaptadas de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade; tal processo implica, de certo modo, uma reescritura das prescrições, **o que coloca para os estudiosos a tarefa de compreender a racionalidade que os informa e que, muitas vezes, parece contraditória, fomentando medidas que aparentam ir em direção contrária ao que propõem.** (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2017, p. 430)

¿Por qué podemos atribuir esta relación entre ciudadanía y formación para el trabajo al desarrollo histórico de la adquisición de derechos en Brasil? Precisamente porque los primeros derechos adquiridos por una parte muy restricta de la población brasilera fueron fruto de su condición de trabajadores urbanos. La relación entre estatus de “ciudadano” y trabajo es histórica; tanto la garantía de derechos sociales como del primer derecho político adquirido en Brasil (el registro automático para votar) dependieron de tener una ocupación urbana. Carvalho identifica en este proceso histórico dos diferencias fundamentales con respecto a las características de la adquisición de los derechos en Inglaterra, identificada por Marshall. Paradójicamente, históricamente en Brasil, hubo un empeño mayor en la adquisición de los derechos sociales sobre los derechos civiles y políticos, y estos derechos sociales precedieron a los otros. (CARVALHO, 2017, p. 17). Según el autor:

O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em um ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. (CARVALHO, 2017, p. 114)

Aunque el grueso de la legislación sobre el trabajo y seguridad social fue implantado en este periodo, la reflexión de Carvalho no lleva precisamente a exaltar esta medida. Pues hubo dos consecuencias negativas sobre la adquisición de este estatus y la anhelada tendencia a la igualdad, derivada de ser un ciudadano: en primer lugar, una política social tratada como privilegio y no como derecho creó mayor desigualdad (CARVALHO, 2017, p.118); en segundo lugar,

A antecipação dos direitos sociais [fez] com que os direitos sociais não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora. (CARVALHO, 2017, p. 130).

En síntesis, al ver esta relación histórica entre ciudadanía y trabajo en Brasil, nos deparamos con una ingeniería social que maneja la fuerza de trabajo para la maximización productiva, a tal punto de que cuando surgen los “derechos” sociales (en realidad, privilegios), no existen ni derechos civiles ni políticos para la mayoría de la población, y es el trabajo el que posibilita la existencia social, pues vale recordar que los documentos personales estuvieron condicionados a tener trabajo en la urbe. Los trabajadores rurales van a ganar sus derechos hacia 1970.

En el segundo fragmento la formación ciudadana está acompañada de la educación popular y se pretende su articulación con la educación formal. Es llamativo que la formación ciudadana se piense como inicialmente desarticulada con el sistema de educación formal. Nos llama la atención porque entonces parecería que el ciudadano, como en la antigüedad, debía ser formado en la ciudad o en el estado; de todas maneras, por fuera del sistema educativo. Otro aspecto llamativo es que es de los pocos fragmentos en el PNE brasileño que piensan en la educación por fuera del sistema y que compromete a otros actores a asumir la responsabilidad de educar y a ejercer un control social del cumplimiento de lo trazado.

En el tercer fragmento vemos que la diversificación curricular propuesta es pragmática y realista: dadas las características de la población que recibe “Educación para Jóvenes y Adultos”, la formación básica debe estar articulada a la formación para el trabajo. Desde nuestra óptica es para este grupo poblacional que una estrategia, como la planteada por el informe de la CEPAL-UNESCO, serviría, sin limitar el desarrollo humano y, por el contrario, estimularía las capacidades de quienes, por una u otra razón, no pudieron recibir educación formal en la edad adecuada.

### 5.3.3.

#### **Cuando “ciudadano”, “ciudadana” funcionan como adjetivos**

Mencioné anteriormente que las palabras “ciudadano”, “ciudadana” no sólo funcionan como sustantivos en el PNE colombiano. Ellas también ejercen la función de adjetivos; es decir, complementan y caracterizan a los sustantivos. A continuación veremos esos casos.

Cuando calificamos o caracterizamos algo es porque queremos ser más precisos. Claro está, toda calificación es relacional y contextual. Dependiendo de los significados atribuidos en cierta comunidad lingüística, la calificación será comprendida. Esta búsqueda de precisión transcurre en un espectro que va de lo concreto a lo abstracto. Es decir, al calificar un objeto como “pesado” estamos hablando concretamente de densidad que lo compone; cuando decimos que el mismo objeto es “aburrido”, buscamos, con precisión, motivar o desmotivar, por ejemplo, la adquisición o contemplación del objeto. Lo cierto es que, de una u otra forma, cuando agregamos adjetivos queremos ser más precisos a la hora de definir los objetos.

A continuación los sustantivos que se califican como ciudadanos:

- **Formación** integral ciudadana, democrática y de convivencia pacífica (16)
- **Deberes** ciudadanos, convivencia y seguridad ciudadana (21, 31)
- **Convivencia** pacífica y ciudadana.(24)

- **Cultura** ciudadana (26, 54, 84, 94, 99)
- **Valores** ciudadanos (28, 31, 33)
- **Principios** ciudadanos (29, 33)
- **Competencias** ciudadanas (29, 33, 38, 122, 129)
- **Prácticas** ciudadanas (35)
- **Mecanismos de participación** ciudadana (39, 119)
- **Participación** ciudadana (71, 103, 104, 111, 135)
- **Formación** ciudadana (40, 121)
- **Iniciativas** ciudadanas (61)
- **Propuestas** ciudadanas (82)
- **Veedurías** ciudadanas (86, 97, 102, 105, 106, 111, 112)
- **Denuncias** ciudadanas (112)

Al intentar hablar de cada uno por separado nos deparamos con una paradoja: el adjetivo “ciudadano” que debería describir con precisión la “cultura” o la “competencia” está lejos de ser preciso y nos puede conducir por diferentes caminos. Lo que si podemos hacer es analizar los sustantivos, pues al hacerlo encontramos dos aspectos relevantes: la mayoría de ellos suponen la participación activa del ciudadano, ya sea llevando a cabo las tareas a las que es obligado al hacer parte del pacto contractual, proponiendo formas de mejorar las acciones o relaciones en la comunidad política, ejerciendo control sobre las acciones de otros, etc.; recordemos que esta participación en el ámbito público es reconocida por Mill como la verdadera educación del ciudadano. Vemos también que salvo la “formación integral ciudadana”, el resto de frases son elementos propios del régimen democrático participativo, como si las palabras “democracia” y “ciudadanía” fueran intercambiables o significaran lo mismo.

¿Cuáles son las implicaciones de que “ciudadano (a)” tenga el carácter de adjetivo? Si queremos decir que un comportamiento es ciudadano, queremos decir con precisión que el comportamiento encarna los valores ciudadanos. El hecho de que “ciudadano(a)” funcione como adjetivo indicaría que suponemos un cierto consenso sobre lo que significa “ciudadano”. En ese sentido, heredamos de la antigüedad el

suponer que lo significa ser un ciudadano y apelamos al sentido común, como si este no fuera una construcción contextual. Esto tiene dos implicaciones que me parecen importantes: 1. Partimos de un consenso inexistente para exigir un comportamiento masificado que muchas veces tiene como referente consensos anteriores al de la ciudadanía. 2. Despojamos de valor la palabra ciudadana, a tal punto de que resulta intercambiable con la palabra “democracia”.

#### **5.3.4. Los responsables de la formación ciudadana**

Como en el PNE brasileño la formación ciudadana es transversal a cada uno de los objetivos y acciones proclamadas en la ley y, como cada una de las metas tiene asignado un responsable, asumimos que cada uno de estos designados contribuirá a esta formación. Explícitamente en el fragmento 2, citado y comentado, vemos que el PNE busca involucrar en esta formación a las familias y a la sociedad civil, porque es común que esta responsabilidad recaiga sobre las instituciones gubernamentales o sobre los centros educativos y que, cada una de ellas, tenga que afrontar los desafíos de esta formación sin importar las singularidades de los contextos socioeconómicos en los que el proceso educativo transcurre.

¿Quién se encarga de la formación ciudadana en el PNE colombiano? De algunas acciones específicas, las instituciones educativas; de la intención de formar ciudadanos, todos, y de la mayoría de las acciones, nadie. A seguir, la evidencia para esta afirmación.

**Las instituciones educativas** son las principales encargadas de formar a los ciudadanos y esto es evidente en el hecho de que son los únicos entes que se delegan para acciones específicas de ese tipo de formación en la cotidianidad de la escuela. Aunque, ya lo habíamos afirmado, el PNE colombiano peca por ser muy ambicioso y poco realista y práctico en las metas, objetivos y acciones que delimita; las pocas veces que delimita acciones en el tema de la formación ciudadana y

atribuye responsables, las encargadas son las instituciones educativas, sin reparo de la calidad, recursos, formación docente, contexto, etc. A seguir, todas las citas relacionadas a la responsabilidad de las instituciones educativas:

- **Todas las instituciones de educación desarrollan prácticas pedagógicas** para el reconocimiento de las diferencias, la sexualidad, equidad de género, el afecto, la ternura, el amor, la convivencia y la ciudadanía. (COLOMBIA, 2007, p. 31)
- En el 2012, **las instituciones de educación reconstruyen participativamente sus PEI**, basados en principios ciudadanos y democráticos que respetan las diferencias, dan prioridad al manejo y resolución pacífica de los conflictos y promueven la dignidad humana. (COLOMBIA, 2007, p. 33)
- **Todas las instituciones de educación han incorporado herramientas conceptuales, metodológicas, pedagógicas, organizativas y financieras**, que ajusten a sus contextos particulares los lineamientos de política educativa, con criterios de pertinencia, eficiencia y eficacia al servicio de una educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía. (COLOMBIA, 2007, p. 34)
- **Todas las instituciones de educación han actualizado los currículos** realizando innovaciones pedagógicas para vivenciar, a partir de diferentes proyectos, el desarrollo humano integral sostenible y la promoción y defensa de valores para la paz, la convivencia y la ciudadanía. ( COLOMBIA, 2007, p. 35)
- **Todas las instituciones de educación ejecutan proyectos, planes y programas desde todas las disciplinas, con las cuales se propicie el aprendizaje integral** para el ejercicio del respeto por los derechos humanos, la práctica de valores para una vida digna de todos los ciudadanos. (COLOMBIA, 2007, p. 35)
- **En el 2012, la totalidad de las instituciones educativas ha instaurado y cuenta con la participación ciudadana en sus consejos directivos**, medida en términos de indicadores de conformación, asistencia, participación en comités de trabajo, proyectos puntuales, entre otros. (COLOMBIA, 2007, p. 103)

Lo que se le pide a las instituciones en un decenio, sin tener en cuenta la disparidad de recursos (económicos, físicos, de personal), y asumiendo que existe una comprensión generalizada sobre esa formación, es ambicioso e irresponsable.

En las siguientes citas no sabemos cómo las instituciones llegan a “contar con”, pero sabemos a ciencia cierta que ellas serán las responsables, pues los proyectos, las herramientas y el personal capacitado son parte del día a día de las instituciones escolares:

- En el 2010, **las organizaciones e instituciones de educación cuentan con proyectos, herramientas didácticas, conceptuales, pedagógicas y**

**organizativas** innovadoras para fortalecer el proceso de aprendizaje y vivencia de valores ciudadanos en familia y sociedad. (COLOMBIA, 2007, p. 33)

- En el 2016 **todas las instituciones de educación cuentan con personal capacitado y programas de formación continuada** en ámbitos relacionados con la paz, la convivencia, la no-violencia y la ciudadanía para directivos, docentes, estudiantes, padres y madres de familia. (COLOMBIA, 2007, p. 34)
- **Todas las instituciones de educación cuentan con herramientas conceptuales, pedagógicas, económicas y organizativas** para asegurar el desarrollo humano integral sostenible y la formación en valores para la paz, la convivencia, la no-violencia y la ciudadanía. (COLOMBIA, 2007, p. 35)

También hay frases en las que aunque no se especifiquen los responsables podemos inferir que son las instituciones educativas las que tendrán que llevar a cabo la labor. Como, por ejemplo:

- Incluir en los proyectos educativos institucionales (PEI), estrategias educativas que propendan por la igualdad de oportunidades para los diferentes géneros y por el respeto de las libertades individuales, a través de programas de educación inclusiva y cultura ciudadana. (COLOMBIA, 2007, p. 99)

Es obvio que los Proyectos Educativos Institucionales sólo pueden ser reformulados por las propias instituciones, por lo que no hace falta explicitar al responsable para saber a quién cabe la acción.

Respondí que, además de las instituciones educativas, **“todos”** serían los responsables de la formación ciudadana. Como el PNE colombiano plantea un horizonte educativo más allá del sistema escolar formal, es de esperarse que la sociedad como un todo sea copártcipe de la formación ciudadana. Ahora bien, lo que nos hace pensar que todo el PNE fue más un requisito a cumplir que un compromiso serio con la planeación educativa es que los corresponsables de la sociedad colombiana no asumen ninguna responsabilidad concreta, ni específica ni cotidiana; sólo el anhelo de que se comprometan con la formación ciudadana. Estos corresponsables aparecen en 4 de 107 citas sobre la formación ciudadana. Los compromisos que adquieren, algunos de ellos, son: la formulación de políticas públicas y el desarrollo de programas de formación docente.

- Comprometer **al Estado, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector productivo, las ONG, las comunidades educativas y las familias**, en la corresponsabilidad intra e intersectorial, hacia una educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía democrática. (27)

- Para fortalecer la educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía, se han promovido estrategias de articulación y corresponsabilidad entre: **las entidades del Estado; los medios de comunicación masivos y comunitarios; el sector productivo; la sociedad civil; la comunidad educativa y las familias.**(32)
- En el 2016 **los entes oficiales, privados y ONG**, tienen políticas orientadas al fortalecimiento de las competencias ciudadanas.(33)
- Desde **el MEN** desarrollar programas de formación para directivos y docentes sobre temáticas relacionadas con la paz, la convivencia y la ciudadanía. (122)

Nos llama la atención que esa corresponsabilidad con sectores que, en principio, no tendrían una relación estrecha con el campo de la educación, o por lo menos no con el de la educación pública, esté recomendando y acentuando la participación de las iniciativas privadas (lucrativas o no).

Frente a este tema de la responsabilidad por la formación ciudadana, a la hora de la verdad, “**nadie**” es responsable. La afirmación de que a las instituciones educativas son a las que se le atribuyen más responsabilidades en la formación ciudadana se deriva de deducir que la gran cantidad de actividades no atribuidas explícitamente serían llevadas a cabo por las instituciones educativas. No obstante, la mayoría de las formulaciones en el tema de la formación ciudadana son formulaciones impersonales y no atribuidas. Por lo que sería fácilmente justificable que las escuelas no asumieran las tareas propias de esta formación:

- **Se cuenta con un ciudadano en** ejercicio del pleno desarrollo de la personalidad, respetuoso de los derechos, deberes y la diversidad cultural, que viva en paz y armonía con sus semejantes y la naturaleza, con capacidad para acceder al conocimiento científico, técnico, cultural y artístico y competente en su desempeño personal, social y laboral. (COLOMBIA, 2007, p.21)
- **Capacitación a los docentes y comunidad en general** para llevar a cabo programas encaminados al fortalecimiento de la paz, convivencia y ciudadanía, y el uso adecuado del tiempo libre dentro de su localidad o entorno. (COLOMBIA, 2007, p.36)
- **Asignación de recursos a instituciones y organizaciones** para la ejecución de proyectos que promuevan la cultura y educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía. (COLOMBIA, 2007, p.48)
- **Fortalecimiento de las veedurías ciudadanas** que garanticen la correcta inversión en educación inicial. (COLOMBIA, 2007, p.86)
- **Desarrollar foros, talleres, conferencias, dinámicas** que sensibilicen a la ciudadanía frente a la veeduría de la ejecución de los recursos públicos. (COLOMBIA, 2007, p.108)

La ausencia de los responsables refuerza lo que habíamos identificado: esta versión del PNE colombiano es más una carta de intenciones que una planeación estatal, que tenga la pretensión de ser llevada a cabo.

### **5.3.5. Reflexiones adicionales sobre la ciudadanía en los PNE**

Hubo algunos aspectos adicionales que salieron a la luz en el proceso analítico de las características del ciudadano en cada PNE y nos gustaría comentarlos brevemente.

He insinuado varias veces que lo recopilado habla del individuo o de su formación, sin reparo de las esferas diferenciadas en las que su vida transcurre: la vida privada y la vida pública. Es claro que al hablar de lo personal y del entorno, de cierta manera, está implícita la diferenciación. No obstante, en la antigüedad estaban bien demarcadas las actividades que se llevaban a cabo en cada una de estas esferas. La economía, por ejemplo, era un asunto de la vida privada. Pues bien, sabemos que esa es una división que tiende a desaparecer con el crecimiento demográfico y con los cambios de las sociedades; notamos con preocupación que en los PNE se le encargue a la educación escolar hacerse cargo de asuntos tanto privados como públicos; mientras la vida privada y familiar está siendo cada vez más vigilada y regulada, a la escuela se le comisiona resolver problemas de todo tipo: los del hogar y los de la sociedad, y esta sobrecarga de funciones interfiere en que la escuela cumpla con su objetivo de brindar oportunidades de aprendizaje para garantizar una igualdad en la adquisición de conocimientos.

Respecto al tema de la formación ciudadana, en el PNE colombiano, vale mencionar que es tan ambicioso, incluye tantos ítems, a veces de formas tan confusas, y carece de acciones, recursos y plazos, que cae en lo mismo que el documento completo del plan: una imposibilidad de conseguir todas las metas y objetivos. Para entender

esta afirmación, uno de los objetivos concertados en el tema de la ciudadanía:

Garantizar con un enfoque de derechos culturales el fortalecimiento de identidades de género diversas que resignifiquen la memoria histórica del país y la ciudadanía. (27)

No es difícil ver que la re-significación de la memoria histórica de un país, además de ambiciosa es imposible en un periodo de 10 años y puede ser infructuosa porque la memoria del país no sólo depende de lo que hagan los centros educativos.

Finalmente, respecto al cuarto fragmento en el que se menciona la ciudadanía en el PNE brasileño, nos gustaría anotar que aunque no nos diga mucho de los valores ciudadanos si nos dice mucho de la intención de usar el rótulo “ciudadanía” para evitar conflictos propios del uso de ciertos términos con cargas ideológicas negativas. El fragmento está en la primera parte del compendio, en el texto que previamente identificamos como didáctico:

4. A mais ruidosa polêmica diz respeito à alteração da diretriz que previa a superação das desigualdades educacionais (inciso III do art. 2º do substitutivo da Câmara). O Senado alterou esse dispositivo, retirando a ênfase na promoção da “igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual”, expressão substituída por “cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação”. A contenda terminou favorável ao Senado, com a aprovação do destaque para manter seu texto. (BRASIL, 2014, p. 21)

En la sección en la que se encuentra este fragmento, el relator del compendio nos habla de algunas dificultades que surgieron en el proceso de aprobación de la ley, entre esas, que apareciera en el texto de la directriz III (ya analizado) que, para superar las desigualdades educativas, “se daría un énfasis a la promoción de la igualdad racial, regional, de género y de orientación sexual”. Nos pareció importante comentar esta polémica por dos razones: en primer lugar, porque nos deja entrever el carácter de “significante vacío”<sup>48</sup> que tiene la Ciudadanía y que, por tanto,

<sup>48</sup> En “Hegemonía y estrategia socialista” (1987), Laclau y Mouffe afirman que “Un significante vacío es, en sentido estricto del término, un significante sin significado”. Esto quiere decir que, si aceptamos que los significados en el mundo social son construidos y, en el ámbito político, existe una disputa constante por la hegemonía de los significados, podemos percibir que algunos términos adquieren su significado librando luchas por el poder de definir y naturalizar el sentido común.

puede ser definido de acuerdo a la conveniencia de quien detente el poder; en este ejemplo, claramente el caso del Senado. En segundo lugar, porque reemplazar los diferentes adjetivos de la igualdad nos parece una actitud hacia el desconocimiento de conflictos que cotidianamente los profesores tienen que resolver en la escuela. Como las palabras referidas son el centro de una de las grandes disputas ideológicas contemporáneas (la de la diversidad), los redactores del PNE prefirieron evitar la polémica; pero independientemente de que se mencionen o no, los conflictos de origen discriminatorio en los establecimientos educativos obligan a los profesores a actuar; evitar el tema lo único que ocasiona es que las estrategias para asegurar la igualdad sean individuales y, en muchas ocasiones, desafortunadas.

#### **5.4.**

#### **Conclusiones sobre la ciudadanía y la formación ciudadana en los PNE**

Seguirle la pista a las características de la ciudadanía en los PNE nos permitió identificar una serie de valores que son los fundamentos de la pretendida formación ciudadana en las escuelas. Aunque los valores de cada PNE proceden de fuentes diferentes: el documento del PNE, en el caso colombiano, y la Constitución Brasileña de 1988, en el caso brasileño, vimos que la mayoría de estos valores detentan un carácter intertextual en la medida en que están alineados a los anhelos de las sociedades desde que vivimos en comunidad, y a las agendas sociales y educativas de orden mundial.

Los valores identificados como compartidos por los PNE son: la virtud, la democracia, la libertad, la fraternidad, el pluralismo, la convivencia armónica, la tolerancia, la solidaridad, la justicia, la seguridad, el desarrollo, la paz y la responsabilidad. Veamos los rasgos más importantes de cada valor:

---

- La virtud: entendida como la suma de cualidades de un individuo y como el cumplimiento de deberes y goce de derechos. Este valor es transversal a las tradiciones estudiadas. Este valor aparece como *supuesto* y no explícitamente en los dos PNE.
- La democracia: A pesar de los reparos de Maquiavelo, Hobbes, Rousseau y el mismo Mill, la democracia es deseable en las constituciones de Brasil y Colombia, y en las agendas sociales y educativas mundiales.
- La libertad: es otro de los valores transversales a las tradiciones estudiadas, pero desde el liberalismo ha estado más vinculada al desarrollo del individuo.
- La fraternidad, la convivencia armónica, el pluralismo y la tolerancia: Estos valores forman parte de sociedades que reconocen la diversidad de los miembros que las componen; en los casos de Brasil y Colombia, sociedades pluriétnicas y multiculturales. El conjunto de valores también hace parte de una de las agendas más recientes de la ONU que procura el respeto a la diversidad en todas sus formas.
- La solidaridad y la justicia: para que haya justicia es indispensable la solidaridad entre los miembros de los estados y, en el ámbito internacional, la solidaridad entre los estados.
- La seguridad, el desarrollo y la paz: Para garantizar el desarrollo y la seguridad de la sociedad, es necesario promover soluciones pacíficas entre los individuos y los Estados.
- La responsabilidad: Debe existir una responsabilidad individual y social que posibilite un desarrollo de la personalidad y la convivencia armónica con el entorno.

Podemos interpretar esta intertextualidad y estos anhelos conjuntos, en parte, como el resultado del funcionamiento efectivo de “las tecnologías de gobierno” sobre los individuos que, según Foucault, tienen la facultad de dirigir la conducta de los individuos haciéndonos desear lo mismo, sin saberlo.

Respecto a los valores identificados como propios del PNE colombiano, encontramos que cada uno de ellos pertenece a una agenda educativa. Como esperado, incentivar una identidad nacional sigue siendo importante, precisamente por fomentar ese sentido de pertenencia a la comunidad. Vimos que la agenda educativa para el SXXI es una agenda de transición hacia el fomento de la ciudadanía mundial. Enfrentarse al siglo XXI implica darle más valor al conocimiento y a la preparación del individuo para ser competente en lo personal, social y laboral. La tendencia a formar ciudadanos para el mundo levantó la cuestión de cómo tender a la igualdad sin el goce de derecho pleno. La importancia del conocimiento en el siglo XXI suscitó dos preguntas importantes: ¿cuál es el umbral entre el conocimiento y la información? y ¿por qué si el conocimiento es tan importante para el desarrollo humano, la estrategia para América Latina es limitar ese conocimiento? Finalmente, la autonomía y la responsabilidad consigo mismo nos permitieron reflexionar sobre el incentivo de la autorregulación que identificamos como una de las banderas de un ala del liberalismo y del neoliberalismo.

El análisis de los valores constitucionales sobre los que se fundamenta la formación ciudadana del PNE brasileño nos mostró que la mayoría de los valores de las comunidades políticas occidentales perviven (desde la antigüedad) y se sofistican con el crecimiento demográfico y la complejidad de la que se revisten las relaciones sociales modernas. También nos permitió ver la interdependencia de los valores.

Al analizar los aliados de la ciudadanía en el PNE colombiano pudimos concluir que: 1. la ciudadanía tiene dos caras, el potencial transformador y el carácter de inmutabilidad y manutención del orden social, que garantiza la obediencia a las reglas; 2. La educación del siglo XXI está estructurada en torno a cuatro aprendizajes fundamentales: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser; 3. “Aprender a hacer” produce ser competente y no sólo estar calificado para desempeñarse en la vida; 4. Aunque haya un cierto consenso sobre los valores, esto no significa que tanto el campo político como el educativo sean homogéneos; 5. Colombia hizo de la ciudadanía

una competencia con el fin de garantizar el trabajo de este tema en todas las instituciones; 6. “la educación para la paz y la convivencia” son los mayores aliados de la formación ciudadana en el PNE colombiano, además de ser una directriz del documento, es la frase que aparece con mayor frecuencia cuando se habla de formación ciudadana. Pensamos que su importancia recae en estar en el marco del Decenio de la Cultura para la Paz (declarado por la ONU) y en las características contextuales del país; 7. La vida digna es un valor que, aunque aparece en varias de las declaraciones, no es definida ni caracterizada.

Al analizar los aliados de la ciudadanía en el PNE brasileño pudimos concluir que: 1. hay 2 directrices que buscan formar ciudadanos; 2. La primera directriz acompaña la ciudadanía de la erradicación de todas las formas de discriminación para superar las desigualdades educativas, lo que ratifica el estatus de ciudadano como tendiente a la igualdad y, a la vez, nos permite entender el carácter plural de la desigualdad en el sistema educativo; 3. La ciudadanía y la formación para el trabajo es una relación que tiene orígenes históricos, que se sigue incentivando por sus efectos en la maximización de la productividad nacional y en la división del trabajo a nivel mundial; históricamente –una gran paradoja- esta relación ha perpetuado la desigualdad y ha hecho de los derechos un privilegio; 4. Podemos atribuir esa alianza tanto a la adopción de la estrategia para la educación pública en América Latina y El Caribe, sugerida por la CEPAL-UNESCO, como a las prioridades contextuales del país, dentro de un panorama internacional de creciente apertura y competitividad; 5. La estrategia sugerida es contradictoria con el diagnóstico y análisis del informe pues, reconociendo la importancia de formar en el conocimiento, propone limitar el conocimiento; 6. Al parecer la educación ciudadana en el sistema escolar brasileño no siempre fue pensada como educación formal; 7. la diversificación curricular propuesta es pragmática y realista.

En el PNE colombiano, al analizar la palabra “ciudadano” como adjetivo, percibimos que: 1. se asume que hay un consenso frente a lo que significa la ciudadanía; 2. hay una contradicción entre la búsqueda de

precisión al adjetivar cualquier sustantivo y la diversidad de significados de los cuales se podría revestir el adjetivo; 3. la mayoría de ellos supone la participación activa del ciudadano; 4. A excepción de “formación integral ciudadana”, las frases aluden al régimen democrático participativo, como si las palabras “democracia” y “ciudadanía” fueran intercambiables o significaran lo mismo; 5. Partimos de un consenso inexistente para exigir un comportamiento masificado que muchas veces tiene como referente consensos anteriores al de la ciudadanía.

En lo referente a los responsables de formar ciudadanos, llegamos a la conclusión de que: en el caso de Brasil, como la formación ciudadana es transversal a las metas y acciones, podemos asumir que los responsables por cada meta serán los mismos responsables de la formación ciudadana; una sola de las estrategias involucra a las familias y a la sociedad civil en esta formación. En el caso de Colombia, de algunas acciones específicas se encargan las instituciones educativas; de la intención de formar ciudadanos nos encargamos todos como sociedad, y de la mayoría de las acciones, nadie asume la responsabilidad; en parte, porque el PNE no delega responsables en la mayoría de sus metas y acciones y, en parte, porque hay acciones irrealizables, tales como “redefinir la historia”. En los dos PNE se asume que serán las instituciones educativas las principales encargadas de formar ciudadanos de acuerdo a las directrices gubernamentales.

Finalmente, del proceso analítico se desprendieron varias reflexiones que vale la pena considerar: 1. Analizar la formación ciudadana nos permitió ver que en muchos aspectos de la educación han desaparecido las dimensiones de lo público y lo privado, lo que implica al mismo tiempo dos cosas: un refuerzo de la participación del sector privado (lucrativo o no) en la prestación de servicios educativos, y el que las escuelas tengan que sobrecargarse de responsabilidades y dejar de cumplir el objetivo de brindar oportunidades de aprendizaje para garantizar una igualdad en la adquisición de conocimientos; 2. La formación ciudadana en el PNE colombiano adolece del mismo mal que el PNE completo: gran ambición y pocas posibilidades de concreción; la

ciudadanía se constituye como “significante vacío” a conveniencia de quien detenta el poder de atribuirle significado.

## 6 Consideraciones finales

Entender las características del ciudadano y sus posibles repercusiones en la tarea de formar ciudadanos en las escuelas, a través del Análisis Crítico del Discurso (ACD) de los segundos Planes Nacionales de Educación (PNE), de Brasil y Colombia, nos exigió un ejercicio de descripción analítica comparativa y, al mismo tiempo, la aplicación sistemática de categorías analíticas que nos dieran luces sobre esas características.

Como esta investigación quiso entender, por un lado, la planeación educativa en lo concerniente a la formación ciudadana en las escuelas y, por otro lado, la utilidad de la metodología del ACD para el campo de la educación, para concluir, quisiéramos hablar de nuestras deducciones en esas dos vías. En primer lugar, haré una síntesis de lo que deducimos de las características del ciudadano y sus posibles implicaciones en la tan anhelada formación ciudadana en las escuelas. En segundo lugar, expondré sucintamente nuestras reflexiones sobre el uso del ACD como método analítico en el campo de la educación.

### 6.1. **Las características del ciudadano y sus posibles implicaciones en la tan anhelada formación ciudadana en las escuelas**

Caracterizar al ciudadano ideal de los PNE nos exigió entender las diferencias de la organización político-administrativa y su incidencia en la gestión de los PNE. Identificamos que en Colombia existe una descentralización administrativa y que en Brasil esa descentralización además es política. Conjeturamos entonces que esta organización político-administrativa marcaba una diferencia en la gestión de los PNE; más ágil y menos intrincada en Colombia; más demorada y complicada en Brasil. Sin embargo, concluimos que esta organización tiene una incidencia en

Brasil pero no en Colombia. Lo que realmente tiene peso en la gestión del PNE colombiano es el hecho de que no sea una ley, sino un documento de referencia, pues, al ser un documento de referencia, no implica llevar a cabo ninguna de las acciones estipuladas en él. La gestión del PNE en el caso brasileiro es demorada y complicada, pero la ley establece montos y plazos concretos para la consecución de los objetivos que presionan a estados y municipios a adecuarse al PNE.

Al comparar los sistemas educativos encontramos que el tema de la formación para la ciudadanía es una tarea que se considera central en la educación impartida por los sistemas escolares. Tanto el MEC como el MEN relacionan la intención de formación ciudadana de las constituciones con el rol de los sistemas educativos; el tema de la formación ciudadana es recurrente en la planeación y en la prestación de cuentas a las entidades asesoras y reguladoras de las políticas públicas en educación. En el caso de los PNE, en las directrices, metas y acciones del documento colombiano, y en dos de las directrices del brasileiro, es evidente que la formación ciudadana y el ejercicio de la ciudadanía son transversales. En los apartes citados de los informes, al inicio de cada descripción del contexto educativo, en el caso colombiano se afirma que la política educativa se elabora en función de una ciudadanía ideal y, en el caso brasileiro, que la educación brasileña tiene una visión del desarrollo pleno del individuo para ejercer la ciudadanía y prepararse para el trabajo.

Al comparar el origen, desarrollo de la planeación educativa y la elaboración de los primeros planes identificamos semejanzas y diferencias. La planeación educativa se asemeja en: 1. La existencia de una voluntad política del gobierno central para diseñar planes que suplieran ciertas necesidades educativas del país; 2. Haber sido elaborada por especialistas; 3. Previo a la promulgación de las constituciones de 1988, en el caso brasileño, y de 1991, en el colombiano, haber sido planes de gobierno del gabinete de turno; 4. Que haya sido en el contexto de las nuevas constituciones promulgadas, y de las leyes generales de educación, que se estipuló la elaboración de los planes nacionales de educación (PNE 2001-2011, en Brasil, e PNDE 1996-2005,

en Colombia); 5. Haber estipulado el plazo de un decenio para la consecución de las metas y, consecuentemente, haber hecho que la planeación adquiriera un carácter estatal; 6. En el caso de los primeros planes, haber sido más una carta de intenciones que una planeación realizable; 7. En el caso de los primeros planes, haber contado con la participación de diferentes sectores de la sociedad civil para su elaboración.

La planeación educativa se diferencia en: 1. La celeridad con la que los gobiernos identificaron la necesidad de hacer planes educativos: a Colombia le tomó dos décadas más que a Brasil darle un lugar específico al tema educativo dentro de la planeación gubernamental.; 2. El tipo de especialistas que la diseñaron: desde el primer plan en Brasil hubo siempre un comité o un conjunto de especialistas del campo de la educación trabajando en la planeación, mientras que, en Colombia, o el plan estaba atado al plan de gobierno o era diseñado por algún especialista externo; 3. En el caso de la planeación brasileña vemos una constante pugna entre educadores y economistas; 4. El hecho de que el plan colombiano sea de carácter indicativo y el brasileño sea de carácter prescriptivo; 5. En el caso colombiano, hayan participado sectores que no están involucrados en la prestación del servicio educativo.

La comparación del proceso de elaboración de los segundos PNE, también arrojó las siguientes semejanzas y diferencias. Los segundos PNE son semejantes en que: 1. Tanto en Brasil como en Colombia se tuvieron en cuenta los diagnósticos del primer plan y aumentó la participación de la sociedad civil; 2. Continúan siendo decenales; 3. Establecen mecanismos de supervisión y evaluación; 4. Refuerzan la necesidad de que lo estipulado sea articulado e incluido en la planeación gubernamental, en los diferentes entes territoriales.

Los segundos PNE se diferencian en que: 1. Aunque en esencia los dos planes busquen ser la referencia para la planeación del sector educativo en el decenio, cada PNE tiene un objetivo general distinto: mientras que el plan colombiano tiene la intención de trazar un horizonte

común sobre la educación nacional y servir de guía para las diferentes instancias de planeación gubernamental, el plan brasileño tiene la intención de articular el sistema nacional de educación y servir de instrumento para la planeación, ejecución y perfeccionamiento de políticas públicas educativas. 2. Para la elaboración inicial de las directrices que guiarían la elaboración del plan, en Colombia fueron invitadas personalidades públicas (no necesariamente especialistas en educación escolar), mientras que en Brasil fueron especialistas del sector educativo los que crearon el marco de discusión y redactaron el proyecto que entraría al Congreso Nacional; 3. Respecto a la forma, el documento colombiano es un compendio de consensos y disensos, producto de un modelo de comunicación pública organizacional, y el documento brasileño es una ley, antecedida por una contextualización histórica y precedida por un anexo que contiene las metas y estrategias para el cumplimiento de la misma. Lo anterior muestra una mayor concreción en el documento brasileño que en el colombiano, que por momentos parece más una carta de intenciones que un documento-referencia.; 4. La cuarta diferencia es el tiempo que llevó la elaboración de los procesos en cada país: mientras en Colombia todo el proceso tomó menos de dos años, en Brasil se necesitaron cuatro años.

Además de la identificación de semejanzas y diferencias entre la organización político-administrativa de los países, los sistemas escolares, el origen de la planeación educativa, y la elaboración del primer y segundo plan, en cada país, para caracterizar a los ciudadanos tuvimos que entender cuáles actores, textos y voces participaron en la elaboración de los segundos planes.

En el documento colombiano vimos que los textos externos pertenecen a los sectores: Educativo, Político-administrativo y/o a las agendas mundiales de educación y gobierno. Es de especial importancia el Modelo General de Comunicación Pública por: 1. tener un enfoque en la comunicación y dejarnos ver que en el proceso de construcción del plan se privilegió el incentivo y la divulgación de la participación; 2. trazar el objetivo de encontrar tendencias de opinión; 3. dejar al descubierto la

interdependencia de la educación con la economía y la política; 4. poner en evidencia la contradicción entre propender por transparencia y no explicitar ni los responsables ni los criterios de selección de los que pautaran las directrices del plan; 5. El grado de sofisticación del proceso comunicativo. En las agendas mundiales pudimos ver que todos los temas relacionados a la ciudadanía pertenecen, por lo menos, a dos agendas mundiales de las 20 revisadas; estas agendas fueron pautadas principalmente por la ONU.

Concluimos de los textos internos del documento colombiano que, en su mayoría, funcionan para darle legitimidad al proceso de elaboración del plan. Los disensos refuerzan el carácter democrático del proceso, ponen en evidencia la jerarquía de las ideas debatidas en la Asamblea y se revisten de una pretensión de conciliación inoperante, precisamente por el puesto que ocupan en la jerarquía de las ideas.

En el documento colombiano vimos que los especialistas en educación no fueron los principales elaboradores de la planeación ni tuvieron la prelación para definir el rumbo de la educación en el decenio; su agencia está muy limitada. Cuando se mencionan, son objeto de la política, para capacitarlos e instruirlos; en definitiva, está entredicho el liderazgo de los docentes en procesos de planeación educativa y, al mismo tiempo, se espera que sean héroes sociales que puedan corregir problemas que los gobiernos aún no han podido subsanar. La formación docente deja al descubierto un debate: ¿la escuela debe priorizar su papel socializador o la instrucción?

En el documento brasileño vimos que hay 3 macro-textos internos que forman, al mismo tiempo, una cadena genérica y presentan aspectos intertextuales. Destacamos que el documento didáctico fuera legible para el ciudadano común, no especialista; le imprimiera transparencia, mostrara el carácter participativo del proceso, y buscara la legitimación de las decisiones apelando a los antecedentes históricos del proceso. Dos de los cuatro textos internos se destacaron. El primero, la presentación del documento, por: 1. resaltar la importancia del tema de “la valorización

docente”; 2. nombrar a los docentes como profesionales de la educación, lo que nos parece puede tener consecuencias en la tipificación del docente a nivel legal y social; 3. mencionar a los actores claves en la elaboración y ejecución del plan; 4. Encontrar la voz explícita del Presidente de la Cámara de Diputados. El segundo por: nombrar a los responsables en cada etapa del proceso (personal e institucionalmente) y, así, poner en evidencia intereses y disputas de forma localizada.

A diferencia del documento colombiano, este PNE muestra la incidencia directa de los textos precursores y describe algunas de las polémicas; se especifican los entes de vigilancia; se citan las voces de los especialistas (de manera indirecta pero atribuida), y se otorgan los títulos de autoridad a los especialistas y representantes políticos. En el tercer texto explícito podemos ver que: 1. la voz de los participantes en el debate pudo tener peso porque además de las 5 directrices, tipificadas por la ley, se crearon otras 5 como resultado de las demandas de algunos de los sectores; 2. la única voz explícita y atribuida es de la presidente de la República; 3. el segundo artículo de la ley establece la relación entre la ciudadanía y las agendas mundiales.

El análisis de la intertextualidad en los PNE nos permite afirmar que el grado de apertura al diálogo que presentan los documentos es mínimo, lo que se espera en cualquier documento de política pública por su carácter prescriptivo y por su motivación de superar el conflicto para llegar a consensos. Los documentos oscilan entre suspender la diferencia para enfocarse en lo común y la solidaridad, y el completo enfoque en el consenso, la normalización y la aceptación de las diferencias de poder, que conlleva la supresión de las diferencias en significados y normas.

La restricción al dialogo en el documento colombiano es mayor, a pesar de no ser una ley, pues aunque ninguno de los documentos reproduce lo dicho con exactitud, en el documento brasileño vemos más discursos atribuidos que en el colombiano, lo que nos aproxima más a los debates, a las disputas de forma localizada y nos permite identificar los agentes.

Ya, de la identificación de los valores de la ciudadanía, vimos que la mayoría de estos valores detentan un carácter intertextual, por estar compaginados con las agendas sociales y educativas de orden mundial y por pertenecer a las sociedades modernas.

La virtud, la democracia, la libertad, la fraternidad, el pluralismo, la convivencia armónica, la tolerancia, la solidaridad, la justicia, la seguridad, el desarrollo, la paz y la responsabilidad son los valores que identificamos como compartidos por los PNE. La virtud aparece como *supuesto* y no explícitamente en los dos PNE. La democracia sigue siendo deseable, a pesar de las advertencias de Maquiavelo, Hobbes, Rousseau y Mill. La libertad, aunque perteneciente a las dos tradiciones, aparece enfáticamente en la tradición liberal como característica del individuo. La fraternidad, la convivencia armónica, el pluralismo y la tolerancia son valores que forman parte de sociedades pluriétnicas y multiculturales, características de Brasil y Colombia, y que han sido enfatizados en las agendas por el respeto a la diversidad. La solidaridad y la justicia nos muestran la importancia del bienestar de las relaciones internas y externas a cada país. La paz es deseable para dirimir los conflictos y para garantizar el desarrollo y la seguridad de la sociedad. Se incentiva la responsabilidad, tanto individual como social.

Podemos interpretar esta intertextualidad y estos anhelos conjuntos, en parte, como el resultado del funcionamiento efectivo de “las tecnologías de gobierno” sobre los individuos, de acuerdo a lo afirmado por Foucault (1972), y a la formación de subjetividades dóciles, como parte del proyecto de gobierno y control de los individuos, sugerido por Rose (1991).

Los valores propios del PNE colombiano pertenecen, por lo menos, a una agenda educativa. La agenda educativa para el SXXI exalta el valor conocimiento y de la competencia del ser humano, sobre el trabajo instrumental y el estar capacitado para algún oficio específico. Esta agenda fue concebida como transición a la formación de ciudadanos mundiales. Nos deparamos con la dificultad de esa formación para la

ciudadanía mundial en un mundo desigual. La importancia del conocimiento en el siglo XXI nos cuestiona sobre el umbral entre éste y la información, y sobre la contradicción entre la preponderancia del conocimiento y la estrategia educativa para América Latina, sugerida por la CEPAL. La autonomía y la responsabilidad consigo mismo nos permitieron señalar el incentivo de la autorregulación, como proyecto biopolítico.

Los valores constitucionales en los que se cimienta la formación ciudadana del PNE brasileño son compartidos por las comunidades políticas occidentales y tienen un origen histórico. Estos valores se complejizan y sofistican con el aumento de la población y las problemáticas sociales. Una característica importante de estos valores es que funcionan de manera articulada, como los momentos de las prácticas sociales identificados por Fairclough.

En lo que identificamos como alianzas de la ciudadanía en el PNE colombiano, concluimos que: 1. Hay dos facetas de la ciudadanía: la que garantiza la inmutabilidad del orden social y la que posibilita su transformación; 2. aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser, son los objetivos de la educación del siglo XXI; 3. “ser competente” es más importante que “estar calificado” en la planeación educativa del siglo XXI; 4. No se puede confundir consenso con homogeneidad, pues las pugnas por definir el horizonte educativo son reales; ; 5. La ciudadanía es una competencia en el contexto educativo; 6. “la educación para la paz y la convivencia” van de la mano de la formación ciudadana en el PNE colombiano; tanto la declaración del Decenio de la Cultura para la Paz como el contexto de conflicto armado interno y de aumento de la violencia en las escuelas urbanas, hacen que la convivencia pacífica sea la bandera de la ciudadanía ; 7. No podemos entender claramente lo que significa “vida digna”, porque es el único valor que no se define.

En el PNE brasileño pudimos observar que: 1. 2 directrices abordan el tema de la formación ciudadana; 2. En la primera directriz es

notable la interdependencia de la igualdad y el estatus de ciudadanía, así como el grado de complejidad de la desigualdad en el sistema escolar;; 3. la historia de la dupla ciudadanía y formación para el trabajo, pone en evidencia la dificultad del goce del derecho pleno en Brasil, la intención de maximizar la productividad nacional y la mancomuna de la división del trabajo de acuerdo a las agendas mundiales; 4 la adopción de estrategias sugeridas por instituciones internacionales se mancomuna con las necesidades contextuales del país; 5. La CEPAL sugirió limitar el acceso al conocimiento, lo que es contradictorio con el análisis hecho por el mismo informe en el que aparece la sugerencia; 6. No siempre se pensó que fuera una tarea de la escuela formar ciudadanos; 7. Proponer un currículo diversificado es pragmático y realista, en el contexto social brasileño.

Cuando “ciudadano” es adjetivo, en el PNE colombiano, identificamos que : 1.el significado de ciudadanía es asumido como consensuado; 2. Por la diversidad de características atribuidas a la ciudadanía, vemos que la adjetivación “ciudadano (a)” está lejos de ser precisa ; 3. se supone una participación activa del ciudadano; 4. El adjetivo “ciudadano” forma frases alusivas al régimen democrático participativo, lo que ratifica la intercambiabilidad de las palabras “democracia” y “ciudadanía” ; 5. la adjetivación implica un consenso que, vimos, es inexistente y tiene sus raíces en consensos anteriores al de la ciudadanía.

Frente a la responsabilidad de formar ciudadanos, concluimos que: en el caso brasileño, asumimos que esta responsabilidad de recaería en los mismos responsables de cada estrategia ; tan solo una estrategia designa esta responsabilidad a las familias y a la sociedad civil. En el caso colombiano, es difícil encontrar otros responsables diferentes a las instituciones educativas, ya que (de las pocas acciones designadas) la mayoría de las acciones se les delegan explícitamente a ellas.

También pudimos ver que: 1. La diferenciación entre las dimensiones pública y privada de la vida de los ciudadanos, es cada vez

menos clara. Lo que refuerza la participación del sector privado en la prestación del servicio educativo y una sobrecarga de responsabilidades para la escuela. 2. En el documento colombiano. La formación ciudadana es tan ambiciosa y tan poco realista como el conjunto de anhelos y “acciones” de todo el PNE; la ciudadanía es un “significante vacío” que conviene a quien definiéndolo, pueda imponerlo a la fuerza o “consensuadamente”.

## **6.2. La teoría-metodología del ACD para el análisis en el campo educativo**

El uso de la teoría-metodología del Análisis Crítico del Discurso (ACD), propuesta por Norman Fairclough, nos permitió llevar a cabo el análisis socio-lingüístico de los compendios de los PNE. Encontramos tanto en la teoría como en su método una forma de resolver los problemas que todavía son recurrentes en varios trabajos que analizan los Discursos, tales como: la reducción de los resultados analíticos a la constatación de una determinación estructural en las relaciones sociales, una postura ideológica que se sostiene por denunciar “el otro ideológico”, la citación de teorías sociales para explicar fenómenos de los cuales no encontramos pruebas en los mecanismos lingüísticos analizados y la descripción de mecanismos lingüísticos que quedan reducidos a la función mencionada por carecer del sustento de la teoría social.

Esta resolución parte de que el método del ACD está anclado a una postura teórica que ve las relaciones sociales, de cualquier campo, con un lente de “realismo crítico”. Es decir, ni la vida social está completamente determinada por las estructuras, ni las acciones de los individuos son espontáneas; en medio de las pautas que fornecen las estructuras, los individuos tienen la capacidad de actuar de unas u otras maneras, no siempre como podría ser esperado por quienes poseen mayor capacidad de control y regulación de la vida social. Por esto, como analistas, habría que aceptar la existencia de una “realidad” material que debemos interpretar críticamente.

A diferencia de otros tipos de análisis de discurso, el ACD propuesto por Fairclough, entiende el discurso como un momento de la práctica social, lo que nos permite prestar mayor atención a la relación que existe entre los otros momentos de la práctica y entre las propias categorías analíticas. La centralidad de la práctica social en el ACD lo diferencia de otros análisis de discurso, pues su indagación tiene la pretensión de contribuir, eventualmente, a la transformación de esas prácticas estudiadas. Aunque esta investigación se centró en el Discurso, tenemos la pretensión de que nuestro análisis sirva como referencia para la planeación de la formación ciudadana en las escuelas que, a su vez, será la pauta para el diseño de prácticas de formación ciudadana. También pretendemos darle continuidad al análisis en campo.

Teniendo como precedente el que el discurso sea un momento de la práctica social, la propuesta de un análisis lingüísticamente orientado le otorga rigor a los análisis, pues las inferencias no vienen sólo de la experiencia del analista en el campo estudiado sino de los patrones que puedan identificarse en los mecanismos lingüísticos. De esta forma, la sociolingüística logra una mayor apropiación de las teorías sociales y la teoría social, por su parte, consigue comprender los mecanismos de la lengua, pues aunque haya una amplia teorización sobre el poder social del lenguaje, casi nunca se comprende cómo actúan esos mecanismos para naturalizar, reproducir o disputar el poder.

Como lo vimos en el capítulo 2, Fairclough afirma que el lenguaje es multifuncional. La repercusión de esto en un campo de gran complejidad de las relaciones sociales, como lo es el educativo, es que no podemos reducir los análisis a nuestras inferencias ni a las evidencias que nos ofrece una sola de las dimensiones involucradas en el problema que estamos estudiando. Al reconocer que todo enunciado es complejo, reconocemos que desempeña macro y micro funciones simultáneamente, de forma constante e integrada. En este sentido y dependiendo del objetivo del análisis, por ejemplo, al analizar el discurso de uno de los sectores en un foro educativo habría que entender simultáneamente: las escogencias lexicales, las características atribuidas a las situaciones

descritas, las evaluaciones hechas por los actores del foro, el lugar y las condiciones en que se profirió el discurso, y el contextos político y económico que enmarcó el foro. Pues cada una de esas variables generará un determinado impacto sobre el momento discursivo de la práctica social analizada.

Otro de los aportes importantes de la metodología es el delineamiento de categorías analíticas que reducen el nivel de abstracción de varios de los fenómenos estudiados al anclarlos en los mecanismos lingüísticos. Si bien es cierto que algunas de estas categorías aún no están en una fase de madurez, también es cierto que pocos métodos cualitativos ofrecen categorías de la robustez teórica y del grado de aplicabilidad que el ACD, propuesto por Fairclough, nos ofrece.

Al estar nutrida de elementos interdisciplinarios, procedentes de las teorías sociales y de la lingüística, la teoría-metodología del ACD se adecúa muy bien al análisis de los fenómenos de un campo, también interdisciplinario, como lo es el campo educativo; pues, al aplicar categorías analíticas de forma sistemática, actúa como mediadora entre las posiciones ideológicas del investigador y los hechos sociales. El empeño de Fairclough en el aspecto trans-disciplinar del ACD no dista mucho de la necesidad analítica del campo de la educación. Como ya lo advertimos, se podría decir que la necesidad de poner en evidencia los hechos sociales (discursivos, en el caso de la ACD) que sustentan la teoría desarrollada y, al mismo tiempo, trascender el carácter descriptivo de las observaciones (fundamentar las interpretaciones), es compartida por los campos de la educación y por el ACD.

Las categorías analíticas sistemáticamente aplicadas en esta investigación, a saber, la intertextualidad y la evaluación, son centrales en el análisis de los fenómenos educativos. Necesitamos comprender el entramado de intereses, actores y presupuestos que actúan para guiar el rol de la educación, en manos de las instituciones escolares, en nuestras sociedades; así como los valores que están implícitos en los ideales educativos.

Nos habría gustado aplicar sistemáticamente las categorías de la cadena genérica y del discurso, pues con certeza hubiéramos obtenido una comprensión más profunda de los planes y de las características de la formación ciudadana. Al ser la finalidad del texto la que constituye un género textual, esta categoría de “cadena genérica” nos permitiría identificar la multiplicidad de intereses en la planeación educativa; la identificación de los discursos nos mostraría tanto la disputa por la definición de pautas sociales como la hegemonía que detentan algunos de ellos en diferentes campos de la vida social.

## 7

### Referencias Bibliográficas

ARANGO, R.; SÁNCHEZ, E. **Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio**. Bogotá: DNP, 2004.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BAKHTIN, M. **Estética da criação verbal**. 2. ed. Tradução: Maria Ermantina Galvão G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes, (1979) 1997.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e filosofia da linguagem**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, (1929) 2006.

BALL, S. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, Jul/Dez 2006.

BIRF; AIF. **Prioridades y estrategias para la educación**. *Examen del Banco Mundial*. Washington: BIRF; AIF, 1996.

BAUER, M. Análise de Conteúdo Clássica: uma revisão. In: BAUER, M.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, p.189-217, 2003.

BORDIGNON, G.; QUEIROZ, A.; GOMES, L. **Plano Nacional de Educação: o planejamento educacional no Brasil**. [S. l.]: FNE, 2011.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1934**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25/06/2014. Dispõe e aprova sobre o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. DF, 25 dez. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)

BRASIL. **Plano Nacional de Educacao 2014 – 2024**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Coordenação Edições Câmara, 2014.

CAJIAO, F. La concertación de la educación en Colombia. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 34, p. 31- 47, 2004.

CARVALHO, J. M.; **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 23 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CASTRILLÓN, S. Alfabetización, ciudadanía y toma de conciencia. In: LARROSA, J. **Leyendo en Babel:** lectura, educación y ciudad. Cali: ICESI, 2006.

CASTRO, M. **Sistemas de avaliação da educação no Brasil:** avanços e novos desafios. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 2009.

CASTRO-GÓMEZ, S. **Historia de la gubernamentalidad:** Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault. Bogotá: Siglo del Hombre, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Universidad Santo Tomás de Aquino, 2010.

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

CHOULIRAKI, L.; FAIRCLOUGH, N. **Discourse in Late Modernity.** Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.

COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia 1991.** Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/constitucion-politica-de-colombia-1991>

COLOMBIA. **Ley 115,** de Febrero 8 de 1994. Disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/normatividad/1753/w3-article-85906.html>

COLOMBIA. **Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado (MCPOI).** Bogotá: USAID–CASALS & ASSOCIATES Inc. – COMUNICACIÓN PÚBLICA ESTRATEGIAS, 2004.

COLOMBIA. **Plan Nacional Decenal de Educación 2006 – 2016.** Pacto social por la educación. Compendio General. [Bogotá]: MEN, 2007. Disponible en: <http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/w3-article-166057.html>

COLOMBIA. Serie Lineamientos Curriculares. *Ministerio de Educación Nacional.* Disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-339975.html>

CORTINA, A. **Cidadãos do mundo. Para uma teoria da cidadania.** São Paulo: Loyola, 2005.

CUERVO-ESCOBAR, D.; COSTA, C.; BONAMINO, A. Estudo comparativo exploratório dos Planos Nacionais de Educação no Brasil e na Colômbia. **RBPAE**, v. 33, n. 1, p. 171 – 192, 2016.

CURY, C. **Por um Sistema Nacional de Educação.** São Paulo: Moderna, 2009.

CURY, C. J. **O conselho nacional de educação de 1931 - 1961 e a elaboração do plano nacional de educação de 1936 – 1937.**

DUBET, F. Mutações cruzadas: a cidadania e a escola. **Revista Brasileira de Educação**, v.16, n.47, p. 289-305, 2011.

FAIRCLOUGH, N. Análise Crítica do Discurso como método em pesquisa social científica. Tradução: Iran Ferreira de Melo. **Linha d'Água**, v. 2, n. 25, p. 307-329, 2012.

\_\_\_\_\_. **Analysing Discourse: textual analysis for social research**. London: Routledge, 2003.

\_\_\_\_\_. **Discourse and Social Change**. United Kingdom: Polity Press, 1992.

\_\_\_\_\_. Discourse, social theory and social research: the case of welfare reform. **Journal of Sociolinguistics**, n. 4, p.163–95, 2000.

\_\_\_\_\_. **Language and Power**. 10th ed. London: Longman, (1989) 1996.

FOUCAULT, M. **El orden del Discurso**. Buenos Aires: Tusquets, (1970) 1992.

\_\_\_\_\_. **The Archaeology of Knowledge**. London: Tavistock Publications, 1972.

\_\_\_\_\_. (1997) On the genealogy of ethics: an overview of work in progress (1980). In: RABINOW, P. Ethics: subjectivity and truth. V1. New York: The New Press.

\_\_\_\_\_. (1999). Estética, ética y hermenéutica. España: Paidós.

GENTILI, P. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n.109, p. 1059-1079, 2009.

GILL, R. Análise de Discurso. In: BAUER, M.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, p. 244-270, 2003.

HERNANDEZ, A. **La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos**. Documentos DANE. Bogotá: Imprenta Nacional, 2005.

HERRERA, M.; INFANTE, R. Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002. **Nómadas – Universidad Central**, Bogotá, n. 20, p.76-84, 2004.

HOBBS, T. **The Works of Thomas Hobbes: Leviathan, The Elements of Law, De Cive and Behemoth**. Kindle Edition.

KI-MOON, B. **La educación ante todo**. New York: ONU, 2012.

LACLAU, E; MOUFFE, C. **Hegemonia y estrategia socialista**. Hacia una radicalización de la democracia. Madrid: Siglo XXI, 1987.

LAZAR, S. **The Anthropology of Citizenship. A Reader.** Wiley Blackwell, 2013.

LEVINSON, B. Citizenship, Identity, Democracy: Engaging the Political in the Anthropology of Education. **Anthropology and Education Quarterly**, v.4, n. 36, p.329–340, 2005.

MAQUIAVELO, N. Discursos sobre la primera década de Tito Livio. In: Maquiavelo. Madrid: Gredos.

MARSHALL, T. H. Ciudadanía y clase social. In: MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, T. **Ciudadanía y clase social.** Alianza Editorial, 1998.

MESA, C. et al. **Descentralización y entidades territoriales.** Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2011.

MILL, J. S. **Considerations on Representative Government.** 2004. Disponible en: <https://www.gutenberg.org/files/5669/5669-h/5669-h.htm> Consultado el 10 de Septiembre de 2017.

\_\_\_\_\_. **El gobierno representativo.** Traducción: D. Siro García Del Mazo. Madrid: 1878.

OECD. **Brasil no Pisa 2015.** Análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros. São Paulo: Fundação Santillana, 2016.

\_\_\_\_\_. **Education Policy Outlook: Brazil.** [S.l.: s.n.], 2015. Disponible en: <http://www.oecd.org/education/policyoutlook.htm>

OECD – MEN. **La educación en Colombia: Revisión de Políticas Nacionales de Educación.** [ S.l.] MEN- OECD, 2016.

OIT. **La agenda para el desarrollo sostenible después de 2015.** Ginebra: 2013.

ONU. **Declaración Universal de los Derechos Humanos.** ONU, 1948. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

\_\_\_\_\_. **Declaración del Milenio.** ONU, 2000. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> Consultado el 8 de noviembre de 2017.

\_\_\_\_\_. **Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño.** New York: ONU, 1990.

\_\_\_\_\_. **Declaración sobre una cultura de paz.** ONU, 1999.

\_\_\_\_\_. **Informe de la cumbre mundial sobre desarrollo social.** Dinamarca: ONU, 1995.

\_\_\_\_\_. **Plan de Acción Mundial sobre Educación para los Derechos Humanos y la Democracia.** Montreal: ONU, 1993.

OREAL; UNESCO. **Educación y diversidad Cultural**. *Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina*. Chile: Pehuén, 2008. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001626/162699s.pdf>

PNUD. **Informe sobre el Desarrollo Humano 2015**. New York: PNUD, 2015.

RESENDE, V.; RAMALHO, V. **Análise de discurso crítica**. São Paulo: Contexto, 2014.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Alea**, v. 7, n. 2, p. 305 – 322, Jul/Dec 2005.

RODRÍGUEZ, A. **La educación después de la Constitución del 91**. Bogotá: Magisterio, 2002.

ROSE, N. **Governing the soul: The shaping of the private self**. 2 ed. London: Free Association Books, 1999.

ROUSSEAU, J. **El Contrato Social o principios de Derecho Político**. El Aleph, (1762) 1999.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, p. 380 – 412, maio/ago. 2010.

SHIROMA, E.; CAMPOS, R.; GARCIA, R. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **PERSPECTIVA**, Florianópolis: v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponible en: <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>

TUCÍDEDES. El Discurso fúnebre de Pericles. In: **La guerra del Peloponeso**. Libro II. Traducción: Antonio Arbea. [S.l.], [entre 460 a. C. e 400 a. C. ]

UNESCO. **Declaración de Aichi-Nagoya sobre la Educación para el Desarrollo Sostenible**. Japón: UNESCO, 2014.

\_\_\_\_\_. **Declaración de Incheon y ODS 4**. Educación 2030. París, 2015.

\_\_\_\_\_. **Declaración Mundial sobre educación para todos y Marco de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje**. New York: UNESCO, 1990. Disponible en: [http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF)

\_\_\_\_\_. **Educación para la ciudadanía mundial**. *Temas y Objetivos de aprendizaje*. Francia: UNESCO, 2015.

\_\_\_\_\_. **Educación 2030**. *Declaración de Incheon y Marco de acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. Francia: UNESCO, 2015.

\_\_\_\_\_. **Foro mundial sobre la educación 2000. Informe final.** Francia: UNESCO, 2000.

\_\_\_\_\_. **La educación encierra un tesoro.** UNESCO, 1996.

\_\_\_\_\_. **Marco de Acción de Dakar.** Francia: UNESCO, 2000.

\_\_\_\_\_. **Orientaciones Técnicas Internacionales sobre Educación en Sexualidad.** Francia: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_. **Políticas de Atención a la Diversidad Cultural:** Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Santiago: OREAL/UNESCO, 2005.

\_\_\_\_\_. **Quinta Conferencia Internacional de Educación de Adultos.** Hamburgo: UNESCO, 1997.

UNESCO - IBE. **Datos Mundiales de Educación 2010/2011:** Brasil. 7. ed., [ S.I.] UNESCO – IBE, 2012.

\_\_\_\_\_. **Datos Mundiales de Educación 2010/2011:** Colombia. 7. ed., [ S.I.] UNESCO – IBE, 2012.

UNICEF. **Convención sobre los derechos del niño.** Madrid: Nuevo Siglo, 2006.

VAILLANT, D. **Integración de TIC en los sistemas de formación docente inicial y continua para la Educación Básica en América Latina.** Argentina: UNICEF, 2013.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educ. Soc. Campinas**, v. 23, n. 80, p. 96-107, set/2002. Disponible en: <http://www.cedes.unicamp.br>

VARELA, J.; ÁLVAREZ-URÍA, F. **Arqueología de la escuela.** Madrid, La Piqueta, 1991.

VIEIRA, V.; RESENDE, V. **Análise de Discurso (para a) crítica: O texto como material de pesquisa.** 2. ed. São Paulo: Pontes, 2016.

## 8 Anexos

### 8.1. Anexo 1. Actores y textos en el documento colombiano

| Actores   | Observaciones   | Textos   | Observaciones   |
|---|---|--|---|
| 9 grupos de interés: MEN, equipo coordinador territorial, entidades territoriales, sector educativo, mesas de trabajo intersectoriales, ciudadanía participante en la consulta, líderes de opinión, medios de comunicación y opinión pública. | Las voces son silenciadas o dicen lo mismo.<br><br>Estos grupos de interés, que corresponden a los públicos a los cuales se propuso llegar, fueron clasificados siguiendo la metodología del Modelo General de Comunicación Pública, de acuerdo con su cercanía o distancia con el equipo coordinador del Plan. | (E) Modelo General de Comunicación Pública. (JARAMILLO L., Juan Camilo y otros, Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado MCPOI, USAID - Casals& Associates Inc., Bogotá, 2004.) | Del Modelo viene la metodología para la construcción colectiva  |
| Equipo coordinador del plan   |   | (I) Construcción colectiva del Plan Nacional<br><br>Decenal de Educación 2006 -2016 (PNDE)   | Es un proceso de movilización social  |
| Equipo de la Oficina de tecnología del MEN  |   | (I) Diagnóstico Rápido Participativo (DRP)   | dos conversatorios con carácter de grupos focales, ambos el 10 de octubre de 2006, con expertos en movilización y en educación. |

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| 1632 instituciones de todos los deptos. del país                       |   | (I) Plataforma de participación ciudadana  |   |
| Instituciones (genéricamente)  | Públicas y privadas   | (I) Debate público (presencial, virtual y mediático)   |   |
| Mesas de trabajo   | Como si fueran un sujeto: un sujeto colectivo (similar a las instituciones)   | (I) Programa Voces ciudadanas (Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín)                               |   |
| Especialistas  | Se nombran constantemente cuando se describe el proceso de convocatoria a la participación  | (I) Agenda Ciudadana   | Construida a partir de las respuestas de "Voces ciudadanas". Una forma de "curarse en salud"  |
| Ciudadanos (profesionales, estudiantes, amas de casa, jubilados, etc.) | Aparece varias veces.<br>En una de ellas, adjetivados como libres, solidarios y autónomos.<br><br>En otra: ciudadanos del mundo<br><br>Colombiano<br><br>Tolerantes, defensores del patrimonio cultural, cumplidores de sus deberes y exigentes de sus derechos | (I) Agenda para el Debate Público  | Construida a partir de los insumos de las personalidades y de las respuestas en la plataforma |
| Medios masivos de comunicación   |   |  |   |
| Asamblea Nacional por la Educación                                     | Deliberó presencialmente  | (I) Disensos   |   |
| Instituto Pedagógico Nacional  | Lugar donde se llevó a cabo la asamblea. Legitima el proceso al ser la escuela de la Universidad Pedagógica   | (E) Agendas internacionales, organismos que disponen las políticas sociales y económicas para América Latina |   |

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
|   | Nacional  | (Agenda tema género)                      |  |
| 1.744 asambleistas (delegados de mesas, foros, grupos de conversación y SEDs, entidades gubernamentales como Icetex, ICFES, SENA, COLCIENCIAS, Minhacienda, Mincultura, ICBF, DNP, MEN) | Todos atribuídos pero vagamente. ¿Cuántos de cada entidad? ¿Cuál el criterio de selección?  | (E) La agenda de la globalización         |  |
| Los estudiantes   | Como seres humanos y sujetos activos de derechos. No es necesariamente pero, casi, una exclusión.<br><br>Como ciudadano del SXXI (conferencia de ciudadanía global) | (E) Los PEI                               |  |
| Nación  |   | (E) La constitución nacional              |  |
| Latinoamérica   |   | (E) DDHH – DIH                            |  |
| Niños, niñas y jóvenes  | No se incluyen estas voces<br><br>Niños de 0 a 6 años   | (E) El currículo                          |  |
| Agentes educativos  | Vago  | (E) Los planes de estudio                 |  |
| Estado  |   | (E) Prácticas pedagógicas                 | En una perspectiva democrática                             |
| Sociedad civil  |   | (E) Competencias ciudadanas               | Buscar manual y hablar del artículo de la OIE de la UNESCO |
| Sector productivo   |   | (E) Mecanismos de participación ciudadana |  |
| ONG   |   |   |  |

|                            |   |  |                             |
|----------------------------|---|--|-----------------------------|
| Comunidades educativas     |   | (E) Resolución pacífica de conflictos                      |                             |
| Familias                   |   | (E) Propuestas de convivencia                              |                             |
| La comunidad               |   | (E) Manual de convivencia                                  |                             |
| Agentes del estado         |   | (E) Ciudadano del siglo XXI (ciudadanía global)            |                             |
| Instituciones de educación |   | (E) Modelos pedagógicos y educativos                       | Yo agregaría: de vanguardia |
| Organizaciones             |   | (E) PEM. Plan Educativo Municipal                          |                             |
| Directivos                 |   | (E) Ley General de Educación (Leyes relacionadas a ella)   |                             |
| Docentes                   | La mayoría de veces que se los menciona, hay que capacitarlos | (E) Programas de infancia                                  |                             |
| Padres y madres de familia |   | (E) Programas de formación de agentes educativos           |                             |
| Entes territoriales        | Locales, regionales y nacionales                              | (E) Diagnósticos regionales, departamentales y municipales |                             |
| Gobiernos escolares        |   | (E) Políticas sectoriales de educación                     |                             |
| Consejo estudiantil        |   | (E) Políticas ambientales                                  |                             |
| Ex alumnos                 |   |  |                             |
| Asociación de padres       |   |  |                             |
| Aspirantes al magisterio   |   |  |                             |

## 8.2.

## Anexo 2. Actores y textos en el PNE brasileiro

| Segmento <sup>49</sup> | Actores  | Observaciones  | Segmento   | Textos                                  | Observaciones   |
|------------------------|--|--|------------|---|---|
| 1                      | Diputado Henrique Eduardo Alves  | Presidente de la Cámara de los Diputados. Quien hace la presentación del documento | 1, 2, 3, 4 | Políticas públicas del sector educativo | También aparecen las políticas sociales y culturales. (3)   |
| 1, 2, 3, 4             | MEC  |  | 2,3, 4     | Constitución Nacional                   | Art.214<br>Art. 214. VI do caput.<br>Enmienda Constitucional (EC) No. 59/2009<br>Art.212<br>Art.60 Disposições transitórias<br>Art. 206, inciso VIII<br>Art.23<br>Art.211 |
| 1, 2, 4                | Comisión de Educación de la Cámara y Comisión de Educación, Cultura y Deporte del Senado | Actual e histórica   | 2, 4       | Audiencias públicas                     | Anexo 1 y 2   |
| 1, 2, 3, 4             | Consejo Nacional   | Aparece el actual y el de  | 2, 3       | Planes Plurianuale                      |   |

<sup>49</sup> Los segmentos del texto corresponden a los subtítulos en los que el compendio se divide: 1. Apresentação do compendio. 2. “A história dos PNE e os desafios da nova lei”. 3. Lei No. 13.005, de 25 de junho de 2014 (43 – 48). 4. Anexo de metas e estratégias.

|         |  |  |   |   |   |
|---------|--|--|---|---|---|
|         | de Educación (CNE)   | 1931. Voz histórica                                |   | s (PPA)   |   |
| 1, 2, 4 | Foro Nacional de Educación (FNE)   |  | 2 | Manifiesto 1932   | Texto histórico   |
| 1       | Los brasileños   |  | 2 | Constituciones: 1934, art 150.a. 1937 1946              | Previó su elaboración<br><br>No previó<br><br>No previó           |
| 2       | Unesco   | Conferencia, 1971. Directrices para la planeación. | 2 | Ley No. 4.024/1961 (Antigua ley de Directrices y Bases) | Dispuso que el Consejo Federal de Educación debería hacer el plan |
| 2       | Los especialistas del ámbito académico<br><br>MARTINS, 2010, 2011.<br>MARTINS y PINTO, 2013<br><br>CURY, 2009<br><br>AZANH A, 1995<br><br>HORTA, 1982<br><br>SILVA, 2001 y | Planeación y plan nacional de educación            | 2 | Lei no.10172/2001                                       | Ley que instituye el PNE por primera vez                          |

|   |   |  |      |  |   |
|---|---|--|------|--|---|
|   | 2009<br>SGUISSARDI, 2006<br>VALENTE E ROMANO, 2002<br>SOARES y XAVIER, 2013<br>CARA, 2014 |  |      |  |   |
| 2 | Estado Brasileiro   |  | 2, 4 | LDB (Lei no. 9.394/1996)   | Política nacional de formación de los profesionales de la educación de la que tratan los incisos I, II y III del caput del art. 61 de la ley 9.394, del 20 de diciembre de 1996.<br><br>Caput 1º. Del Art. 75 |
| 2 | Movimiento de los Pioneros de la Educación Nova   | Voz histórica  | 2    | Declaración Mundial sobre Educación Para todos (art.87, caput 1) | Agenda mundial  |
| 2 | ABE   | Histórica  | 2    | PL no. 4.155/1998  |   |
| 2 | Comisión de los 10.   | Presidida por Anísio Teixeira                                | 2    | PL. n. 4.173/1998  |   |
| 2 | Anísio Teixeira   | Presidente de la Comisión de los 10                          |      |  |   |
| 2 | Diputado Ivan Valente   | Presentó PL con las propuestas aprobadas en la Coned. Es tan | 2    | PNE 2001 – 2010  |   |

|      |   |  |         |   |   |
|------|---|--|---------|---|---|
|      |   | bien autor de una de las referencias bibliográficas.<br><br>Politico e intelectual                 |         |   |   |
| 2    | Congreso Nacional de Educación (Coned)    |  | 2       | Exposición de motivos (EM) # 33/2010                        | Crítica al PNE 2001-2010 por estructura que dejó por fuera las estrategias para la consecución de metas |
| 2, 3 | Poder Ejecutivo o Ejecutivo               |  | 2       | Requerimiento 287/2011                                      | Divulgación del diagnóstico del primer PNE  |
| 2    | Diputado Nelson Marchezan                 | En representación del ejecutivo presentó proyecto de ley con algunas de las propuestas de la Coned | 2, 3, 4 | Planes de los estados, el Distrito Federal y los municipios |   |
| 3    | Presidenta de la República                |  | 2       | Proyecto de Ley 8.035/2010                                  |   |
| 2    | Diputada Profesora Dorinha Seabra Rezende |  | 2       | Seminarios  |   |
| 2, 3 | Congreso Nacional                         | A veces se nombra sólo a la cámara a veces sólo al Senado<br><br>Aparece el histórico y el actual  | 2       | PLC # 103/2012  | Redacción final   |
| 2, 4 | Jóvenes                                   |  | 2       | Substitutivo do PL  | Regresó a la Cámara el 2 de enero de 2014   |

|      |  |   |         |  |  |
|------|--|---|---------|--|--|
| 2, 4 | Adultos                                  |   | 2       | Anales de la comisión especial de la Cámara  | En los que constan las sugerencias de enmiendas por parte de actores no gubernamentales  |
| 1, 2 | Actores sociales                         | A veces sólo nombrados como actores   | 2, 3    | Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)                             |  |
| 2    | Actores institucionales                  | A veces solo nombrados como actores<br><br>Gubernamentales o no gubernamentales |         |  |  |
| 2    | Comisión de Educación y Cultura (CEC)    |   | 2, 3, 4 | PIB  |  |
| 2    | Comisión de Finanzas y tributación (CFT) |   | 2       | Sítio web:<br>De olho nos planos<br><br><a href="http://www.deolhonosplanos.org.br">www.deolhonosplanos.org.br</a> | Documentos de referencia elaboración planes.<br><br>O projeto foi organizado por um conjunto de entidades: Ação Educativa, Campanha Nacional<br><br>pelo Direito à Educação, União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), União Nacional<br><br>dos Dirigentes Municipais de Educação |

|   |  |  |   |  |   |
|---|--|--|---|--|---|
|   |  |  |   |  | (Undime), com apoio do Instituto C&A e da Unicef.   |
| 2 | Comisión de Constitución y Justicia y de Ciudadanía (CCJC) |  | 2 | Observatorio del PNE<br><a href="http://www.observatoriopne.org.br">www.observatoriopne.org.br</a> | <p>Coordinado por el movimiento “Todos por la Educación”.</p> <p>Control de indicadores.</p> <p>Conforme esclarece o site da plataforma: “A iniciativa é de vinte organizações ligadas à educação especializadas nas diferentes etapas e modalidades de ensino que, juntas, vão realizar o acompanhamento permanente das metas e estratégias do PNE. São elas: Capes, Cenpec, Comunidade Educativa Cedac, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, Fundação Roberto Marinho/Canal Futura, Fundação Santillana, Fundação Victor Civita,</p> <p>Instituto Avisa Lá, Instituto Natura, Instituto Paulo Montenegro, Instituto Rodrigo Mendes,</p> <p>Instituto Unibanco, Ipea, Mais Diferenças, SBPC, Todos Pela Educação, Unesco e</p> |

|      |   |   |         |   |  |
|------|---|---|---------|---|--|
|      |   |   |         |   | Unicef. O desenvolvimento da plataforma contou com o apoio do BID. |
| 2    | Diputado Ângelo Vanhoni   | Relator de la propuesta en la comisión especial | 2       | Portal del MEC: www.pne.mec.gov.br                            | Apoyar a los entes federativos para la alineación de los planes    |
| 2    | Comisión de Asuntos Económicos (CAE)  |   | 2       | Notas técnicas  | Fundamentan propuestas de metas y estrategias                      |
| 2, 3 | Comisión de Educación (CE)  |   | 2       | Medidas Provisorias (MP)                                      |  |
| 2    | Senadores José Pimentel, Vital do Rego e Álvaro Dias  | Pareceres al PLC 103/20012                      | 2, 3, 4 | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)            | As metas a terão como referência.                                  |
| 2    | gobierno federal, parlamentarios, "interlocutores prioritarios" – Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (Undime), Consejo Nacional de | Actores del primer PNE                          | 2, 3    | Censos: demográfico e nacionais da educação básica e superior | Os mais atualizados para a data de publicação da lei               |

|   |   |   |         |                                 |  |
|---|---|---|---------|---------------------------------|--|
|   | Secretarios de Educación (Consed) y Confederación Nacional de los Trabajadores en Educación (CNTE).   |   |         |                                 |  |
| 2 | <p>Campana Nacional por el Derecho a la Educación - "PNE para Valer!";</p> <p>Movimiento Todos por la Educación (2006);</p> <p>Fineduca ;</p> <p>Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (2011);</p> <p>redes privadas (2008):</p> <p>Abmes, Anup, Abrafi, Anaceu y Semesp – crearon</p> | <p>Actores del segundo PNE</p> <p>El movimiento "Todos por la Educación reúne, como patrocinadores, institutos y fundaciones privadas empresariales que se preocupan con la escolaridad de la población y la mejoría de la calidad de la mano de obra, insatisfactoria para las necesidades del mercado.</p> <p>Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Fundação Telefônica, Gerdau, Instituto Camargo Correa, Instituto Unibanco, Itaú BBA,</p> | 2, 3, 4 | Pesquisas com fins estadísticos |  |

|         |   |   |      |   |  |
|---------|---|---|------|---|--|
|         | <p>el Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular; los intereses privados emel área da educação, relacionados a grupos de educação de capital aberto, fundaron su propia asociación: la Abraes.</p> | <p>Santander, Suzano, Fundação Lemann, Instituto Península, DPachoal. Entre sus aliados figuran: Fundação Santillana, Instituto Ayrton Senna, Fundação Victor Civita, McKinsey &amp; Company, Instituto Natura, Saraiva, BID.</p> |      |   |  |
| 2       | <p>Conferencia Nacional De Educación (Conae)</p>  |   | 3, 4 | <p>Exámenes nacionales de evaluación</p>                              |  |
| 2, 3, 4 | <p>Sociedad civil</p>   | <p>Hay una clasificación en el aparte de los actores: gestores, vinculados al sector privado educativo, organizaciones de la sociedad civil que formulan</p>  | 4    | <p>Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil</p> |  |

|   |   |  |   |   |  |
|---|---|--|---|---|--|
|   |   | políticas públicas.  |   |   |  |
| 2 | Actores governamentais  | a) Poder Executivo no plano federal: Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF);<br><br>b) Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal. | 4 | Documento de buenas prácticas nacionales e internacionales                    |  |
| 2 | Consejos y foros de educación institucionales: CNE, FNCE, Uncme, FNE. |  | 4 | Lei no. 8.069, del 13 de julio de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) |  |
| 2 | Movimientos Sociales  | a) Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional: CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, Crub, Proifes, Contee;<br><br>b) Entidades científicas: Anped, Anpae, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca;                              | 4 | Currículos escolares  |  |

|         |   |  |   |  |  |
|---------|---|--|---|--|--|
|         |   | c) Redes de movimentos:<br>Mieib,<br>Campanha Nacional pelo Direito à Educação,<br>Apaes/Fenapaes , Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação.   |   |  |  |
| 2, 3, 4 | Sociedad civil (gestores )                                      | a) Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional:<br>Consed, Undime;<br><br>b) Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores: CNM, Confaz, Abrasf.                 | 4 | Lei no. 10.639, del 9 de enero de 2003 |  |
| 2       | Sociedad civil vinculada al sector privado en el área educativa | a) Segmento privado empresarial da educação:<br>Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo;<br><br>b) Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto:<br>Abraes. | 4 | Lei n. 11.645, de 10 de marzo de 2008  |  |

|         |   |  |   |   |  |
|---------|---|--|---|---|--|
|         |   |  |   |   |  |
| 2       | Organizações da sociedade e civil e think tanks voltadas à formulação de políticas públicas: Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper. |  | 4 | Plan Nacional del libro y de la lectura                                   |  |
| 2, 4    | Docentes  | Se habla de la remuneración, bonificaciones atadas al desempeño de los alumnos en el Ideb<br><br>A veces cuerpo docente  | 4 | Datos del Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) |  |
| 2, 3, 4 | Alumnos   | Adjetivados en algunos apartes como: Con deficiencia, trastornos globales de desarrollo, altas habilidades, superdotación.<br><br>Población de 6 a 14 años<br><br>De enseñanza fundamental<br><br>Los, las | 4 | Políticas de inclusión y de asistencia infantil                           |  |

|         |                           |   |   |  |  |
|---------|---------------------------|---|---|--|--|
|         |                           | Sordos<br>De la educación básica<br>De las escuelas de la red pública<br>De enseñanza media |   |  |  |
| 2       | Sociedad brasileña        |   | 4 | Ley # 10.260 de 12 de julio de 2001  |  |
| 2, 3, 4 | Unión                     |   | 4 | Programa de Universidad para Todos (Prouni)<br><br>Ley 11.096 del 13 de enero de 2005                                  |  |
| 2       | Diputado Glauber Braga    | Presidente de la Comisión de Educación  | 4 | Política y estrategias nacionales de ciencia, tecnología e innovación .  |  |
| 2       | Diputada Maria do Rosário | Relatora de la CCJC   | 4 | Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sinaes), de que trata la Ley · 10.861 del 14 de abril de 2004 |  |
| 2, 3, 4 | Profissionais da          | Profesionales más relacionado   | 4 | Plan de desarrollo   |  |

|         |  |   |   |  |   |
|---------|--|---|---|--|---|
|         | educação   | al trabajo,<br>docente al<br>prestigio<br><br>Adjetivados<br>como:<br><br>Infantil<br><br>De servicios y<br>apoyo escolar |   | institucion<br>al<br>integrado   |   |
| 2, 3, 4 | Populaçõ<br>es de 4 a<br>17 anos<br>com<br>deficiênc<br>ia |   | 4 | Examen<br>Nacional<br>de<br>Desempeñ<br>o de los<br>Estudiante<br>s (Enade)    |   |
| 3       | Estados  | También<br>aparecen como<br>entes federados   | 4 |  |   |
| 3       | Distrito<br>Federal  |   | 4 | Curso de<br>licenciatur<br>a   | Contenidos. se<br>espera que los<br>profesores de la<br>educación básica se<br>formen como<br>licenciados |
| 3       | Municipi<br>os   |   | 4 | Base<br>nacional<br>común de<br>los<br>currículos<br>de<br>educación<br>básica | De que tratan las<br>estrategias 2.1, 2.2,<br>3.2 y 3.3 de este<br>PNE (79)                               |
| 3, 4    | Comunid<br>adeétnica                                       |   | 4 | Ley<br>11.738, de<br>16 de julio<br>de 2008                                    |   |
| 3       | Populaçõ<br>es do<br>campo                                 |   | 4 | Disposicio<br>nesConstit<br>ucionales<br>transitórias<br>. Art.60              |   |
| 2, 3, 4 | Comunid<br>ade<br>educacio                                 | Tambien<br>aparece como<br>escolar  | 4 | Art. 48 de<br>la Ley<br>Compleme<br>ntar 101,                                  |   |

|      |                              |   |   |                                     |  |
|------|------------------------------|---|---|-------------------------------------|--|
|      | nal                          |   |   | de 4 de mayo de 2000                |  |
| 3, 4 | Estudiantes                  |   | 4 | Costo Alumno-Calidad Inicial (CAQi) |  |
| 3    | Dilma Rousseff               | Presidente de la república  | 4 | Costo Alumno Calidad (CAQ)          |  |
| 3    | Guido Mantega                | Ministro de Hacienda  | 4 | Ley de responsabilidad educativa    |  |
| 3    | José Henrique Paim Fernandes | Ministro de Educación   |   |                                     |  |
| 3    | Miriam Belchior              | Ministra de Planificación, Presupuesto y Gestión  |   |                                     |  |
| 3, 4 | Niños                        | Neutro<br>0 a 5 años<br>0 a 3 años<br>Que ingresan: 6 años<br>Edad correspondiente a la educación infantil<br>Del campo, indígenas, quilombolas y de poblaciones itinerantes<br>En situación de vulnerabilidad social |   |                                     |  |

|         |  |   |  |  |  |
|---------|--|---|--|--|--|
| 4       | Familias   |   |  |  |  |
| 4       | Beneficiarios de programas de transferencia de renda   |   |  |  |  |
| 4       | Órganos públicos de asistencia social, salud y protección a la infancia, adolescencia y juventud |   |  |  |  |
| 4       | Adolescentes   | Algunos de ellos en régimen de libertad asistida y que viven en la calle  |  |  |  |
| 4       | Padres de familia  | También se mencionan los acompañantes de las actividades escolares  |  |  |  |
| 4       | Hijos  |   |  |  |  |
| 2, 3, 4 | Escuelas   | Adjetivadas como públicas en algunos apartes  |  |  |  |
| 4       | Profesionales  | De la educación<br>Del magisterio<br>De la educación pública<br>De la educación básica pública<br>De la educación |  |  |  |

|      |                                     |  |  |  |  |
|------|-------------------------------------|--|--|--|--|
|      |                                     | de los estados<br><br>Algunos dedicados a actividades de carácter itinerante<br><br>Principiantes<br><br>Con experiencia |  |  |  |
| 4    | Poblaciones itinerantes             |  |  |  |  |
| 4    | Población de 15 a 17 años           |  |  |  |  |
| 2, 4 | Profesores                          | Y profesoras en algunos segmentos<br><br>Educación básica<br><br>Alfabetizadores   |  |  |  |
| 4    | Instituciones                       | Académicas, deportivas e culturales<br><br>Comunitarias, confesionales, filantrópicas<br><br>Especializadas              |  |  |  |
| 4    | Población urbana                    |  |  |  |  |
| 4    | Profesionales de apoyo o auxiliares |  |  |  |  |
| 4    | Traductores e intérpretes de libras |  |  |  |  |

|   |  |                         |  |  |  |
|---|--|-------------------------|--|--|--|
| 4 | Guías-intérpretes para sordos y ciegos               |                         |  |  |  |
| 4 | Profesores de libras                                 |                         |  |  |  |
| 4 | Profesores bilingües                                 |                         |  |  |  |
| 4 | Fóruns de educación para la diversidad étnico-racial |                         |  |  |  |
| 4 | Consejos escolares                                   |                         |  |  |  |
| 4 | Equipos pedagógicos                                  |                         |  |  |  |
| 4 | Poblaciones tradicionales                            |                         |  |  |  |
| 4 | Lectores y lectoras                                  |                         |  |  |  |
| 4 | Bibliotecarios y bibliotecarias                      |                         |  |  |  |
| 4 | Mediadores y mediadoras de lectura                   |                         |  |  |  |
| 4 | Población de 18 a 29 años                            | Aumentar su escolaridad |  |  |  |
| 4 | Pobres   |                         |  |  |  |

|   |  |   |  |  |  |
|---|--|---|--|--|--|
| 4 | Negros   | Y no negros<br>Declarados en el<br>IBGE |  |  |  |
| 4 | Entidades<br>privadas<br>de<br>servicio<br>social y<br>de<br>formación<br>profesional        |   |  |  |  |
| 4 | Jóvenes<br>fuera de<br>la<br>escuela   |   |  |  |  |
| 4 | Población con 15<br>años o<br>más  | alfabetizarlos                          |  |  |  |
| 4 | Personas<br>privadas<br>de la<br>libertad<br>en todos<br>los<br>establecimientos<br>del país |   |  |  |  |
| 4 | Empleados y<br>empleadas   |   |  |  |  |
| 4 | Red<br>Federal<br>de<br>Educación<br>Profesional,<br>Científica y<br>Tecnológica             |   |  |  |  |

|   |   |   |  |  |  |
|---|---|---|--|--|--|
| 4 | Universidades                               |   |  |  |  |
| 4 | Cooperativas                                |   |  |  |  |
| 4 | Asociaciones                                |   |  |  |  |
| 4 | Centros vocacionales tecnológicos           |   |  |  |  |
| 4 | Ancianos                                    | la educación para ancianos no está en el documento colombiano |  |  |  |
| 4 | Trabajador y trabajadora                    |   |  |  |  |
| 4 | Entidades privadas de formación profesional |   |  |  |  |
| 4 | Entidades sin ánimo de lucro                |   |  |  |  |
| 4 | Entidades empresariales y de trabajadores   |   |  |  |  |
| 4 | Población de 18 a 24 años                   | Estimular el ingreso a educación superior                     |  |  |  |
| 4 | Becarios de                                 |   |  |  |  |

|   |  |                  |  |  |  |
|---|--|------------------|--|--|--|
|   | instituciones privadas                                       |                  |  |  |  |
| 4 | Beneficiarios del Fondo de Financiamiento Estudiantil (Fies) |                  |  |  |  |
| 4 | Grupos históricamente desfavorecidos                         |                  |  |  |  |
| 4 | Maestros   | maestría         |  |  |  |
| 4 | Doctores   |                  |  |  |  |
| 4 | Comisiones propias de evaluación                             |                  |  |  |  |
| 4 | Agencias oficiales de fomento                                |                  |  |  |  |
| 4 | CAPES  |                  |  |  |  |
| 4 | Agencias estatales de fomento a la investigación             |                  |  |  |  |
| 4 | Instituciones de educación superior (IES)                    | Algunas públicas |  |  |  |
| 4 | Mujeres  |                  |  |  |  |
| 4 | Grupos de  |                  |  |  |  |

|   |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|
|   | investigación                                  |  |  |  |  |
| 4 | Empresas                                       | De base tecnológica  |  |  |  |
| 4 | Instituciones Científicas y tecnológicas (ICT) |  |  |  |  |
| 4 | Rectores de escuelas                           | (directores en portugués)  |  |  |  |
| 4 | Consejeros                                     | De los Consejos de acompañamiento y control social del Fundeb<br><br>De los consejos de alimentación escolar<br><br>De los consejos regionales |  |  |  |
| 4 | Gremios estudiantiles                          |  |  |  |  |
| 4 | Asociaciones de padres de familia              |  |  |  |  |
| 4 | Consejos municipales de educación              |  |  |  |  |
| 4 | Secretarías de educación                       | De los estados y de los municipios   |  |  |  |
| 4 | Tribunales de cuentas                          | de la Unión, de los estados y de los municipios  |  |  |  |

|   |   |  |  |  |  |
|---|---|--|--|--|--|
| 4 | Regiones norte e nordeste                     |  |  |  |  |
|   | Institutos oficiales educativos de evaluación |  |  |  |  |

### 8.3.

#### Anexo 3. Acciones relacionadas a la ciudadanía

- Los PEI deberán desarrollar todo tipo de competencias en escenarios interculturales, que nos lleven a humanizar al hombre y a la educación en medio de y a través de la tecnología, las TIC y la sociedad globalizante, y que fomente el arraigo e identidad cultural como nación, como latinoamericanos y como ciudadanos del mundo. (23)
- Proyecto de nación
  1. Formar en los niños, niñas y jóvenes el sentimiento de amor patrio, el respeto por los símbolos nacionales y las instituciones, el conocimiento de la historia y la geografía nacional, y rescatar comportamientos cívicos y de sana convivencia pacífica y ciudadana. (24)
- Capacitación a los docentes y comunidad en general para llevar a cabo programas encaminados al fortalecimiento de la paz, convivencia y ciudadanía, y el uso adecuado del tiempo libre dentro de su localidad o entorno. (36)
- Creación de espacios y escenarios en todas las instituciones y/o entes territoriales para el desarrollo de programas que buscan el fortalecimiento de la paz, convivencia y ciudadanía y el uso adecuado del tiempo libre. (36)
- Conformar grupos locales e institucionales de gestión, veedurías y ejecución de los programas y proyectos encaminados al fortalecimiento de la paz, convivencia y ciudadanía y el uso adecuado del tiempo libre. (37)
- Dinamizar las redes de paz, de derechos humanos y otras iniciativas que coadyuvan a la educación en y para la paz, la no-violencia, la convivencia y la ciudadanía. (38)
- Creación de redes de articulación entre la sociedad civil y el Estado para promover el ejercicio de la ciudadanía y la educación en y para la paz y la convivencia. (38)
- Establecer mecanismos de difusión sobre las competencias ciudadanas. (38)
- Diseñar programas de formación permanente para la comunidad educativa y la sociedad, que incluyan procesos, estrategias, núcleos temáticos y socialización de experiencias significativas para fortalecer la ciudadanía, la convivencia, la

participación, la democracia, la no-violencia, la diversidad y la paz, con seguimiento y evaluación permanentes. (38)

- Apropiación práctica por los estudiantes de todos los niveles educativos de los conocimientos en materia de constitución política, derechos humanos, mecanismos de participación ciudadana, organismos de control y resolución pacífica de conflictos. NOTA: esta acción vino de la categoría —estructura y organización escolar (PEI, manuales-pactos, currículo, pedagogía). (38)
- Desde las instituciones educativas desarrollar programas de formación para las comunidades educativas sobre temáticas relacionadas con la paz, la convivencia y la ciudadanía. (39)
- Promover el desarrollo de proyectos de investigación e implementación en torno a la educación para la paz, la convivencia y la ciudadanía que apunten al alcance de todos y cada uno de los objetivos propuestos. (39)
- Revisar y ajustar las propuestas de convivencia, manual de convivencia y otros instrumentos e instancias de las instituciones educativas para garantizar que éstas respondan a los requerimientos de la educación, basada en valores para el desarrollo humano, la paz, la convivencia y la ciudadanía (39)
- Fomento de formas elaboradas de convivencia y gobierno escolar que permitan progresos en la autonomía, en la formación ciudadana, en el control social y en el reconocimiento de la legitimidad de las instituciones. (40)
- Ambientes pedagógicos de confianza que promuevan el ejercicio de la ciudadanía en la comunidad educativa. (40)
- Todos los entes territoriales designan recursos de calidad educativa para el apoyo de los proyectos de educación para la paz, la convivencia y la ciudadanía, además del aprovechamiento del tiempo libre. (42)
- Asignación de recursos a instituciones y organizaciones para la ejecución de proyectos que promuevan la cultura y educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía. (42)
- Formular proyectos municipales que promuevan y formen el reconocimiento y la solución justa y pacífica de conflictos con la participación estudiantil y ciudadana. (42)
- Estimular y promover las iniciativas ciudadanas, institucionales y empresariales de creación y generación de conocimiento (61)
- Promoción de propuestas ciudadanas y gubernamentales para incluir la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial en la Constitución Política Colombiana, la Ley General de Educación, y demás leyes relacionadas (82)
- Instaurar proyectos específicos de cultura ciudadana, orientados a las familias y actores que intervienen en la educación inicial. (84)
- Implementar proyectos pedagógicos transversales en educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía en los programas de infancia y en los programas de formación de agentes educativos. (85)
- Fortalecimiento de las veedurías ciudadanas que garanticen la correcta inversión en educación inicial. (86)
- Creación e implementación de propuestas de sensibilización de la ciudadanía frente a la importancia de la veeduría y control de la gestión y ejecución de los

recursos destinados a la primera infancia.(86)

- Implementar programas de educación inclusiva y de cultura ciudadana en las instituciones Educativas (94)
- Hacer efectiva la veeduría ciudadana sobre la inversión de los recursos destinados a la educación en las entidades territoriales. (97)
- Incluir en los proyectos educativos institucionales (PEI), estrategias educativas que propendan por la igualdad de oportunidades para los diferentes géneros y por el respeto de las libertades individuales, a través de programas de educación inclusiva y cultura ciudadana. (99)
- Incluir en los PEI, estrategias educativas que propendan por la igualdad de oportunidades para los diferentes géneros y por el respeto de las libertades individuales, a través de programas de educación inclusiva y cultura ciudadana. (99)
- Desarrollar foros, talleres, conferencias, dinámicas que sensibilicen a la ciudadanía frente a la veeduría de la ejecución de los recursos públicos. (108)
- Fortalecimiento de los gobiernos escolares, consejo estudiantil, exalumnos, docentes, directivos docentes, asociación de padres y circuitos de participación ciudadana. (111)
- Motivación de la participación ciudadana y desarrollo del liderazgo a través de la aplicación, a nivel nacional, de campañas institucionales en organizaciones de base como: juntas de acción comunal, juntas administradoras locales, federaciones de consumidores, gremios, sector solidario, organizaciones étnicas y demás circuitos de participación ciudadana. (111)
- Fomentar las veedurías ciudadanas en la gestión escolar. (111)
- Construcción y actualización permanente de páginas web, con mecanismos de atención en línea al ciudadano en las secretarías de educación e instituciones educativas y publicar informes de gestión trimestralmente, que manejen espacios de interacción virtual. (112)
- Crear mecanismos alternativos bajo criterios de seguridad para las denuncias ciudadanas. (112)
- Rendición de cuentas como práctica generalizada que debe realizarse en todos los niveles del sistema educativo con participación de las veedurías ciudadanas. (112)
- Construcción de concursos de aspirantes al magisterio y de evaluación de docentes que incluyan la puesta en práctica efectiva de los conocimientos sobre la Constitución Política, derechos humanos, mecanismos de participación ciudadana, organismos de control y resolución pacífica de conflictos. (119)
- Formar a los docentes y directivos docentes a partir de los diagnósticos regionales, departamentales, municipales e institucionales, por áreas de especialización, en bilingüismo, en nuevos enfoques de evaluación, investigación, orientación profesional, uso de las TIC, necesidades educativas especiales, etnoeducación, saber específico, saber pedagógico y estrategias de desarrollo personal, ética y valores, en la diversidad cultural, la formación ciudadana, humana e interdisciplinar. (121)
- Disenso:  
En los ejes de formación de docentes falta el eje de educación en valores,

derechos humanos y competencias ciudadanas (esto se debería incluir en el último objetivo leído). (122)

- Desde el MEN desarrollar programas de formación para directivos y docentes sobre temáticas relacionadas con la paz, la convivencia y la ciudadanía (4/19). (122)
- Formación y capacitación docente especializada en el eje de la educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía. (122)
- Capacitación a los docentes y comunidad en general para llevar a cabo programas encaminados al fortalecimiento de la paz, convivencia y ciudadanía, y el uso adecuado del tiempo libre dentro de su localidad o entorno. (122)

## 8.4.

### Anexo 4. Citas palabra ciudadanía en el PNE colombiano

**Reporte: 107 cita(s) para 1 código**

---

UH: Analisiscontenido  
 File: [E:\Análisis de contenido\Analisiscontenido.hpr7]  
 Edited by: Super  
 Date/Time: 2016-05-05 12:04:11

---

**Modo: contenido de cita, memos e hipervínculos**

**Cita-filtro: Todos**

**Palabra ciudadanía**

**P 1: Compendio general PNDE Colômbia.pdf - 1:6 [Estos grupos de interés, que c..] (6:2733-6:3230) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]  
 No memos

Estos grupos de interés, que corresponden a los públicos a los cuales se propuso llegar, fueron clasificados siguiendo la metodología del Modelo General de Comunicación Pública, de acuerdo con su cercanía o distancia con el equipo coordinador Plan, de la siguiente manera: MEN, equipo coordinador territorial, entidades territoriales, sector educativo, mesas de trabajo intersectoriales, **ciudadanía** participante en la consulta, líderes de opinión, medios de comunicación y opinión pública.

**P 1: Compendio general PNDE Colômbia.pdf - 1:7 [La plataforma, construida por ..] (7:1415-7:1806) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]  
 No memos

La plataforma, construida por el equipo de la Oficina de Tecnología del Ministerio de Educación Nacional, recibió el premio ExcelGOB 2007 de la OEA en la categoría Participación Ciudadana y fue la herramienta utilizada para realizar la consulta entre el 20 de diciembre de 2006 y el 20 de enero de 2007, con la participación de 1.632 instituciones de todos los departamentos del país.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:8 [El debate público, realizado e..] (8:604-8:941) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos

El debate público, realizado entre el 20 de enero y el 30 de mayo de 2007, se organizó en tres niveles: 1) presencial, orientado a instituciones a través de mesas de trabajo; 2) virtual, orientado a especialistas, a través de foros en internet; y 3) mediático, orientado a ciudadanos, a través de los medios masivos de comunicación.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:9 [Propuestas Ciudadanas: aplican..] (9:27-9:745) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos

Propuestas Ciudadanas: aplicando la metodología creada por el Programa Voces Ciudadanas de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, con el apoyo entusiasta de los medios masivos de comunicación se lanzaron tres preguntas generadoras abiertas a la ciudadanía relacionadas con el horizonte deseado para la educación durante los siguientes diez años

8

. Las respuestas recibidas en el transcurso de tres semanas a través de 13.287 llamadas a la línea 01-8000 y 1.091 correos electrónicos fueron procesadas para establecer tendencias de opinión, que luego se profundizaron en 30 conversaciones con 424 ciudadanos, profesionales, estudiantes, amas de casa, jubilados, etc., en diez ciudades

9

.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:10 [Así se llegó a establecer una ..] (9:749-9:1036) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos

Así se llegó a establecer una Agenda Ciudadana que, en conversación con la Agenda para el Debate Público, complementó y enriqueció los aportes y las propuestas de los especialistas que participaron en los foros virtuales y de las instituciones que lo hicieron en las mesas de trabajo.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:11 [Cuarto momento: concertación d..] (9:1039-9:2002) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos

Cuarto momento: concertación del PNDE 2006-2016.

Una vez producidos los insumos: las propuestas de los foros virtuales y las mesas de trabajo articuladas alrededor de la agenda concertada y de la estructura diseñada por el equipo coordinador y las propuestas ciudadanas organizadas alrededor de tres preguntas generadoras, se convocó a una Asamblea Nacional por la Educación, como instancia de deliberación presencial, para la concertación final del enfoque y los contenidos del Plan.

Una vez producidos los insumos: las propuestas recibidas a través de los foros virtuales y de las

mesas de trabajo (articuladas alrededor de la agenda concertada y de la estructura diseñada por el equipo coordinador) y las propuestas ciudadanas (organizadas alrededor de tres preguntas generadoras), se convocó a una Asamblea Nacional por la Educación, como instancia de deliberación presencial, para la concertación final del enfoque y los contenidos del Plan.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:12 [La Asamblea se reunió en el In..] (9:2043-9:2489) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos

La Asamblea se reunió en el Instituto Pedagógico Nacional en Bogotá entre el 3 y el 7 de septiembre, con la asistencia de 1.744 asambleístas, entre delegados de las mesas de trabajo, los foros virtuales, los grupos de conversación ciudadanos y las Secretarías de Educación de los municipios y departamentos certificados, además de entidades gubernamentales como Icetex, Icfes, Sena, Colciencias, Minhacienda, Mincultura, ICBF, DNP y MEN.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:13 [Las tres preguntas, difundidas..] (9:3346-9:3741) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos

Las tres preguntas, difundidas y promovidas a través de medios masivos y cuyas respuestas podían ser dadas por cualquier ciudadano a través de una línea 01-8000, fueron: ¿Usted qué propone para mejorar la educación en Colombia? ¿Para usted qué es lo más importante en la educación de los jóvenes hoy?, ¿Y usted qué cree que necesitamos aprender los colombianos en los próximos diez años

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:14 [La educación en su función soc..] (13:1993-13:2505) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos

La educación en su función social, reconoce a los estudiantes como seres humanos y sujetos activos de derechos y atiende a las particularidades de los contextos local, regional, nacional e internacional, debe contribuir a la transformación de la realidad social, política y económica del país, al logro de la paz, a la superación de la pobreza y la exclusión, a la reconstrucción del tejido social y al fomento de los valores democráticos, y a la formación de ciudadanos libres, solidarios y autónomos.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:15 [Adoptar, consolidar y poner en..] (16:1282-16:1811) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVO

Adoptar, consolidar y poner en marcha una política de Estado que articule el sistema educativo incluyente, coherente y con flexibilidad pedagógica en sus diferentes niveles de educación inicial, básica, media, superior y de formación para el trabajo y el desarrollo humano, y entre los distintos contextos y entornos de aprendizaje, alrededor del desarrollo de las capacidades de aprender a aprender, aprender a ser, aprender a hacer, para lograr una formación integral ciudadana, democrática y de convivencia pacífica.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:16 [Disenso: Adoptar, consolidar y..]**

**(16:1814-16:2396) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos

Disenso:

Adoptar, consolidar y poner en marcha una política de Estado, para que la coherencia y cohesión de un sistema educativo, incluyente y contextualizado, se dé en todos los niveles desde la educación inicial hasta la superior, en la búsqueda del desarrollo de competencias básicas, ciudadanas, laborales generales y específicas y del desarrollo humano, orientadas a la satisfacción de las necesidades de la población del país y del mundo, con criterios de flexibilidad pedagógica y curricular para lograr una formación integral ciudadana y de convivencia pacífica.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:17 [Perfil del estudiante Se cuent..]****(21:1201-21:1575) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

Perfil del estudiante

Se cuenta con un ciudadano en ejercicio del pleno desarrollo de la personalidad, respetuoso de los derechos, deberes y la diversidad cultural, que viva en paz y armonía con sus semejantes y la naturaleza, con capacidad para acceder al conocimiento científico, técnico, cultural y artístico y competente en su desempeño personal, social y laboral.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:18 [El sistema educativo desarroll..]****(21:2273-21:2501) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

El sistema educativo desarrolla una cultura de formación en deberes ciudadanos, convivencia y seguridad ciudadana, el respeto a los derechos humanos, reconocimiento y valoración de las diferencias de género, etnia y religión.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:19 [Los PEI deberán desarrollar to..] (23:31-23:361) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES DENTRO DE CURRICULOS PERTINENTES

Los PEI deberán desarrollar todo tipo de competencias en escenarios interculturales, que nos lleven a humanizar al hombre y a la educación en medio de y a través de la tecnología, las TIC y la sociedad globalizante, y que fomente el arraigo e identidad cultural como nación, como latinoamericanos y como ciudadanos del mundo.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:20 [Proyecto de nación 1. Formar e..] (24:2093-24:2381) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES DENTRO DE PROYECTO DE NACIÓN

Proyecto de nación

1. Formar en los niños, niñas y jóvenes el sentimiento de amor patrio, el respeto por los símbolos nacionales y las instituciones, el conocimiento de la historia y la geografía nacional, y rescatar comportamientos cívicos y de sana convivencia pacífica y ciudadana.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:21 [1. Inclusión, diversidad, dife..] (26:123-**

**26:629) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos MACRO OBJETIVOS Y OBJETIVOS

1. Inclusión, diversidad, diferencia, identidad y equidad.

Diseñar y aplicar políticas públicas articuladas intra e intersectorialmente que garanticen una educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía, basadas en:

- ⌚ Enfoque de derechos y deberes.
- ⌚ Principios de equidad, inclusión, diversidad social, económica, cultural, étnica, política, religiosa, sexual y de género.
- ⌚ Valoración y tratamiento integral de los conflictos.
- ⌚ Respeto por la biodiversidad y el desarrollo sostenible.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:22 [Fomentar la inclusión y el rec..]****(26:1107-26:1337) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía] OBJETIVO

No memos

Fomentar la inclusión y el reconocimiento de la diferencia mediante la tolerancia, el respeto, el civismo, la comprensión, el pluralismo y la cultura ciudadana, desde la práctica reflexiva con estudiantes y comunidad educativa.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:23 [Desarrollar un sistema educati..]****(26:1798-26:2030) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía] OBJETIVO

No memos

Desarrollar un sistema educativo con una política de ciudadanía y convivencia que garantice la inclusión social, el respeto, la aceptación y la valoración de la diversidad étnica, económica, cultural, política, sexual y religiosa

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:24 [Garantizar con un enfoque de d..]****(27:501-27:669) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVO

Garantizar con un enfoque de derechos culturales el fortalecimiento de identidades de género diversas que resignifiquen la memoria histórica del país y la ciudadanía.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:25 [Otros agentes educativos y rel..]****(27:1986-27:2319) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVO

Otros agentes educativos y relaciones con el entorno

Comprometer al Estado, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector productivo, las ONG, las comunidades educativas y las familias, en la corresponsabilidad intra e intersectorial, hacia una educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía democrática.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:26 [Integrar y comprometer con res..]****(27:2336-27:2694) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVO

Integrar y comprometer con responsabilidad social, los medios de comunicación a los procesos formativos, respetando los procesos educativos en el conocimiento y en la práctica de los DDHH - DIH, prevención, manejo y solución de conflictos, valores y con la consolidación de una cultura ciudadana, la convivencia, la no-violencia y la vivencia de valores

**P 1: Compendio general PNDE Colômbia.pdf - 1:27 [Aprovechar el potencial de los..]**

**(27:2701-27:3064) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVO

Aprovechar el potencial de los medios de comunicación en los procesos de aprendizaje, para fortalecer la cultura de la paz, la no-violencia y la capacidad crítica de los estudiantes y la comunidad, la práctica de los DDHH-DIH, la prevención, manejo y solución de conflictos, la consolidación de una cultura ciudadana, la convivencia y la vivencia de valores.

**P 1: Compendio general PNDE Colômbia.pdf - 1:28 [Fortalecer los valores ciudada..]**

**(28:1733-28:2001) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVO

Fortalecer los valores ciudadanos, los principios éticos y de la democracia participativa y representativa, desde el accionar de cada uno de los componentes del Estado en niños, niñas, jóvenes y adultos para que a la vez éstos los fomenten en sus distintos entornos

**P 1: Compendio general PNDE Colômbia.pdf - 1:29 [Fortalecer los valores ciudada..]**

**(28:2008-28:2162) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVO

Fortalecer los valores ciudadanos en niños, niñas y jóvenes, para que a su vez éstos los fomenten en sus familias y demás espacios de interacción social.

**P 1: Compendio general PNDE Colômbia.pdf - 1:30 [Educar para una participación ..]**

**(28:2611-28:2923) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVO

Educar para una participación democrática, crítica, constructiva y solidaria acorde con los derechos humanos, civiles, sociales, económicos, culturales, ambientales, el derecho internacional humanitario y la práctica de los valores, manejo y resolución de conflictos, noviolencia y ejercicio de la ciudadanía.

**P 1: Compendio general PNDE Colômbia.pdf - 1:31 [Promover la educación en el ma..]**

**(29:31-29:207) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVO

Promover la educación en el manejo y solución pacífica de conflictos, la ciudadanía, la participación, la democracia, la no-violencia y el análisis de los diferentes contextos

**P 1: Compendio general PNDE Colômbia.pdf - 1:32 [Ofrecer medios y estrategias p..]**

**(29:430-29:715) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVO

Ofrecer medios y estrategias pedagógicas que le permitan al ciudadano colombiano, identificar su rol y responsabilidad dentro de la comunidad como gestor de paz, promotor y defensor de los derechos humanos, y del derecho internacional humanitario, de los valores y la convivencia.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:33 [Estructura y organización esco..] (29:1246-29:1598) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos MACRO OBJETIVO

Estructura y organización escolar

Articular las instancias involucradas en los programas de organización escolar, de manera que los proyectos educativos institucionales consoliden culturas en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía, con énfasis en la igualdad de oportunidades, la tolerancia, el respeto, la participación y la solidaridad.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:34 [Resignificar los proyectos edu..] (29:1616-29:2100) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVO

Resignificar los proyectos educativos institucionales, articulados por principios democráticos de calidad, que garanticen el respeto y la valoración por el ambiente, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la práctica permanente de valores, la convivencia pacífica, la prevención, manejo y resolución concertada de conflictos para formar ciudadanos tolerantes, defensores del patrimonio cultural, cumplidores de sus deberes y exigentes de sus derechos.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:35 [Garantizar que los proyectos e..] (29:2106-29:2392) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVO

Garantizar que los proyectos educativos institucionales estén orientados por la práctica permanente de valores, los principios ciudadanos, la convivencia pacífica, el respeto por la pluralidad, el manejo y la resolución de los conflictos, la cultura de la legalidad y la no violencia.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:36 [Implementar competencias afect..] (29:3034-29:3207) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVO

Implementar competencias afectivas desde el currículo de manera que posibilite a padres, madres, estudiantes, profesores y comunidad en general, construir ambientes sanos y armoniosos a través del desarrollo de competencias ciudadanas y el uso adecuado del tiempo libre.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:38 [Adecuar el currículo en todos ..] (30:132-30:469) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía] OBJETIVO

No memos

Adecuar el currículo en todos los niveles de educación, los planes de estudio y las prácticas pedagógicas en una perspectiva democrática, teniendo como base el desarrollo humano integral sostenible y la educación en valores para una cultura del ejercicio, promoción y defensa de los derechos humanos, la ciudadanía y la convivencia.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:39 [Promover desde las diferentes ..] (30:1327-30:1677) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVO

Promover desde las diferentes instancias sociales y desde cada uno de los componentes y agentes del Estado, nuevas experiencias de aprendizaje que fomenten la práctica de valores universales, étnicos, culturales y corporativos, a través del ejercicio diario de la ciudadanía mediante la práctica de derechos asociados al cumplimiento de deberes.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:40 [Los tipos de educación formal,..] (31:38-31:207) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

Los tipos de educación formal, no formal (educación para el trabajo y el desarrollo humano) e informal educan para el ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:41 [Todas las instituciones de edu..] (31:213-31:427) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

Todas las instituciones de educación desarrollan prácticas pedagógicas para el reconocimiento de las diferencias, la sexualidad, equidad de género, el afecto, la ternura, el amor, la convivencia y la ciudadanía.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:42 [En 2016, el sistema educativo ..] (31:2939-31:3190) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

En 2016, el sistema educativo desarrolla una cultura de formación en valores ciudadanos, convivencia y seguridad ciudadana, el respeto a los derechos humanos, y el conocimiento y la valoración de las diferencias de género, de etnia y de religiones.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:43 [2. Otros agentes educativos y ..] (32:377-32:760) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

2. Otros agentes educativos y relaciones con el entorno

Para fortalecer la educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía, se han promovido estrategias de articulación y corresponsabilidad entre:

- ① Las entidades del Estado.
- ① Los medios de comunicación masivos y comunitarios.
- ① El sector productivo.
- ① La sociedad civil.

- ⌚ La comunidad educativa.
- ⌚ Las familias.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:44 [Educación en valores, particip..] (33:1056-33:1347) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

Educación en valores, participación y convivencia democrática

Se han implementado e incorporado en los planes de desarrollo territoriales programas, estrategias y proyectos específicos para el desarrollo de valores y competencias para la paz, la convivencia y la ciudadanía que incluyan:

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:45 [En el 2016 los entes oficiales..] (33:1610-33:1737) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

En el 2016 los entes oficiales, privados y ONG, tienen políticas orientadas al fortalecimiento de las competencias ciudadanas.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:46 [En el 2010, las organizaciones..] (33:1743-33:2005) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

En el 2010, las organizaciones e instituciones de educación cuentan con proyectos, herramientas didácticas, conceptuales, pedagógicas y organizativas innovadoras para fortalecer el proceso de aprendizaje y vivencia de valores ciudadanos en familia y sociedad.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:47 [En el 2012, las instituciones ..] (33:2371-33:2631) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

En el 2012, las instituciones de educación reconstruyen participativamente sus PEI, basados en principios ciudadanos y democráticos que respetan las diferencias, dan prioridad al manejo y resolución pacífica de los conflictos y promueven la dignidad humana.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:48 [En el 2016 todas las instituci..] (34:591-34:861) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

En el 2016 todas las instituciones de educación cuentan con personal capacitado y programas de formación continuada en ámbitos relacionados con la paz, la convivencia, la no-violencia y la ciudadanía para directivos, docentes, estudiantes, padres y madres de familia.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:49 [Estructura y organización esco..] (34:2380-34:2770) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos META

#### Estructura y organización escolar

Todas las instituciones de educación han incorporado herramientas conceptuales, metodológicas, pedagógicas, organizativas y financieras, que ajusten a sus contextos particulares los lineamientos de política educativa, con criterios de pertinencia, eficiencia y eficacia al servicio de una educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía.

#### **P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:50 [Todas las instituciones de edu..] (35:38-35:299) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

Todas las instituciones de educación cuentan con herramientas conceptuales, pedagógicas, económicas y organizativas para asegurar el desarrollo humano integral sostenible y la formación en valores para la paz, la convivencia, la no-violencia y la ciudadanía.

#### **P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:51 [Todas las instituciones de edu..] (35:305-35:583) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

Todas las instituciones de educación han actualizado los currículos realizando innovaciones pedagógicas para vivenciar, a partir de diferentes proyectos, el desarrollo humano integral sostenible y la promoción y defensa de valores para la paz, la convivencia y la ciudadanía.

#### **P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:52 [Todas las instituciones de edu..] (35:589-35:871) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

Todas las instituciones de educación ejecutan proyectos, planes y programas desde todas las disciplinas, con las cuales se propicie el aprendizaje integral para el ejercicio del respeto por los derechos humanos, la práctica de valores para una vida digna de todos los ciudadanos.

#### **P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:53 [En el 2016, el país ha desarro..] (35:2592-35:2763) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

En el 2016, el país ha desarrollado un sistema educativo que garantiza la construcción de una política pública que permite el ejercicio de la ciudadanía y la convivencia.

#### **P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:54 [En el 2010 el sistema educativ..] (35:2770-35:3035) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

En el 2010 el sistema educativo incorpora y desarrolla como política pública la educación desde y para la solidaridad como programa de formación con sentido humano y desarrollo social que contribuye al logro de la paz, la convivencia y las prácticas ciudadanas.

#### **P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:55 [Capacitación a los docentes y ..] (36:2094-36:2313) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Capacitación a los docentes y comunidad en general para llevar a cabo programas encaminados al fortalecimiento de la paz, convivencia y ciudadanía, y el uso adecuado del tiempo libre dentro de su localidad o entorno.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:56 [Creación de espacios y escenar..] (36:2319-36:2540) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Creación de espacios y escenarios en todas las instituciones y/o entes territoriales para el desarrollo de programas que buscan el fortalecimiento de la paz, convivencia y ciudadanía y el uso adecuado del tiempo libre.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:57 [Conformar grupos locales e ins..] (37:2031-37:2242) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Conformar grupos locales e institucionales de gestión, veedurías y ejecución de los programas y proyectos encaminados al fortalecimiento de la paz, convivencia y ciudadanía y el uso adecuado del tiempo libre.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:58 [Dinamizar las redes de paz, de..] (38:961-38:1125) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Dinamizar las redes de paz, de derechos humanos y otras iniciativas que coadyuvan a la educación en y para la paz, la no-violencia, la convivencia y la ciudadanía.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:59 [Creación de redes de articulac..] (38:1132-38:1296) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Creación de redes de articulación entre la sociedad civil y el Estado para promover el ejercicio de la ciudadanía y la educación en y para la paz y la convivencia.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:60 [Establecer mecanismos de difus..] (38:1421-38:1488) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Establecer mecanismos de difusión sobre las competencias ciudadanas.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:61 [Diseñar programas de formación..] (38:2287-38:2641) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Diseñar programas de formación permanente para la comunidad educativa y la sociedad, que

incluyan procesos, estrategias, núcleos temáticos y socialización de experiencias significativas para fortalecer la ciudadanía, la convivencia, la participación, la democracia, la no-violencia, la diversidad y la paz, con seguimiento y evaluación permanentes.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:62 [Apropiación práctica por los e..] (38:2648-38:2920) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

**Hiper-vínculos:**

1:63 de la categoría ?estructura y .. <continued by>

**[Contenido para cita vinculada "1:63"]**

de la categoría —estructura y organización escolar (PEI, manuales-pactos, currículo, pedagogía).

Apropiación práctica por los estudiantes de todos los niveles educativos de los conocimientos en materia de constitución política, derechos humanos, mecanismos de participación ciudadana, organismos de control y resolución pacífica de conflictos. NOTA: esta acción vino

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:63 [de la categoría ?estructura y ..] (39:28-39:125) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos

**Hiper-vínculos:**

<continued by> 1:62 Apropiación práctica por los e..

**[Contenido para cita vinculada "1:62"]**

Apropiación práctica por los estudiantes de todos los niveles educativos de los conocimientos en materia de constitución política, derechos humanos, mecanismos de participación ciudadana, organismos de control y resolución pacífica de conflictos. NOTA: esta acción vino

de la categoría —estructura y organización escolar (PEI, manuales-pactos, currículo, pedagogía).

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:64 [Desde las instituciones educat..] (39:1349-39:1524) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Desde las instituciones educativas desarrollar programas de formación para las comunidades educativas sobre temáticas relacionadas con la paz, la convivencia y la ciudadanía.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:65 [Promover el desarrollo de proy..] (39:1850-39:2062) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Promover el desarrollo de proyectos de investigación e implementación en torno a la educación para la paz, la convivencia y la ciudadanía que apunten al alcance de todos y cada uno de los objetivos propuestos.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:66 [Revisar y ajustar las propuest..] (39:2068-39:2367) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Revisar y ajustar las propuestas de convivencia, manual de convivencia y otros instrumentos e instancias de las instituciones educativas para garantizar que éstas respondan a los requerimientos de la educación, basada en valores para el desarrollo humano, la paz, la convivencia y la ciudadanía

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:67 [Fomento de formas elaboradas d..] (40:1100-40:1316) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Fomento de formas elaboradas de convivencia y gobierno escolar que permitan progresos en la autonomía, en la formación ciudadana, en el control social y en el reconocimiento de la legitimidad de las instituciones.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:68 [Ambientes pedagógicos de confi..] (40:1323-40:1429) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Ambientes pedagógicos de confianza que promuevan el ejercicio de la ciudadanía en la comunidad educativa.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:69 [Todos los entes territoriales ..] (42:304-42:509) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Todos los entes territoriales designan recursos de calidad educativa para el apoyo de los proyectos de educación para la paz, la convivencia y la ciudadanía, además del aprovechamiento del tiempo libre.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:70 [Asignación de recursos a insti..] (42:1030-42:1204) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Asignación de recursos a instituciones y organizaciones para la ejecución de proyectos que promuevan la cultura y educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:71 [Formular proyectos municipales..] (42:2142-42:2308) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Formular proyectos municipales que promocionen y formen el reconocimiento y la solución justa y pacífica de conflictos con la participación estudiantil y ciudadana.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:72 [Fortalecimiento de los proceso..] (43:1275-43:1550) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVOS

Fortalecimiento de los procesos lectores y escritores

Garantizar el acceso, la construcción y el ejercicio de la cultura escrita como condición para el desarrollo humano, la participación social y ciudadana y el manejo de los elementos tecnológicos que ofrece el entorno.

**P 1: Compendio general PNDE Colômbia.pdf - 1:73 [Innovación pedagógica e intera..] (44:558-44:904) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVOS

Innovación pedagógica e interacción de los actores educativos

Construir e implementar modelos educativos y pedagógicos innovadores que garanticen la interacción de los actores educativos, haciendo énfasis en la formación del estudiante, ciudadano del siglo XXI, comprendiendo sus características, necesidades y diversidad cultural.

**P 1: Compendio general PNDE Colômbia.pdf - 1:74 [Impulsar modelos pedagógicos y..] (44:1194-44:1422) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVOS

Impulsar modelos pedagógicos y educativos que respondan de forma dinámica y flexible a las exigencias del ciudadano del siglo XXI, con calidad, inclusivos, contextualizados y articulados con otros modelos y sistemas del país.

**P 1: Compendio general PNDE Colômbia.pdf - 1:75 [Impulsar el mejoramiento conti..] (45:146-45:440) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVOS

Impulsar el mejoramiento continuo de los PEI y los PEM, propiciando el uso de las TIC como apoyo a los procesos de enseñanza y aprendizaje de manera transversal, con criterios de calidad, equidad, innovación, pertinencia y emprendimiento para fortalecer la ciudadanía y la competitividad.

**P 1: Compendio general PNDE Colômbia.pdf - 1:76 [Desarrollar y fortalecer una c..] (54:2412-54:2630) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVOS

Desarrollar y fortalecer una cultura ciudadana de apropiación, generación y uso del conocimiento, en todos los niveles y formas de la educación, reconociendo su carácter ético y la diversidad de saberes y contextos.

**P 1: Compendio general PNDE Colômbia.pdf - 1:77 [Incremento de la participación..] (57:32-57:118) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

Incremento de la participación de la ciudadanía en actividades de ciencia y tecnología.

**P 1: Compendio general PNDE Colômbia.pdf - 1:78 [Estimular y promover las inici..] (61:2628-61:2750) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]  
No memos ACCIONES

Estimular y promover las iniciativas ciudadanas, institucionales y empresariales de creación y generación de conocimiento

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:79 [Garantizar la atención integra..] (74:690-74:859) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]  
No memos OBJETIVOS

Garantizar la atención integral universal para los niños desde la gestación hasta los 6 años, en una perspectiva de derechos, para un ejercicio pleno de la ciudadanía.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:80 [Promoción de propuestas ciudad..] (82:1100-82:1319) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]  
No memos ACCIONES

Promoción de propuestas ciudadanas y gubernamentales para incluir la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial en la Constitución Política Colombiana, la Ley General de Educación, y demás leyes relacionadas ||

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:81 [Instaurar proyectos específico..] (84:808-84:939) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]  
No memos ACCIONES

Instaurar proyectos específicos de cultura ciudadana, orientados a las familias y actores que intervienen en la educación inicial.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:82 [Implementar proyectos pedagógi..] (85:1682-85:1877) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]  
No memos ACCIONES

Implementar proyectos pedagógicos transversales en educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía en los programas de infancia y en los programas de formación de agentes educativos.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:83 [Fortalecimiento de las veedurí..] (86:442-86:545) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]  
No memos ACCIONES

Fortalecimiento de las veedurías ciudadanas que garanticen la correcta inversión en educación inicial.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:84 [Creación e implementación de p..] (86:551-86:755) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]  
No memos ACCIONES

Creación e implementación de propuestas de sensibilización de la ciudadanía frente a la importancia de la veeduría y control de la gestión y ejecución de los recursos destinados a la primera infancia.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:85 [Implementar programas de educa..] (94:2433-94:2533) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Implementar programas de educación inclusiva y de cultura ciudadana en las instituciones educativas

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:86 [Hacer efectiva la veeduría ciu..] (97:31-97:161) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Hacer efectiva la veeduría ciudadana sobre la inversión de los recursos destinados a la educación en las entidades territoriales.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:87 [Incluir en los proyectos educa..] (99:436-99:710) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Incluir en los proyectos educativos institucionales (PEI), estrategias educativas que propendan por la igualdad de oportunidades para los diferentes géneros y por el respeto de las libertades individuales, a través de programas de educación inclusiva y cultura ciudadana.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:88 [Incluir en los PEI, estrategia..] (99:1089-99:1324) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Incluir en los PEI, estrategias educativas que propendan por la igualdad de oportunidades para los diferentes géneros y por el respeto de las libertades individuales, a través de programas de educación inclusiva y cultura ciudadana.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:89 [Incrementar el ejercicio del c..] (102:1010-102:1471) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVOS

Incrementar el ejercicio del control social a través del fomento de la formación y el ejercicio de las veedurías ciudadanas, en el seguimiento de la inversión de los recursos, de los planes, de los programas y proyectos y la rendición de cuentas, que garanticen la transparencia en las áreas de gestión educativa en las instituciones educativas, las secretarías de educación, el Ministerio de Educación Nacional y en los diferentes niveles territoriales.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:90 [En el 2012, la totalidad de la..] (103:1263-103:1540) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

En el 2012, la totalidad de las instituciones educativas ha instaurado y cuenta con la participación ciudadana en sus consejos directivos, medida en términos de indicadores de conformación, asistencia, participación en comités de trabajo, proyectos puntuales, entre otros.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:91 [Fortalecer el 100% de los espa..] (104:2096-104:2238) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

Fortalecer el 100% de los espacios ya existentes de participación ciudadana, para planificar, ejecutar y controlar los recursos financieros.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:92 [El 100% de los entes locales, ..] (105:2230-105:2403) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

El 100% de los entes locales, regionales y nacionales cuenta con veedurías ciudadanas que actúan de acuerdo con la ley y garantizan la transparencia de la gestión educativa

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:93 [Se han conformado las veeduría..] (105:2575-105:2851) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

Se han conformado las veedurías ciudadanas para la gestión educativa de los ámbitos local, regional y nacional de acuerdo con la ley y mediante consulta de las necesidades del entorno, con especial énfasis en la participación infantil, juvenil y de las comunidades étnicas.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:94 [El 100% de los cargos de las e..] (106:2456-106:2836) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

El 100% de los cargos de las entidades del sector, de las secretarías de educación y de las instituciones del sistema educativo, en los diferentes niveles territoriales, es provisto mediante concurso de meritocracia, por la implementación de mecanismos de selección y seguimiento por desempeño, a través de las veedurías ciudadanas en las instituciones públicas y privadas.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:95 [Desarrollar foros, talleres, c..] (108:1447-108:1595) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Desarrollar foros, talleres, conferencias, dinámicas que sensibilicen a la ciudadanía frente a la veeduría de la ejecución de los recursos públicos

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:96 [Fortalecimiento de los gobiern..] (111:47-111:216) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Fortalecimiento de los gobiernos escolares, consejo estudiantil, exalumnos, docentes, directivos docentes, asociación de padres y circuitos de participación ciudadana.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:97 [Motivación de la participación..]  
(111:641-111:1002) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Motivación de la participación ciudadana y desarrollo del liderazgo a través de la aplicación, a nivel nacional, de campañas institucionales en organizaciones de base como: juntas de acción comunal, juntas administradoras locales, federaciones de consumidores, gremios, sector solidario, organizaciones étnicas y demás circuitos de participación ciudadana.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:98 [Fomentar las veedurías ciudada..]  
(111:1008-111:1063) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Fomentar las veedurías ciudadanas en la gestión escolar.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:99 [Construcción y actualización p..]  
(112:203-112:462) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Construcción y actualización permanente de páginas web, con mecanismos de atención en línea al ciudadano en las secretarías de educación e instituciones educativas y publicar informes de gestión trimestralmente, que manejen espacios de interacción virtual.

Comment:

teste de comentário

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:100 [Crear mecanismos alternativos ..]  
(112:652-112:739) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Crear mecanismos alternativos bajo criterios de seguridad para las denuncias ciudadanas.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:101 [Rendición de cuentas como prác..]  
(112:898-112:1056) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Rendición de cuentas como práctica generalizada que debe realizarse en todos los niveles del sistema educativo con participación de las veedurías ciudadanas.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:102 [Construcción de concursos de a..]  
(119:2679-119:2978) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Construcción de concursos de aspirantes al magisterio y de evaluación de docentes que incluyan la puesta en práctica efectiva de los conocimientos sobre la Constitución Política, derechos humanos, mecanismos de participación ciudadana, organismos de control y resolución pacífica de conflictos.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:103 [Formar a los docentes y direct..]  
(121:706-121:1201) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Formar a los docentes y directivos docentes a partir de los diagnósticos regionales, departamentales, municipales e institucionales, por áreas de especialización, en bilingüismo, en nuevos enfoques de evaluación, investigación, orientación profesional, uso de las TIC, necesidades educativas especiales, etnoeducación, saber específico, saber pedagógico y estrategias de desarrollo personal, ética y valores, en la diversidad cultural, la formación ciudadana, humana e interdisciplinar.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:104 [Disenso: En los ejes de formac..]  
(122:29-122:212) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Disenso:

En los ejes de formación de docentes falta el eje de educación en valores, derechos humanos y competencias ciudadanas (esto se debería incluir en el último objetivo leído).

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:105 [Desde el MEN desarrollar progr..]  
(122:836-122:991) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Desde el MEN desarrollar programas de formación para directivos y docentes sobre temáticas relacionadas con la paz, la convivencia y la ciudadanía (4/19).

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:106 [Formación y capacitación docen..]  
(122:998-122:1121) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Formación y capacitación docente especializada en el eje de la educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:107 [Capacitación a los docentes y ..]  
(122:1462-122:1681) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ACCIONES

Capacitación a los docentes y comunidad en general para llevar a cabo programas encaminados al fortalecimiento de la paz, convivencia y ciudadanía, y el uso adecuado del tiempo libre dentro de su localidad o entorno.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:108 [Mecanismos de participación de..]  
(124:836-124:1361) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos OBJETIVOS

Mecanismos de participación del sector productivo y solidario

Crear y fortalecer los mecanismos de participación de los sectores productivo, solidario y social, comprometiéndolos en la construcción, desarrollo y acompañamiento de los procesos de formación de ciudadanos y ciudadanas críticos, autónomos, solidarios y responsables con sí mismos y con el

entorno, atendiendo las directrices de la política nacional, regional, territorial, local, institucional y sectorial de educación, el PNDE y políticas ambientales.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:109 [Todos los proyectos educativos..]**

**(128:2653-128:2789) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

Todos los proyectos educativos institucionales asumen las ciudades, regiones y el país, como escenarios educativos para los ciudadanos.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:110 [Construir una red educadora co..]**

**(129:227-129:529) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos METAS

Construir una red educadora con diferentes actores y sectores de la ciudad que identifiquen los saberes y aprendizajes formales y cotidianos en donde por lo menos el 50% de los estudiantes participe en actividades extracurriculares que fortalezcan las competencias básicas, ciudadanas y laborales.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:111 [Disponer de espacios de encuen..]**

**(135:406-135:539) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ÚLTIMO CAPITULO. ESCAPA DEL FORMATO

Disponer de espacios de encuentro y participación social y ciudadana, debate e intercambio de experiencias e iniciativas al PNDE.

**P 1: Compendio general PNDE Colombia.pdf - 1:112 [Ofrecer mecanismos de consulta..]**

**(135:676-135:808) (Super)**

Códigos: [Palabra ciudadanía]

No memos ÚLTIMO CAPITULO. ESCAPA DEL FORMATO

Ofrecer mecanismos de consulta, control y participación ciudadana permanente para el seguimiento de la sociedad colombiana al PNDE.

## 8.5.

### Anexo 5. Citas palabra ciudadanía en el PNE brasileiro

#### Reporte de consulta

---

UH: Analisiscontenido  
 File: [E:\Análisis de contenido\Analisiscontenido.hpr7]  
 Edited by: Super  
 Date/Time: 2017-03-22 10:41:40

---

Filtro de documento:  
 No hay filtro activo -usar 4 documentos primarios en consulta

4 Citas encontradas por consulta:  
 "Palavra cidadania"

---

#### **P 4: Compendio PNE brasil.pdf - 4:1 [A mais ruidosa polêmica diz re..] (21:491-21:983) (Super)**

Códigos: [Palavra cidadania]

No memos

A mais ruidosa polêmica diz respeito à alteração da diretriz que previa a superação das desigualdades educacionais (inciso III do art. 2º do substitutivo da Câmara). O Senado alterou esse dispositivo, retirando a ênfase na promoção da "igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual", expressão substituída por "cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação". A contenda terminou favorável ao Senado, com a aprovação do destaque para manter seu texto.

Comment:

La ciudadanía substituye la numeración de todas las formas de discriminación

#### **P 4: Compendio PNE brasil.pdf - 4:2 [Fixa as dez diretrizes do PNE:..] (31:153-31:1098) (Super)**

Códigos: [Palavra cidadania]

No memos

Fixa as dez diretrizes do PNE:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria da qualidade da educação;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos(as) profissionais da educação;

X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Comment:

Una de las directrices es formar ciudadanos

**P 4: Compendio PNE brasil.pdf - 4:3 [7.28. mobilizar as famílias e ..] (65:586-65:894) (Super)**

Códigos: [Palavra cidadania]

No memos

**Hiper-vínculos:**

<expands> 4:4 Meta 7: fomentar a qualidade d..

**[Contenido para cita vinculada "4:4"]**

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a

atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

IDEB 2015 2017 2019 2021

Anos iniciais do ensino fundamental 5,2 5,5 5,7 6,0

Anos finais do ensino fundamental 4,7 5,0 5,2 5,5

Ensino médio 4,3 4,7 5,0 5,2

Estratégias:

**[Comentario para cita vinculada "4:4"]**

Comment:

La cidadania está relacionada sobretodo con la educaci3n b3sica. Hay una relaci3n tambi3n con salir bien en las pruebas internacionales

7.28. mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educa3o formal com experi3ncias de educa3o popular e cidad3, com os prop3sitos de que a educa3o seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das pol3ticas p3blicas educacionais;

Comment:

educa3o cidad3

**P 4: Compendio PNE brasil.pdf - 4:5 [10.6. estimular a diversifica3..] (69:1321-69:1705)**

**(Super)**

Códigos: [Palavra cidadania]

No memos

10.6. estimular a diversifica3o curricular da educa3o de jovens e adultos, articulando a forma3o b3sica e a prepara3o para o mundo do trabalho e estabelecendo inter-rela3es entre teoria e pr3tica, nos eixos da ci3ncia, do trabalho, da tecnologia e da cultura e cidadania, de forma a organizar o tempo e o espa3o pedag3gicos adequados às caracter3sticas desses alunos e alunas;