

BORDÓN

Revista de Pedagogía



Volumen 67
Número, 2
2015

SOCIEDAD ESPAÑOLA DE PEDAGOGÍA

POLÍTICA EDUCATIVA DE LA UNESCO: REFLEXIONES DESDE UN MODELO DE ANÁLISIS SUPRANACIONAL

UNESCO'S education policy: reflections from a supranational model analysis

NOELIA F. REPESAS
Universidad Autónoma de Madrid

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67207

Fecha de recepción: 30/05/2014 • Fecha de aceptación: 28/10/2014

Autor de contacto / Corresponding Author: Noelia F. Repesas. Email: noelia.fernandezr@estudiante.uam.es

INTRODUCCIÓN. El fenómeno de la globalización y la proliferación de las tecnologías de la información y la comunicación provocan que nos encontremos en un mundo profundamente interconectado. Esta situación hace inevitable que ya no se entienda la educación únicamente desde la perspectiva nacional. Los organismos supranacionales cobran cada día más importancia e influencia, tanto en el diseño de las políticas educativas como en las reformas de los sistemas educativos. **METODOLOGÍA.** Estudiamos la UNESCO en el marco de la Política Educativa Supranacional desde una perspectiva histórica, con la finalidad de comprender el presente. Así seguimos la metodología que Berrio (1994) propone para los estudios educativos. En esta se distinguen tres etapas: heurística, hermenéutica y exposición. Para analizar los datos empleamos el modelo de análisis desarrollado por Valle (2013), en el cual se detallan varios parámetros interpretativos: los actores, las dinámicas de diseño de políticas, las estrategias de ejecución, las ideologías, los valores, los sistemas educativos y el contexto en el que surgen los organismos. Estos son tratados de forma holística e integrada, ya que se encuentran profundamente relacionados. **RESULTADOS.** Se tratan los datos emanados de la documentación oficial de la propia institución, centrándonos sobre todo en su proceso de fundación, los órganos de gestión interna, los programas y actividades llevadas a cabo. **DISCUSIÓN.** Por último, abordamos la confrontación de las ideas que varios autores muestran sobre la información que se ha aportado, para establecer las conclusiones finales. Además, se presenta un esquema en el que se muestra la interrelación de los parámetros interpretativos empleados en el modelo metodológico, bajo el enfoque de la Educación Supranacional.

Palabras clave: *Política educativa, desarrollo de la educación, UNESCO, organización internacional, Educación Supranacional.*

Introducción

Actualmente nos encontramos inmersos en una sociedad profundamente globalizada. Es más, se sugiere que vivimos en una “aldea global” (Chomsky y Dieterich, 1996). Se conforma una comunidad mundial basada en la convicción de que la organización, funcionamiento y cambio de la vida social están ocasionados por la técnica y, en este caso, por la electrónica (Ianni, 1996).

En un primer momento, el término globalización hacía referencia a la internacionalización financiera, económica y comercial, favorecida por la proliferación de las tecnologías de la información y la comunicación. Sin embargo, este modelo también ha acarreado cambios a nivel social, a los que la educación debe hacer frente.

“Nuestros contemporáneos experimentan una sensación de vértigo al verse ante el dilema de la mundialización, cuyas manifestaciones ven y a veces sufren, y su búsqueda de raíces, referencias y pertenencias. La educación debe afrontar este problema porque se sitúa más que nunca en la perspectiva del nacimiento doloroso de una sociedad mundial, en el núcleo del desarrollo de la persona y las comunidades” (Delors, 1996: 12).

El nuevo sistema global provoca que la unidad de análisis ya no sea el Estado-nación, sino que la mirada se desplaza hacia los organismos de carácter supranacional.

“La globalización no reduce el interés nacional por la educación ni el deseo del gobierno de suministrar esa educación, pero aumenta la demanda de aptitudes y conocimientos al mismo tiempo que reduce la capacidad del Estado para suministrarlos” (Bonal, Tarabini-Castellani y Verger, 2007: 72).

El gran interés que muestran estas instituciones por la educación, así como su intervención en

las políticas educativas, pone en relieve la importancia del factor pedagógico a nivel mundial. Las motivaciones por las cuales estas entidades dedican tanto tiempo, esfuerzo e inversiones económicas suscita sendos debates y polémicas (Payá, 2009). Así, nuestro interés es comprender qué papel juegan estos organismos en materia educativa.

Ciertamente, estos no poseen las competencias específicas para poder legislar directamente en nombre de los Estados. No obstante, como ya se ha mencionado, ejercen gran influencia en el diseño de las políticas nacionales ya que, los gobiernos tienen muy en cuenta sus propuestas.

Esta influencia se comenzó a gestar tras el final de la Segunda Guerra Mundial. Es, principalmente en este periodo, cuando comienza a proliferar la creación de estos organismos. Además, a partir de ese momento se produce la delimitación y definición del término “cultura” mediante el diseño y gestión de programas y políticas de valor internacional, sobre todo, a través de la armonización de unos nuevos parámetros reconocidos y aceptados por las naciones que conformaban el gran grupo de la UNESCO (Carrasco y Saperas, 2012).

Así, con la firma de la Constitución de la UNESCO los diferentes Estados ratifican un texto en el cual se comprometen a participar en las tareas propuestas y llevadas a cabo por la organización. Esta entidad pasa a ser la promotora a gran escala de una serie de recomendaciones o criterios propuestos, sin vulnerar la autonomía de las instituciones nacionales.

El complejo entramado institucional de la Organización, tal y como se muestra en su texto constitutivo (concretamente en el Artículo I referido a sus propósitos y funciones) se rinde a finalidades como: colaborar con los Estados miembros para ayudarles a desarrollar sus propias actividades educativas, o sugerir métodos educativos adecuados para preparar a los niños y niñas del mundo entero para afrontar las

responsabilidades de los hombres y mujeres libres (UNESCO, 2014c).

A raíz de la firma de este documento por parte de los Estados, podemos decir que se le proporciona cierta autoridad a este organismo sobre cuestiones culturales y educativas. No obstante, como ya se ha mencionado, se prohíbe toda intervención en aquellos asuntos que correspondan única y exclusivamente a la gestión interna de los Estados.

Su fundación constituyó una unión mucho más amplia que aquella que se pudiese generar entre países a escala internacional, pues supuso el origen de un vínculo de tal envergadura que trasciende fronteras geográficas, territoriales o ideológicas. La UNESCO se mantiene como una entidad que gestiona esas relaciones por encima de la individualidad de los Estados, desde un nivel *supranacional*.

Aún hoy en día, es en el seno de estos organismos donde se siguen trazando las pautas a seguir en el plano educativo. Por ello, se hace necesario profundizar en el estudio del impacto de estas acciones en su sentido más amplio, traspasando fronteras.

La naturaleza y envergadura de las políticas de los organismos internacionales provoca que los métodos de estudio de los sistemas educativos nacionales no sean suficientes. Se trata de organizaciones complejas que engloban multitud de Estados de diversa índole.

En este marco surge la Política Educativa Supranacional o, más bien, la Educación Supranacional. Valle (2013) la define como aquella disciplina encargada de estudiar las políticas educativas, tendencias o propuestas globales que emanan principalmente, de los organismos de carácter supranacional; teniendo en cuenta la interpretación de los factores que las han generado. Nuestro objeto de estudio se centra en los elementos que influyen o componen la política educativa de la UNESCO.

Metodología

En esta investigación, debido a su naturaleza y planteamiento, procede el empleo del método histórico aplicado a la Política Educativa Supranacional.

La utilización de este método nos permitirá comprender mejor los hechos que sucedieron en el pasado y que plasman sus consecuencias en nuestro presente. Concretamente, en nuestro campo de estudio nos permite entablar un diálogo que nos revela cómo fue la génesis y consolidación de la UNESCO, así como la evolución de sus políticas educativas.

“Hacer que el hombre pueda comprender la sociedad del pasado, e incrementar su dominio de la sociedad de presente, tal es la doble función de la historia” (Carr, 1961: 75).

La investigación histórica centrada en educación supone seguir una serie de pasos: la heurística, la hermenéutica y la exposición (Berrio, 1994).

La *heurística* se ocupa de la localización y recopilación de fuentes documentales. Atendiendo a la originalidad de esa información podemos tratar con fuentes primarias o secundarias. Concretamente, en este estudio haremos uso de ambas aportaciones con la finalidad de potenciar la investigación.

Al tratarse de un trabajo de carácter histórico, se estima inexcusable recurrir a las fuentes primarias, es decir, aquellos documentos elaborados originalmente por la UNESCO. En este caso recurrimos a la base de datos UNESDOC¹. Esta contiene 120.000 documentos descargables y gratuitos en las seis lenguas oficiales de la UNESCO así como la mayoría de las publicaciones editadas por la organización desde 1945 (recomendaciones, planes, estrategias, actas...).

Para acceder a las fuentes secundarias, aquellos documentos sujetos a interpretaciones, nos

hemos dirigido a otros catálogos o revistas específicas a las que podíamos acceder a través de Internet, empleando por ejemplo DIALNET o REDINED.

Cabe destacar la utilización habitual de la lista de distribución electrónica denominada *Edu-Comp*, creada por Naya y Ferrer en 1999. Esta favorece y propicia la investigación en este ámbito aportando novedades bibliográficas, difundiendo informes internacionales, etc. (Naya, 2005).

En la fase dedicada a la *hermenéutica*, una vez recabadas todas las referencias, es necesario realizar un análisis crítico para proporcionar validez a aquella información que realmente la tenga. En este caso nuestro objeto de estudio atiende a dos ámbitos diferenciados de la política educativa: los programas de acción y directrices generales (*policy*) y los intereses, valores e ideologías que determinan esos programas (*politics*).

Para realizar el trabajo de la forma más rigurosa posible, se maneja el modelo que Valle (2013) aplica a partir de la reformulación del de Manuel de Puelles (2010). En él se explicitan los parámetros interpretativos para realizar el análisis de esta institución: los actores, las dinámicas de diseño de políticas, las dinámicas de ejecución, las ideologías, los valores, los sistemas educativos y el contexto.

1. *Los actores*. Son el primer elemento que debemos tener en cuenta en la interpretación. Se pueden distinguir al menos tres tipos:
 - *Las instituciones*. Cada entidad se rige mediante una complicada red institucional. Para poder interpretar cómo se dan y evolucionan sus políticas, es necesario comprenderla.
 - *Los lobbys*. Se definen como tal las empresas, asociaciones, sindicatos u otras agrupaciones tanto económicas, como sociales o profesionales,

que muestran sus intereses o necesidades a través de grupos de presión.

- *Los Estados miembros*. Las instituciones pertenecientes a cada Estado son un grupo más de actores a tener en cuenta. Las relaciones que se establecen entre ellas determinan de forma clara la dirección de una política específica. Además, también existen entidades regionales o locales con gran influencia política.
2. *Las dinámicas del diseño de políticas*. Como ya se ha visto, los organismos de carácter supranacional están formados por multitud de personas o actores. Su amplitud es tal que en ocasiones resulta complejo mantener unas relaciones equilibradas a la hora de redactar los documentos primarios.
 3. *Las dinámicas de ejecución de las políticas*. El enfoque bajo el cual se desarrolla una estrategia dentro de una organización así como su implementación son factores que acarrearán grandes diferencias en función del organismo que la promueva.
 4. *Las ideologías*. Este ha sido siempre un elemento de gran relevancia dentro de las acciones políticas. En agrupaciones en las que existe un elevado número de actores, como es el caso de los organismos supranacionales, la confrontación de ideas obliga a establecer determinados consensos a favor de la unidad y el desarrollo.
 5. *Los valores*. Son aquellos hechos caracterizados por ser estimados positivos. Fundamentalmente, se derivan de la forma cómo cada individuo, organización, institución... entiende el mundo que se encuentra a su alrededor. Sin duda, estos configuran el comportamiento de las personas y la toma de decisiones. En el ámbito educativo son especialmente importantes, sobre todo porque la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de las personas. Cabe destacar que en el seno de los organismos se

produce una compleja interrelación de valores, pero la firma de la Declaración de los Derechos Humanos actúa como un telón de fondo compartido aunando a los países integrantes.

6. *Los sistemas educativos.* Mediante el estudio de estos se pueden observar determinados factores asociados muy interesantes como: currículo, fines de la educación, organización, financiación, etc. Obviamente, los organismos internacionales no poseen competencias directas sobre estos aspectos ya que pertenecen al ámbito de gestión de cada país. Sin embargo, desde estas instituciones sí se establecen propuestas de acción, planes de trabajo y recomendaciones que los Estados tienen muy en cuenta a la hora de diseñar la legislación educativa nacional.
7. *El contexto.* Los aspectos de carácter temporal y las relaciones históricas son especialmente importantes en el ámbito internacional. El recorrido histórico representa un condicionante de gran repercusión en la comprensión de las interrelaciones que se dan entre los países. Estas son de tal calado que su estudio es enormemente amplio y complejo. Así, debemos tener en cuenta no solo los contextos de los ámbitos nacionales, sino también el entramado internacional.

La profunda relación que se da entre todos estos aspectos provoca que se deban estudiar de forma conjunta. La influencia que se produce entre unos y otros se permeabiliza en la génesis y gestión de las políticas educativas que los organismos promueven. De ahí, que su estudio en el ámbito de la Educación Supranacional sea especialmente significativo. No obstante, somos conscientes de la gran amplitud que supone un estudio de tales proporciones. Asimismo, también es necesario recalcar que todos estos elementos suponen la representación del gran engranaje institucional de estos organismos.

Prescindir de alguna de estas piezas supondría obtener una visión sesgada.

Una vez establecido el modelo al que se atiende para efectuar el análisis e interpretación, la tarea a seguir comprende la *exposición* de las conclusiones a las que se ha llegado.

Resultados

A continuación, se presentan los datos que se han recogido mediante el análisis tanto de fuentes primarias como secundarias. Nos centramos en aquellos documentos que muestran los programas y estrategias llevadas a cabo, así como los destinados a establecer recomendaciones en las políticas educativas nacionales. Para abordar dicha tarea seguimos el modelo anteriormente descrito.

Los actores

La institución que tratamos es la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Un organismo de carácter supranacional que obra por crear las condiciones propicias para un diálogo entre las civilizaciones, las culturas y los pueblos, teniendo como base el respeto de los valores comunes.

El entramado institucional de esta entidad se encuentra detallado en su documento constitutivo. A través de los artículos III, IV, V y VI observamos que los principales órganos rectores son: la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría (UNESCO, 2014c).

La Conferencia General está constituida por los representantes de los Estados miembros de la Organización. La principal función que se le otorga es la orientación de los programas que vayan a ser sometidos por el Consejo Ejecutivo y la revisión de los informes que se dirigen a la Organización de los Estados miembros sobre las medidas, que estos hayan adoptado.

El Consejo Ejecutivo es elegido por la Conferencia General y se compone de 58 Estados miembros. Su función se centra en la preparación de la orden del día de las reuniones de la Conferencia General, examinando el programa de trabajo de la Organización y el proyecto de los presupuestos correspondientes.

Finalmente, la Secretaría se compone de un director general y del personal que consideren necesario. Estos se encargan de preparar los informes periódicos sobre las actividades de la Organización, así como de transmitirlos a los Estados miembros y al Consejo Ejecutivo.

Cabe destacar que la Organización se formó en base a dos instituciones educativas anteriormente existentes: la Comisión Internacional de Cooperación Intelectual (CICI), y la Oficina Internacional de Educación (OIE). Esta última desde 1969 forma parte integrante de la Secretaría de la UNESCO y cuenta con su propio estatuto.

Actualmente, la Oficina Internacional de Educación consta de siete institutos y centros dedicados únicamente a educación: el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, la Oficina Internacional de Educación, el Instituto para el Aprendizaje a lo largo de Toda la Vida, el Instituto Internacional para la Utilización de las Tecnologías de la Información en la Educación, el Instituto Internacional para el Fortalecimiento de Capacidades en África, el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, y el Centro Internacional para la Enseñanza y la Formación Técnica y Profesional. Su labor se centra en apoyar la acción de la UNESCO con el fin de conseguir una educación de calidad para todos. Para ello, compila la documentación pertinente sobre los procesos de desarrollo curricular y métodos de enseñanza; y sirve como centro de coordinación entre instituciones y asociaciones con intereses en el ámbito educativo.

Otra parte del complejo entramado institucional de este organismo la componen las extensas

redes de trabajo y asociaciones creadas con el fin de promocionar la educación. Cabe destacar el Plan de Escuelas Asociadas (PEA), que aglutina 8.000 escuelas y centros de enseñanza de 175 países con la idea de promover programas que desarrollen una educación de calidad, y las más de 600 cátedras de enseñanza superior.

Además del extenso entramado de redes, institutos o centros, son especialmente importantes los Estados miembros, ya que sus intereses, alianzas o características sociopolíticas determinan la dirección de las estrategias y recomendaciones. Por ello, deben ser considerados como un grupo de actores a tener en cuenta en el escenario político. Actualmente, la UNESCO está formada por 195 miembros y 9 asociados. No obstante, este número ha variado mucho a lo largo de los años. Las continuas modificaciones en los listados de participación se deben, principalmente, a acontecimientos políticos e históricos de gran relevancia. En el apartado de contexto se explica con más detalle.

Las dinámicas de diseño de las políticas educativas

En la Constitución de la UNESCO los Estados firmantes se comprometieron a cooperar entre sí para “asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación” (UNESCO, 2014c: 7). El derecho a la educación constituye la base normativa de las acciones diseñadas por este organismo. Recordemos que sus actividades se encuentran bajo valores como: la libertad, igualdad, respeto y comprensión mutua. De ahí que se convoquen y establezcan diversas reuniones de carácter internacional: foros, convenciones, cumbres... Todo ello, para llegar a una serie de acuerdos que se perpetúan mediante los instrumentos normativos: convenios, recomendaciones o declaraciones.

Los convenios están sujetos a la ratificación, aceptación o adhesión de los Estados miembros. Las recomendaciones, al contrario, no

están sujetas a las normas de ratificación, sino que simplemente se alienta a los Estados a su aplicación. Las declaraciones son otra manera de establecer normas que no están sujetas a ratificación; como las recomendaciones, enumeran los principios universales que la comunidad de Estados tiene la intención de reconocer la mayor autoridad y dar el más amplio apoyo.

Aunque este tipo de mecanismos, en la mayoría de los casos, solamente posean “fuerza moral”, muestran los compromisos políticos establecidos por parte de los Estados. Ello implica que los diferentes gobiernos nacionales tomen las medidas oportunas para hacer efectivos esos deberes.

Cabe destacar que en todo proceso de decisión cada Estado miembro posee derecho de voto. Cada país representa un voto y se resuelve por mayoría simple. Se someten a excepción la admisión de nuevos Estados miembros u observadores y las modificaciones de la Constitución, donde se exigen la mayoría de dos tercios.

Conjuntamente, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las metas de Educación Para Todos suponen la base de la compleja acción política llevada a cabo por este organismo. El año 2000 supuso un punto de inflexión muy importante en el seno de la UNESCO. Se celebraron dos acontecimientos decisivos que marcarían la hoja de ruta de la Organización: la Cumbre del Milenio en Nueva York (UNESCO, 2000a) y el Foro Mundial sobre Educación en Dakar (UNESCO, 2000b).

La Declaración firmada en Nueva York por 189 Estados miembros de las Naciones Unidas se tradujo más tarde en unos objetivos que representan un compromiso de todas las naciones por reducir la pobreza y el hambre, disminuir las enfermedades, la inequidad entre los sexos, enfrentar la falta de educación, la falta de acceso a agua y saneamiento y detener la degradación ambiental.

Por otra parte, el foro celebrado en Dakar también supuso otro de los puntos clave en la orientación de las políticas de este organismo. A partir de la fecha, 64 gobiernos se comprometieron a hacer realidad la Educación Para Todos y definieron los seis objetivos que debían alcanzarse también antes de 2015.

Las dinámicas de ejecución de las políticas educativas

La Organización pretende afianzar y desarrollar su concepción humanista de la educación ayudando directamente a los Estados miembros a crear sistemas educativos eficaces. Así, se apoyan las reformas y las innovaciones educativas mediante: la prestación de asistencia técnica, el asesoramiento en lo relativo a políticas educativas y el aumento de capacidades institucionales en varios ámbitos. De esta forma, se pretende contribuir en la formulación de políticas, planteamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de los resultados (UNESCO, 2007).

En los presupuestos aprobados para el bienio 2012-2013, el Gran Programa I (UNESCO, 2012b) formaliza sus prioridades a través de cuatro ejes de acción:

- I. “La aceleración de los progresos hacia la Educación Para Todos”. La Organización pretende ayudar a los Estados a diseñar y establecer políticas que promuevan el derecho a la educación; mejorar los programas de alfabetización; ampliar el cupo de docentes cualificados, así como sus condiciones laborales; y reformar los sistemas de enseñanza y formación profesional.
- II. “La creación de sistemas educativos inclusivos y de calidad”. Dentro de este eje se incluye y fomenta el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Por ello, la UNESCO ayuda a los Estados miembros a diseñar sistemas educativos inclusivos y de calidad a lo largo de todos los niveles,

además de dar especial importancia a la transición entre ellos.

- III. “El apoyo del sistema educativo a los retos contemporáneos para el desarrollo sostenible, una cultura de paz y no violencia”. Este eje hace especial referencia a los principios constitucionales de la Organización. Se pretende que los diferentes Estados doten a sus alumnos y alumnas de los conocimientos necesarios para llegar a ser ciudadanos comprometidos y responsables. Por ello, se abordan temáticas como el desarrollo sostenible, el cambio climático, el VIH/SIDA y los derechos humanos.
- IV. “El refuerzo del liderazgo en la Educación para Todos mediante actividades de promoción, colaboración y seguimiento”. Mediante este eje se pretende que los diferentes Estados miembros y los participantes en la EPT se movilicen para cumplir tanto los objetivos de EPT como los ODM relacionados con la educación, haciendo hincapié en el empoderamiento de las niñas y mujeres.

Las ideologías

En este caso, nos centramos únicamente en los aspectos ideológicos surgidos de la institución que estamos analizando: la UNESCO. Obviamente, los Estados miembros de la Organización también poseen rasgos ideológicos que podrían resultar muy interesantes. Sin embargo, debido a la reducida extensión del presente documento no se aborda este aspecto.

En varios de sus documentos oficiales (UNESCO, 2009, 2012a, 2012b, 2014a, 2014b) se menciona que los derechos humanos son iguales e inalienables para todos los seres humanos. Especialmente la educación, en su condición de derecho fundamental, es considerada el medio para el pleno desarrollo de las personas y el fortalecimiento de los demás derechos.

A nivel político debemos reconocer que en el gran conglomerado de países formado en el seno de la UNESCO, se recogieron e identificaron a lo largo de la historia líneas ideológicas muy variadas, por ejemplo el comunismo, el socialismo o el anarquismo.

En función de estas grandes corrientes, se han formado a nivel educativo dos vertientes claramente diferenciadas: por una parte, la visión de la educación como un elemento esencial en favor del cambio social; y por otra, la educación como herramienta de control social (Puelles, 2010).

Así, la UNESCO ha manifestado en multitud de documentos, como, por ejemplo, su Constitución o los diversos informes de Educación Para Todos su concepción de la educación como el principal factor de cambio y transformación social.

Concretamente, en un documento recientemente publicado y titulado *La educación después de 2015* define “La educación como instrumento esencial para el desarrollo, se entiende como una forma de lograr el bienestar social, el desarrollo sostenible y la buena gobernanza” (UNESCO, 2014b: 2).

Los valores

Como ya se ha mencionado, una de las ideas más importantes que se defiende en el preámbulo de la Constitución es: “puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz” (UNESCO, 2014c: 7). En relación a la ideología humanista que promulga la institución, se estima especialmente relevante educar a las nuevas generaciones bajo los valores de: libertad, igualdad, justicia, respeto, comprensión mutua y colaboración.

Desde los inicios, la UNESCO pretendía asentar las bases para una nueva era, un periodo de

reconstrucción en el cual todas las personas defendiesen la paz mundial y dirigiesen sus esfuerzos a tal fin. De ahí que se amparasen en estos principios fundamentales. No procuraba la expansión económica, sus anhelos poseían un carácter centrado en la esencia de toda relación humana: la libertad y la igualdad.

La educación supone, sin duda, el principal instrumento para hacer realidad el entendimiento mutuo entre las diversas razas y culturas. Así, desde la década de los sesenta, la UNESCO haciendo uso de sus instrumentos normativos (convenios, declaraciones o recomendaciones) ha mediado y establecido acuerdos internacionales en temáticas tan importantes como: las discriminaciones en el campo de la enseñanza, las condiciones del personal docente, la convalidación de títulos, las características de la enseñanza técnica y formal, el régimen de cualificaciones relativas a la educación superior...

Los sistemas educativos

Como ya se ha comentado, las declaraciones, las directrices y los principios aprobados en la esfera internacional son de vital importancia. Aunque estos solamente posean “fuerza moral”, muestran los compromisos políticos que los diversos países han establecido. Ello implica que los gobiernos tomen las medidas oportunas para hacer efectivos esos deberes, con lo cual, son exclusivamente los sistemas educativos los que soportan de forma directa las directrices consensuadas a nivel internacional.

Una de las principales misiones de la UNESCO es ayudar a los Estados miembros (especialmente a las regiones de África) a promover el pleno acceso a una educación de calidad (desde la etapa infantil hasta la educación superior) y la igualdad entre hombres y mujeres. Para ello, se centra en la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (UNESCO, 2007).

El contexto

Uno de los factores que marcó profundamente la creación de este organismo fueron los desastres provocados a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Por ello, es especialmente importante desarrollar su contexto histórico.

Su fundación se remonta a noviembre de 1945, justo después de la comunicación del final de la Guerra. Así, se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas para el establecimiento de una organización educativa y cultural. Se reunieron los representantes de alrededor de 40 Estados, siendo Francia y Reino Unido los principales impulsores. El motivo de tal reunión nace de la necesidad de constituir una organización, cuyo principal objetivo sea fomentar una cultura de paz. Prueba de ello es la idea que se defiende en el preámbulo de su Constitución “puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz” (UNESCO, 2014c: 7).

Los gobiernos de los Estados en nombre de sus pueblos declararon que:

“La amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua” (UNESCO, 2014c: 7).

Discusión

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se fundó con la finalidad de preservar la paz a nivel mundial. No obstante, en su seno se reúnen gran cantidad de países con ideologías, valores, sistemas educativos y contextos muy diversos.

En el transcurso de los años, mantener este lazo de comprensión mutua fue tremendamente complejo. La Organización se vio sometida a diversas críticas y conflictos internos. Un claro ejemplo fue el transcurso de la guerra fría. De acuerdo con la libre circulación de ideas, la Organización se convirtió en un “campo de batalla” con motivo del enfrentamiento de los ideales del Este y el Oeste. Así, la Unión Soviética pretendía impedir la penetración de los medios de información occidentales en sus zonas de influencia. No obstante, tal fue el caldo de las presiones que Estados Unidos y Reino Unido se retiraron por un tiempo de la Organización (Modoux, 1995).

De la misma forma, autores como Monclús y Saban (1996) recogen varias críticas a su Constitución, atendiendo a que se trata de un texto que acarrea un marcado idealismo, secularismo e imprecisión.

En esta línea, Jean-Luc Mathieu afirmó que la Constitución, al ser elaborada sin la URSS, posee una filosofía que está marcada por la ideología democrático-liberal de los países capitalistas (Maheu, 1972).

Este tipo de circunstancias son las que muestran la complejidad de las relaciones existentes entre los actores presentes en la Organización.

Por otra parte, a nivel ideológico, el Derecho a la Educación es considerado la columna vertebral de la UNESCO. Esta idea se reafirma en varios de sus documentos y textos fundamentales; pero por otra parte también se encarnan estos principios en las orientaciones que establece para los sistemas educativos nacionales. Su acción política se ha dirigido fundamentalmente a movilizar a los Estados miembros con la finalidad de proporcionar ese derecho a todos los ciudadanos (Latapí, 2009).

Desde la Organización se parte de la idea de que la educación sirve de base para construir una sociedad tolerante y no discriminatoria, así

como una humanidad que defiende la cultura, la paz. En síntesis, la búsqueda del bienestar humano implica que las personas alcancen un nivel mínimo de conocimientos, de capacidades y valores específicamente humanos (Daudet y Singh, 2001).

Asimismo, aunque en sus inicios la UNESCO ofrecía una visión de la educación eminentemente humanista, con el paso de los años, y sobre todo a partir de la década de los sesenta, modificó su enfoque hacia una vertiente más pragmática. Las líneas de trabajo comenzaron a centrar su actuación en la expansión de la educación nacional y la modernización de los sistemas educativos, empleando como medio la financiación y la asistencia técnica y profesional en los países menos desarrollados. Este cambio se debe principalmente al auge de las teorías de la modernización y del capital humano, las cuales defienden la educación como el factor más importante en el desarrollo económico y social de los países (Luzón y Torres, 2009).

Así, la Organización sucumbe, en cierta manera, a los discursos economicistas y neoliberales. Es en este marco donde se empiezan a diseñar las primeras evaluaciones educativas bajo las directrices de la IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement). Su finalidad era medir el grado de consecución de los objetivos de enseñanza establecidos.

Debemos recalcar, además, que esta organización siempre dirigió sus esfuerzos hacia una comprensión y respeto de los pueblos a nivel internacional, así como a fomentar una visión de la educación a nivel mundial (UNESCO, 1974: 2).

Como ya se ha comentado, las políticas dirigidas y vinculadas con la Educación Para Todos marcan la hoja de ruta de la Organización. No obstante, autores como Miles y Singal (2010) defiende que se trata de una visión demasiado

amplia y ambiciosa. Según estos, empleando el término “todos” se diluye la atención a las personas con algún tipo de discapacidad, provocando que las actuaciones o estrategias no lleguen a la totalidad de los niños pobres o desfavorecidos.

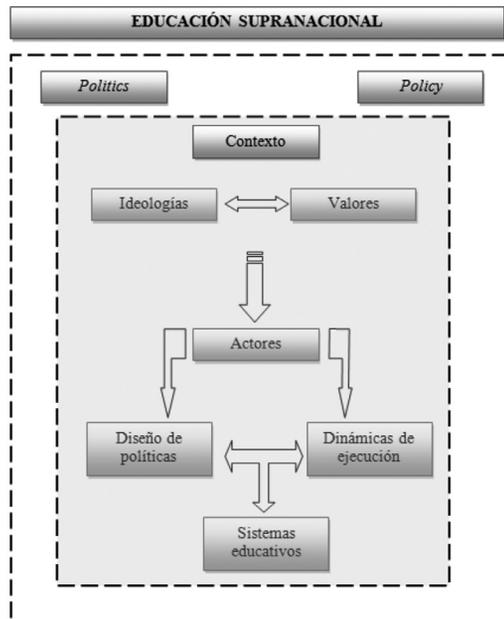
Cabe destacar en este punto, la aportación de Gadotti (2010). Este afirma que la agenda de la Educación Para Todos (EPT) todavía se conceptualiza bajo el modelo de “desarrollo” que únicamente pretende reducir la pobreza. Mientras que la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS) se ocupa de avanzar hacia una sociedad que abogue por el cambio de actitudes, valores y acciones, proporcionando un marco para reunir las preocupaciones en materia de desarrollo y medio ambiente. Así, aunque la EDS todavía está comenzando su labor se prevé una creciente aceleración, principalmente en los países más desarrollados. Sin embargo, en los países más pobres, debido a la realidad a la que deben hacer frente, prestan más atención a la EPT.

Por otra parte, como se afirmó en la Conferencia Mundial sobre la Educación de 1990, los sistemas educativos son un importante pilar en el desarrollo de un país. No obstante, no representan la única condición necesaria para alcanzar ese valorado desarrollo. Todavía no se ha podido verificar con exactitud la influencia de la educación en el desarrollo a nivel económico. No obstante, los países que poseen un mayor índice de renta poseen sistemas educativos más modernos. Aún así, este elemento no supone una relación directa entre un factor y otro (Puelles, 2010).

Con el paso del tiempo, las organizaciones educativas se han convertido en sistemas extremadamente complejos y con un carácter muy cambiante. Así las problemáticas y acontecimientos que afectan a la educación no se pueden tratar de forma aislada. Como hemos visto, tomando como ejemplo la UNESCO, las políticas educativas se hayan tremendamente influenciadas por el

contexto que rodea tanto a países como a organismos. A su vez las ideologías y valores se encuentran profundamente arraigados en los actores, los cuales ejercen su poder de decisión ante el diseño y ejecución de las políticas. Las cuales, finalmente influyen y determinan los sistemas educativos nacionales.

FIGURA 1. Análisis de las políticas educativas bajo el enfoque de la Educación Supranacional



Fuente: elaboración propia.

En las circunstancias expuestas, hemos sido conscientes de la interdependencia de cada una de las categorías mostradas. Siendo muy complejo, en ocasiones, determinar cómo agrupar los datos. Tal es la relación interna de estos parámetros que, como afirmaba Bertalanffy (1951), la modificación de alguno de esos elementos incide también en los demás, es decir, en el conjunto global considerado como un todo.

Únicamente si la educación es tratada como una totalidad, pueden establecerse los pasos a seguir para exponer y tratar las problemáticas

actuales. Es necesario tratar a las organizaciones bajo una totalidad tanto en sus relaciones con el medio como entre las partes internas que la forman (Puelles, 2010).

De esta forma se ha desarrollado el presente documento. Nuestra finalidad era reflexionar y mostrar la complejidad y envergadura de los

organismos de carácter supranacional. Estos son entidades tan complejas y se encuentran sometidos a tantas variables de influencia que, en ocasiones, perdemos información o datos de estudio. Lo cual, a su vez, provoca un planteamiento incorrecto de las problemáticas educativas actuales, así como de las políticas diseñadas o establecidas desde el ámbito internacional.

Nota

¹ Para acceder a la base de datos UNESDOC se recomienda consultar el siguiente enlace web: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/resources/publications/unesdoc-database/>

Referencias bibliográficas

- Berrio, J. (1994). El método histórico en educación personalizada. En V. García Hoz (dir.), *Problemas y métodos de investigación en educación personalizada* (pp. 173-213). Madrid: Ediciones RIALP.
- Bertalanffy, L. (1951). General system theory - A new approach to unity of science. *Symposium Human Biology*, 303-361.
- Bonal, X., Tarabini-Castellani, A., y Verger, A. (comps.) (2007). *Globalización y Educación. Textos Fundamentales*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Carr, E. (2011). *¿Qué es la historia?* Barcelona: Ariel.
- Carrasco, A., y Saperas, E. (2012). La UNESCO y la institucionalización de la cultura: hacia un nuevo Estatuto de la cultura. *Razón y palabra*, 80, 1-16.
- Chomsky, N., y Dieterich, H. (1996). *La aldea Global*. Buenos Aires: Txalaparta.
- Daudet, Y., y Singh, K. (2001). *The right to education: An analysis of UNESCO's standard-setting instruments*. París: UNESCO.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro: Informe a la UNESCO de la comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI*. París: Ediciones Unesco. Recuperado de: http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S
- Gadotti, M. (2010). ESD and Education for All: synergies and potential conflicts. *International Review of Education*, 56, 221-234. doi: 10.1007/s11159-010-9158-8
- Ianni, O. (1996). *Teorías de la Globalización*. México: Siglo XXI Editores.
- Latapí, P. (2009). El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa. RMIE*, 14 (40), 255-287.
- Luzón, A., y Torres, M. (2009). La educación internacional: un nuevo escenario entre naciones desde una política global. En M. J. Martínez Usarralde (coord.). *Educación Internacional* (15-55). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Maheu, R. (1972). Au service de l'esprit dans l'histoire. En VV.AA. *Dans l'esprit des hommes*. UNESCO 1946-1971. París: UNESCO.
- Miles, S., y Singal, N. (2010) The Education for All and inclusive education debate: conflict, contradiction or opportunity? *International Journal of Inclusive Education*, 14 (1), 1-15. doi: 10.1080/13603110802265125

- Monclús, A., y Saban, C. (1996). Análisis de la creación de la UNESCO. *Revista Iberoamericana de Educación*, 12, 137-190.
- Naya, L. M. (2005). La Educación Comparada en los nuevos espacios virtuales (1995-2004). *Revista Española de Educación Comparada*, 11, 241-271.
- Payá, A. (2009). Organismos internacionales y políticas educativas. En M. J. Martínez Usarralde (coord.), *Educación Internacional* (pp. 342-374). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Puelles, M. (2010). *Elementos de Política de la Educación*. Madrid: UNED.
- UNESCO (1974). *Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*. París: UNESCO.
- UNESCO (2000a). *Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/55/L.2)]*. Asamblea General: Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- UNESCO (2000b). *Marco de Acción de Dakar*. París: Ediciones Unesco.
- UNESCO (2004). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo: 2005. El imperativo de la calidad. Resumen*. París: Ediciones Unesco.
- UNESCO (2007). *Estrategia a Plazo Medio 2008-2013. Documento 34/C4*. París: UNESCO.
- UNESCO (2009). *¿Qué es la UNESCO? ¿Qué hace?* París: Unesco. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf>
- UNESCO (2012a). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo: 2012. Los jóvenes y las competencias. Trabajar con la educación. Resumen*. París: Ediciones Unesco.
- UNESCO (2012b). *Programa y presupuestos aprobados 2012-2013. Documento 36/C5*. París: Ediciones Unesco.
- UNESCO (2014a). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo: 2013/4. Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos. Resumen*. París: Ediciones Unesco.
- UNESCO (2014b). *La educación después de 2015. Consejo ejecutivo*. París: UNESCO. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002266/226628s.pdf>
- UNESCO (2014c). *Textos fundamentales*. París: Unesco.
- Valle, J. M. (2013). Supranational Education: A new field of knowledge to address educational policies in a global world. *Journal of Supranational Policies of Education*, 1, 7-30.

Abstract

UNESCO'S education policy: reflections from a supranational model analysis

INTRODUCTION. Thanks to globalization and the proliferation of ICTs we live in a interconnected world. As a result, education cannot be understood only from a national perspective. Supranational organizations are becoming increasingly important and influential, in both the design of educational policies and reforms of our education systems. **METHODOLOGY.** We study UNESCO's Supranational Education Policy from a historical perspective, with the purpose to understanding its present policy. So we follow the methodology that Berrio (1994) proposes for educational studies. In these studies, there are three stages: heuristics, hermeneutics and exposition. To analyze the data, we use the analytical model developed by Valle (2013). It details several interpretive parameters such as the following: the actors, the dynamics of policy design, implementation strategies, ideologies, values, educational systems and the context in which the organisms emerge. These are treated in a holistic and integrated manner,

as they are deeply interrelated. **RESULTS.** The data arisen from the official documentation of the institution is treated, focusing especially on their foundation process, on organs of internal management, the programs and the activities carried out. **DISCUSSION.** Finally, we focus on the confrontation of ideas that several authors provide on the information that has been provided to set out the final conclusions. In addition, we provide an overview which shows the interplay of interpretive displays parameters used in the model methodology, under the Supranational Education approach.

Keywords: *Education policy, Development of education, UNESCO, International organization, Supranational Education.*

Résumé

La politique éducative de l'Unesco. Réflexions autour d'un modèle d'analyse supranationale

INTRODUCTION. Le phénomène de la mondialisation et la prolifération des technologies de l'information et de la communication provoquent que le monde soit profondément interconnecté. Cette situation conduit inévitablement à que l'éducation ne soit plus comprise que d'un point de vue national. Les organisations supranationales ont de plus en plus importance et influence autant sur la conception des politiques et sur les réformes des systèmes d'éducation et d'enseignement. **MÉTHODE.** L'UNESCO a été étudiée sous le cadre de la Politique de l'éducation supranationale avec une perspective historique afin de comprendre le présent. Nous suivons alors la méthodologie que Berrio (1994) propose sur des études pédagogiques. On y trouve trois étapes: de l'heuristique, de l'herméneutique et de l'exposition. Pour analyser les données, nous utilisons le modèle analytique développé par Valle (2013), dans lequel plusieurs paramètres d'interprétation sont détaillés: les acteurs, la dynamique de la conception de politiques, les stratégies de mise en œuvre, les idéologies, les valeurs, les systèmes et les contextes éducatifs sur lesquels les organisations se posent. Ces-ci sont traités d'une façon globale et intégrée, car ils sont profondément liées. **RÉSULTATS.** Les données émanant des documents officiels pourvus par l'institution sont discutées en faisant une particulière attention sur le processus de fondation, les organes de gestion internes, les programmes et les activités menées. **DISCUSSION.** Enfin, nous nous concentrons sur la confrontation des idées présentées par plusieurs auteurs sur les informations qui ont été fournies pour établir les conclusions finales. En outre, un schéma qui montre l'interrelation des paramètres d'interprétation utilisés dans le modèle de méthodologie est présenté selon une approche supranationale.

Mots clés: *Politique éducative, Développement de l'éducation, UNESCO, Education supranationale internationale.*

Perfil profesional de la autora

Noelia F. Represas

Técnico Superior en Integración Social, graduada en Educación Primaria por la Universidad de Vigo, Máster de Calidad y Mejora de la Educación en la Universidad Autónoma de Madrid. Integrante del Grupo de Investigación sobre “Políticas Educativas Supranacionales” de la Universidad Autónoma de Madrid.

Correo electrónico de contacto: noelia.fernandezr@estudiante.uam.es

Dirección para la correspondencia: Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Formación del Profesorado y Educación. Avda. Francisco Tomás y Valiente, 3. 28049 Cantoblanco (Madrid).